

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Grünbuch „Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische Ziele“**

Im März 2007 hat die Kommission das Grünbuch „Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele“ vorgelegt. Darin regt sie den verstärkten Einsatz marktbasierter Instrumente (MBI) zum Erreichen der Energie- und Klimaziele der EU an. Mit handelbaren Emissionsrechten, Subventionen, Steuern und Gebühren sollen die Mechanismen bestehender und künstlich zu schaffender Märkte genutzt werden. Hierdurch lasse sich das Marktversagen im Umweltschutz kostenwirksamer korrigieren als mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Bis Ende Juli 2007 eingebrachte Vorschläge sollen insbesondere bei der anstehenden Überarbeitung der EG-Richtlinie zur Energiebesteuerung berücksichtigt werden.

Umweltpolitische und damit verbundene Ziele
Anfang März 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten auf das Ziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau. Hierzu verpflichtete sich die Union, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 % gemessen an dem Wert von 1990 zu vermindern. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, bedürfe es, so der Europäische Rat, einer integrierten Klima- und Energiepolitik der EU. Bei deren Umsetzung kommt nach Ansicht der Kommission marktbasierter Instrumente eine „entscheidende Rolle“ zu. Mit dem Grünbuch vom 28. März soll nun eine Debatte über den verstärkten Einsatz von MBI, sowohl auf Gemeinschafts- als auch auf nationaler Ebene, eröffnet werden. Neben dem Klimaschutz nennt die Kommission als weitere Ziele die Förderung ökologischer Nachhaltigkeit, die Schonung von Ressourcen, die Verringerung der Abhängigkeit von externen Rohstoffen, die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sowie den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Artenvielfalt.

Marktbasierte Instrumente

Das herkömmliche Mittel zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele ist das Ordnungsrecht. Dabei werden insbesondere Ge- und Verbote mit der Androhung von Sanktionen im Übertretungsfall erlassen. Mit dem Einsatz von MBI sollen dagegen wirtschaftliche Anreize für umweltfreundliches Verhalten geschaffen werden – z.B. durch die Verteuerung oder Subventionierung von Produkten und Ressourcen oder die steuerliche Belastung umweltschädlicher Stoffe.

Bislang von der Allgemeinheit getragene (externe) Umwelt- und Gesundheitskosten – etwa des Straßenverkehrs – können mithilfe der MBI internalisiert und dem Verursacher zugerechnet werden. Durch die Verknüpfung von ökologischer Effektivität mit ökonomischer Effizienz werden Anreize zu technologischen Innovationen geschaffen, die sich auch beschäftigungsfördernd auswirken können. Zudem belassen MBI im Vergleich zum Ordnungsrecht Unternehmen und Konsumenten größere Entscheidungsfreiheiten.

Anwendungsfelder

Bereits heute werden in der EU Steuern, Gebühren und handelbare Genehmigungen zum Umweltschutz eingesetzt. Als Beispiele nennt die Kommission die Richtlinie für Energiebesteuerung, die Eurovignetten-Richtlinie sowie den EU-Emissionshandel.

Um jedoch die Ziele der EU-Klima- und Energieagenda bis zum Jahr 2020 erreichen zu können, sind nach Auffassung der Kommission weitere Maßnahmen erforderlich. So setzt sie sich insbesondere für eine auf Gemeinschaftsebene zu koordinierende ökologische Steuerreform der Mitgliedstaaten ein. Diese könnte die Steuerlast von negativen Wohlfahrtseffekten (Besteuerung von Arbeit) auf positive Wohlfahrtseffekte (Besteuerung umweltschädlicher Aktivitäten) verlagern und somit sowohl Umweltschutz als auch Beschäftigung fördern. Die Einnahmen aus diesen Steuern sowie Ersparnisse aus der Abschaffung umweltschädlicher Subventionen könnten zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens sowie neuer Technologien verwendet werden. Zur Optimierung regt die Kommission die Einrichtung eines Forums der Mitgliedstaaten zum Aus-

tausch bisheriger Erfahrungen mit ökologischen Steuerreformen an.

Anlässlich der bevorstehenden Überarbeitung der EG-Richtlinie zur Energiebesteuerung bietet sich nach Ansicht der Kommission jetzt die Gelegenheit, die Energiepolitik enger mit den umweltpolitischen Zielen der Union zu verknüpfen. Dies könne etwa durch die Einführung gemeinschaftsweiter Mindestsätze für nationale Energie- und Umweltsteuern geschehen. Zudem soll die Energiebesteuerung kohärenter gefasst werden, indem zunächst sämtliche Brennstoffe nach ihrem Energiegehalt einheitlich besteuert werden und in einem zweiten Schritt eine Steuerdifferenzierung durch Berücksichtigung der Umweltaspekte stattfindet (z.B. durch die Unterscheidung von Treibhausgas- und sonstigen Emissionen). Bei der Reform der Richtlinie müsse allerdings auch deren Interaktion mit weiteren MBI, etwa dem EU-Emissionshandel, berücksichtigt werden. Insbesondere solle geprüft werden, ob diejenigen Ausstöße aus Verbrennungs- und Industrieanlagen, deren klimarelevante Wirkung bereits vom Emissionshandel erfasst wird, aus dem Anwendungsbereich des Umwtelements (nicht jedoch des Energieelements) der Mindeststeuersätze ausgenommen werden können.

Ein weiteres Anwendungsfeld für MBI stellt der Straßen-, Flug- und Schiffsverkehr dar, der zusammen etwa ein Viertel der gesamten CO₂-Emissionen verursacht. Bereits heute werden in der EU MBI zur Reduzierung dieser Ausstöße eingesetzt. In jüngster Zeit gab es mehrere diesbezügliche Initiativen der Kommission, z.B. zur Berücksichtigung des CO₂-Ausstoßes bei der Berechnung der jährlichen Kfz-Steuern. Der Europäische Rat forderte die Prüfung einer Erweiterung des Anwendungsgebiets des EU-Emissionshandels u.a. auf den Land- und Schiffsverkehr. Die Kommission schlug zudem bereits im Dezember 2006 vor, die Flugverkehrsemissionen in den EU-Emissionshandel einzubeziehen. Für den Straßenverkehr will die Kommission – nach der Eurovignette-Richtlinie und der Einführung der Lkw-Maut in Deutschland und Österreich – nunmehr ein Modell für die zukünftige Berechnung von Infrastrukturausgaben entwickeln, das neben den (internen) Infrastrukturkosten auch sämtliche externe Kosten, d.h. insbesondere Umwelt-, Lärm-, Ballungs- und Gesundheitskosten, berücksichtigen und für alle Transportmittel gelten soll.

MBI könnten des Weiteren für die Schonung von Ressourcen sowie zur Vermeidung von Umwelt-

verschmutzung eingesetzt werden. Im Bereich der Ressourcenschonung sei insbesondere ein nachhaltiges Wassermanagement erforderlich. Um die bis 2010 umzusetzenden Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie einzuhalten, müssten die Mitgliedstaaten mit der Erhebung von Abgaben für eine effiziente Wassernutzung sorgen. Im Abfallmanagement stellten Deponien die ökologisch schlechteste Option dar, würden jedoch aufgrund von Marktsignalen häufig bevorzugt. Unterschiede in der Besteuerung, die dem entgegenwirken sollen, führten zu Abfallverschiebungen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten. Daher komme die Einführung von EU-weiten Mindestsätzen für Deponiesteuern in Betracht.

Schließlich könnten MBI auch verstärkt zum Schutz von Ökosystemen und damit der Artenvielfalt eingesetzt werden. Bereits in einigen Ländern praktizierte und übertragbare Verfahren seien z.B. die Versteigerungen von Subventionen zum Schutz von Lebensräumen oder das sog. „Habitat-Banking“, das anstelle der Umwelthaftung handelbare und vermögenswerte Kompensationsleistungen vorsieht.

Konsultationsverfahren und Reaktionen

Die Kommission hat sämtliche Interessenvertreter in den Mitgliedstaaten zur Beteiligung an dem noch bis zum 31. Juli 2007 laufenden Konsultationsverfahren aufgerufen.

Anfang Juni 2007 nahm bereits der Bundesrat zu dem Grünbuch Stellung: Der Einsatz von MBI als bewährte und kosteneffiziente Maßnahme zum Umweltschutz sei zwar zu begrüßen, der Verwaltungsaufwand aber nicht außer Acht zu lassen. Die Mobilität solle nicht einseitig unter Umweltschadensaspekten, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Wertschöpfung betrachtet werden. Für die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs sei zudem eine europaweite Harmonisierung der Mineralölsteuersätze erforderlich.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs spricht dagegen in einer Stellungnahme gegenüber dem britischen Unterhaus den einzelnen Mitgliedstaaten grundsätzlich die größte Kompetenz zur Behebung von Marktversagen zu. Zwar kämen im Umweltschutz aufgrund der grenzüberschreitenden Problematik gemeinschaftliche Regelungen in Betracht, diese sollten jedoch nur unter strikter Beachtung der Subsidiaritätsprüfung erörtert werden.

Quellen und Literatur:

- Bundesrat (2007). Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2007, Drucksache 241/07.
- Europäischer Rat (Brüssel) vom 8./ 9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007). Grünbuch „Marktwirtschaftliche Instrumenten für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele“ v. 28. März 2007, KOM(2007) 140 endgültig.
- The United Kingdom Parliament, European Scrutiny Committee (2007). Twentieth Report, 16. Mai 2007.
- Bardt, Hubertus (2006). Die ökologische Dimension der Marktwirtschaft, F.A.Z. v. 30. September 2006, S. 15.