



**Potentielle Anwendungen der differenzierten
Integration im Bereich der EU-Umweltpolitik
sowie in umweltrelevanten Feldern der EU-
Energiepolitik**

Kurzgutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung

Juni 2006

Dr. Ingmar von Homeyer, Dr. Camilla Bausch

Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy

Pfalzburger Str. 43-44, D – 10717 Berlin, Tel. +49 30 86880-0, Fax +49 30 86880-100

Internet: www.ecologic.de; homeyer@ecologic.de; bausch@ecologic.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
2. Ausgangslage.....	2
3. Potentielle Anwendungsfelder der differenzierten Integration	5
3.1. Einstimmigkeit	7
3.2. Erweiterung	9
3.3. Neue Ziele	12
4. Umsetzungsmöglichkeiten.....	19
5. Realisierungschancen und Folgen	25

1. Einführung

Trotz langjähriger Diskussion und der nunmehr bald zehn Jahre bestehenden Möglichkeit der Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 11 EG unter den EU-Mitgliedstaaten, sind Fälle der differenzierten Integration in bestimmten Bereichen der EU-Politik kaum oder überhaupt nicht anzutreffen. Hierzu gehören sowohl die Umweltpolitik als auch die Energiepolitik. Anhand von konkreten Beispielen werden im Folgenden die Aussichten der differenzierten Integration in beiden Politikfeldern diskutiert. Dabei zeigt sich, dass die potentiellen Vorteile von Rückgriffen auf die differenzierte Integration in beiden Politikfeldern in den letzten Jahren gewachsen sind. Hierfür sind der Erweiterungsprozess der EU sowie die verstärkte Orientierung auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und die damit einhergehenden politischen Hindernisse wesentlich verantwortlich. Speziell für die Energiepolitik spielen darüber hinaus Faktoren wie die Erfüllung der Ziele der Klimapolitik, die gegenwärtig wieder stärker diskutierte Endlichkeit der nicht-erneuerbaren Energiereserven und die Importabhängigkeit von Öl und Gas eine ähnliche Rolle, da die damit verbundenen Debatten die Notwendigkeit baldiger, internationaler Lösungsansätze deutlich machen.

Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen liegt auf der EU-Umweltpolitik sowie umweltrelevanten Aspekten der EU-Energiepolitik. Auf eine kurze Darstellung der Ausgangslage in beiden Politikfeldern folgen Beispiele für mögliche Anwendungsbereiche der differenzierten Integration. In einem ersten Abschnitt werden die möglichen Vorteile der differenzierten Integration in verschiedenen Bereichen der EU-Umweltpolitik diskutiert, während sich ein zweiter Abschnitt stärker mit den Umsetzungsmöglichkeiten befasst. Für die Beispiele aus der EU-Energiepolitik werden aus Darstellungsgründen Vorteile und Umsetzungsmöglichkeiten direkt hintereinander in einem Abschnitt diskutiert. Der abschließende Teil der Untersuchung beschäftigt sich mit den Realisierungschancen der differenzierten Integration in den beiden Politikbereichen aus einer stärker grundsätzlich orientierten Perspektive und enthält Aussagen zu möglichen Auswirkungen auf die EU-Umweltpolitik sowie den Integrationsprozess insgesamt.

2. Ausgangslage

Eine Betrachtung der Entwicklung der EU-Umweltpolitik von den frühen 70er Jahren bis weit in die 90er Jahre gibt wenig Anlass, dieses Politikfeld für einen Bereich zu halten, der sich für eine differenzierte Integration eignen würde. Trotz der anfänglich fehlenden einschlägigen Rechtsgrundlage hat sich das EU-Umweltrecht in dem genannten Zeitraum dynamisch entwickelt. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission haben heute 70-80 % der legislativen Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Umweltbereich ihren Ursprung auf der europäischen Ebene (z.B. nationale Umsetzung von EU-Richtlinien). Der umfangreiche „Umwelt-Acquis“ gilt für alle Mitgliedstaaten und bedurfte im Übrigen auch zu seiner Annahme keiner differenzierten Integration. Es kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass die meisten umweltpolitischen Maßnahmen der EU auch weiterhin alle Mitgliedstaaten einbeziehen werden. Jedoch zeichnen sich seit einigen Jahren zunehmend spezifische Bereiche der EU-Umweltpolitik ab, hinsichtlich derer die differenzierte Integration vorteilhaft sein könnte.

Ausgangspunkt für diesen Trend ist der Umstand, dass für einige Bereiche der EU-Umweltpolitik weiterhin die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zur Annahme von europäischen Maßnahmen erforderlich ist (Einstimmigkeitserfordernis). Laut der explizit umweltrechtlichen Kompetenznorm des Artikel 175 (2) EG¹ gilt dies u.a. für Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, für Maßnahmen, welche die Raumordnung, die mengenmäßige Wasserversorgung oder die Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallwirtschaft betreffen und für die Wahl zwischen verschiedenen Energieträgern sowie die allgemeine Struktur der Energieversorgung. Die gesetzgeberische Handlungsfähigkeit der EU ist in diesen Bereichen deutlich eingeschränkt, da Maßnahmen durch das Veto eines einzigen Mitgliedstaates verhindert werden können. Die differenzierte Integration würde es der EU erlauben, solche Widerstände zu umgehen und – wenn auch nur für einen beschränkten Kreis von Mitgliedstaaten – auch in diesen Bereichen verstärkt aktiv zu werden. Dies gilt auch für umwelt- oder energiepolitische Maßnahmen, die nicht auf Artikel 175 (2) EG

¹ Die Artikel 174 ff. EG regeln die explizit umweltrechtlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft. Artikel 174 EG umschreibt dabei wichtige Aufgaben der Europäischen Umweltpolitik. In Artikel 175 EG wird festgelegt, dass für derartige Politiken grundsätzlich das Verfahren des Artikels 251 EG, d.h. das Mehrheitsprinzip zur Anwendung kommt. Ausnahmen davon werden in Artikel 175 Abs. 2 EG normiert.

gestützt werden, sondern auf eine andere, Einstimmigkeit verlangende allgemeine Kompetenznorm (z.B. Artikel 93 EG). Diese allgemeinen Kompetenznormen sind insbesondere im Energiebereich von Bedeutung, da im Energiebereich eine allgemeine Kompetenznorm der EU fehlt.² Ebenfalls betroffen sind jedoch häufig auch wirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik, die aufgrund ihrer Effizienz häufig besonders gut geeignet sind, die Integration von Umweltbelangen in andere Sektoren zu fördern, wie z.B. Umweltsteuern.

Für den potentiellen Nutzen einer Anwendung der differenzierten Integration dürften außerdem die sich verändernden Rahmenbedingungen der EU-Umweltpolitik von großer Bedeutung sein. Zwei Faktoren sind hier besonders hervorzuheben:

- Der Erweiterungsprozess: Mit dem EU-Beitritt der acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Maltas und Zyperns vor zwei Jahren hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten sehr stark von 15 auf nunmehr 25 erhöht. Weitere Beitritte sind in den nächsten Jahren zu erwarten, so dass das Szenario einer nahen Verdoppelung der Zahl der Mitgliedsstaaten gegenüber der EU-15 mittelfristig nicht unrealistisch erscheint. Aus der steigenden Zahl von Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden Diversifizierung von Problemlagen, Präferenzen und finanziellen und administrativen Kapazitäten ergeben sich erhöhte Transaktionskosten der Entscheidungsfindung und wachsende Blockaderisiken.
- Neue Ziele: Umweltpolitische Maßnahmen werden in der EU zunehmend vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der nachhaltigen Entwicklung beurteilt. Der Einfluss sozialer und insbesondere wirtschaftlicher Erwägungen auf die EU-Umweltpolitik ist damit gestiegen. Gleichzeitig fordert u.a. der mit dem Vertrag von Amsterdam 1998 eingeführte Art. 6 EG die Integration von

² Artikel 3 Abs. 1 lit. u EG nennt „Maßnahmen in den Bereichen Energie“ als eine Tätigkeit der Gemeinschaft. Es fehlt aber an einer umfassenden Ermächtigung zur Gestaltung einer einheitlichen Politik im Energiebereich. Lediglich einzelne Regelungsbereiche – wie etwa die transeuropäischen Netzen/Energieinfrastrukturen in den Artikeln 154 ff. EG – werden normiert. Die Aufnahme eines kohärenten Energiekapitels durch den Vertrag von Amsterdam wurde von Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich blockiert. Nachdem der Entwurf einer Europäischen Verfassung durch die mitgliedstaatlichen Referenden gescheitert ist, konnte auch der Versuch, in jener durch das „Energiekapitel“ (Kapitel III Sektion 10) eine kohärente Kompetenzgrundlage zu schaffen, nicht umgesetzt werden. Im Bereich der Umweltpolitik werden die energiepolitischen Kompetenzen eingeschränkt durch Artikel 175 (2) EG. Siehe auch Jahns-Böhm, „Artikel 175 EGV“, in Schwarze (ed.), EU-Kommentar (2000) 1680; Albin et al., „Deutsche Umweltpolitik in Europa – Abschied von einer Vorreiterrolle“, 2 ZUR (1999) 73, 74.

Umweltbelangen in andere Sektoren, wie z.B. Transport oder Landwirtschaft. Umweltpolitische Maßnahmen zielen damit verstärkt auf die Veränderung von sektoralen Strukturen, die Umweltprobleme verursachen. Die Bereitschaft, entsprechende strukturelle Reformen auf EU-Ebene zu regeln, scheint unter den Mitgliedstaaten jedoch sehr unterschiedlich zu sein, so dass die Erreichung der notwendigen (qualifizierten) Mehrheit in vielen Bereichen nicht zu erwarten ist. Dies macht sich unter anderem in einer in den letzten Jahren abnehmenden gesetzgeberischen Tätigkeit der EU im Bereich der Umweltpolitik sowie einer zunehmenden Verwendung „weicher“ Instrumente - wie z.B. freiwillige Vereinbarungen oder die Offene Methode der Koordinierung – bemerkbar.³

Diese Faktoren verstärken die hemmende Wirkung von Artikel 175 (2) EG noch. Wie unten näher dargestellt, gilt dies sowohl für die im Laufe des Erweiterungsprozesses wachsende Heterogenität der EU als auch für die Hindernisse, die der Integration von Umweltbelangen in andere Sektoren nach dem Nachhaltigkeitsprinzip entgegenstehen.

Einstimmigkeit in der Energiepolitik

Die Europäische Energiepolitik sieht sich mitunter mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit konfrontiert:

Zum einen in der ausdrücklichen Regelung des Artikel 175 Abs. 2 EG, wonach „Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“. Zu der Wahlfreiheit bzgl. der Energiequellen gehört etwa die Freiheit eines jeden Mitgliedstaates, den Ausstieg aus der Atomenergie aufgrund von ökologischen

³ Die gesetzgeberische Tätigkeit der EU erreichte 2001 mit 118 Maßnahmen ihren bisherigen Höhepunkt. Sie nahm seitdem kontinuierlich ab. Mit 59 Maßnahmen im Jahr 2004 hat sie sich halbiert. Siehe *Manual of EU Environmental Policy: The EU and Britain*, Institute for European Environmental Policy, London. Zur Verwendung weicher Instrumente, siehe z.B. Joanne Scott und Jane Holder, „Law and 'New' Environmental Governance in the European Union“, in G. de Búrca and J. Scott (eds) *New Governance and Constitutionalism in Europe and the US* (Hart Publishing, 2006); Patrick ten Brink und Ingmar von Homeyer (2005), *Exploration of Options for the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) for Environmental Policy*, Studie für das niederländische Umweltministerium (VROM), Institute for International Environmental Policy und Ecologic, Brüssel; Homeyer, Ingmar von 2004 "Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance", in Carmin, JoAnn und Stacy D. VanDeveer (eds.): „EU Enlargement and the Environment. Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe“, *Environmental Politics*, Special Issue, Vol. 13, No. 1, 52-76.

Bedenken zu beschließen.⁴ Die „allgemeine Struktur“ der Energieversorgung wäre etwa betroffen, wenn entschieden würde, Öl aus Drittstaaten zu importieren.⁵ Die weitreichende ökonomische, ökologische und soziale Bedeutung dieser energiepolitischen Aspekte ist auf der einen Seite der Grund für die Normierung des Einstimmigkeitserfordernisses an dieser Stelle, führt auf der anderen Seite aber auch dazu, dass die notwendige Einstimmigkeit eine fast unüberwindliche Hürde ist.

Zum anderen wird Einstimmigkeit für den Energiesektor auch relevant, wenn Energiepolitik gestützt auf allgemeine Kompetenznormen wie etwa Artikel 93 EG gestaltet wird. Mit Bezug auf diese Norm wurde etwa die Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom⁶ erlassen. Der steinige Weg hin zu dieser Richtlinie macht die Schwierigkeiten einer entsprechenden Harmonisierung deutlich.⁷

3. Potentielle Anwendungsfelder der differenzierten Integration

Neben den und aufgrund der oben genannten Faktoren haben zwei weitere Trends die EU-Umweltpolitik in den letzten Jahren geprägt.

Erstens ist die EU-Umweltpolitik zunehmend von „flexiblen“ Regelungen gekennzeichnet. Eine Abgrenzung der *differenzierten Integration* von der *flexiblen Integration* erscheint daher an dieser Stelle sinnvoll: Während die differenzierte Integration eine Situation bezeichnet, in der sich jeweils nur ein Teil der Mitgliedstaaten an einer EU-Maßnahme beteiligt, gelten flexible Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten. Allerdings haben die Mitgliedstaaten bei flexiblen Maßnahmen einen weiten Umsetzungsspielraum, der sich nicht nur auf die Instrumente der Umsetzung, sondern auch auf das Schutzniveau bezieht.

Zweitens werden in der EU-Umweltpolitik zunehmend „weiche“ Instrumente eingesetzt. Die Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Instrumenten

⁴ Siehe auch Jahns-Böhm, „Artikel 175 EGV“, in Schwarze (ed.), *EU-Kommentar* (2000) 1680; Kahl, „Art. 175 EGV“, in Streinz (ed.), *EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (2003) 1735.

⁵ Siehe dazu Kahl, „Art. 175 EGV“, in Streinz (ed.), *EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (2003) 1735.

⁶ Richtlinie 2003/96/EG vom 27. Oktober 2003, ABl. vom 31. Oktober 2003, L 283/51.

⁷ Siehe dazu EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, S. 49 ff.

bezieht sich im Kern auf den Grad der Rechtsverbindlichkeit. Das eine „Extrem“ bilden EU-Verordnungen, die unmittelbar anwendbares Recht in allen Mitgliedstaaten sind; während freiwillige Vereinbarungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren oder die Offene Methode der Koordinierung (OMK) zwischen den Mitgliedstaaten den anderen Pol darstellen. Der Übergang zwischen diesen Polen ist mit Richtlinien, „Rahmenrichtlinien“, Co-Regulierung etc. fließend.

Tabelle 1 zeigt, welche EU Entscheidungsverfahren aus der Kombination umfassender Integration (EU-25) bzw. differenzierter Integration mit harten oder weichen Instrumenten resultieren. Bei legislativen - im Normalfall „harten“ - Maßnahmen kommt bei umfassender Integration eines der allgemeinen Rechtsetzungsverfahren der EU zur Anwendung („Standardverfahren“: Zusammenarbeitsverfahren, Anhörungsverfahren etc.); bei differenzierter Integration wäre es in der Regel das bisher in der Praxis nicht angewandte Verfahren der Zusammenarbeit nach Artikel 11 EG. Sind die Maßnahmen „weich“ stehen bei umfassender Integration eine Reihe von „soft law“ Instrumenten zur Verfügung, wie z.B. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, freiwillige Vereinbarungen mit der EU-Kommission etc. Ähnliche Verfahren ständen im Prinzip auch für eine auf „weichen“ Instrumenten beruhende differenzierte Integration zur Verfügung. Auf die Kombination der differenzierten Integration mit entweder harten oder weichen Instrumenten wird in Teil 4 näher eingegangen, der sich mit den spezifischen Umsetzungsmöglichkeiten der differenzierten Integration befasst.

Tabelle 1: Differenzierte Integration und Typen von EU-Entscheidungsverfahren

Instrumente	Differenzierung (geographisch)	
	EU-25	Differenzierte Integration
„hart“	„Standardverfahren“	Verstärkte Zusammenarbeit
„weich“	Schlussfolgerungen des Europäischen Rates etc.	Schlussfolgerungen des Europäischen Rates etc. ⁸

Die folgenden Abschnitte präsentieren eine Reihe von Bereichen der EU-Umwelt-

⁸ Es wäre genauer zu prüfen, inwieweit bei weichen Instrumenten exakt dieselben Entscheidungsverfahren zur Verfügung stehen, wie im Fall der „vollständigen“ Integration.

und Energiepolitik (umweltrelevante Bereiche), in denen die Anwendung der differenzierten Integration vorteilhaft sein könnte. Bezüglich der oben dargestellten grundlegenden Faktoren, die für eine stärker differenzierte Integration im Bereich der EU-Umweltpolitik sprechen - Einstimmigkeitserfordernis, EU-Erweiterung, Neue Ziele/Nachhaltigkeit - werden jeweils konkrete Beispiele genannt.

3.1. Einstimmigkeit

Wie bereits mehrfach erwähnt, gilt für die Gesetzgebung in den in Artikel 175 (2) EG genannten Bereichen der europäischen Umwelt- und Energiepolitik das Einstimmigkeitsprinzip.

„Folgen des Einstimmigkeits-Erfordernis“ als Gegenstand für vertiefte Untersuchungen

Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Studie ist eine vollständige Charakterisierung der hemmenden Wirkung des Einstimmigkeitsprinzips auf die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der EU nicht möglich. Neben einer Zusammenstellung der am Einstimmigkeitserfordernis gescheiterten umweltrelevanten Initiativen der Kommission würde eine genauere Untersuchung insbesondere auch die Analyse des „Abschreckungspotentials“ der Einstimmigkeitsregel erfordern. Gemeint ist hiermit der Umstand, dass die Kommission angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses oft darauf verzichtet, Vorschläge in den betroffenen Gebieten auszuarbeiten. In diesen Fällen wirkt das Einstimmigkeitserfordernis bereits in der Phase des Agenda-setting, also noch im Vorfeld des eigentlichen legislativen Prozesses. Im Zusammenhang mit der Frage nach möglichen Anwendungsgebieten der differenzierten Integration wäre zudem zu untersuchen, inwieweit Regelungen, die auf der Grundlage von Artikel 175 (2) EG einstimmig beschlossen wurden, infolge des Einstimmigkeitserfordernisses einen wesentlich anderen Charakter erhalten haben, als wenn sie mit Mehrheit beschlossen worden wären. Auch in diesen Fällen könnte es die differenzierte Integration einigen Mitgliedstaaten erlauben, gemeinsam über beschlossene Maßnahmen hinaus zu gehen (z.B. über koordinierte nationale „Alleingänge“ nach Artikel 176 EG).

Ein auch mit Blick auf die differenzierte Integration interessantes, aktuelles Beispiel für die „abschreckende“ Wirkung der Einstimmigkeitsregel dürfte die kürzlich von der

EU-Kommission vorgelegte thematische Strategie zur städtischen Umwelt sein.⁹ Die Strategie dient der Konkretisierung eines Schwerpunktes des sechsten EU-Umweltaktionsprogramms. Sie wurde von der Kommission beschlossen, ist für die Mitgliedstaaten jedoch nicht rechtsverbindlich. Ein zentrales Anliegen der Strategie ist die Verbesserung der Stadtplanung im Sinne der nachhaltigen Entwicklung. Kernpunkt der ursprünglichen Vorschläge der Kommission war daher eine für die Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Verpflichtung zur Erstellung von Umweltmanagementplänen sowie nachhaltigen Verkehrsplänen für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern.¹⁰ In der endgültigen Fassung der Strategie ersetzte die Kommission diesen Vorschlag jedoch durch eine rechtlich nicht bindende Empfehlung, entsprechende Pläne zu erarbeiten. Die Kommission hat damit den Kern ihre Initiative bereits im Vorfeld des legislativen Prozesses stark abgeschwächt. Die ursprünglich vorgeschlagene Verpflichtung zur Erstellung der Pläne war von verschiedenen Seiten kritisiert worden und wurde insbesondere von der britischen Regierung scharf zurückgewiesen.¹¹ Da eine rechtsverbindliche Regelung aufgrund des engen Bezugs zu Fragen der Raumplanung der einhelligen Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedurft hätte, verzichtete die Kommission angesichts des sich abzeichnenden politischen Widerstandes schon im Vorfeld des möglichen legislativen Prozesses auf ihren ursprünglichen Vorschlag.

Mitgliedstaaten jedoch, die an einer rechtlich bindenden europäischen Regelung zur Erstellung von städtischen Umweltmanagement- und nachhaltigen Nahverkehrsplänen interessiert sind, könnten nun etwa auf Basis der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit versuchen, ihre Ziele zu verwirklichen. Ein entsprechendes Vorgehen scheint aus mindestens zwei Gründen insbesondere für die süd- sowie mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten von gewissem Interesse:

- Die nachhaltige Stadt- und Verkehrsplanung ist in Nordeuropa sowie Teilen Mittel- und Westeuropas wesentlich weiter fortgeschritten als in Süd- und

⁹ KOM(2005) 718 endg.: Thematic Strategy on the Urban Environment, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_de.pdf.

¹⁰ KOM(2004) 60 endg.: Thematic Strategy on the Urban Environment - Interim Communication: Verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0060de01.pdf.

¹¹ Siehe insbesondere den Brief von Timothy Morgan, Office of the Deputy Prime Minister, Creating Sustainable Cities, Corporate Strategy and International Division an Chantal Bruetschy, Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, vom 1. Juli 2004., verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/stakeholder_consultation/uk.pdf.

Osteuropa sowie anderen Teilen Mitteleuropas. Während eine gesetzliche Regelung auf europäischer Ebene daher wenig zusätzliche Anreize in der erstgenannten Ländergruppe schaffen würde, könnte die nachhaltige Stadtplanung in Süd-, Mittel- und Osteuropa von entsprechenden Verpflichtungen profitieren.

- Eine gewisse Vereinheitlichung sowie die Stärkung der nachhaltigen Stadt- und Verkehrsplanung durch eine bessere Einbeziehung süd-, mittel- und osteuropäischer Städte würde positive Effekte auf eine Reihe von anderen Bereichen der EU-Umweltpolitik haben, wie z.B. die Umsetzung zahlreicher bestehender Umweltvorschriften, die Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, sowie die Entwicklung und Markteinführung von Umwelttechnologien.

Trotz der abschreckenden Wirkung des Einstimmigkeitserfordernisses hat die Kommission gelegentlich legislative Vorschläge auf Basis von Artikel 175 (2) EG erarbeitet. Das Risiko des Scheiterns derartiger Vorschläge - oder einer sehr starken Abschwächung - ist jedoch sehr hoch. Ein Beispiel hierfür ist das Scheitern des Vorschlags der Kommission von 1992 für eine CO₂-Steuer. Nachdem auch nach einer starken Abschwächung des Vorschlags eine Einigung unter den Mitgliedstaaten nicht erfolgte, zog die Kommission den Vorschlag 2001 wieder zurück. Statt dessen wurde 2003 die weniger weitreichende Richtlinie über die Besteuerung von Energieprodukten verabschiedet.¹²

3.2. Erweiterung

Auch der Erweiterungsprozess der EU kann die Handlungsfähigkeit der Europäischen Umweltpolitik vermindern. Neben den oben genannten allgemeinen Faktoren wie dem rein zahlenmäßigen Anstieg der Mitgliedstaaten und der wachsenden Heterogenität spielt hier auch der Umstand eine Rolle, dass die neuen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer bisher relativ kurzen EU-Mitgliedschaft und begrenzter finanzieller und administrativer Ressourcen bei der Umsetzung von Teilen des EU-

¹² Siehe hierzu EEA, Market-based instruments for environmental policy in Europe, Technical report No 8/2005, S. 49. Aufgrund der politischen Hemmnisse bei der Beschlussfassung zum Vorschlag für die CO₂-Steuerrichtlinie wurde auch die Möglichkeit der differenzierten Integration erwogen. Siehe hierzu Bär, Stefani, Ingmar v. Homeyer and Anneke Klasing 2002: "Overcoming Deadlock? Enhanced Co-operation and European Environmental Policy After Nice", in: Somsen, Han (ed.): Yearbook of European Environmental Law, Vol. III, Oxford: Oxford University Press, 241-270.

Umweltrechts weniger weit fortgeschritten sind als die meisten „alten“ Mitgliedstaaten. Dies betrifft insbesondere kostenintensive Bereiche wie die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (Richtlinie 91/271/ EWG), die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (Richtlinie 91/271/ EWG) oder verschiedene Bestimmungen im Abfallbereich.¹³ Schon aufgrund ihres Umsetzungsrückstandes - der sich zum Teil auch in den langen Übergangsfristen äußert, die den neuen Mitgliedstaaten in den Beitrittsverhandlungen eingeräumt wurden – dürften diese Länder eine weitere Verschärfung dieser Regelungen zumindest kurz- oder mittelfristig ablehnen. Praktisch scheinen sich im Moment allerdings trotzdem kaum Anwendungsgebiete für die differenzierte Integration zu ergeben, da auch die „alten“ Mitgliedstaaten angesichts knapper finanzieller Ressourcen an einer weiteren Verschärfung dieser besonders kostenintensiven Maßnahmen gegenwärtig wenig Interesse haben dürften.

Trotzdem könnten sich etwa im Abfallbereich sinnvolle Möglichkeiten für eine differenzierte Integration eröffnen: Im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung von 2004 gab die EU-Abfallpolitik – und hier insbesondere die Problematik des Abfallexports und der Abfallverbrennung – besonderen Anlass zur politischen Auseinandersetzung. Die mit der Erweiterung aufgeworfenen Probleme in diesem Bereich spiegeln sich in der Diskussion über die im Dezember 2005 von der Kommission vorgelegte thematische Strategie für Abfallvermeidung und Recycling sowie den gleichzeitig vorgelegten Entwurf für die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie wider.¹⁴ Je nachdem wie die Verhandlungen über die Novelle im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ausgehen werden, könnten sich verschiedene Möglichkeiten für eine differenzierte Integration ergeben:

Die Visegrad-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn) haben kürzlich in einer gemeinsamen Erklärung ihre Sorge darüber zum Ausdruck gebracht,

¹³ Siehe z.B. Homeyer, Ingmar v., Alexander Carius and Stefani Bär 2000: "Flexibility or Renationalization: Effects of Enlargement on Environmental Policy", in: Cowles, Maria G. and Michael Smith (eds.): State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival. Vol. 5. Oxford: Oxford University Press, 347-368.

¹⁴ KOM(2005) 666 endg.: Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, verfügbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0666de01.pdf und Referenz der Novelle der Richtlinie vom gleichen Datum (Kommissionsvorschlag).

dass die Kommission vorgeschlagen hat, Müllverbrennungsanlagen bei Erreichen eines gewissen Effizienzgrades als Wiederverwertungsanlagen (statt als Entsorgungsanlagen) zu klassifizieren. Befürchtet wird ein Ansteigen der Müllexporte aus Deutschland und anderen „alten“ Mitgliedsstaaten zur Verbrennung in den Visegrad-Staaten. Gleichzeitig weist die thematische Strategie den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Abfallvermeidung zu. Statt zu direkten Maßnahmen zur Abfallvermeidung sollen die Mitgliedstaaten mit der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie allerdings nur zur Aufstellung von Abfallvermeidungsplänen verpflichtet werden. Obwohl es sich bei diesem Vorschlag nur um die Verpflichtung zur Aufstellung eines Planes handelt und keine konkreten Zielvorgaben gemacht werden, wird er u.a. von Deutschland abgelehnt.

Angesichts des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten und anderer Akteure auf nationaler und EU-Ebene gegen ein stärkeres europäisches Engagement im Bereich der Abfallvermeidung könnten an solchen Maßnahmen dennoch interessierte Mitgliedstaaten auf die differenzierte Integration zurück greifen. Zu diesen Ländern könnten die Visegrad-Staaten und andere mittel- und osteuropäische Staaten zählen. Einerseits könnten diese Länder durch die Verringerung ihres eigenen Abfallaufkommens die Abfallverbrennung (und Deponierung) auf ihrem Territorium reduzieren. Andererseits könnten entsprechende Maßnahmen den politischen Druck auf die nicht beteiligten Staaten erhöhen, sich ebenfalls stärker für die Abfallvermeidung zu engagieren. Dies sollte zu einer Reduktion der Abfallexporte dieser Staaten führen.

Je nach weiterem Verhandlungsverlauf könnte sich zusätzlich oder alternativ zu der oben genannten Möglichkeit eine weitere Gelegenheit zur differenzierten Integration bieten. Die Kommission ist bisher nicht auf Forderungen Deutschlands, Österreichs, Spaniens und Portugals eingegangen, einen Vorschlag für eine Bioabfallrichtlinie (Kompost) vorzulegen.¹⁵ Bleibt es bei dieser Haltung der Kommission könnten interessierte Staaten gemeinsam vorgehen. Interessant wäre insbesondere eine Koordinierung mit den Visegrad-Staaten. Diese Länder könnten insofern ein Interesse an Regelungen im Bioabfallbereich haben, als befürchtet wird, dass die von der EU bereits beschlossene Reduzierung der Deponierung von Bioabfällen zu

¹⁵ States launch broadside on EU biowaste future, ENDS Europe DAILY 2107, 31/05/06.

verstärkten Biomüllexporten führen wird.¹⁶ Bessere Bedingungen für die Kompostierung könnten die Müllexporte in die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten daher ebenfalls verringern.

Ein weiterer politischer Akzent, der sich durch die EU-Erweiterung ergeben hat, ist, dass sich in den ost- und mitteleuropäischen Staaten andere Strukturen entwickelt haben als in den westeuropäischen. Dies kann dazu führen, dass dort Bedürfnisse oder auch Möglichkeiten bestehen, die den westeuropäischen Staaten in dieser Form nicht bekannt sind. Diesen Bereich umfassend zu untersuchen, ist im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich. Beispielhaft sei jedoch auf den Bereich des Wärmemarktes und der dazu gehörenden Infrastruktur hingewiesen: Vertreter etwa der Budapester Universität wiesen darauf hin, dass die Europäische Gemeinschaft keine Rücksicht darauf nehmen würden, dass es in Mittel- und Osteuropa vielfach gut ausgebaute Wärmenetze gebe. Diese würden daher trotz Infrastrukturförderung der EU und klima- und energiepolitischer Vorteilhaftigkeit verfallen. Vertreter von Staaten wie Ungarn haben daher ein Interesse, Rahmenbedingungen für den Erhalt dieser Strukturen zu schaffen. Gleichzeitig ist in Ermangelung eines entsprechend gestalteten Wärmemarktes in westeuropäischen Mitgliedstaaten das Interesse an und das Bewusstsein für entsprechende Rahmen- und Förderregelungen (noch) eher gering. Gleichzeitig ist angesichts der energie- und klimapolitischen Herausforderungen und der Diskussion etwa der Regenerative-Wärme-Richtlinie auf Europäischer Ebene davon auszugehen, dass dieses Thema zukünftig eher noch an Beachtung dazu gewinnen wird. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass mit entsprechender Unterstützung im Wärmemarkt umwelt- und klimapolitisch relevante Potentiale für eine differenzierte Integration gehoben werden können. Die genaue Form einer solchen Integration zeichnet sich in der gegenwärtigen Debatte jedoch noch nicht ab. Spezifische zukunftssträchtige Bereiche könnten im Rahmen einer vertieften Studie in Austausch mit osteuropäischen Experten erarbeitet werden.

3.3. Neue Ziele

Die verstärkte Orientierung der EU-Umweltpolitik am Nachhaltigkeitsprinzip erfordert einerseits entschiedenere Eingriffe in die Funktionsweisen anderer Sektorpolitiken

¹⁶ EEB, The burning issue: Central Europeans challenge Commission on waste incineration. http://www.eeb.org/press/pr_visegrad_countries_on_incineration_150506.htm.

und andererseits eine stärkere Berücksichtigung von sozialen und ökonomischen Wirkungen der Umweltpolitik. Der oben bereits erwähnte Rückgang der gesetzgeberischen Tätigkeit der EU im Umweltbereich in den letzten Jahren zeugt u.a. auch vom Erfolg der Integration sozialer und wirtschaftlicher Aspekte in die EU-Umweltpolitik; Er zeugt allerdings auch von den politischen Schwierigkeiten, Umweltaspekte stärker in den Strukturen der Sektorpolitiken zu verankern. Diese Schwierigkeiten schaffen Gelegenheiten für eine differenzierte Integration, die es denjenigen Staaten erlaubt zusammenzuarbeiten, die zu entsprechenden Eingriffen in die Strukturen der Sektorpolitiken bereit sind. Sowohl die der nachhaltigen Entwicklung und der Umweltintegration verpflichteten thematischen Umweltstrategien der Kommission als auch die Versuche, verstärkt ökonomische Instrumente einzusetzen, können als Beispiele dienen.

Auf Grundlage von Artikel 93 EG, der die Harmonisierung bestimmter Steuern betrifft und eine einstimmige Entscheidung des Rates vorsieht, hat die Kommission 2005 einen Vorschlag zur Harmonisierung der Besteuerung von Personenkraftwagen vorgelegt.¹⁷ Dabei hat die Kommission Umweltaspekte insofern in ihren Vorschlag integriert, als die Mitgliedstaaten danach verpflichtet wären, den CO₂-Ausstoß deutlich stärker als bisher bei der Besteuerung von Personenkraftwagen zu berücksichtigen. Nachdem ein früherer Vorstoß der Kommission zur Vereinheitlichung der PKW-Besteuerung sowie der bereits erwähnte Vorschlag zur CO₂-Steuer gescheitert sind, ist auch die Annahme des neuerlichen Vorschlags ungewiss. Ein wesentlicher Grund liegt in der prinzipiellen Weigerung mancher Mitgliedstaaten, wie z.B. Großbritannien, verstärkt steuerliche Fragen durch die EU regeln zu lassen. Falls der Vorschlag der Kommission scheitern sollte, könnten ihn diejenigen Mitgliedstaaten, die ihn unterstützen, ganz oder in Teilen mit Hilfe der differenzierten Integration für einen kleineren Kreis von Mitgliedstaaten annehmen. Hierfür spricht insbesondere das in Teil 4 dargelegte Interesse vieler Mitgliedstaaten an der Einführung einer CO₂-Komponente.

Weitere ökonomische Instrumente, deren Anwendung mitunter durch die differenzierte Integration vorangetrieben werden könnte, sind z.B. Maßnahmen zur

¹⁷ KOM(2005) 261 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Besteuerung von Personenkraftwagen, verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0261de01.pdf

Harmonisierung von Straßenbenutzungsgebühren oder der Bestimmungen zur Verwendung von Umweltkriterien im öffentlichen Beschaffungswesen. In beiden Bereichen scheinen starke regionale Unterschiede entweder bezüglich der Interessen (Straßenbenutzungsgebühren) oder der Bedürfnisse und Kapazitäten (öffentliche Beschaffung) zu bestehen, die gegenwärtig Fortschritte erschweren.¹⁸

Noch deutlich stärker als die Abfallstrategie setzt die thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt sowie der zeitgleich im Oktober 2005 von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie zum Meeresschutz auf Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten.¹⁹ Kernpunkt der Vorschläge der Kommission bildet die Erarbeitung und Implementierung von Meeresschutzplänen. Entgegen ersten Überlegungen soll dies jedoch nicht auf der regionalen Ebene der Meeresgebiete (Mittelmeer, Nordostatlantik, Ostsee) sondern auf nationaler Ebene geschehen. Statt der Erarbeitung regionaler Pläne ist lediglich die Koordinierung der nationalen Pläne erforderlich. Die Schaffung neuer Institutionen zum Zweck der Koordinierung ist nicht vorgesehen, sondern es wird auf die Nutzung bestehender Institutionen verwiesen.²⁰ Sofern die Pläne der Kommission im Gesetzgebungsverfahren nicht noch grundlegend geändert werden (dies erscheint u.a. aus weiter unten genannten Gründen unwahrscheinlich), könnte die differenzierte Integration helfen, die regionale Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Erstellung und Implementierung der Meeresschutzpläne zu intensivieren. Eine schwächere Form der regionalen Koordinierung würde auf die Schaffung spezifischer Koordinationsgremien hinauslaufen (sofern bestehende Institutionen nicht existieren oder nicht geeignet sind), während eine stärkere Form darüber hinaus die Erstellung regionaler Meeresschutzpläne wie ursprünglich von der Kommission vorgesehen

¹⁸ Bezüglich der Straßenbenutzungsgebühren bestehen die Interessensunterschiede besonders zwischen peripheren Mitgliedstaaten und den zentral gelegenen Transitstaaten, wie z.B. Österreich oder Deutschland. Zum öffentlichen Beschaffungswesen. Siehe: Bouwer M, de Jong K, Jonk M, Berman T, Bersani R, Lusser H, Nissinen A, Parikka K and Szuppinger P, 2005. Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands. <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/media.htm#state>

¹⁹ KOM(2005)504 endg.: Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/water/marine/com_504_de.pdf ; KOM(2005) 505 endg.: Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Richtlinie): verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/water/marine/dir_505_de.pdf.

²⁰ Ein gewisser Anreiz zur Koordinierung besteht zudem darin, dass die nationalen Pläne - einschließlich Koordinierungsanstrengungen - von der Kommission gebilligt werden müssen.

zum Ziel hätte. In jedem Fall wäre auch über die Form der Einbindung von Anrainerstaaten nachzudenken, die nicht Mitglieder der EU sind.

Im Rahmen der thematischen Strategie der Kommission für die nachhaltige Ressourcennutzung²¹ könnten sich ebenfalls Gelegenheiten für eine differenzierte Integration ergeben, da die Kommission auch hier - z.B. hinsichtlich der Nutzung ökonomischer Instrumente, die in diesem Bereich von zentraler Bedeutung sind - Maßnahmen im wesentlichen auf der nationalen Ebene erwartet.

Neue Ziele im Energiebereich

Neue Ziele werden vor dem Hintergrund des Klimaschutzes und des Energiestrukturwandels insbesondere auch im Bereich der Energieeffizienz und der Erneuerbaren Energien gesetzt und verfolgt. Bei letzteren handelt sich gleichzeitig um vielfach nicht nur politisch sondern auch technisch neue Gebiete, in denen noch verschiedene Wege ausprobiert werden sollten, um den „richtigen“ Weg oder verschiedene vielversprechende Ansätze zu finden. Diese Bereiche erscheinen daher interessant für Ansätze einer differenzierten Integration, wie nachfolgende bereits bestehende Kooperationsformen unterstreichen:

- Einspeisemodell – ein Modell für Europa?

Europa hat Ausbauziele für Erneuerbare Energien benannt. Vorgaben für den Weg dorthin sind jedoch eher offen. Daher haben einige Staaten den Weg zu engerer Kooperation beschritten, so etwa Deutschland und Spanien, die das von ihnen vertretene „Einspeisemodell“ für Erneuerbare Energien im Gegensatz etwa zum Quotenmodell²² fördern wollen.

Deutschland und Spanien hatten auf der Bonner Konferenz „renewables2004“ vereinbart, ihre Erfahrungen beim Ausbau der erneuerbaren Energien auszutauschen und stärker zu kooperieren. Diese Zusammenarbeit wurde im Oktober 2005 rechtlich verbindlich festgelegt.²³ Angestrebt wird zum einen

²¹ KOM(2005) 670 endg.: Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/com_natres_de.pdf.

²² Ausführlich zu den Modellen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU: Oschmann, Ragwitz, Resch, „Die Förderung von Strom aus Erneuerbaren Energien in der Europäischen Union – praktische Erfahrungen und rechtliche Perspektiven“, ZNER 1/2006, S. 7 ff.

²³ BMU Pressemitteilung Nr. 317/05 vom 16. Dezember 2005; siehe auch <http://www.feed-in-cooperation.org>.

Erfahrungsaustausch. Darüber hinaus sollen nach dem expliziten Wunsch Spaniens und Deutschlands (und auch der EU Kommission) weitere Länder bei der Einführung derartiger Einspeiseregulungen unterstützt werden mit der Möglichkeit, sich der deutsch-spanischen Kooperation anzuschließen.

Im Rahmen dieser „Feed-In-Kooperation“ wurden bereits mehrere Workshops veranstaltet, in denen die jeweiligen Systeme der Einspeisevergütung für erneuerbaren Strom vorgestellt und Themen mit Relevanz für den rechtlichen, technischen und verwaltungstechnischen Rahmen diskutiert wurden. Zu den besprochenen Inhalten gehören die angemessene Vergütung, die Integration von erneuerbarem Strom in das Stromnetz, die Prognose für Windstrom sowie mögliche Kostenerleichterungen für die energieintensive Industrie. Es nahmen u.a. Vertreter verschiedener EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments teil. Die Vertreter der Mitgliedstaaten äußerten ihr Interesse, die Kooperation weiterzuführen und zu vertiefen. Außerdem unterstrichen sie den politischen Wunsch, zukünftig das Feed-In-System auch unter einem europarechtlichen Rahmen zu betreiben. Angesichts des Umstandes, dass gegenwärtig aber viele Staaten grundsätzlich andere Modelle, wie etwa das Quotenmodell, eingeführt haben, und eine europäische Untersuchung keinem der Systeme eindeutige Effizienz-Vorteile zuschreiben konnte, sind einheitliche europäische Regeln vorerst nicht zu erwarten. Somit bieten sich – zumindest mittelfristig – hier die Möglichkeiten einer differenzierten Integration. Aus dem Blickwinkel der differenzierten Integration wird insbesondere die zukünftige Rolle der EU – insbesondere wohl die der Kommission - in diesem Prozess von Interesse sein.

- Windenergie – Forschungsk Kooperation

Dänemark ist einer der Marktführer im Bereich der Offshore-Windkraft-Anlagen. Auch Deutschland hat große Pläne in diesem Bereich. Im Juni 2004 unterschrieben die Staaten einen „Letter of Intent“ für nähere Zusammenarbeit in diesem Bereich. Nunmehr haben die beiden Staaten am 10. September 2005 eine Vereinbarung unterschrieben, aufgrund derer das Wissen über den Einfluss solcher Windkraftanlagen auf Flora und Fauna, insbesondere Vögel, Seerobben und Fische ausgetauscht und ausgebaut werden soll. Experten sollen zusammen arbeiten und mit ihrem Wissen den Entscheidungsprozess der Verwaltung verbessern. Ziel ist es konkret, die bestehenden Forschungs-Ergebnisse zusammen zu führen, kooperative

Forschung zu betreiben und langfristig damit die ökologisch nachhaltige Entwicklung der Wind-Offshore-Technologie zu ermöglichen und zu fördern.²⁴

Für Wind-Offshore bieten sich derartige selektive Kooperationen insbesondere deswegen an, weil sie nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen von Interesse sind. So bietet die Technologieentwicklung in diesem Bereich insbesondere für Küstenstaaten an. Vertiefte Kooperationen kommen also etwa für die skandinavischen Staaten, Deutschland, Polen und Großbritannien in Frage, wohingegen die Frage für Staaten wie Rumänien, Ungarn oder Luxemburg von geringerem Interesse sein dürfte.

Einführung von Wettbewerb im Energiesektor in Europa

Funktionierender Wettbewerb in Europa ist für neue Anbieter im Stromsektor von besonderer Wichtigkeit. Da viele dieser Newcomer Energie aus erneuerbaren Quellen produzieren (etwa Biogas, Biomasse, Wind- und Solarstrom) ist die erfolgreiche Marktöffnung auch von Bedeutung für den Umweltbereich. Doch trotz entsprechender Bemühungen Europas im Strom- und Gasbereich seit Mitte der 90er Jahre und entsprechender europarechtlicher Vorgaben ist der europäische Binnenmarkt für Energie noch nicht geschaffen. Um diesen Prozess zu beschleunigen, kann eine differenzierte Integration sinnvoll sein. Da aber am europarechtlichen Rahmen bereits viel erarbeitet wurde und wird, bieten sich eher „weiche“ Maßnahmen an, um den bestehenden Prozess zu unterstützen und voranzutreiben.

Die Europäische Gruppe der Regulierungsbehörden für Strom und Gas (ERGEG) hat vor dem Hintergrund der anhaltenden Schwierigkeiten bereits eine Initiative gestartet, sieben „Ministrommärkte“ in der EU zu schaffen und in diesen die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel zu beseitigen.²⁵ Dabei sind interessanterweise einige Staaten – unter ihnen Deutschland – Mitglied gleich in mehreren Regionen Gruppen.

Die Regionen werden wie folgt definiert:

²⁴

<http://www.mim.dk/Nyheder/Engelsk+nyhedsbrev/Arkiv/2005/Danish+Environment+Newsletter+no.+7+2005/offshore+wind+turbines.htm>; sowie <http://www.ren21.net/iap/commitment.asp?id=49>.

²⁵ CEETB, Brussels News Flash, Issue 2/06, March 2006, verfügbar unter: <http://www.aie-elec.org/files/Newsletters/02-06-DE.pdf>.

Dazu:

Region	Mitgliedstaaten	Federführende Behörde
Zentral-West	Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande	Belgien
Nord	Dänemark, Finnland, Deutschland, Norwegen, Polen, Schweden	Dänemark
GB & Irland	Frankreich, Irland, Großbritannien	Großbritannien
Zentral-Süd	Österreich, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Slowenien	Italien
Südwest	Frankreich, Portugal, Spanien	Spanien
Zentral-Ost	Österreich, Tschechien, Deutschland, Ungarn, Polen, Slowakei, Slowenien	Österreich
Baltikum	Estland, Lettland, Litauen	Lettland

Entsprechend könnten die in dieser Form zusammengeschlossenen Ländergruppen den Abbau der Handelshemmnisse in ihrem konkreten, kleineren Kontext weiter vorantreiben. Durch die spezifischen Gruppierungen wäre es möglich, Hemmnisse durch grundsätzlich unterschiedliche energie- und versorgungspolitische Ansätze und entsprechend gegenläufige politische Ansätze zu verringern.²⁶

²⁶ So sind Großbritannien und Deutschland in ihrem wirtschaftspolitischen Ansatz z.B. eher liberal geprägt, wohingegen sich Frankreich staatswirtschaftlichen und gegebenenfalls interventionistischen Prinzipien sehr viel aufgeschlossener zeigt. Die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ansätze spiegeln sich auch in den nationalen Marktöffnungskonzepten wider. So waren England/Wales Pioniere der Liberalisierung und haben schon in den 80er Jahren entsprechende Politiken rechtlich umgesetzt. 1998 schließlich konnte die 100% Marktöffnung eingeführt werden. Für diese hat sich auch Deutschland 1998 entschieden, als die Märkte in Umsetzung der StromRL geöffnet werden mussten. Frankreich hingegen hat an seinem Staatsmonopol so weit als möglich festgehalten und sich bei der Marktöffnung an den Mindestvorgaben der StromRL orientiert. Dazu Bausch, Netznutzungsregeln im liberalisierten Strommarkt der Europäischen Union, 2004, passim; Jennen/Preuss, FT Deutschland vom 18.3.2002, S. 11; Europäische Kommission, Opening up to Choice, S. 8; Baur, RdE 1999, S. 85, 89 m.w.N.

4. Umsetzungsmöglichkeiten

In den Bereichen der EU-Umweltpolitik, bezüglich derer der Rückgriff auf die differenzierte Integration sinnvoll erscheint, könnte diese in unterschiedlichen Formen umgesetzt werden. Wie oben dargestellt, können „harte“ oder „weiche“ Instrumente verwendet werden. Harte Instrumente dürften im Normalfall die Anwendung der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit erfordern, während die politische Hürde für weiche Instrumente, die in unterschiedlicher Weise beschlossen werden können, deutlich niedriger sein sollte. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt bei der Umsetzung ist die Zahl der beteiligten Mitgliedstaaten. Dies ist besonders deutlich im Fall der Verstärkten Zusammenarbeit, die eine Mindestbeteiligung erfordert. Welcher Instrumententypus verwendet wird und wie viele Mitgliedstaaten sich an einer Maßnahme beteiligen hängt wiederum von einer Reihe von substantiellen, wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Faktoren ab. Einige wichtige Faktoren seien hier kurz genannt:

- Substantielle Faktoren: handelt es sich bei dem Regelungsgegenstand um einen „Gegenstand der Ressourcenkonkurrenz“, ein „öffentliches Gut“, ein „privates Gut“ oder ein „Klub-Gut“?²⁷ Je nachdem wie die Beantwortung dieser Frage ausfällt, bestehen unterschiedlich große Anreize für die Mitgliedstaaten, sich an einer differenzierten Integration zu beteiligen. Dies hat Auswirkung auf die Zahl der Beteiligten und die erforderlichen Instrumente (hart bzw. weich).
- Wirtschaftliche Faktoren: Welche finanziellen Kosten für den privaten und den öffentlichen Sektor sind mit einer Maßnahme verbunden und wann fallen diese Kosten an? Wie sind die Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU? Inwiefern beruht die Maßnahme auf Produktstandards bzw. auf Prozessstandards?²⁸
- Politische Faktoren: Bestehen deutliche Bedenken hinsichtlich Souveränität oder Subsidiarität? Wie politisiert ist der Regelungsgegenstand und bis zu welchem

²⁷ Alkuin Kölliker, Globalisation and National Incentives for Protecting Environmental Goods Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2004/3.

²⁸ Für eine ausführliche Darstellung dieser Unterscheidung und ihrer Bedeutung für die differenzierte Integration im Bereich der EU-Umweltpolitik siehe Bär, Stefani, Ingmar v. Homeyer and Anneke Klasing 2002: "Overcoming Deadlock? Enhanced Co-operation and European Environmental Policy

Grad ist er Gegenstand der Parteienkonkurrenz? Bestehen starke Interessen politisch einflussreicher Gruppen?

- Institutionelle Faktoren: Welche Rolle spielen bürokratische Eigeninteressen der betroffenen Ministerien und Behörden und organisatorische Faktoren (sowohl öffentlicher als auch privater Sektor)? Wie wirken sich die rechtlichen Rahmenbedingungen aus?

Auf Grund des begrenzten Umfangs dieser Studie und der Komplexität der einzelnen Faktoren und der Zusammenhänge zwischen ihnen kann im Folgenden auf die Rolle, die diese Faktoren grundsätzlich bei der Anwendung der differenzierten Integration im Umweltbereich und bei der Umsetzung der oben genannten konkreten Möglichkeiten zur differenzierten Integration spielen, nur vorläufig und sehr selektiv eingegangen werden.

Fallspezifische Einflüsse

Thematischen Strategie zum Schutz der städtischen Umwelt

Im oben diskutierten Fall der thematischen Strategie zum Schutz der städtischen Umwelt könnte die differenzierte Integration dazu dienen, eine rechtlich bindende Verpflichtung der beteiligten Mitgliedstaaten zur Erstellung von Umweltmanagement- und nachhaltigen Nahverkehrsplänen einzuführen. Da es hierbei im Kern um den Ersatz einer Empfehlung der Kommission durch eine rechtsverbindliche Verpflichtung geht, die auf Grundlage der geltenden legislativen Bestimmungen verabschiedet werden müsste, würde das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit zu Anwendung kommen. Vorausgesetzt eine genügend hohe Zahl von Süd-, Ost- und Mitteleuropäischen Mitgliedstaaten würde tatsächlich ein ausreichend hohes Interesse an einer rechtsverbindlichen Regelung entwickeln, sollten einer solchen keine unüberwindbaren Hindernisse im Wege stehen (siehe jedoch die Ausführungen in Teil 5 zu grundsätzlichen Erwägungen hinsichtlich der Realisierungschancen der differenzierten Integration im Umweltbereich). Eine für die beteiligten Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Regelung der Erstellung der Pläne

After Nice", in: Somsen, Han (ed.): Yearbook of European Environmental Law, Vol. III, Oxford: Oxford University Press, 241-270.

sollte den wirtschaftlichen Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten nur vergleichsweise gering beeinflussen. Auch in politischer Hinsicht sollten die Hindernisse überwindbar sein. So ist die Zahl der direkt betroffenen Akteursgruppen gering, da es sich im Wesentlichen um verschiedene staatliche Stellen, insbesondere die lokalen Verwaltungen handelt. Während eine solche Regelung dem Subsidiaritätsverständnis der an einer Verstärkten Zusammenarbeit nicht beteiligten lokalen Ebene in Nord- und Teilen Mitteleuropas eher entgegenzulaufen scheint, bestehen in dieser Hinsicht in Süd- und Osteuropa sowie in anderen Teilen Mitteleuropas scheinbar geringere Bedenken.²⁹ Auch in institutioneller Hinsicht sollten sich Probleme in Grenzen halten, da die lokalen Stellen in den beteiligten Ländern eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Erstellung der Pläne eher als eine Gelegenheit zum Aufbau entsprechender Kapazitäten, denn als ein mit bereits bestehenden Vorkehrungen in einem Konflikt stehendes Unterfangen zu begreifen scheinen.

Thematische Strategie für Abfallvermeidung und Recycling und Novelle der Abfallrahmenrichtlinie

Die Umsetzung (sowie der Fortbestand) der Möglichkeiten für eine differenzierte Integration bezüglich der Erstellung von nationalen Abfallvermeidungsplänen und/oder von neuen Maßnahmen im Bereich der Bioabfälle hängt stark vom Prozess der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie ab. Wird die Empfehlung der Kommission, Abfallvermeidungspläne zu erstellen, Bestand haben? Sollte dies der Fall sein, könnte - ähnlich wie im Fall der Umweltmanagement- und nachhaltigen Nahverkehrspläne - eine für einige Staaten rechtsverbindliche Regelung Gegenstand der differenzierten Integration sein. Sollte der Widerstand Deutschlands und andere Akteure gegen die Empfehlung der Kommission erfolgreich sein, könnten entweder eine „freiwillige“ Regelung, z.B. entsprechend dem Vorschlag der Kommission, oder eine rechtsverbindliche Regelung mit Hilfe der differenzierten Integration angestrebt werden. Im ersten Fall könnte ein Beschlussfassungsverfahren mit geringeren Hürden als die Verstärkte Zusammenarbeit gewählt werden.

²⁹ Es wäre näher zu prüfen, ob hier zwei unterschiedliche Subsidiaritätsverständnisse aufeinander treffen: eine Auffassung ist durch eine deutliche Kompetenzabgrenzung geprägt, während die andere auf einem stärker kooperativen Modell basiert.

Während wirtschaftliche Auswirkungen von Bedeutung für die Umsetzung wären, sollten sie einer Realisierung der differenzierten Integration nur beschränkt im Wege stehen, da es sich einerseits bei den Abfallvermeidungsplänen nicht um Maßnahmen handelt, die direkt auf die Wirtschaft wirken und andererseits die wirtschaftliche Rolle des Bioabfalls eher gering ist. Demgegenüber erscheint es durchaus möglich, dass politische Widerstände eine differenzierte Integration in diesem Bereich verhindern würden. Einerseits ist die Abfallpolitik insbesondere auf lokaler Ebene, aber auch in den Beziehung zwischen beispielsweise Deutschland und der Tschechischen Republik ein Thema, dass sich zur Politisierung und somit zum Parteienwettstreit eignet. Ein vermutlich noch größeres Konfliktpotential besteht aufgrund der wirtschaftlichen Interessen der Abfallwirtschaft und weiter Teile der Konsumgüterindustrie. Dies dürfte insbesondere die Thematik der Abfallvermeidungspläne betreffen, da diese zwar keine direkten Wirkungen auf die Wirtschaft entfalten, die in ihnen enthaltenen Maßnahmen jedoch von beträchtlicher Bedeutung für bestimmte Industriezweige und Produkte bzw. Produkteigenschaften sein können. Institutionelle Interessen dürften hingegen eher eine geringe Rolle spielen, da mit der Erstellung von Abfallvermeidungsplänen keine Harmonisierung verbunden ist, die größere organisatorische Umstellungen der nationalen Verwaltungen erfordern würden. Aus Sicht der Organisation der nationalen Abfallwirtschaft dürfte Ähnliches auf Maßnahmen im Bereich Bioabfälle zutreffen.

Harmonisierung der Besteuerung von Personenkraftwagen

Auch im Bereich der Harmonisierung der Besteuerung von Personenkraftwagen hängt das ob und wie der Umsetzung einer möglichen differenzierten Integration maßgeblich vom Verlauf des europäischen Gesetzgebungsprozesses und insbesondere der Annahme oder Ablehnung des Richtlinienvorschlags der Kommission ab. Gegen die erforderliche einstimmige Verabschiedung der Richtlinie sprechen weniger wirtschaftliche, als vielmehr stark grundsätzlich orientierte Souveränitätsvorbehalte hinsichtlich von steuerlichen EU Maßnahmen. Besonders in Großbritannien, aber auch in anderen Mitgliedstaaten sind diese Vorbehalte ausgeprägt. Großbritannien sowie Frankreich und Zypern verwenden zudem bereits eine CO₂-Komponente für die Besteuerung von PKW. Entsprechend geringer fällt der mögliche Nutzen einer EU-Regelung hinsichtlich des Erreichens der nationalen CO₂-Emissionsziele aus. Von größerer Bedeutung für die Zukunft des

Kommissionsvorschlags als die CO₂-Komponente dürften jedoch die Bestimmungen zur Abschaffung der Registrierungssteuer sein, da hiervon in einigen Mitgliedstaaten mit hoher Registrierungssteuer wichtige institutionelle Interessen betroffen sind.³⁰

Falls der Richtlinienvorschlag der Kommission scheitern sollte, würde sich ein Vorgehen im Sinne der differenzierten Integration empfehlen, da eine Reihe von Ländern Interesse an der Einführung einer CO₂-Komponente bei der Besteuerung von PKW hat. Zu diesen Mitgliedstaaten zählen Deutschland, die Niederlande, Österreich, Belgien, Irland, Luxemburg, Spanien und Portugal (die Position der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ist dem Autor nicht bekannt). Eine rechtlich bindende Verstärkte Zusammenarbeit käme vermutlich insbesondere dann in Frage, wenn die Abschaffung der Registrierungssteuer fallen gelassen würde und nur die Einführung einer CO₂ Komponente Regelungsgegenstand wäre. Beide Teile des Richtlinienvorschlags der Kommission sind im Prinzip unabhängig voneinander.

Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt und Vorschlag für eine Richtlinie zum Meeresschutz

Da sich die Meeresumwelt auch in relativ begrenzten Teilen eines Gewässers in vielen Fällen kaum durch Maßnahmen eines einzigen Staates nachhaltig verbessern lässt, erscheint der Vorschlag der Kommission, der sich auf nationale, statt regionale Aktionspläne zu stützt, fragwürdig und eine differenzierte Integration auf regionaler Eben sinnvoll. In gewisser Weise verständlicher wird der Kommissionsvorschlag aber vor dem Hintergrund, dass der Schutz der Meeresumwelt eng mit der Fischereipolitik verknüpft ist. Die Erhaltung und der Schutz der kommerziell nutzbaren Fischbestände betrifft jedoch ein „Gegenstand der Ressourcenkonkurrenz“. Derartige Güter zeichnen sich dadurch aus, dass andere von ihrer Beanspruchung nicht oder nur sehr begrenzt abgehalten werden können und dass gleichzeitig die Kosten einer zu intensiven Nutzung durch eine Partei von allen Parteien getragen werden müssen. In dieser Situation sind trotz des potentiellen Nutzens der internationalen Zusammenarbeit für alle Beteiligten die Anreize besonders hoch, Handlungsmuster beizubehalten, die sich mittel- und langfristig für jeden Einzelnen negativ auswirken. Diese Anreize betrafen die ursprünglichen Überlegungen der Kommission, die

³⁰ Siehe hierzu: SEC(2005) 809: Impact Assessment, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/other_taxes/passenger_ca

thematische Strategie stärker auf die regionale Ebene auszurichten, und würden auch Versuche der Erstellung regionaler Strategien auf Basis der differenzierten Integration betreffen. Allerdings dürfte dies in unterschiedlichem Maße auf die verschiedenen Gewässer zutreffen. Insbesondere in der Ostsee ist die Fischerei von vergleichsweise geringer Bedeutung, so dass eine Zusammenarbeit auf Basis der differenzierten Integration hier noch am ehesten möglich erscheint.

Aufgrund der Existenz beträchtlicher Anreize, Zusagen nicht einzuhalten, die sich auf Gegenstände der Ressourcenkonkurrenz beziehen, müsste die Erstellung und Implementierung von regionalen Strategien auf einem fest verbindlichen rechtlichen Rahmen basieren. In einer ähnlichen Weise müssten Anrainerstaaten, die nicht der EU angehören, eingebunden werden.

5. Realisierungschancen und Folgen

Schon alleine der beträchtliche Umfang des für alle Mitgliedstaaten geltenden EU-Umweltrechts schließt eine breite oder gar dominante Anwendung der differenzierten Integration im Bereich der EU-Umweltpolitik aus. Wie die oben genannten Beispiele zeigen, würden sich vielmehr punktuelle Rückgriffe auf die differenzierte Integration anbieten. Soweit die differenzierte Integration jedoch rechtsverbindliche Regelungen (jedenfalls EU-Recht) zum Gegenstand hat, stellt sich neben den oben dargestellten fallspezifischen Problemen auch ein grundsätzliches Problem. Für die Annahme von rechtlich bindenden Maßnahmen wäre die Anwendung des Verfahrens der Verstärkten Zusammenarbeit nötig. Hierbei handelt es sich jedoch um ein Verfahren, dass bis heute mit einer Art politischem Tabu belegt zu sein scheint und daher noch nie zur Anwendung gelangte. Erst wenn dieses Tabu gebrochen wurde, könnte die Bereitschaft wachsen, in der EU-Umweltpolitik tatsächlich in verstärktem Maße rechtsverbindliche Regelungen auf Grundlage der differenzierten Integration zu beschließen. Dies gilt weniger für „weiche“ Instrumente, die auf Basis von anderen, weniger anspruchsvollen Verfahren beschlossen werden könnten.

Der Fortbestand des Einstimmigkeitserfordernisses bezüglich einiger wichtiger Bereiche der Umweltpolitik in Kombination mit den Auswirkungen der erfolgten und weiter fortschreitenden Erweiterung der EU sowie der verstärkten Orientierung am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung dürfte den potentiellen Nutzen der differenzierten Integration für die EU-Umweltpolitik in Zukunft weiter erhöhen. Diese drei Faktoren haben bereits in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Verlangsamung der gesetzgeberischen Tätigkeit der EU im Bereich der Umweltpolitik und zu einem verstärkten Rückgriff auf „weiche“ Maßnahmen geführt. Da nicht zu erwarten ist, dass sich die Rahmenbedingungen, die zu diesem Ergebnis geführt haben, in den nächsten Jahren radikal ändern werden, ist mit einem Fortbestehen dieser Trends zu rechnen. In dieser Situation bietet sich die differenzierte Integration einerseits an, eine gewisse Umkehr des Trends zur Verwendung „weicher“ Instrumente zu bewirken. Dies würde jedoch die Überwindung des die Verstärkte Zusammenarbeit betreffenden Tabus erfordern. Andererseits könnten Fälle von differenzierter Integration, die „weiche“ Instrumente zum Gegenstand haben, helfen, politisch besonders sensible Lücken in der EU-Umweltgesetzgebung auszufüllen. Angesichts der insgesamt deutlich begrenzten Möglichkeiten zum Einsatz der

differenzierten Koordination in der EU-Umweltpolitik und der oben aufgezeigten Trends, dürfte sich ein verstärkter punktueller Rückgriff auf die differenzierte Integration insgesamt sowohl auf die EU-Umweltpolitik als auch auf den EU-Integrationsprozess als solchen positiv auswirken.

Die differenzierte Integration erscheint auch in einigen Bereichen der Energiepolitik als sinnvolle Ergänzung der europäischen und nationalen Politiken. Sie kann helfen, regionale oder auch strukturelle Probleme zu überwinden. Im ersten Fall ist ggf. eine europaweite Integration nicht notwendig, im zweiten könnte sie unterstützt und gefördert werden, wie die Beispiele in dieser Studie dargelegt haben.

Mit Blick auf die allgemeinen energiepolitischen Debatten, die sich jedoch nicht auf die Fragen der differenzierten Integration fokussieren und daher vor diesem Hintergrund noch vertieft analysiert werden müssten, erscheinen Bereiche wie der Ausstieg aus der Atomenergie, die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen oder die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung als politisch hoch brisant. Nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten sind hier divergierende Positionen – so etwa zwischen Deutschland und Frankreich bzgl. Atomenergie – offenbar. Damit sind diese Bereiche ein eher schwieriges Feld nicht nur für europaweite Regelungen sondern auch mit Blick auf Versuche, Themen in einzelnen Ländergruppen voran zu treiben. Eine verstärkte Zusammenarbeit nach Artikel 11 EG erscheint hier mehr als unwahrscheinlich.