



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.3.2007
KOM(2007) 140 endgültig

GRÜNBUCH

Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele

{SEK(2007) 388}

GRÜNBUCH

Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Die EU ist weltweit führend, wenn es darum geht, für ökologische Nachhaltigkeit einzutreten und insbesondere gegen den Klimawandel vorzugehen. Das hat sich erst jüngst wieder durch die Annahme eines energie- und klimapolitischen Pakets¹ bestätigt, das bei der Frühjahrstagung des Europäischen Rates unterstützt wurde² und mit dem die EU erneut ihr Bestreben deutlich gemacht hat, in der Union wie auch auf internationaler Ebene gegen den Klimawandel vorzugehen, die ökologische Nachhaltigkeit zu fördern, die Abhängigkeit von externen Ressourcen zu verringern und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaften zu sichern. Dringende Maßnahmen sind erforderlich, um den Verlust an Artenvielfalt aufzuhalten, gefährdete natürliche Ressourcen zu schonen und die öffentliche Gesundheit zu schützen.

Ohne Interventionen der öffentlichen Hand und ohne ein starkes Engagement aller Akteure sind diese ehrgeizigen Ziele nicht zu erreichen. Die EU setzt sich in zunehmendem Maße für ökonomische oder marktwirtschaftliche Instrumente (*market-based instruments* - MBI) wie indirekte Steuern, gezielte Subventionen und handelbare Emissionsrechte ein, mit denen diese politischen Ziele flexibel und kostenwirksam erreicht werden können³. Auch im Sechsten Umweltaktionsprogramm (6. UAP) und in der erneuerten Strategie für nachhaltige Entwicklung⁴ sowie in der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung⁵ wurde für einen verstärkten Einsatz marktbasierter Instrumente plädiert.

Mit dem vorliegenden Papier soll eine Debatte über den verstärkten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Gemeinschaft eröffnet werden. Entsprechend der Ankündigung im Aktionsplan zur Energieeffizienz⁶ untersucht das Grünbuch Möglichkeiten,

¹ Insbesondere: Mitteilung der Kommission „Eine Energiepolitik für Europa“ - KOM(2007) 1 vom 10.1.2007 - und Mitteilung der Kommission „Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius. Der Weg bis 2020 und darüber hinaus“ - KOM(2007) 2 vom 10.1.2007.

² Europäischer Rat vom 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen der Präsidentschaft.

³ Neben den in diesem Papier diskutierten marktwirtschaftlichen Instrumenten werden andere wichtige marktwirtschaftliche Instrumente im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eingesetzt (d.h. die Agrarumweltmaßnahmen der Politik der ländlichen Entwicklung) sowie bei Maßnahmen in den Umwelt- und Energiesektoren in der Kohäsionspolitik. Wenn die MBI mit staatlichen Beihilfen verbunden sind, müssen sie den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen, und die Kommission muss gemäß Artikel 88 EG-Vertrag darüber informiert werden. Eine Überarbeitung der gemeinschaftlichen Leitlinien über staatliche Beihilfen für den Umweltschutz ist zur Zeit im Gange. Daher wird in diesem Grünbuch nicht auf Fragen der Beurteilung staatlicher Beihilfen eingegangen.

⁴ ABl. L 242 vom 10.9.2002 und Ratsdokument 10917/06 vom 26.6.2006.

⁵ Empfehlung 2005/601/EG des Rates vom 12. Juli 2005 zu den Grundlagen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005-2008).

⁶ KOM(2006) 545.

mit Hilfe der Richtlinie für Energiebesteuerung weiterzukommen. Dazu wird die angekündigte Überarbeitung der Richtlinie in Gang gesetzt⁷. In diesem Sinne passt das Grünbuch in den Rahmen, der durch neue integrierte Energie- und Klimaagenda⁸ gesetzt wird, in dem marktwirtschaftliche Instruments und Steuerpolitik im allgemeinen eine entscheidende Rolle bei der Erreichung der Politikziele der Gemeinschaft spielen werden. Außerdem werden Optionen für eine intensivere Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente in verschiedenen umweltpolitischen Bereichen auf Gemeinschaftsebene und nationaler Ebene untersucht.

2. ANWENDUNG MARKTWIRTSCHAFTLICHER INSTRUMENTE IN DER POLITIK DER GEMEINSCHAFT

2.1. Marktwirtschaftliche Instrumente als Mittel der Politik

Aus wirtschaftlicher Sicht lässt sich der Einsatz marktbasierter Instrumente damit begründen, dass sie Marktversagen kostenwirksam korrigieren können. Ein Marktversagen ist dann gegeben, wenn Märkte entweder gänzlich fehlen (bspw. haben Umweltgüter den Charakter öffentlicher Güter) oder wenn die wahren oder sozialen Kosten von Wirtschaftstätigkeit nicht hinreichend berücksichtigt werden. In dem Fall sind Interventionen der öffentlichen Hand zur Korrektur des Marktversagens gerechtfertigt. Im Vergleich zu ordnungsrechtlichen und administrativen Ansätzen haben MBI den Vorteil, dass sie Marktsignale nutzen, um einem Marktversagen zu begegnen.

Ob es sich um die Beeinflussung von Preisen (durch Steuern oder Anreize) oder um die Festlegung von absoluten Mengen (Emissionshandel) oder Mengen pro Outputeinheit handelt, marktbasierende Instrumente berücksichtigen Unterschiede zwischen Unternehmen. So wird Flexibilität geschaffen, die eine beträchtliche Reduzierung der Kosten für Umweltverbesserungen ermöglicht⁹. MBI sind jedoch kein Allheilmittel für sämtliche Probleme. Sie benötigen ein klares Regelwerk und werden häufig mit anderen Instrumenten kombiniert. Wenn das richtige Instrument gewählt und entsprechend konzipiert wird, haben MBI¹⁰ einige Vorteile gegenüber ordnungspolitischen Instrumenten aufzuweisen:

- Sie verbessern Preissignale, indem sie externen Kosten und Nutzen von Wirtschaftstätigkeit einen Wert zumessen, so dass die Wirtschaftsakteure diese berücksichtigen und ihr Verhalten entsprechend ändern können, um ökologische und andere Negativwirkungen zu reduzieren und Positivwirkungen zu verstärken¹¹.

⁷ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51); die Richtlinie wurde zuletzt angepasst durch die Richtlinien 2004/74/EG und 2004/75/EG (ABl. L 157 vom 30. April 2004, S. 87 und S. 100).

⁸ Wie durch den Europäischen Rate vom 8./9. März 2007 unterstrichen.

⁹ Siehe Mitteilung der Kommission „*Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen – Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik*“ - KOM(2000) 576 vom 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576 vom 20.9.2000. Aus OECD-Studien geht zunehmend die Effizienz marktwirtschaftlicher Instrumente hervor. Siehe: *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies*, 2001.

¹¹ Diese Vorstellung findet ihren Ausdruck in Zielen wie „den richtigen Preis festsetzen“, „Internalisierung externer Kosten“ oder „das Angebot an nicht gehandelten Umweltleistungen ausweiten“.

- Sie bieten der Industrie mehr Flexibilität beim Hinarbeiten auf deren Ziele, so dass die Einhaltungskosten insgesamt sinken¹².
- Sie bieten Unternehmen auf längere Sicht einen Anreiz, technologische Innovationen einzuführen, um nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt weiter zu reduzieren („dynamische Effizienz“).
- Sie fördern Beschäftigung, wenn sie im Rahmen einer ökologischen Steuer- oder Finanzreform eingesetzt werden¹³.

2.2. Marktwirtschaftliche Instrumente im Rahmen der EU

Die EU setzt marktwirtschaftliche Instrumente nicht nur ein, um politische Ziele zu erreichen, sondern vor allem, um Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden, die durch unterschiedliche Konzepte in den Mitgliedstaaten entstehen, um dafür zu sorgen, dass die Belastungen, die ein Sektor zu tragen hat, EU-weit die gleichen sind, und um potenziell nachteilige Wettbewerbseffekte in der EU zu überwinden. Zudem stärken gemeinsame Maßnahmen die EU im Wettbewerb gegenüber ihren Handelspartnern.

Auf EU-Ebene werden vor allem Steuern, Gebühren und handelbare Genehmigungen als marktwirtschaftliche Instrumente eingesetzt. Wirtschaftlich gesehen funktionieren sie alle ähnlich, auch wenn in einigen wesentlichen Punkten Unterschiede festzustellen sind.

Erstens bieten mengenbezogene Systeme wie handelbare Genehmigungen mehr Sicherheit hinsichtlich der Erreichung spezifischer politischer Ziele wie Emissionsgrenzen (abhängig von einer wirksamen Überwachung und Einhaltung) als rein preisbasierte Instrumente wie z.B. Steuern. Preisbasierte Instrumente bieten dagegen Sicherheit hinsichtlich der Kosten oder des Preises politischer Ziele und sind meist einfacher zu handhaben¹⁴.

Zweitens unterscheiden sie sich im Hinblick auf das Generieren von Einnahmen. Steuern (und in geringerem Umfang Gebühren) werden zunehmend als Lenkungsinstrument eingesetzt, aber sie generieren auch Einnahmen. Handelbare Genehmigungen können Einnahmen generieren, wenn sie von der öffentlichen Hand versteigert werden. Solche Systeme, bei denen Genehmigungen versteigert werden, ähneln deshalb einer Steuer (unterschiedliche Regelungs- und Einhaltungsmerkmale). Dagegen sind Gebühren, die üblicherweise für eine bestimmte Leistung oder für entstehende Kosten gezahlt werden, daher nicht flexibel genug, um im öffentlichen Haushalt als eine derartige Einnahme verwendet zu werden.

Die genannten Aspekte haben sich in erheblichem Maße darauf ausgewirkt, wie und in welchen Bereichen die EU marktwirtschaftliche Instrumente auf Gemeinschaftsebene einsetzt. Eingeführt wurden Instrumente wie der EU-Emissionshandel (*Emission Trading Scheme*, EU-ETS)¹⁵, die Richtlinie für Energiebesteuerung und im Verkehrssektor die

¹² Siehe EEA, Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study, 2005. Diese Studie der EEA vergleicht Ansätze verschiedener Mitgliedstaaten und zeigt, dass mit Hilfe marktwirtschaftlicher Instrumente Umweltziele kostengünstiger erreicht werden können.

¹³ Siehe Mitteilung der Kommission „Europäische Werte in der globalisierten Welt“ - KOM(2005) 525 vom 20.10.2005.

¹⁴ Siehe KOM(200) 576.

¹⁵ Da die Kommission zurzeit eine umfassende Auswertung der Erfahrungen mit dem EU-ETS vorbereitet, wird hier auf diese Regelung nicht weiter eingegangen.

Eurovignette-Richtlinie¹⁶. Diese Aspekte sind zu berücksichtigen, wenn die EU marktwirtschaftliche Instrumente weiterhin auf Gemeinschaftsebene so einsetzen will, dass sie jeweils in dem am besten geeigneten Bereich optimal genutzt werden können, ohne dass es dabei zu Überschneidungen kommt. Grundsätzlich sollten Beschlussvorschriften der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen. Durch die vorgeschriebene Einstimmigkeit in Steuerfragen unterscheidet sich die Besteuerung als Instrument jedoch in einigen Punkten von anderen Instrumenten¹⁷.

Welche Optionen bestehen in welchen Bereichen für die weitere Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente auf der EU- oder der nationalen Ebene?

Können marktwirtschaftliche Instrumente so eingesetzt werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit gefördert wird und die Verbraucher, insbesondere Bürger mit niedrigem Einkommen, nicht über Gebühr belastet werden, während gleichzeitig Einnahmen für die öffentlichen Haushalte entstehen?

Sollte die EU die Besteuerung für weitere politische Zwecke der Gemeinschaft (über fiskalische Ziele hinaus) aktiver verfolgen? Wäre das die richtige Antwort auf die globalen Herausforderungen und die fiskalischen Erfordernisse der nationalen Haushalte?

2.3. Wachstum, Beschäftigung und eine saubere Umwelt – Gründe für ökologische Steuerreformen

Die EU setzt sich mit Nachdruck für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung ein, und sie fördert die Agenda für Wachstum und Beschäftigung. Eine ökologische Steuerreform (ÖSR), bei der die Steuerlast von negativen Wohlfahrtseffekten (z.B. Besteuerung von Arbeit) auf positive Wohlfahrtseffekte (z.B. Besteuerung umweltschädigender Aktivitäten wie Ressourcenverbrauch oder Verschmutzung) verlagert wird, kann eine Win-Win-Option sowohl für die Umwelt als auch für die Beschäftigung darstellen¹⁸. Gleichzeitig verlangt eine langfristige Steuerverlagerung relativ stabile Einnahmen aus der umweltbezogenen Steuerbemessungsgrundlage¹⁹.

Durch eine ökologische Steuerreform können mögliche wettbewerbsverzerrende Wirkungen ökologischer Steuern auf bestimmte Bereiche abgeschwächt werden. Wenn die entsprechenden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden, können solche Wirkungen gegenüber einseitigen Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten noch weiter reduziert werden. Eine Senkung der Arbeitsbesteuerung oder der Sozialbeiträge, die vor allem Haushalten mit geringerem Einkommen zugutekommt, kann ebenfalls mögliche regressive Effekte von Umweltsteuern ausgleichen. Angesichts der Alterung der Bevölkerung und

¹⁶ Richtlinie 1999/62/EG (ABl. L 187 vom 20.7.1999), geändert durch die Richtlinie 2006/38/EG (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 8).

¹⁷ Trotz einiger flexibler institutioneller Lösungen, die im EG-Vertrag vorgesehen sind, wie die verstärkte Zusammenarbeit.

¹⁸ Darauf ist die Kommission bereits 1993 in ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ - KOM(93) 700, Kapitel 10 - und später in ihrer Mitteilung zu einem europäischen Sozialmodell und in einem Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission zu den Zusammenhängen zwischen beschäftigungs- und umweltpolitischen Maßnahmen eingegangen - siehe KOM(2005) 525 und SEK(2005) 1530. Ex-post Untersuchungen aus den nordischen Ländern sowie die Ergebnisse modellbasierter Studien zeigen die Existenz beider Arten positiver Effekte.

¹⁹ Der Zusammenhang zwischen Einnahmenerzielung und dem Anreizeffekt der Besteuerung wird im Arbeitsdokument der Dienststellen weiter untersucht.

wachsenden Drucks auf die öffentlichen Ausgaben sowie der Globalisierung, die eine Besteuerung von Kapital und Arbeit erschwert, kann die Verlagerung der Steuerlast von direkter Besteuerung auf den Konsum, vor allem auf umweltschädlichen Konsum, auch aus fiskalischer Sicht erheblichen Nutzen bringen.

Die Mitgliedstaaten können nicht nur umweltschädigendes Verhalten durch Besteuerung einschränken, sondern auch steuerliche Anreize wie Subventionen einsetzen, um umweltfreundliches Verhalten zu fördern und um Innovation, Forschung und Entwicklung zu erleichtern, sofern öffentliche Mittel zunächst auf andere Weise generiert werden (z.B. durch Besteuerung umweltschädigenden Verhaltens) oder die Ausgaben gesenkt werden (z.B. durch Abschaffung umweltschädlicher Subventionen). Dieser Ansatz erscheint besonders bedeutsam im Kontext der ehrgeizigen Ziele der Klima- und Energieagenda der EU, vor allem, um die Verminderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20% bis 2020, das verpflichtende Ziel eines Anteils von 20% erneuerbarer Energieträger in der Energieerzeugung und von 10% für Biokraftstoffe zu erreichen.

Nach Auffassung der Kommission müssen sich die **Mitgliedstaaten** zunächst um Ausgewogenheit zwischen Anreizen und Negativanreizen in ihrem Steuersystem bemühen und dabei auf allgemeine fiskalische Zwänge und fiskalische Neutralität achten. Sie würde es aber begrüßen, wenn die gemeinsame Steuerpolitik diese Ausgewogenheit fördern würde (siehe Kapitel 3).

Der strukturierte Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über ihre besten Verfahrensweisen im Bereich der MBI allgemein und der ökologischen Steuerreform insbesondere könnte verbessert werden. Während spezialisierte Strukturen in einigen Bereichen existieren, so steht kein übergreifendes Forum hierzu zur Verfügung. In diesem Zusammenhang könnte daher die Einrichtung eines MBI-Forums eine Option sein.

Sollte die EU ökologische Steuerreformen auf nationaler Ebene aktiver unterstützen?

Wie könnte die Kommission solche Reformen am besten erleichtern? Könnte sie beispielsweise einen Prozess oder ein Verfahren zur Koordinierung bereitstellen?

Wäre die Einrichtung des genannten MBI-Forums hilfreich, um einen Austausch über Erfahrungen/beste Verfahrensweisen in Bezug auf eine ökologische Steuerreform zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern? Wie könnte es optimal organisiert werden? Wie sollte es zusammengesetzt sein, um möglichen Überlappungen mit bestehenden Strukturen zu vermeiden?

Wie kann die bestehende Notwendigkeit zur Senkung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit in vielen Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Innovationsförderung und der Unterstützung von Forschung und Entwicklung verknüpft werden, um so eine Verlagerung hin zu einer "grüneren" Wirtschaft zu erreichen? Wie kann das erreicht werden bei gleichzeitiger Einhaltung von Haushaltsneutralität? Wäre eine deutliche Verlagerung der Steuern hin zu umweltschädlichen Aktivitäten die richtige Antwort?

2.4. Reform umweltschädlicher Subventionen

Viele Subventionen nicht nur wirtschaftlich und sozial ineffizient sind, sondern haben auch Nachteile für die Umwelt und die menschliche Gesundheit²⁰. Sie können auch die Wirkung marktwirtschaftlicher Instrumente für Umwelt- oder Gesundheitszwecke aushebeln und die Wettbewerbsfähigkeit generell behindern²¹. Obwohl eine Reform oder Abschaffung an sich gerechtfertigt ist, würde für sie auch sprechen, dass öffentliche Mittel für eine ökologische Finanzreform frei werden könnten²². Die Kommission will mit den Mitgliedstaaten an der Reform umweltschädlicher Subventionen sowohl auf Gemeinschafts- als auch auf nationaler Ebene arbeiten. Ein Dialog mit allen Interessierten wird wichtig sein, um sicherzustellen, dass alle Aspekte berücksichtigt werden. Der Europäische Rat hat die Kommission aufgefordert, bis 2008 einen Fahrplan für die Reform in jedem einzelnen Bereich aufzustellen²³.

Wie kann nach nationaler Erfahrung der Prozess der Reform umweltschädlicher Subventionen am besten vorangebracht werden?

3. OPTIONEN FÜR DIE WEITERE ANWENDUNG VON MBI ZUR BEEINFLUSSUNG DES ENERGIEVERBRAUCHS

Energie steht zur Zeit an der Spitze der gemeinschaftlichen Prioritäten, da sie für die ökologische Nachhaltigkeit ebenso wie für die Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit eine große Herausforderung darstellt. Um den europäischen Energieverbrauch nachhaltiger, sicherer und wettbewerbsfähiger zu machen, fordert die Kommission mehr Effizienz im Energieverbrauch und die Mobilisierung von umweltfreundlicheren Energiere Ressourcen sowie Investitionen in neue Technologien und Innovation. Diese Ziele wurden jüngst von den EU Staats- und Regierungschefs in Form der integrierten Klima- und Energieagenda unterstützt. Finanz- und insbesondere Steuerpolitik und die weitere Ausgestaltung des EU-ETS werden eine wichtige Rolle bei der Erreichung dieser Ziele spielen.

Obwohl sie in erster Linie dem Binnenmarkt dient, kommt die gemeinschaftliche Steuerpolitik, und insbesondere die Energieproduktsteuerrichtlinie in diesem Zusammenhang ins Spiel. Die Richtlinie legt gemeinsame Regeln für die Besteuerung des Energieverbrauchs fest und integriert Umwelt- und Energieziele. Traditionell trägt Energiebesteuerung zu den Zielen der Energieeffizienz, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit bei.

²⁰ Vgl. z.B. OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform, 2005, und die dort zitierte Literatur.

²¹ Die OECD (1998) definiert umweltschädliche Subventionen als ‘all kinds of financial supports and regulations that are put in place to enhance the competitiveness of certain products, processes or regions, and that, together with the prevailing taxation regime, (unintentionally) discriminate against sound environmental practices.’

²² Hierauf wurde auch in der erneuerten EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung hingewiesen.

²³ Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Dokument des Rates 10917/06 vom 26.6.2006.

3.1. Erneuerung und Entwicklung der Richtlinie zur Energiebesteuerung

Die Energiebesteuerung bietet das Potenzial, um in der EU die Anreizfunktion der Besteuerung zur Förderung eines energieeffizienteren und umweltfreundlicheren Energieverbrauchs mit der Möglichkeit zur Generierung von Einnahmen zu kombinieren²⁴.

Der jetzige eher flexible und allgemeine Ansatz der Richtlinie zur Energiebesteuerung trägt nicht in allen Fällen dazu bei, dass tatsächlich die Ziele der Energieeffizienz und umweltfreundlicher Energieverbrauch in die Harmonisierung auf EU-Ebene integriert werden. Die Energiebesteuerung sollte vielleicht enger mit den relevanten politischen Zielen der EU verknüpft werden.

Eine Option könnte sein, die Mindeststeuersätze der Gemeinschaft in energie- und umweltbezogene Elemente (oder Entsprechungen) zu unterteilen, die sich auf nationaler Ebene in Form einer Energiesteuer und einer Umwelt-(Emissions-)steuer wiederfinden würden. Diese Lösung würde sich an dem bestehenden Ansatz in der Energiebesteuerung orientieren, würde ihn jedoch kohärenter machen und gleichzeitig den Umweltaspekt genauer fassen.

Um eine effektiveren und einheitlicheren Anreiz für einen effizienten Energieverbrauch zu gewährleisten, ohne Verzerrungen zwischen den Energieprodukten zu verursachen, sollten alle Brennstoffe zunächst nach ihrem **Energiegehalt** einheitlich besteuert werden, was den bestehenden Ansatz im Bereich der Heizstoffe und für Elektrizität weiter entwickeln würde. Zusätzlich würde berücksichtigt, dass bei der Verbrennung der verschiedenen Brennstoffe unterschiedliche Emissionen entstehen: In der Besteuerung könnten dann auch die **Umweltaspekte** von Energie berücksichtigt werden (Einteilung in Treibhausgase und andere Emissionen). Nach diesem Ansatz könnte eine Steuerdifferenzierung zugunsten umweltfreundlicherer und vor allem erneuerbarer Energiequellen automatischer und direkter erfolgen als in der jetzigen Situation. Neben anderen Aufgaben würde die Energiebesteuerung damit explizit die Vorteile von erneuerbaren Energien aus Sicht von Umweltschutz und Versorgungssicherheit anerkennen.

Mehrere Aspekte sind zu berücksichtigen, die im Arbeitspapier der Kommission weiter untersucht werden, insbesondere:

- Brennstoffe und Kraftstoffe werden traditionell unterschiedlich besteuert, da die Unverzichtbarkeit von Wärmeerzeugung berücksichtigt wird. Dementsprechend ließen sich auch andere Gründe für eine weitere Differenzierung der Besteuerung je nach Verwendungszweck anführen.
- Die CO₂-Emissionen, die bei einem Großteil der Elektrizitätserzeugung entstehen, sind bereits in den EU-ETS einbezogen, während Elektrizitätserzeugung im Prinzip von der Energiebesteuerung ausgenommen ist, im Einklang mit der Energiesteuerrichtlinie. Ein zusätzliches umweltpolitisches Element in Form von Steuern, das auf die gleichen ökologischen Aspekte abzielt, die vom EU-ETS abgedeckt werden, erscheint in diesem speziellen Fall nicht angemessen

²⁴ Drei Viertel der Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern fällt aus Energiesteuern an. (siehe das Arbeitsdokument der Dienststellen).

Die Kommission will sich mit diesen Aspekten bei einer möglichen Revision der Richtlinie zur Energiebesteuerung weiter befassen.

Sollte bei der Überarbeitung der Richtlinie zur Energiebesteuerung die Verbindung zu ihren politischen Zielen deutlicher herausgestellt werden insbesondere in den Bereichen Energie und Umwelt? Würde dies die Energiebesteuerung zu einem wirksameren Instrument machen, das besser die Anreizwirkungen der Besteuerung mit der Fähigkeit zur Einnahmenerzielung verknüpft?

Ist der beste Weg hierfür eine Untergliederung der Mindeststeuersätze nach Energie- und Umweltaspekten? Was spricht für oder gegen einen solchen Ansatz und was sind seine wichtigsten praktischen Aspekte? Wäre der Umweltanreiz durch die Energiesteuer ausreichend und angemessen, um die Ziele der Energiepolitik im Bereich von Biokraftstoffen widerzuspiegeln, einschließlich der Einführung von Marktanreizen für Biokraftstoffe der zweiten Generation?

Ist eine zusätzliche Besteuerung für die übrigen Umweltaspekte der Elektrizitätserzeugung erforderlich (falls vorhanden)? Reicht der vorgeschlagene Ansatz aus, um die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen zu fördern? Was sind die Auswirkungen eines solchen gemeinschaftlichen Rahmens für Elektrizität aus Kernenergie (in Anbetracht der unterschiedlichen nationalen Konzepte für den Einsatz von Kernenergie) ?

3.2. Interaktion der Energiebesteuerung mit anderen marktwirtschaftlichen Instrumenten, insbesondere dem EU-ETS

Von den verschiedenen marktwirtschaftlichen Instrumenten der Gemeinschaft in den Bereichen Energie, Verkehr und Umwelt dürften die Energiesteuern wohl am stärksten bereichsübergreifend sein und direkt mit allen anderen Instrumenten interagieren.

Bei der Überarbeitung der Richtlinie zur Energiebesteuerung könnten all diese Aspekte berücksichtigt werden, indem die Aspekte, die durch eine harmonisierte Besteuerung abgedeckt werden, geklärt würden. In der Praxis würde die explizite Identifizierung eines Umweltelements in den Mindeststeuersätzen (differenziert zwischen Treibhausgas- und anderen Emissionen) bedeuten, dass die Energiesteuer andere marktwirtschaftliche Instrumente auf EU-Ebene besser ergänzt.

Der EU-ETS wird bei Emissionen aus bestimmten Verbrennungs- und Industrieanlagen praktiziert, während Energiesteuern auf die *Brennstoffnutzung*²⁵ erhoben werden, wobei die energieintensivsten Bereiche (zurzeit vom EU-ETS erfasst) in einer bedeutenden Zahl von Fällen außen vor bleiben. Nach Meinung der Kommission sollte diese Regel weiter geprüft werden, um festzustellen, ob Bereiche, die in den EU-ETS einbezogen sind, aus dem Anwendungsbereich des Umweltelements der Richtlinie zur Energiebesteuerung ausgeklammert werden könnten, wenn ihre klimarelevante Wirkung vom EU-ETS erfasst wird (die relevanten Umweltaspekte der Mindeststeuersätze würden dann nicht mehr für sie gelten, während das energiebezogene Element und weitere Umweltelemente bleiben würde).

²⁵ Vor allem gelten Energiesteuern normalerweise nicht für Energieprodukte (und Elektrizität), die als Grundstoff in Industrieverfahren eingesetzt werden, und nicht für Energieprodukte, die zur Produktion von Energieprodukten (üblich in Raffinerien) oder zur Elektrizitätserzeugung eingesetzt werden. Dieses Ergebnis wird durch verschiedene Techniken erreicht. Zu Details vgl. Artikel 2(4), 14(1)(a) und 21(3) sowie (6) der Energiesteuerrichtlinie.

Andererseits wäre bei Unternehmen, die zu klein sind, um sich am Emissionshandel zu beteiligen, oder die aus anderen Gründen nicht teilnehmen, die beitere Anwendung des Verursacherprinzips durch das umweltbezogene Element der Mindeststeuersätze gewährleistet. Diese Regeln könnten sowohl auf die Industrie als auch auf den Luftverkehr wirksam angewandt werden.

Der Ausschluss von mit dem EU-ETS erfassten Umweltwirkungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie zur Energiebesteuerung könnte eine praktikable Lösung sein, mit der auch das Problem potenzieller Überschneidungen zwischen den beiden Instrumenten gelöst wäre, während die übrigen Ziele der Energiebesteuerung weiter verfolgt würden. Bei dieser Lösung könnten auch Schwierigkeiten vermieden werden, die von unterschiedlichen Aspekten des EU-ETS und der Energiebesteuerung herrühren (EU-ETS: einheitlicher Preis in der EU, der aber im Zeitverlauf schwanken kann; Energiebesteuerung: unterschiedliche Preise, da die Mitgliedstaaten ihre Steuersätze oberhalb der Mindestsätze selbst festsetzen können, dafür aber im Zeitverlauf eher stabile Preise). Jedoch sollte jeder Schritt hin zu einer solchen Lösung gründlich analysiert werden, vor allem falls der Anwendungsbereich des EU-ETS signifikant erweitert würde.

Jede Lösung muss aber in einer globalen Perspektive gesehen werden. Es wird zunehmend auf globaler Ebene anerkannt, dass Umweltschutz in wirtschaftliche Entscheidungen integriert werden muss, um so eine langfristig nachhaltige Entwicklung zu sichern. Dies wird zu einer erweiterten Anwendung von MBI durch nationale Behörden führen, und deren Nutzung sollte auf globaler Ebene gefördert werden. Die EU sollte einen aktiven Dialog mit anderen Ländern führen, um so die Nutzung von marktwirtschaftlichen Instrumenten zu fördern, die eine kostenwirksame Erreichung von Politikzielen gestatten.

Solange dies nicht der Fall ist und die EU und Drittländer unterschiedlich hohe Kohlenstoffsteuern erheben oder andere Methoden zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (wie den ETS) anwenden, müssen entsprechende Anreize geboten werden, um die Handelspartner der EU dazu zu bewegen, dass sie die Emission von Treibhausgasen durch wirksame Maßnahmen eindämmen. Die Durchführbarkeit aller Maßnahmen zu diesem Zweck sollte analysiert werden. Inzwischen hat bereits eine Debatte über Mechanismen zum Kohlenstoffausgleich, etwa in Form eines Grenzausgleichs, eingesetzt. Dabei bestehen natürlich rechtliche und technische Grenzen, die genau geprüft werden müssen.

Wären die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie zur Energiebesteuerung und der vorgeschlagene Ansatz für ihren Anwendungsbereich die beste Lösung, um Kohärenz zwischen der Richtlinie und dem EU-ETS zu gewährleisten? Kann dieses Ziel auch mit anderen Optionen erreicht werden?

Welche potenziellen Optionen sollten geprüft werden, um die notwendigen Anreize für die Handelspartner der EU zu schaffen, damit sie wirksame Maßnahmen gegen Treibhausgasemissionen ergreifen?

4. OPTIONEN FÜR DIE WEITERE ANWENDUNG VON MBI IN DER UMWELTPOLITIK

4.1. Eindämmung der Umweltauswirkungen des Verkehrs

Der Verkehr trägt in erheblichem Maße zur Luftverschmutzung und zu den CO₂-Emissionen bei, und die Emissionen nehmen weiter zu. So verursachte 2004 der Straßenverkehr 22 % der gesamten CO₂-Emissionen. Flug- und Schiffsverkehr waren für etwa 3-4 % der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Die Emissionen des Flugverkehrs haben besonders schnell zugenommen: von 1990 bis 2004 um 86 %. Auf EU-Ebene werden einige MBI eingesetzt, um die erheblichen negativen Umweltauswirkungen der verschiedenen Verkehrsmittel einzudämmen. Auf nationaler und lokaler Ebene werden verschiedene MBI mit unterschiedlichen Konzepten angewandt und weiterentwickelt.

Es gab in jüngster Zeit mehrere Initiativen der Kommission und anderer Institutionen zur Eindämmung von Verkehrsemissionen. Die Einführung eines CO₂-abhängigen Elements in die Steuerbemessungsgrundlage der jährlichen Kfz- und der Zulassungssteuern im Vorschlag der Kommission zu Steuern auf Personenkraftwagen²⁶ würde die Käufer von Kraftfahrzeugen veranlassen, Energieeffizienz und CO₂-Ausstoß bei der Kaufentscheidung mit zu berücksichtigen. Zusammen mit den Rechtsvorschriften zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen²⁷ und zur Energiebesteuerung würde diese Richtlinie dann dazu beitragen, dass die EU ihre Ziele zur Eindämmung des Klimawandels durch eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Kraftfahrzeugen erreicht. Im Kontext der bevorstehenden Überprüfung des EU-ETS hat die Europäische Rat die Kommission aufgefordert, die mögliche Erweiterung des Anwendungsbereiches des ETS auf einige andere Sektoren einschließlich des landgestützten Verkehrs zu untersuchen.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Flugverkehrsemissionen in den Emissionshandel (ETS) der EU einzubeziehen. Bis 2008 will sie einen Vorschlag zu den Stickoxidemissionen vorlegen²⁸.

Im Schifffahrtssektor wurde die Evaluierung von Vorschlägen zur Förderung von Schiffen mit niedrigen Emissionen als eines der Ziele der zukünftigen Meerespolitik erwähnt²⁹. Bei der Konzeption von MBI für den diesen Bereich ist genau darauf zu achten, dass sie nicht mit den Bestimmungen zur Abgabenerhebung im Rahmen des Seerechtsabkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) kollidieren³⁰. Weitere Kernfragen wie rechtliche und politische Erfordernisse, geografische Differenzierung und Überwachungs- und Einhaltungsmechanismen müssen geprüft werden, um spezifische Vorschläge zur Förderung eines Schiffsverkehrs mit geringen Emissionen zu entwickeln.

²⁶ KOM(2005) 261 vom 5.7.2005.

²⁷ Siehe Mitteilung der Kommission „Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen“ - KOM(2007) 19 vom 7.2.2007. Die Kommission führt zur Zeit auch eine Studie zu Wegen zur Verbesserung der Effizienz von LKW bei Treibhausgasemissionen durch.

²⁸ KOM(2006) 818 vom 20.12.2006.

²⁹ Vgl. das Grünbuch Die künftige Meerespolitik der Europäischen Union: eine europäische Vision für Ozeane und Meer - KOM(2006) 275. Ein Konsultationsprozess bis zum 30.6.2007 ist im Gange.

³⁰ Weitere Einzelheiten dazu enthält eine Studie von 2004:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf.

Welche MBI wären am besten zur Eindämmung von Schiffsemissionen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Seeschiffsverkehrs geeignet? Wie lassen sie sich am besten gestalten?

Außer den CO₂-Emissionen verursacht der Straßenverkehr Luftverschmutzung durch SO₂, NO_x und Feinstaub sowie Lärm und Staus. Zusätzlich zu teilweise harmonisierten jährlichen Kfz-Steuern für Schwerlastfahrzeuge wurde mit der Eurovignette-Richtlinie ein Rahmen zur Abgabenerhebung für das transeuropäische Straßennetz geschaffen. Deutschland und Österreich haben entfernungsabhängige Infrastrukturabgaben für den Schwerlastverkehr eingeführt. Auch wenn durchschnittliche Gebühren nur Infrastrukturkosten decken können und damit externe Kosten ausgeklammert sind, müssen die Mitgliedstaaten ab 2010 ihre Gebühren nach Euro-Emissionsklassen differenzieren. Weitere Differenzierungen zur Eindämmung von Umweltschäden und Verkehrsüberlastung sind möglich. Wenn bei solchen Abgabensystemen die Differenzierung von Umweltschäden in die Gesamtkosten integriert würde, würde dies zu einer effizienteren Nutzung der Infrastruktur führen³¹. Die Kommission soll nach Untersuchung aller Optionen, einschließlich von Umwelt-, Lärm-, Ballungs- und Gesundheitskosten, ein allgemein anwendbares, transparentes und umfassendes Modell für die Bewertung aller externen Kosten vorlegen als Grundlage für zukünftige Berechnungen von Infrastrukturabgaben. Dieses Modell soll durch eine Folgenabschätzungsanalyse der externen Kosten für alle Transportmodi und eine Strategie für eine schrittweise Einführung des Modells für alle Transportmittel ergänzt werden³².

Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erlauben es den Mitgliedstaaten auch, Infrastrukturabgaben auf den Schienenverkehr entsprechend den externen Umweltauswirkungen zu modulieren. Dies darf nicht das Gebührenaufkommen für den Infrastrukturmanager insgesamt erhöhen, solange anderen konkurrierenden Verkehrsmitteln keine vergleichbaren Gebühren für diese Umweltkosten tragen müssen³³.

Wie können Infrastrukturabgaben unter Berücksichtigung von Erwägungen hinsichtlich Umweltkosten am besten für alle Verkehrsmittel angewandt werden? Sollte dieses Modell auf alle Verkehrsmittel angewandt werden oder spezifische Aspekte jedes Verkehrsmittels berücksichtigen? Wie weit sollte die Eurovignette-Richtlinie in diesem Zusammenhang genutzt werden?

Einige europäische Städte wie London und Stockholm haben lokale Gebührensysteme eingeführt, um die Verkehrsbedingungen zu verbessern, und unter anderem die Überlastung im Stadtverkehr zu reduzieren³⁴. Nach den letzten Auswertungen ist dieses Ziel auch erreicht worden. Die Durchschnittsgeschwindigkeit ist gestiegen, während sich die Emissionen (Feinstaub, NO_x und CO₂) und der Energieverbrauch des Straßenverkehrs in den gebührenpflichtigen Zonen verringert haben³⁵. Auch auf nationaler Ebene, z.B. im Vereinigten Königreich und in Deutschland, wird über eine Ausweitung der Gebührenerhebung auf alle Straßen zur Reduzierung der Überlastung debattiert. Die

³¹ Außerhalb der EU wird dieser Ansatz in der Schweiz verfolgt, wo Abgabensysteme für Schwerlastfahrzeuge auch die externen Umweltkosten einbeziehen. Aus ökonomischer Sicht sollten Infrastrukturabgaben an die externen Kosten und an Strecken und Fahrtzeiten angepasst werden, um die Effizienz der Infrastrukturnutzung zu verbessern.

³² Artikel 1.9 der Richtlinie 2006/38/EG vom 17. Mai 2006.

³³ Richtlinie 2001/14/EG vom 26. Februar 2001 und KOM(2001) 370.

³⁴ In der überarbeiteten Eurovignette-Richtlinie wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten solche Regelungen einführen können (Artikel 9).

³⁵ Siehe EEA 2006, S. 57.

Kommission wird vorhandene Netze zum Informationsaustausch weiterhin unterstützen und die Notwendigkeit für Unterstützungsmaßnahmen auf EU-Ebene im Rahmen des Grünbuchs zum städtischen Nahverkehr 2007 prüfen.

4.2. Einsatz von MBI gegen Verschmutzung und zur Ressourcenschonung

Die EU fordert im Rahmen ihrer umweltthematischen Strategien die Mitgliedstaaten auf, Steuern und andere MBI anzuwenden. Die Mitgliedstaaten nutzen diese Möglichkeiten, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Sie haben inzwischen Erfahrungen mit verschiedenen Konzepten gesammelt. Abgesehen von ökologischen Erwägungen könnte eine Harmonisierung auf EU-Ebene in den Fällen erforderlich sein, die eine grenzüberschreitende Dimension haben, in denen zunehmend eine Besteuerung auf nationaler Ebene erfolgt und die sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken können.

4.2.1. Wasser

Ein nachhaltiges Wassermanagement ist unbedingt erforderlich. Mit der Wasserrahmenrichtlinie³⁶ (WRRL) wurde ein umfassender rechtlicher Rahmen geschaffen. Danach müssen die Mitgliedstaaten bis 2010 eine Wasserpreispolitik einführen, mit der die effiziente Wassernutzung gefördert werden soll. Das bedeutet, dass alle Nutzer die Kosten (einschließlich externer Umwelt- und Ressourcenkosten) nach dem Verursacherprinzip tragen, das in einigen Fällen noch nicht voll angewandt wird³⁷. Die Mitgliedstaaten sollen 2009 über die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmungen in ihren Plänen für ein Wassermanagement in Flusseinzugsgebieten Bericht erstatten.

Einige Mitgliedstaaten erheben bereits Steuern oder Gebühren auf die Entnahme von Grundwasser und/oder Oberflächenwasser oder auf den Wasserverbrauch. Dadurch sind Verbrauch, Verluste und Verunreinigung zurückgegangen. Die Kommission hält MBI für notwendig, um die Bestimmungen der WRRL einzuhalten. Sie wird die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in diesen Fragen im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie fortsetzen, wie es mit der Gruppe der Wasserdirektoren der zuständigen nationalen Behörden vereinbart worden ist.

Wie kann die Kommission die Umsetzung der Wasserpreispolitik, wie sie in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen ist, am wirksamsten gewährleisten? Welche Optionen könnten untersucht werden, um die Verbindung zwischen Investitionen in nationale Wasserprojekte und der Einführung entsprechender Wasserpreise zu verstärken, um Anreize für die Nutzer zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden?

4.2.2. Abfallmanagement

Durch Abfallvermeidung und Abfallmanagement soll gemäß dem 6. UAP eine Abkoppelung der Abfallentstehung vom Wirtschaftswachstum erreicht werden, und es gibt Anzeichen dafür, dass die Entwicklung allmählich in diese Richtung geht.

³⁶ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000).

³⁷ EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe* (EEA Technical Report 8/2005).

Unter ökologischen Gesichtspunkten stellen Deponien die schlechteste Option dar³⁸. Beurteilt allein aufgrund von Marktsignalen werden sie häufig aber doch bevorzugt, weil die Umweltauswirkungen nicht berücksichtigt werden. Durch die Besteuerung von Abfallentsorgung, insbesondere von Deponien, kann diese Verzerrung wirksam ausgeglichen und können Abfallrecycling und Stoffrückgewinnung gefördert werden³⁹. Unterschiede in der nationalen Besteuerung können allerdings zu einer rein steuerinduzierten Abfallverschiebung und zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Abfallentsorgern führen.

Deshalb fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, sich über ihre Deponiesteuerkonzepte auszutauschen und die Kommission darüber zu unterrichten⁴⁰. Ein weiterer Schritt wäre, gemeinsame Kriterien zu erstellen und umweltwirksame Mindestsätze festzulegen, um die Deponiesteuern anhand der besten Praxis zu konzipieren.

Sollte die Kommission, wenn der Verzicht auf Deponien zur Abfallentsorgung zu langsam voranschreitet, eine harmonisierte Deponiesteuer mit EU-weiten Mindestsätzen vorschlagen?

Die Umweltwirkung verschiedener Verpackungsmaterialien oder verschiedener Produkte einer Kategorie wie Batterien ist unterschiedlich. Marktwirtschaftliche Instrumente, die eine Differenzierung nach der Produktwirkung vorsehen, würden daher einen nachhaltigen Konsum fördern. Nach Gemeinschaftsrecht können die Mitgliedstaaten unter Anwendung des Verursacherprinzips nationale Maßnahmen beschließen, um Vermeidung von Verpackungsabfall oder die vermehrte Verwendung von Pfandverpackungen oder für die Sammlung und das Recycling von Abfallbatterien ebenso wie die Förderung der Verwendung weniger schädlicher Batterien zu erreichen⁴¹. In jedem Fall müssen diese Maßnahmen die Bestimmungen des EG-Vertrags einhalten (insbesondere zum Binnenmarkt und zur Nichtdiskriminierung einschließlich Artikel 90 EG-Vertrag)⁴².

Viele Mitgliedstaaten wenden MBI wie Steuern, Pfandsysteme oder handelbare Genehmigungen für Verpackungsmüll allgemein oder in bestimmten Bereichen (z.B. für Getränkeverpackungen oder Plastiktüten) an⁴³. Dänemark berücksichtigt in seiner Verpackungsabgabe die unterschiedliche Umweltwirkung der einzelnen Materialien. Auch in Lettland wird dem Material entsprechend differenziert⁴⁴. Die Kommission ist bereit, einen strukturierten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über deren Konzepte zu unterstützen.

³⁸ Siehe Mitteilung der Kommission „Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling“ - KOM(2005) 666 vom 21.12.2005.

³⁹ Dies wird in mehreren Mitgliedstaaten praktiziert. Siehe EEA 2006. Eine kürzlich erschienene Studie der OECD zeigt auch auf, dass in einigen wenigen Mitgliedstaaten die Steuern heute die geschätzten externen Kosten signifikant übersteigen. Vgl. OECD, Sustainable Development in OECD Countries, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666 vom 21.12.2005.

⁴¹ Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG (ABl. L 266 vom 26.9.2006).

⁴² Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994), geändert durch die Richtlinie 2004/12/EG (ABl. L 47 vom 18.2.2004), insbesondere Artikel 15. Vgl. auch den Umsetzungsbericht der Kommission zu dieser Richtlinie KOM(2006) 767. Selbstverständlich müssen die Qualitätsanforderungen für Verpackungsmaterial ebenfalls respektiert werden.

⁴³ Weitere Einzelheiten enthält die Datenbank von OECD/EEA zu wirtschaftlichen Instrumenten für die Umweltpolitik und das Management natürlicher Ressourcen:
<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Siehe EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy*, 2006.

Bietet der rechtliche Rahmen der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten ausreichende Möglichkeiten, MBI für das Abfallmanagement einzusetzen? Sollte die Kommission die Anwendung von MBI in diesem Bereich, z.B. durch Unterstützung eines gezielten Informationsaustauschs, erleichtern?

4.3. MBI zum Schutz der Artenvielfalt

Zum Schutz der Artenvielfalt werden MBI zunehmend als eine Möglichkeit gesehen, Artenschutz in die Entscheidungen der Wirtschaftsakteure einzubeziehen und die Artenschutzziele und das Ziel einer nachhaltigen Ressourcennutzung, wie sie etwa im Aktionsplan der EU zum Schutz der biologischen Vielfalt und der gemeinsamen Fischereipolitik formuliert sind, kostenwirksam zu erreichen⁴⁵. Alle drei Standardtypen von MBI - Steuern/Gebühren, Subventionen und handelbare Genehmigungen - werden angewandt, vor allem zum Schutz von Lebensräumen und Ökosystemen, aber auch zum gezielten Schutz bestimmter Arten.

MBI können wirksame Instrumente sein, um Grundbesitzer dazu zu veranlassen, Wälder oder Feuchtgebiete zu erhalten, oder um einen Ausgleich für unvermeidbare Schäden zu schaffen, die durch Entwicklungsprojekte entstehen, oder um an anderer Stelle ähnliche Lebensräume zu schaffen, damit die biologische Vielfalt netto erhalten bleibt (Ausgleichsmaßnahmen).

Gebühren und kostenpflichtige Genehmigungen für Jagd und Fischfang können dazu beitragen, dass die Nutzung der natürlichen Ressourcen auf ein nachhaltiges Niveau begrenzt wird. In manchen Fällen wird finanzielle Unterstützung in Form von "Zahlungen für ökologische Leistungen" gewährt, bspw. die Agrarumweltmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, um Grundbesitzer für die Erhaltung von Wäldern oder Feuchtgebieten, die als Wasserfilter und -reservoir dienen oder bestäubende Insekten für angrenzende Pflanzungen beherbergen, dafür zu entschädigen, dass sie mit diesem Gemeingut keine Erträge erzielen⁴⁶. Finnland führt Versteigerungen durch, auf denen sich die Bieter die Mindestsubventionen beschaffen können, die sie benötigen, um Maßnahmen zum Schutz von Lebensräumen durchzuführen. Das ist eine Möglichkeit, zu hohe Subventionen zu umgehen⁴⁷.

Ein anderes Beispiel für MBI ist das Habitat-Banking, ein Handelsinstrument, das zuerst in den USA (in diesem Fall Wetland-Banking) im Zusammenhang mit Haftungsregelungen entwickelt worden ist. Solche Systeme wandeln Umwelthaftung in handelbare Vermögenswerte um und verändern auf diese Weise Anreizstrukturen und Verhalten durch Übertragung von Eigentumsrechten und Schaffung von Märkten. Spezielle Gesellschaften

⁴⁵ KOM(2006) 216. Ein weiteres Beispiel ist Fischereimanagement, wo Managementsysteme, die marktwirtschaftliche Instrumente, wie z.B. individuelle handelbare Fischereiquoten, einschließen, stärker verbreitet sind. Vgl. OECD, Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path, 2006. Vgl. KOM(2002) 181 vom 28.5.2002 und KOM(2006) 103 vom 9.3.2006 sowie die jüngste Mitteilung zu den auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftungsinstrumenten in der Fischerei zum Schutz der Artenvielfalt - KOM(2007) 73 vom 26.2.2007.

⁴⁶ Wenn nur kleine Gruppen beteiligt sind, kann dieser Ausgleich auch direkt zwischen privaten Partnern geregelt werden. Zahlungen für ökologische Leistungen werden auch international befürwortet, u.a. als Instrument zum Schutz tropischer Regenwälder. Siehe Weltbank, *At loggerheads*, 2006. Solche Zahlungen können Beihilfenelemente enthalten und müssen in jenem Fall nach Art. 88 EG Vertrag notifiziert werden.

⁴⁷ Siehe Studie „*The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity*“: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>. Außerhalb der EU wendet auch Australien dieses Konzept an.

schaffen Feuchtland und verkaufen dann entsprechende Guthaben an Erschließer. Damit wird gewährleistet, dass Umweltziele eingehalten werden, ohne dass sich der Gesamtwert netto verringert, während gleichzeitig ein Wettbewerb zwischen Unternehmen entsteht, die kostenwirksam neue Feuchtgebiete schaffen. Genau wie handelbare Genehmigungen ganz allgemein helfen solche Systeme, Erhaltungsziele in die allgemeine Unternehmenskultur einfließen zu lassen und Widerstände der Unternehmen zu überwinden. Ausgleichsmaßnahmen für Lebensräume müssen aber gesichert werden, und es muss Messkriterien dafür geben. Wenn es sich um Schutzgebiete handelt, dürfen Ausgleichsmaßnahmen für den Verlust von Lebensraum nur letztes Mittel sein.

Sollten die Mitgliedstaaten derartige Instrumente intensiver einsetzen? Sollten insbesondere „Zahlungen für ökologische Leistungen“ intensiver genutzt werden, um Umweltziele zu erreichen? Sollten die Möglichkeiten zur Einführung von Ausgleichsmaßnahmen für die biologische Vielfalt auf Gemeinschaftsebene, z.B. eines Wetland-Bankings, eingehender geprüft werden?

4.4. Einsatz von MBI gegen Luftverschmutzung

Luftverschmutzung schädigt die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Seit Jahrzehnten ist allgemein anerkannt, dass für saubere Luft gesorgt werden muss. Zwar konnten durch Maßnahmen auf nationaler und auf EU-Ebene erhebliche Verbesserungen erzielt werden, doch es gibt immer noch starke Luftverschmutzungen, auf die die thematische Strategie der Gemeinschaft gegen Luftverschmutzung abzielt.

Mehrere Mitgliedstaaten setzen marktwirtschaftliche Instrumente, insbesondere NO_x- und SO₂-Abgaben gegen Luftverschmutzung ein. Inzwischen gibt es nationale Regelungen für einen Emissionshandel, um die durch herkömmliche Luftschadstoffe verursachten Probleme zu reduzieren. Auf einem größeren Markt wäre der Handel natürlich effizienter. Da die Umweltsensitivität gegenüber diesen Schadstoffen in Europa nicht überall gleich ist, muss darauf geachtet werden, dass der Emissionshandel nicht zu örtlichen Konzentrationen besonders hoher Luftverschmutzung („Hot Spots“) oder zu einer Verschlechterung der natürlichen Umwelt durch Versäuerung, Eutrophierung oder Ozon führt.

Die Kommission untersucht, ob ein optionaler grenzüberschreitender Emissionshandel zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten unter Wahrung eines hohen Umweltschutzniveaus die Flexibilität erhöhen und die Einhaltungskosten senken könnte:

- Bei der Überprüfung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen⁴⁸ wird die Kommission überlegen, wie sich die Emissionen durch Emissionshandel kostenwirksam weiter reduzieren lassen⁴⁹. Die Niederlande und die Slowakei könnten ihre Erfahrungen mit dem Emissionshandel mit NO_x- und SO₂-Emissionen an Mitgliedstaaten weitergeben,

⁴⁸ Richtlinie 2001/81/EG vom 23.10.2001 (ABl. L 309 vom 27.11.2001).

⁴⁹ In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft für Europa - KOM(2005) 447 vom 21.9.2005 - verweist die Kommission auf die Anwendung von Emissionshandelsregelungen der Mitgliedstaaten als Instrument zur Bekämpfung der Luftverschmutzung auf regionaler oder nationaler Ebene. Sie könnten damit ihre Bemühungen um Erreichung der Luftqualitätsstandards der Gemeinschaft nachweisen, auch wenn eine zeitliche Verlängerung beantragt werden müsste.

die dieses Instrument anwenden wollen, und möglicherweise auch nationale Systeme vernetzen⁵⁰.

- Die Kommission prüft die Möglichkeiten für den Emissionshandel mit NO_x und SO₂ auch in ihrer Überarbeitung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁵¹. Die Mitgliedstaaten können bereits Regelungen für einen Handel mit den Emissionen schaffen, die nach Einführung der besten verfügbaren Technik (BVT) noch freigesetzt werden. Die Frage ist, ob sie die Möglichkeit haben sollten, sich statt für Genehmigungen, die auf dem Einsatz der BVT beruhen, einzeln oder gemeinsam für den Emissionshandel zu entscheiden⁵².

Sehen Sie die Möglichkeit für einen grenzüberschreitenden Emissionshandel zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten zur Reduzierung herkömmlicher Luftschadstoffe wie SO₂ und NO_x? Wie könnte ein solches System mit den nationalen Regelungen einiger Mitgliedstaaten zur Abgabenerhebung in Einklang gebracht werden?

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist der Auffassung, dass neben rechtlichen Regelungen und anderen Instrumenten in verstärktem Maße MBI, einschließlich Handelssysteme, steuerliche Maßnahmen und Subventionen, als kostenwirksame Instrumente eingesetzt werden sollten, um ökologische und andere politische Ziele auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene zu erreichen. Das würde der Agenda für nachhaltige Entwicklung, der Lissaboner Agenda, und der Agenda für bessere Regulierung entsprechen.

Die neue Energie- und Klimaschutzpolitik, die auf europäischer Ebene vereinbart wurde, repräsentiert nicht weniger als eine industrielle Revolution über die kommenden 10-15 Jahre. Sie wird substantielle Veränderungen in der Art und Weise, in der Europa mit Energie umgeht, erfordern, mit dem Endziel, eine wirklich kohlenstoffarme Wirtschaft zu erreichen. Mehrere Politikbereiche, auf nationaler wie auf europäischer Ebene, werden dazu beitragen und angepasst werden müssen, um dieses ambitionierte Ziel zu verwirklichen. Marktwirtschaftliche Instrumente werden einen wichtigen Teil der Anstrengungen darstellen, um wirkliche Veränderungen durch veränderte Anreize für Verbraucher und Unternehmen zu erreichen. Jenseits dieser wichtigen langfristigen Rolle haben marktwirtschaftliche Instrumente auch wichtige Vorteile hinsichtlich fiskalischer sowie anderer Umwelt- und allokativer Zwecke, die in diesem Papier angesprochen wurden.

Mit diesem Papier möchte die Kommission eine Diskussion über einen aktiveren Beitrag marktbasierter Instrumente der Gemeinschaft, insbesondere indirekter Steuern, zu diesen Zielen in Gang setzen. In dem Papier werden weitere Anwendungsbereiche für MBI genannt,

⁵⁰ Das Vereinigte Königreich will ab 2008 ein Handelssystem für NO_x und SO₂ sowie für Staub einführen.

⁵¹ Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - KOM(2005) 540 vom 3.11.2005.

⁵² Um dies zu beantworten, muss nicht nur die unterschiedliche Umweltsensitivität und die Vermeidung von „Hot Spots“ berücksichtigt werden, sondern auch das Risiko, dass der integrierte Ansatz der IVU-Richtlinie durch den Handel mit bestimmten Schadstoffen verzerrt werden könnte. Auch das bestehende Überwachungs- und Durchsetzungssystem der IVU-Richtlinie darf nicht geschwächt werden. Demgegenüber ist zu erwägen, inwieweit der Emissionshandel zu einer kostenwirksameren Emissionsreduzierung führen würde als das gegenwärtige System.

in denen die Gemeinschaft den Austausch über die beste Praxis erleichtern könnte. Die Kommission erhofft sich Reaktionen auf die hier vorgetragenen Ideen und Antworten auf die gezielten Fragen sowie Äußerungen dazu, welche MBI eingesetzt werden sollten, um ein Maximum an potenziell positiven Wirkungen zu kombinieren.

Reaktionen auf die Konsultation bitte an Green-paper-mpi@ec.europa.eu bis zum 31.7.2007.