



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

4. April 2019

# Ausnahmeregelungen und Anpassungen im EWR-Recht

Christian Frommelt  
Liechtenstein-Institut

[WWW.EFTA-STUDIES.ORG](http://WWW.EFTA-STUDIES.ORG)

[WWW.LIECHTENSTEIN-INSTITUT.LI](http://WWW.LIECHTENSTEIN-INSTITUT.LI)



# Übersicht

---

- Was ist differenzierte Integration (DI)?
- Wie entsteht DI im EWR und in welchem Umfang gibt es DI im EWR?
- Wie lässt sich die DI im EWR erklären?
- Schlussfolgerungen: EWR – ein Integrationsmodell auf dem Prüfstand?



# Theoretisches Konzept

Das theoretische Konzept lehnt sich an die theoretischen Grundlagen des Horizon2020-Projekts «Integrating Diversity in the EU (InDivEU)» an, an welchem das Liechtenstein-Institut partizipiert.



# Begriffe und Definitionen [I]

---

- Europäische Integration ist die Gesamtheit der formalen Regeln der Europäischen Union (EU), zu deren Einhaltung sich die Staaten verpflichten.
- Einheitliche Regeln gelten in allen EU-Staaten gleichermassen (und nur in diesen).
- Differenzierte Integration (DI) umfasst alle formalen und verbindlichen EU-Regeln, deren räumliche Gültigkeit nicht mit der Mitgliedschaft in der EU übereinstimmt.



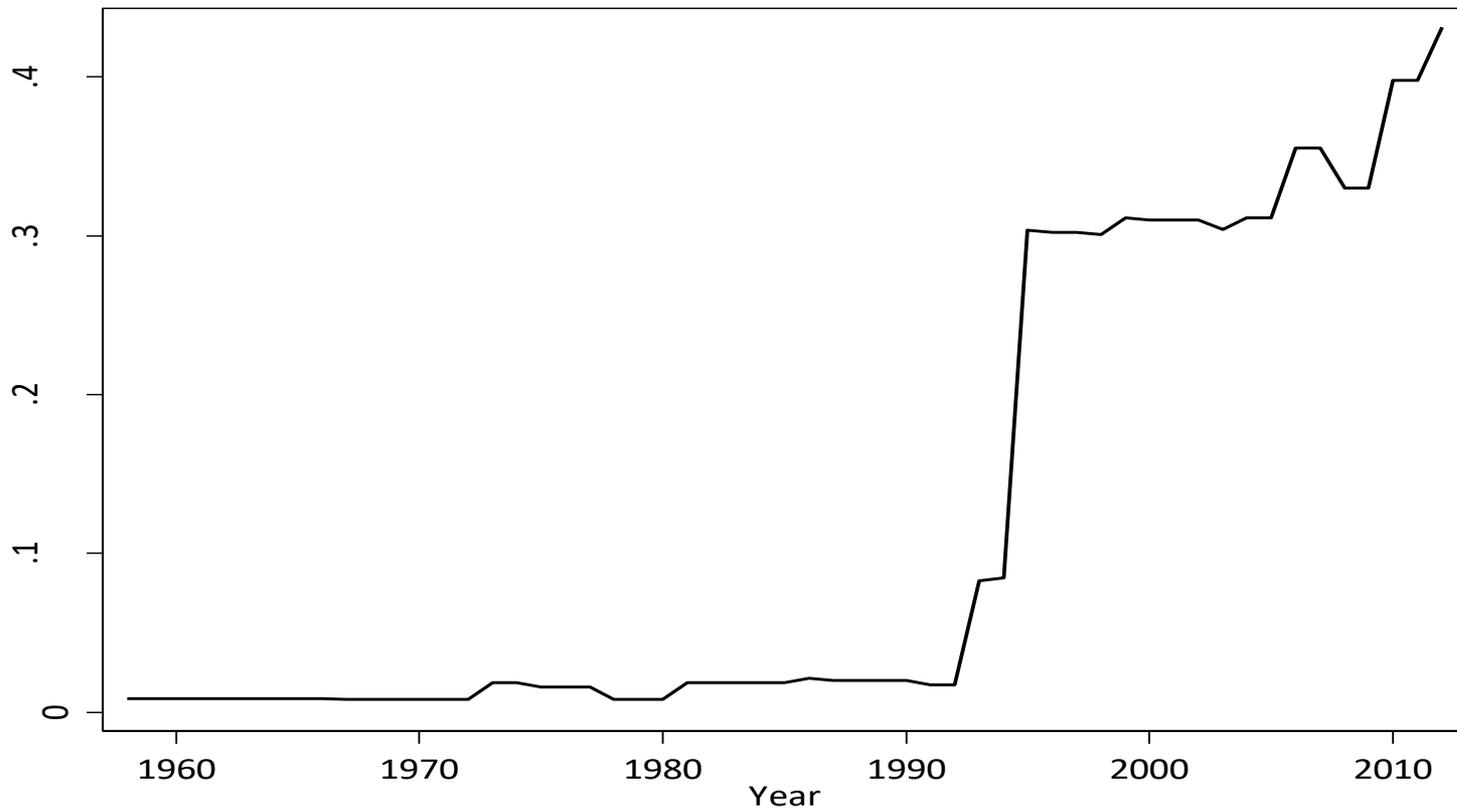
# Begriffe und Definitionen [II]

---

- Abgrenzung von *rechtlicher* Differenzierung und *faktischer* Differenzierung:
  - Minimum-Harmonisierung
  - Non-Compliance
  - Soft law (wie z. B. Offene Methode der Koordinierung)
- Interne DI: Mindestens ein EU-Mitgliedstaat ist für einige Zeit rechtlich von einer EU-Regel ausgenommen.
- Externe DI: EU-Regeln sind in mindestens einem Nicht-EU-Mitgliedstaat rechtlich verbindlich.



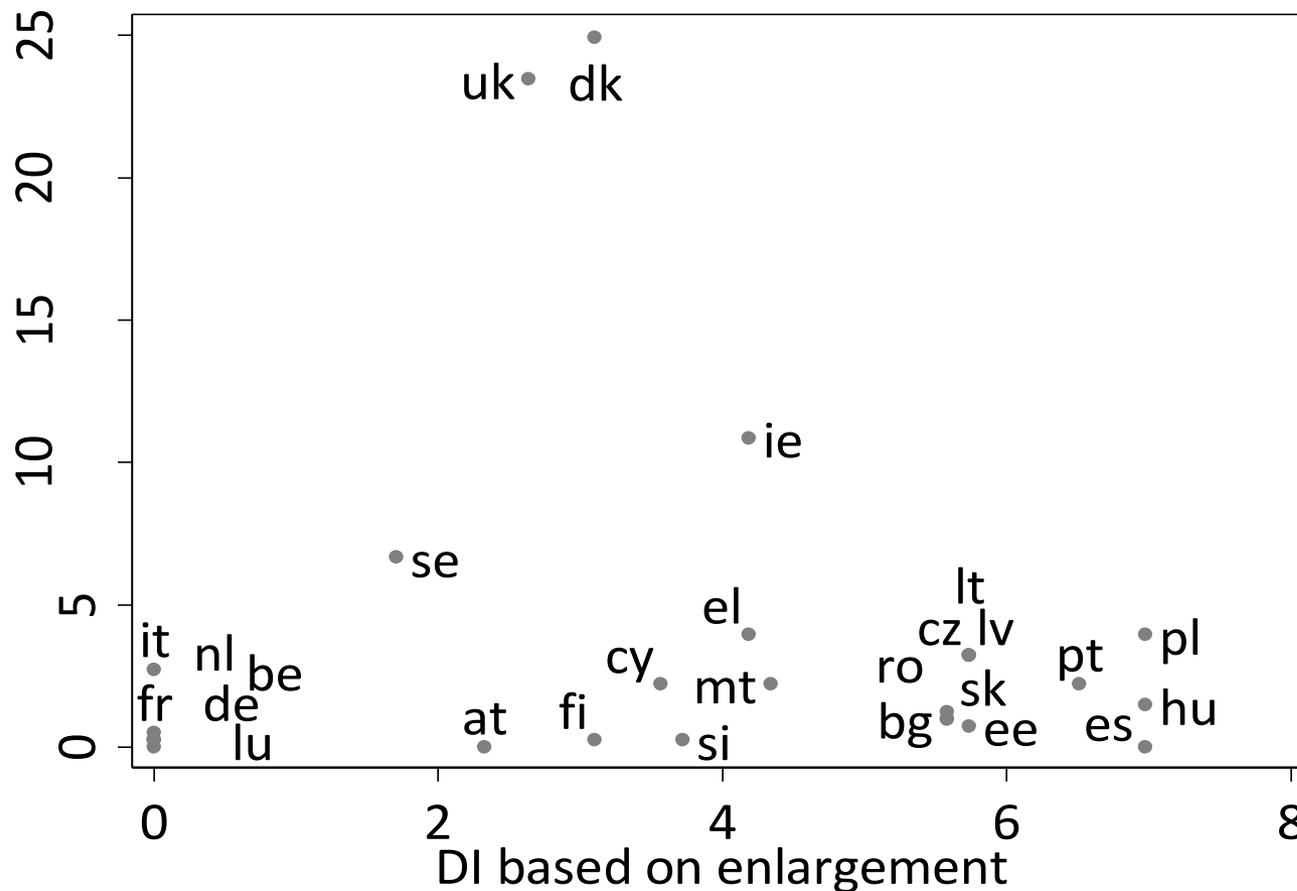
# DI nach Vertragsartikel im Zeitverlauf



Quelle: Schimmelfennig, F. & Winzen, T. (2014). Instrumental and constitutional differentiation in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 52(2): 354–370.



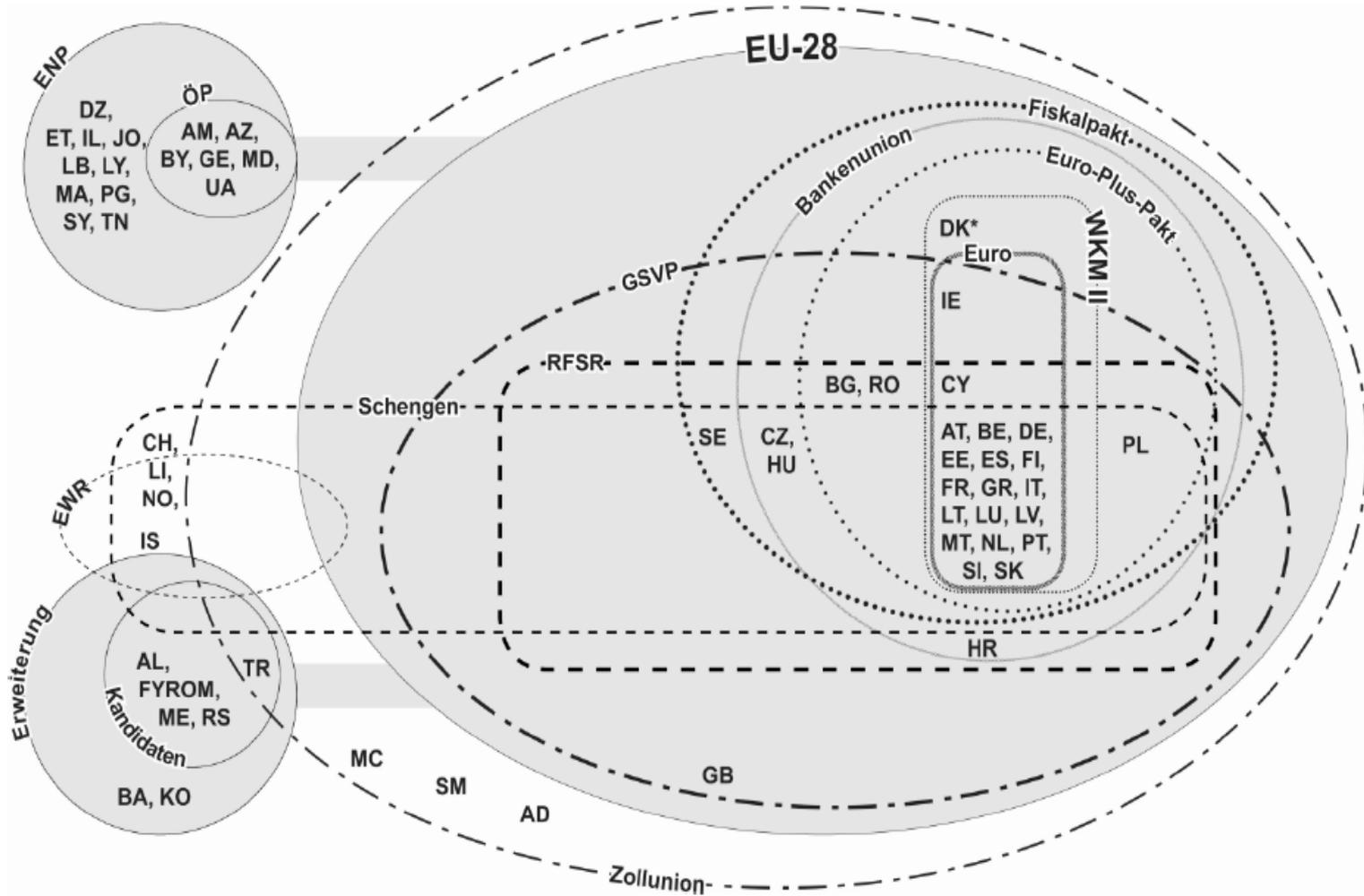
# DI nach Mitgliedstaaten und Ursprung



Quelle: Schimmelfennig, F. & Winzen, T. (2014). Instrumental and constitutional differentiation in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 52(2): 354–370.



# System differenzierter Integration



Quelle: Tekin, Funda (2016). Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, integration 39:3, 183-197.)



# Verortung des EWR

---

- Weitreichendste und am stärksten institutionalisierte Abkommen der EU mit einem Nicht-Mitgliedstaat
- Vier Grundfreiheiten, Wettbewerbspolitik sowie horizontale und flankierende Politiken
- Zwei-Pfeiler-Strukturen mit diversen Sonderregeln zur Kompetenzverteilung innerhalb der beiden Pfeiler
- Völkerrechtliches Abkommen aber unterschiedliche Governance-Modi mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die nationalstaatliche Entscheidungsautonomie



# Aktuelle und mögliche zukünftige Modelle externer Differenzierung

	bilateral deep economic integration		Multilateral deep economic integration	
	narrow	broad	narrow	broad
static	ENP 'hub-and-spoke' model	<b>Swiss sectoral model</b>		
partly dynamic	Turkish customs union model Small-sized States absorption model	<i>Turkish customs union model 2.0?</i> ENP 'hub-and-spoke' model 2.0?	Energy Community European Common Aviation Area	<i>ENP variable geometry NEC?</i>
dynamic	<b>Swiss association air transport and Schengen/ Dublin</b>	<i>Swiss sectoral model with institutional umbrella agreement?</i>		<b>EEA two-pillar model</b>  <i>EEA two-pillar model 2.0?</i>  <i>Small-sized States absorption model with multilateral framework association?</i>

Source: Sieglinde Gstöhl (2015). Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?, *Journal of European Public Policy*, 22:6, 854-870



# EWR und DI

---

- Klassisches Verständnis von DI
  - Alle in das EWR-Abkommen übernommenen Regeln sind Fälle externer DI.
    - *Damit aber keine Möglichkeit, DI innerhalb des EWR zu erfassen.*
- Spezifischer Zugang zu DI im EWR
  - Grundgesamtheit ist das EWR-relevante EU-Recht.
  - Differenziert ist eine Regel, wenn mindestens ein EWR/EFTA-Staat für einige Zeit rechtlich von diesem ausgenommen ist.
  - Abgrenzung von DI von einfachen Anpassungen, die nur die Anwendungsbedingungen eines EU-Rechtsaktes im EWR regeln.



# Typen von DI im EWR

---

- *Befristete* und *dauerhafte* Differenzierung
- *Generelle* und *länderspezifische* Differenzierung
  
- Weitere Unterscheidungen
  - Tatsächliche und potenzielle Differenzierung
  - Politikfeldspezifische, rechtsaktspezifische und regelspezifische Differenzierung



# Entstehung von DI im EWR

- Nicht-Übernahme eines EWR-relevanten EU-Rechtsaktes
  - Bisher noch nie vorgekommen
- Sektorale Anpassung ('opt-out') in einem Anhang oder Protokoll zum EWR-Abkommen
  - Z. B. Liechtensteins Sonderlösung im Personenverkehr oder die Suspendierung von Anhang I EWR-Abkommen
- Spezifische Anpassung ('opt-out') zu einem in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechtsakt
  - Siehe Folgefolie
- Aufhebung der Umsetzungspflicht eines Rechtsaktes durch die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA)
  - Siehe Implementationsdatenbank der ESA
- Verzögerte Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen
  - EWR-relevanter EU-Rechtsakt verbindlich für EU-Staaten bevor er verbindlich für EWR/EFTA-Staaten ist



# Beispiele für länderspezifische DI

## Country specific DI (permanent)

- **32003R0450**: Regulation (EC) No 450/2003 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2003 concerning the labour cost index (OJ L 69, 13.3.2003, p. 1).
  - *The provisions of the Regulation shall, for the purposes of the present Agreement, be read with the following adaptation:*
  - **This Regulation shall not apply to Liechtenstein'**

## Country specific DI (temporary)

- **32001R2560**: Regulation (EC) No 2560/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2001 on cross-border payments in euro (OJ L 344, 28.12.2001, p. 13).
  - *The provisions of the Regulation shall, for the purposes of the present Agreement, be read with the following adaptation:*
  - **Credit institutions authorised in Liechtenstein shall be exempted from the obligations provided for in Article 3 of the Regulation until 1 July 2005.'**



# Beispiel für länderspezifische DI analog zu EU

## Potential permanent country specific DI (as in the EU)

- **31999L0032**: Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC
  - *The provisions of the Directive shall, for the purposes of the present Agreement, be read with the following adaptation:*
  - In Article 4(2), the words "Iceland, for the whole or part of its territory," shall be inserted after the word "territory,"

## Article 4 (2) of Council Directive 1999/32/EC

2. By way of derogation from paragraph 1, Spain, for the Canary Islands, France, for the French Overseas Departments, Greece, for the whole or part of its territory, and Portugal, for the archipelagoes of Madeira and Azores may authorise the use of gas oils for marine use with a sulphur content in excess of the limits set out in paragraph 1.



# Beispiel für generelle DI

## General DI (permanent)

**32005L0035:** Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements (OJ L 255, 30.9.2005, p. 11), as corrected by OJ L 33, 4.2.2006, p. 87 and OJ L 105, 13.4.2006, p. 65.

*The provisions of the Directive shall, for the purposes of this Agreement, be read with the following adaptation:*

**The second sentence of Article 4 shall not apply.'**

## Article 4 of Directive 2005/35/EC

Member States shall ensure that ship-source discharges of polluting substances into any of the areas referred to in Article 3(1) are regarded as infringements if committed with intent, recklessly or by serious negligence. **These infringements are regarded as criminal offences by, and in the circumstances provided for in, Framework Decision 2005/667/JHA supplementing this Directive.**



# Exkurs: Anpassungen im EWR [1]

- Protokoll 1 über horizontale Anpassungen regelt Anwendung von EU-Recht im EWR-Abkommen
- Zweck ist die Vermeidung von wiederkehrenden Anpassungen
- Auszüge aus Protokoll 1
  - *„Die Bestimmungen der Rechtsakte, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen Bezug genommen wird, sind nach Massgabe des Abkommens und dieses Protokolls anzuwenden, sofern in dem jeweiligen Anhang nichts anderes bestimmt ist. (...)“*
  - Para 10, Staatsangehörige: *„Enthalten die Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, Bezugnahmen auf die Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten, so gelten diese Bezugnahmen im Sinne des Abkommens auch als Bezugnahmen auf die Angehörigen der EFTA-Staaten.“*



# Exkurs: Anpassungen im EWR [2]

---

- Anpassungen spezifizieren die Anwendungsbedingungen eines Rechtsaktes innerhalb des EWR.
- Anpassungen können sich auf den Geltungsbereich, die Institutionen sowie regulatorische Bestimmungen beziehen.
- Technische Anpassungen versus substantielle Anpassungen
  - Technische Anpassungen: keine Änderung des Anwendungsbereichs
  - *ABER: Unterscheidung nicht immer eindeutig*



# Beispiele für institutionelle Anpassungen (Übernahme der European Banking Authority (32010R1093; JCD 199/2016))

## ■ Decision-shaping rights

- “(a) The competent authorities of the EFTA States and the EFTA Surveillance Authority shall, but for the right to vote, have the same rights and obligations as the competent authorities of EU Member States in the work of the European Supervisory Authority (European Banking Authority), (...)”

## ■ Cross-pillar issues

- “(ii) as regards the EFTA States, (...) shall read as follows:  
“Decisions by the EFTA Surveillance Authority shall, without undue delay, be adopted on the basis of drafts prepared by the Authority at its own initiative or at the request of the EFTA Surveillance Authority.”

## ■ Two-pillar issues

- “(s) In Article 38, as regards the EFTA States: (...)  
(ii) the words “the Council” shall read “the Standing Committee of the EFTA States”;
- *EU provision: “Where the Authority maintains its decision, the Council shall take a decision, by a majority of the votes cast, (...)”*



# Resultate der empirischen Analysen

Die Resultate basieren auf einer Analyse aus dem Jahr 2016 und werden derzeit aktualisiert. Erste Vergleiche zeigen keine relevante Veränderungen.



# Ausmass der rechtlichen Integration der EWR/EFTA-Staaten

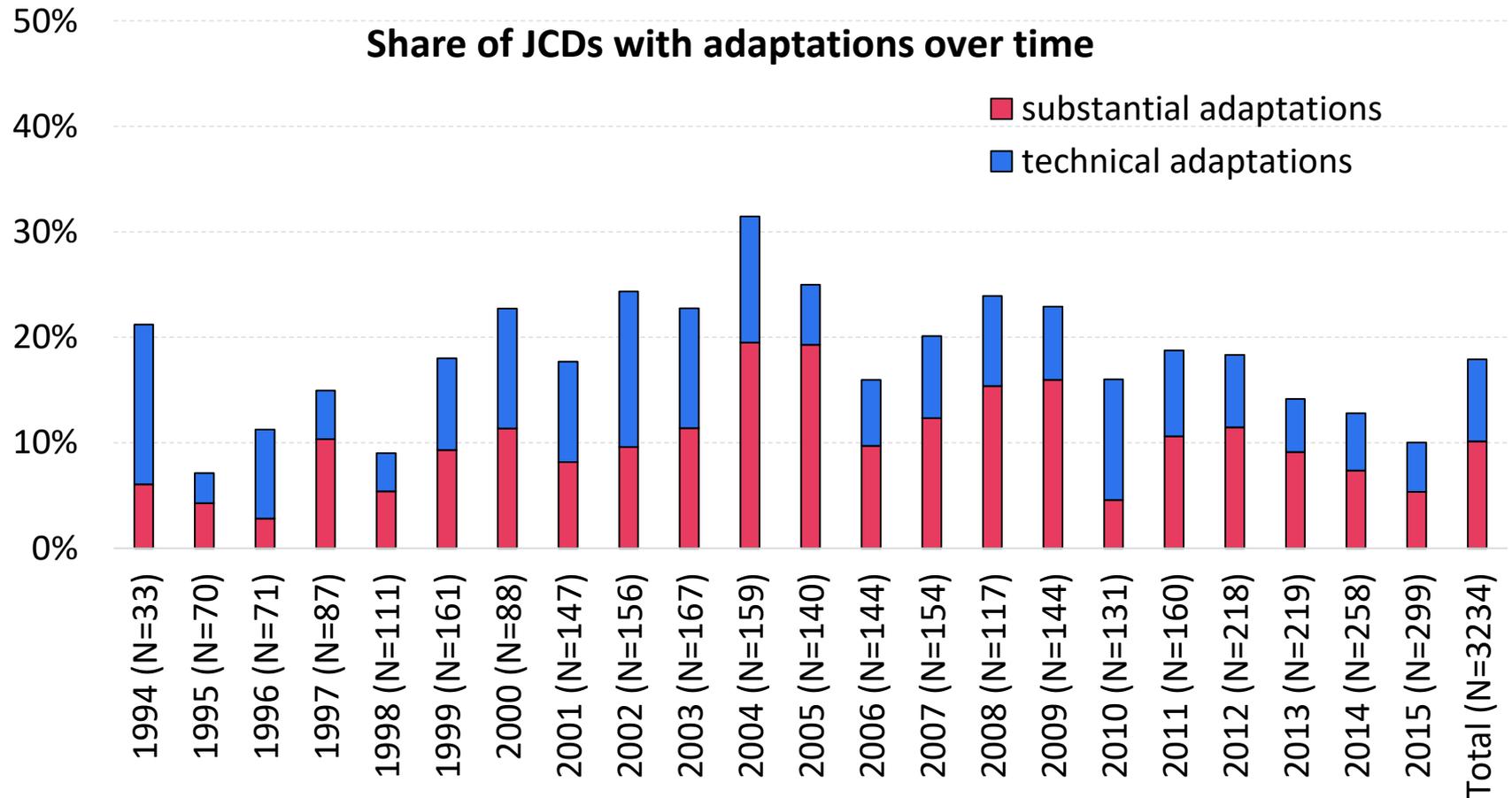
## *Anteil des in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechts*

- 11 Prozent aller Verordnungen und Richtlinien die zwischen 1994 und 2015 durch die EU verabschiedet wurden (inklusive «amending law», Stand 31.12.2016).
- 20 Prozent aller Verordnungen und Richtlinien, welche in der EU am 31.12.2015 in Kraft waren (exklusive «amending law»).
- 22 Prozent aller Verordnungen und Richtlinien, die zwischen 1994 und 2015 durch den Rat der EU (und das EU-Parlament) verabschiedet wurden (inklusive «amending law», Stand 31.12.2016).
- 50 Prozent aller Verordnungen und Richtlinien, die durch den EU-Rat (und das EU-Parlament) erlassen wurden und am 31. Dezember 2012 in Kraft waren (nur Basisrechtsakte (strikte Auslegung)).

*Schlussfolgerung: Ausmass der rechtlichen Integration der EWR/EFTA-Staaten ist schwer zu beziffern, aber insgesamt geringer als oft vermutet, da stark regulierte Bereiche wie Agrarpolitik und Aussenhandelspolitik nicht Teil des EWR sind.*



# Anpassungen im Übernahmebeschluss (JCD)

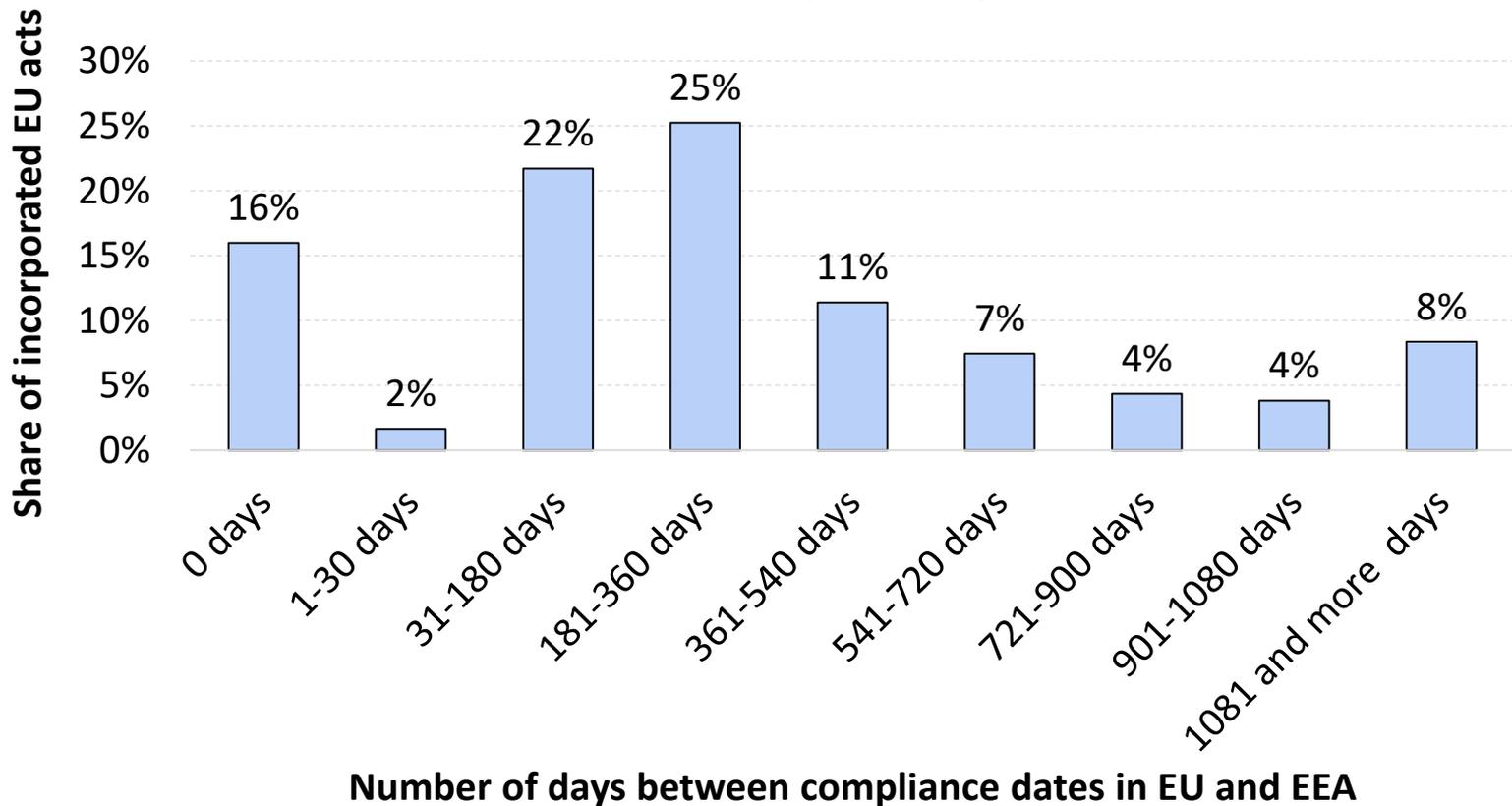


Quelle: Frommelt, C. (2017): In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)



# Verzögerte Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen

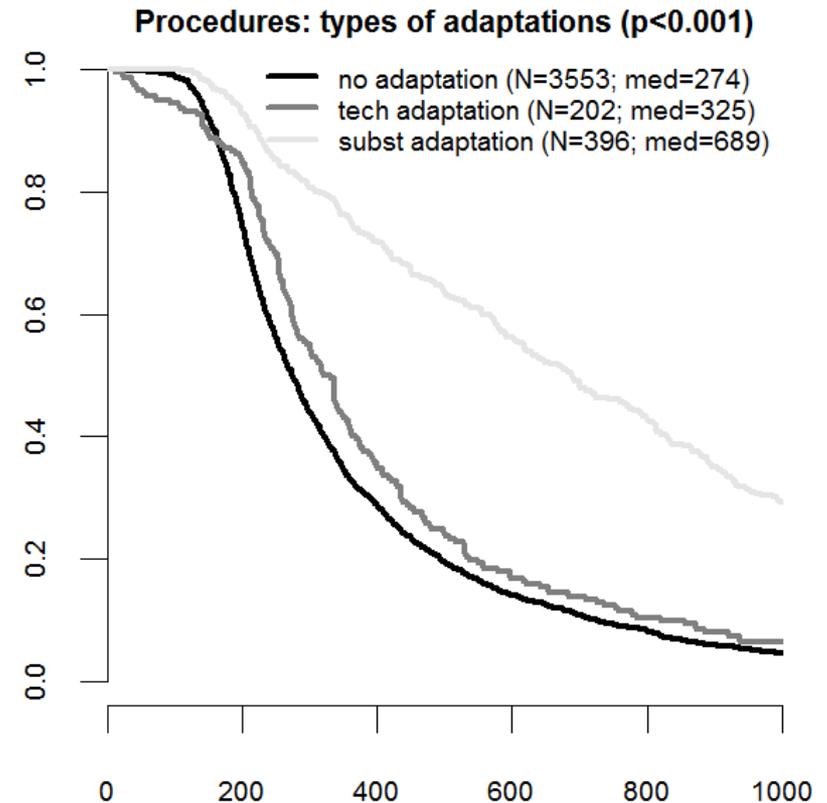
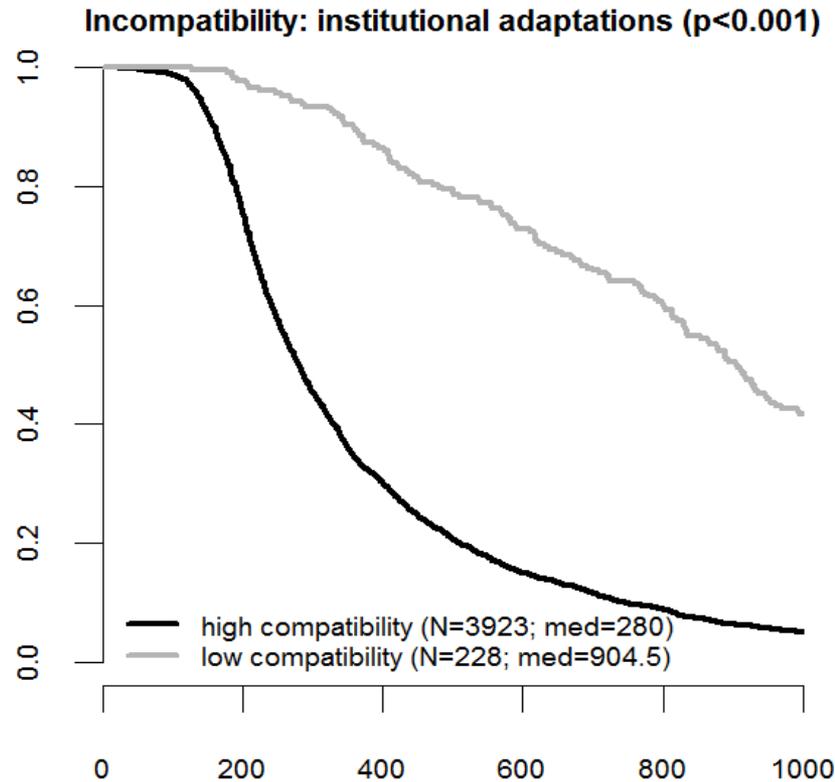
Share of EU acts with different compliance dates in the EU and the EEA (N=4573)



Quelle: Frommelt, C. (2017): In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)



# Übernahmegeschwindigkeit von Rechtsakten mit und ohne Anpassungen

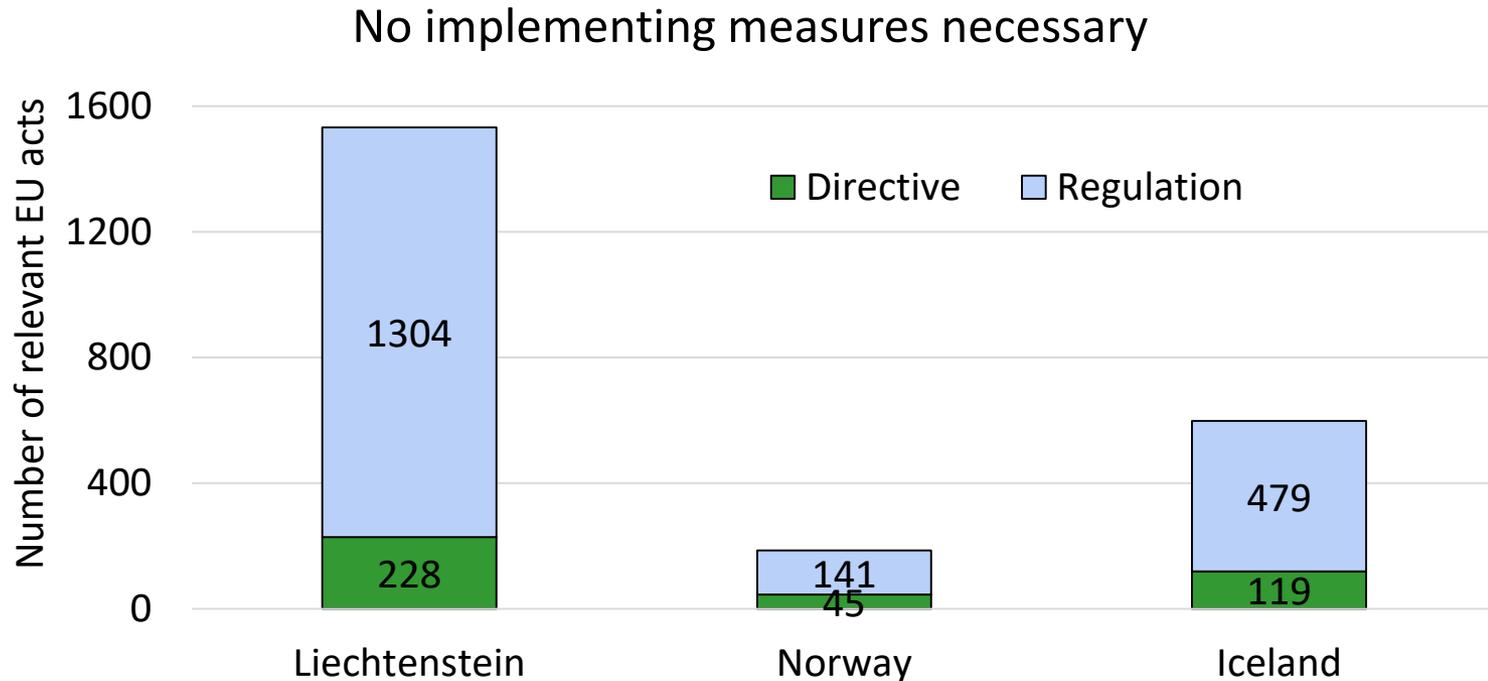


Note: 1995-2015 (JCD); 1994-2014 (EU acts); EU acts awaiting incorporation were not considered  
X-axis: days; y-axis: percent.

Quelle: Frommelt, C. (2017): In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)



# Implementationsstatus von EU-Rechtsakten gemäss EFTA-Überwachungsbehörde (März 2017, N=3794)



Quelle: Eigene Erhebung basierend auf Implementationsdatenbank der ESA

No implementation of directives and regulations incorporated into the EEA Agreement:

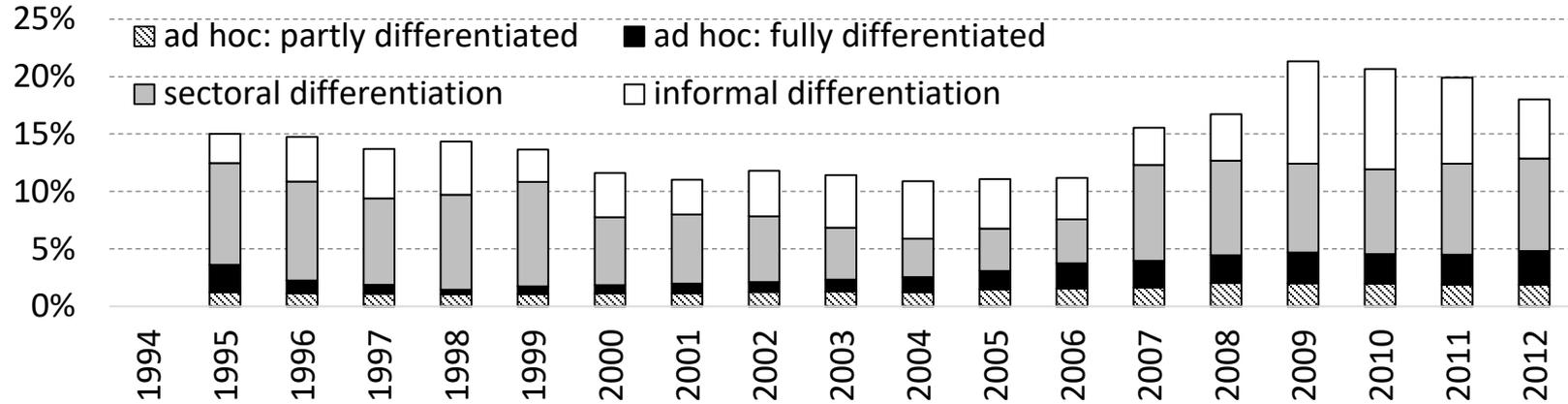
- Iceland 15.8%
- Liechtenstein 40.4%
- Norway 4.9%;



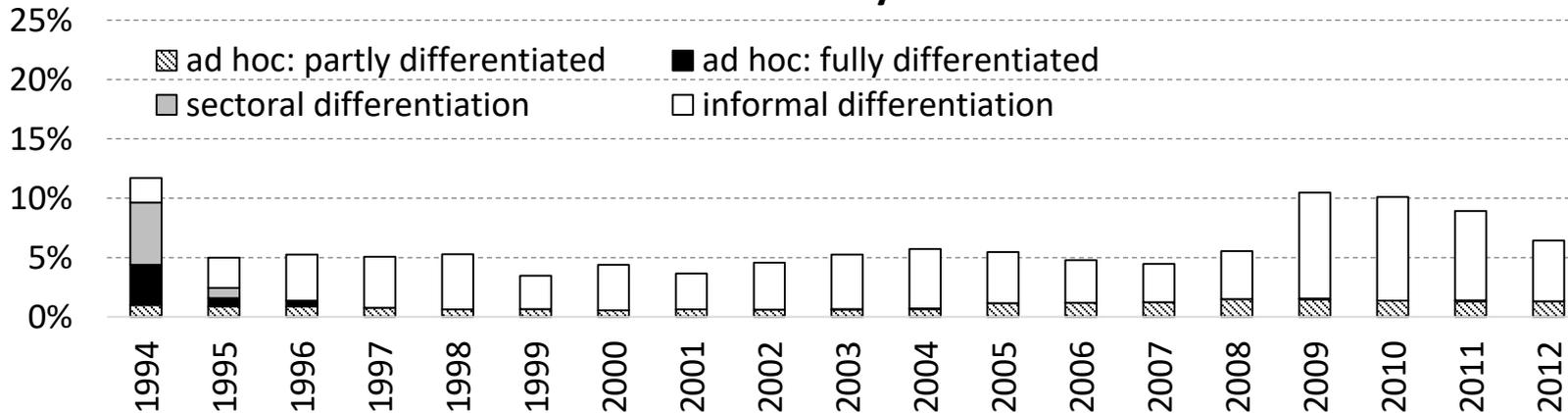
# Anteil differenzierter Rechtsakte für Liechtenstein und Norwegen per 31. Dezember des jeweiligen Jahres

Share of incorporated EU acts from total number of EU acts in force in the EU

## Liechtenstein



## Norway

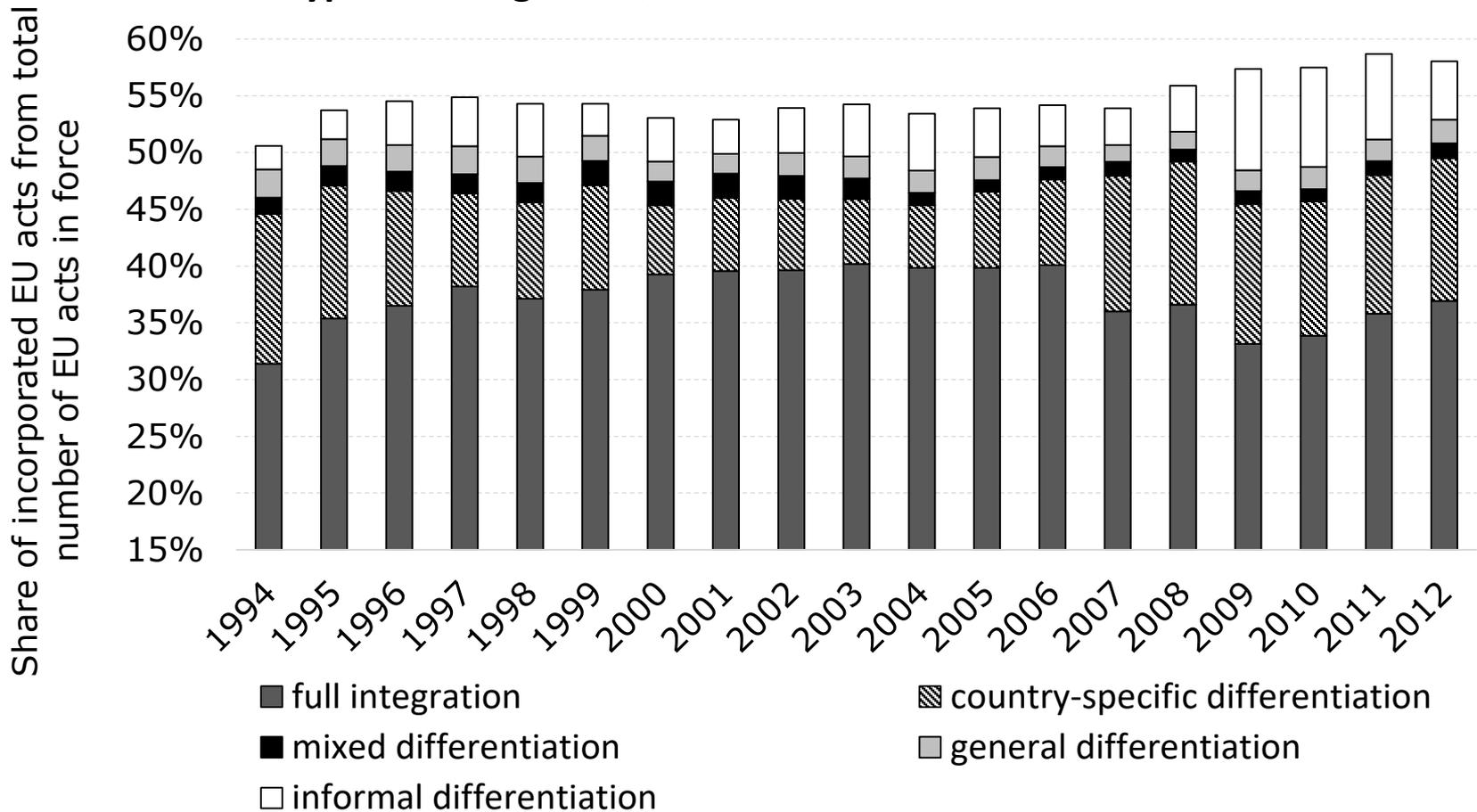


Quelle: Frommelt, C. (2017): In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)



# Anteil differenzierter Rechtsakte im EWR per 31. Dezember des jeweiligen Jahres

Types of integration/differentiation of the EEA EFTA states



Quelle: Frommelt, C. (2017): In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)



# Erklärungen für DI im EWR



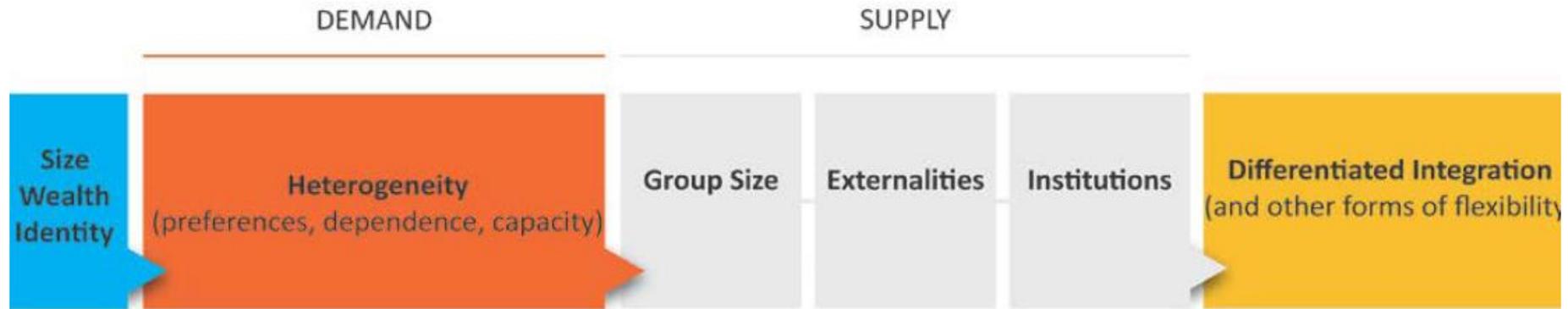
# Muster von DI im EWR

	Materielle DI	Institutionelle DI	Prozessbasierte DI
Räumlicher Geltungsbereich	Länderspezifisch	Alle EWR/EFTA-Staaten	Alle EWR/EFTA-Staaten
Zeitlicher Geltungsbereich	Temporär/ permanent	Meist permanent	Temporär
Typus	Sektoral/ ad hoc	Sektoral/ ad hoc	Informell
Ursache	Heterogene materielle Präferenzen und Kapazitäten innerhalb der EWR/EFTA-Staaten oder zur EU	Unterschiedliche Integrationsprinzipien und damit Institutionen und Geltungsbereich von EU und EWR	Institutionelle Komplexität des EWR → <i>systemimmanent bei dynamischer externer DI</i>
Analyse	Reduktion/Vermeidung der mit EU-Rechtsakt verknüpften Anpassungskosten	Erhalt der Zwei-Pfeilerstruktur bzw. der ihr zugrunde liegenden Prinzipien (Sicherung Autonomie der EWR/EFTA-Staaten)	Resultat der fehlenden Einbindung der EWR/EFTA-Staaten in EU-Policy-Making → <i>eigenständiges EWR-Decision-Making</i>



# Nachfrage und Angebot von DI

- Warum wird DI nachgefragt?
- Unter welchen Bedingungen wird die Nachfrage nach DI realisiert?



# Nachfrage nach DI: Besonderheiten im EWR

---

- Materielle Differenzierung
  - Kleinststaatlichkeit Liechtensteins
  - Regionalunion Schweiz-Liechtenstein
  - Spezifische (regulatorische) Interessen der EWR/EFTA-Staaten – z. B. Lebensmittel (Island), Maritime Politik (Norwegen)
- Institutionelle Differenzierung
  - Unterschiedlicher Grad der politischen Integration von EU und EWR
  - Unterschiedlicher Geltungsbereich von EU und EWR



# Angebot von DI: Besonderheiten im EWR

## Grundsätzliche Einordnung

- EWR = Binnenmarkt -> stark beschränktes Angebot von DI in der EU (im Vergleich zu anderen Politikfeldern wie z. B. «core-state-power»)

## ABER: Angebot von DI im EWR höher, weil ...

- Geringe Externalität bei DI für EWR/EFTA-Staaten
  - EWR/EFTA-Staaten unbedeutend für Funktionsweise des Binnenmarktes
  - Ausnahmen für EWR/EFTA-Staaten schaffen nicht ein Präjudiz
- «Geringe» Verhandlungsmacht der EU
  - EU im Umgang mit EWR/EFTA-Staaten stark Konsens-orientiert
  - Unklares Wording und fehlende Praxis von Artikel 102 (Suspendierung bei Nicht-Übernahme)
- Institutionalisierte Normen (insbesondere bei informeller DI)
  - Europäisierung der EWR/EFTA-Staaten als Kompensation für DI
  - Kontinuierlicher Dialog zwischen EU und EWR/EFTA als Massnahme der «Vertrauensbildung»



# Schlussfolgerungen



# Zusammenfassung [1]

---

- Kein automatischer Übernahmeprozess von EU-Recht in das EWR-Abkommen
  - Teils starke Verzögerungen
- Grosse Mehrheit der Rechtsakte (ca. 85 %) wird ohne Anpassung übernommen
  - EWR-Recht aber dennoch deutlich differenzierter als EU-Recht
  - Besonders viele Ausnahmen für Liechtenstein
  - Ausnahmen für Norwegen nur zu Beginn der EWR-Mitgliedschaft
  - später vor allem Nachvollzug ähnlicher Ausnahmen für andere EU-Staaten



# Zusammenfassung [2]

---

- Systemimmanente DI aufgrund der hohen institutionellen Komplexität
  - Prozessbasierte DI
- Nachfrage nach DI bestimmt durch fehlende Kapazitäten (Liechtenstein) sowie unterschiedliche Integrationsprinzipien (EU/EWR)
  - DI für Liechtenstein stark an Kleinräumigkeit gekoppelt
- Angebot von DI bestimmt durch geringe Externalitäten (Funktionsweise von EU-Binnenmarkt nicht gefährdet)



# EWR – Ein Integrationsmodell auf dem Prüfstand?

- EWR weitreichendste Abkommener EU mit einem Drittstaat
  - Tatsächliche rechtliche Integration der EWR/EFTA-Staaten deutlich geringer als diejenige der EU-Staaten
  - Institutionen notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für das gute Funktionieren des EWR
- Im EWR zeigen sich spezifische Formen und Mechanismen differenzierter Integration, die sich in der EU nicht beobachten lassen.
  - Risiko für sich selbst generierende DI höher im EWR als in der EU
- EWR wirkte zentrifugal und zentripetal
  - Zentrifugal: prozessbasierte DI und EWR-spezifische institutionelle DI
  - Zentripetal: Insgesamt Erhalt Integrationsniveau seit 1994; Trotz institutioneller DI verschiedene Vertiefungsschritte





LIECHTENSTEIN-INSTITUT

**Besten Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!**

**[www.efta-studies.org](http://www.efta-studies.org)**

**[www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)**



# Aktuelle und mögliche zukünftige Modelle externer Differenzierung

	bilateral deep economic integration		Multilateral deep economic integration	
	narrow	broad	narrow	broad
static	ENP 'hub-and-spoke' model	<b>Swiss sectoral model</b>		
partly dynamic	Turkish customs union model	<i>Turkish customs union model 2.0?</i>	Energy Community	<i>ENP variable geometry NEC?</i>
	Small-sized States absorption model	ENP 'hub-and-spoke' model 2.0?	European Common Aviation Area	
dynamic	<b>Swiss association air transport and Schengen/ Dublin</b>	<i>Swiss sectoral model with institutional umbrella agreement?</i>		<b>EEA two-pillar model</b>  <i>EEA two-pillar model 2.0?</i>  <i>Small-sized States absorption model with multilateral framework association?</i>

Source: Sieglinde Gstöhl (2015). Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?, *Journal of European Public Policy*, 22:6, 854-870

