

Bundesrat

ca. 27 S.
Drucksache 696/91

12.11.91

EG - Fz - K - U - VP - Wi - Wo

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat: Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlen-
dioxidemissionen und mehr Energieeffizienz

SEK(91) 1744 endg.; Ratsdok. 8918/91

696/91

KEP-AE-Nr.: 912750

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 12. November 1991 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.)..

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 25. Oktober 1991 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Mitteilung der Kommission an den Rat

Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen
und mehr Energieeffizienz

1. Eine globale Herausforderung

1. 1990 legte der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC) einen umfassenden Bericht vor, in dem er Ursachen und Wirkungen der globalen Klimaerwärmung analysiert. Die Wissenschaftler gelangten darin erstmals zu einem Konsens über die möglichen Auswirkungen und Gefahren des Treibhauseffektes. Da Änderungen im globalen Klimasystem nur sehr langsam eintreten, werden einige Sofortmaßnahmen empfohlen. Dabei ist eine Entscheidung über die Stabilisierung der CO₂-Emissionen ein erster wichtiger Schritt.
2. Die CO₂-Emissionen tragen anerkanntermaßen am meisten zum Treibhauseffekt bei (siehe Anhang 1). Sie entstehen vor allem durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe. Eine Beseitigung von CO₂ aus den Emissionen ist derzeit nicht nur unwirtschaftlich, sondern auch technisch schwierig, weil es noch keine befriedigenden Verfahren dafür gibt. Daher gibt es kurz- und mittelfristig keine andere Lösung, als den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu senken. Das kann über eine bessere Energieeffizienz und über den Ersatz durch andere Energieträger, die weniger oder überhaupt kein CO₂ emittieren, erreicht werden.
3. Der Treibhauseffekt ist naturgemäß ein globales Problem. Die CO₂-Emissionen beeinflussen das gesamte Klimasystem unabhängig davon, wo sie entstehen, und wirken sich global aus, obwohl sich die wirtschaftlichen und sozialen Folgen je nach den geographischen Gegebenheiten unterscheiden. Auch wenn die Industriestaaten bisher die größten CO₂-Emittenten sind, dürften die Entwicklungsländer in den nächsten Jahren die größten Zuwachsraten aufweisen. Äußerst wichtig ist daher eine umfassende Lösung, an der alle Länder der Welt, Industriestaaten wie Entwicklungsländer, mitarbeiten.
4. Mit der Vollendung des Binnenmarktes wird die Europäische Gemeinschaft zum weltweit größte Wirtschafts- und Handelspartner, der dadurch ein großes Gewicht erhält und so ein hohes Maß an moralischem, wirtschaftlichem und politischem Einfluß ausüben kann. Daher ist es die Gemeinschaft ihren heutigen und künftigen Generationen schuldig, ihr eigenes Haus in Ordnung zu bringen und Industriestaaten und Entwicklungsländern beim Umweltschutz und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen mit gutem Beispiel voranzugehen. Die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft haben diese Verantwortung auf ihrer Tagung vom Juni 1990 in Dublin anerkannt und sind in der Erklärung zur "Notwendigkeit des Schutzes der Umwelt" eine politische Verpflichtung eingegangen. Die Bereitschaft der Gemeinschaft, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, bietet eine gute Gelegenheit, das derzeitige Vakuum in der globalen Außenpolitik zu füllen.

und beim Zustandekommen des globalen Klimaübereinkommens, das auf der UN-Gipfelkonferenz über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 verabschiedet werden soll, eine Katalysatorrolle zu übernehmen.

5. Bereits in Artikel 130 r des Vertrags, der 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingefügt wurde, wird die Gemeinschaft aufgefordert, "eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten", "Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen", zum "Verursacherprinzip" überzugehen und die Vorteile und die Belastung aufgrund der Maßnahmen bzw. ihrer Unterlassung zu berücksichtigen. Dieser Vertragsartikel stimmt mit der wirtschaftlichen Theorie überein, die eine Internalisierung von externen Kosten wie Umweltschäden durch Energienutzung, fordert, um die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu verbessern.
6. Der Rat beschloß auf der gemeinsamen Tagung der Energie- und Umweltminister vom 29.10.1990, die CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft im Jahre 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren. In dieser Mitteilung wird eine Gesamtstrategie skizziert, mit der diese Verpflichtung im Sinne der bisherigen Beratungen auf der gemeinsamen Tagung der Energie- und Umweltminister erreicht werden kann, und der Rat zu einer Aussage dazu aufgefordert, ob diese Strategie jetzt entwickelt und gegebenenfalls in konkrete Vorschläge umgesetzt werden soll. Diese Strategie beruht auf einem Ausbau steuerfremder Maßnahmen, einem steuerlichen Teil mit einer Steuer, die zu Energieeinsparungen und einer Verringerung der von Energieträgern ausgehenden Umweltverschmutzung führen, aber keine höhere Steuerbelastung zur Folge haben soll, und auf ergänzenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Wenn der Rat diesen Weg beschreiten will, könnte die Gemeinschaft ihren wichtigsten Handelspartnern zeigen, daß sie bereit wäre, auf diese Weise die CO₂-Umweltverschmutzung zu verringern, und sie zu einer Aussage dazu auffordern, ob sie zu ähnlichen Maßnahmen bereit sind. Es versteht sich, daß der Beschluß einer solchen Strategie die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft bei den laufenden internationalen Verhandlungen erhöhen und würde den Zusammenhalt des Binnenmarktes gewährleistet wird.

II. Die Problemstellung

7. Mit durchschnittlich 2,2 Tonnen Kohlenstoff je Einwohner entfallen auf die Gemeinschaft 13 % aller CO₂-Emissionen, dagegen 23 % auf die USA, 5 % auf Japan und 25 % auf Osteuropa und die UdSSR. In der Gemeinschaft sind vor allem vier Bereiche für diese Emissionen verantwortlich: Elektrizitätserzeugung (31 %), Verkehr (26 %), Industrie (20 %) und Heizung von Wohn- und Geschäftsgebäuden (20 %) (siehe Anhänge 2 - 4). In der Zeit von 1970 bis 1985 haben sich die Emissionen nahezu stabilisiert. In der Zeit von 1986 bis 1990 hat sich diese positive Tendenz mit um 4 % höheren Emissionen jedoch umgekehrt. Die positiven Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen durch eine ständige Verbesserung der Energieeffizienz und eine Substitution durch weniger CO₂ emittierende Energieträger hörten praktisch auf, als die Energiepreise drastisch zurückgingen und immer weniger in die Nuklearstromerzeugung investiert wurde. In der Zeit von 1990 bis zum Jahre 2000 dürften die CO₂-Emissionen um weitere 11 % zunehmen (siehe Anhang 5).

III. Auf der Suche nach Lösungen

8. Die CO₂-Emissionen hängen damit zusammen, daß Millionen Verbraucher und Unternehmen fossile Brennstoffe in sehr unterschiedlicher Weise nutzen. Effiziente Nutzung ist in vielen Fällen aus mehreren Gründen nicht die Regel: Mangel an Informationen, gewohnte Verhaltensweisen, Widerstreben gegen Investitionen, auch wenn sie eine wirtschaftlich vertretbare Amortisationszeit (z.B. von drei bis fünf Jahren) haben, in entgegengesetztem Sinne wirkende Preisbremsen, Kapitalmangel, kurzfristige Interessen der Energielieferanten, fehlende Alternativen und ungewisse Energiepreise. Eine effiziente und wirkungsvolle Politik muß daher aus einem Bündel von ordnungsrechtlichen, freiwilligen und steuerlichen Maßnahmen bestehen, die sich gegenseitig verstärken. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips muß dieses Bündel einerseits aus Maßnahmen bestehen, die ein bestimmtes Maß an Koordinierung oder Harmonisierung unter den Mitgliedstaaten erfordern, und andererseits aus Maßnahmen, die am besten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene durchgeführt werden.
9. Ein erster Schritt zur Eindämmung der CO₂-Emissionen müssen Maßnahmen sein, die mit den wirtschaftlich geringsten Kosten verbunden sind und gleichzeitig zu Vorteilen in anderen Bereichen der Politik führen. In dieser Hinsicht verdient die Ausnutzung kostengünstiger technischer Möglichkeiten zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Gemeinschaft die meiste Aufmerksamkeit. Solche Möglichkeiten bestehen in allen Bereichen und für alle Energieträger. Abgesehen von der Senkung der CO₂-Emissionen wird ein ehrgeiziges Programm zur Verbesserung der Energieeffizienz die Sicherheit der Energieversorgung vergrößern, die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems steigern, andere energiebedingte Emissionen als CO₂ begrenzen und vielleicht die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie stärken. Ein solches Programm wird den verschiedenen Energiesparmaßnahmen, die als Folge der seit 1986 rückläufigen Energiepreise nachgelassen haben, neuen Schwung verleihen.
10. Auch die Umstellung auf andere Energieträger kann zur Stabilisierung bis zum Jahre 2000 beitragen, obwohl dieses Ziel aus technischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen vielleicht nicht voll erreicht werden kann. Im Verkehrswesen gibt es innerhalb des geplanten Zeitraums eindeutig keine Möglichkeiten einer Umstellung auf andere Energieträger. Bei der Elektrizitätserzeugung ist der Spielraum etwas größer. Nach den heutigen Trends in Wirtschaft und Politik ist damit zu rechnen, daß feste Brennstoffe durch Gas ersetzt werden. Inwieweit eine CO₂-bedingte Umstellung der Energieversorgung auf einen größeren Beitrag von Erdgas auf Kosten der Kohle und möglicherweise des Öls die heute recht sichere und preisgünstige Energieversorgung beeinträchtigen kann, hängt von dem Tempo solcher Entwicklungen und von der Geopolitik ab. Die heute bekannten Gasvorkommen Europas und der Nachbarregionen würden, insbesondere im Rahmen einer Europäischen Energiecharta, erheblich höhere Gasimporte ermöglichen. Es ist jedoch nicht sicher, ob die Infrastrukturinvestitionen bis zum Jahre 2000 finanziert und vorgenommen werden können und wie dann die Preise aussehen. Es liegt auf der Hand, daß die Umstellung auf andere Energieträger ein politisch wichtiger Faktor wird, wenn es darum geht, die CO₂-Emissionen nach dem Jahr 2000 zu senken. Die richtigen Signale müssen daher schon heute gegeben werden.

11. Erneuerbare Energiequellen können in allen Wirtschaftsbereichen eine Rolle spielen. Sie könnten bis zum Jahre 2000 bis zu 5 % des gesamten Energieverbrauchs und bis zum Jahre 2010 über 8 % ausmachen. Sie könnten daher erheblich zur Stabilisierung der CO₂-Emissionen beitragen, was jedoch nur dann der Fall sein wird, wenn es gelingt, ihre Marktstellung zu verbessern und die laufenden FuE-Programme auszubauen. So kann die Biomasse, insbesondere im Rahmen einer Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik, an Bedeutung gewinnen, wenn große Flächen für neue Verwendungszwecke frei werden. Bestimmte Formen erneuerbarer Energie werden in zunehmendem Maße mit Energieeffizienzmaßnahmen (z.B. Passive Nutzung der Solarenergie) verknüpft; auch die Wind- und Wasserkraftenergie wird weiterhin verstärkt genutzt. Zu solchen Entwicklungen wird es jedoch nur dann kommen, wenn es gelingt, einige technische Hindernisse zu überwinden und die wirtschaftliche Stellung dieser Energieträger zu verbessern.

IV. Zu verfolgendes Konzept: ein Bündel von Maßnahmen

12. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß es mehrere Problemlösungen gibt. Bei der Festlegung der zu wählenden Strategie hat die Kommission berücksichtigt, daß sie ihr Konzept auf Maßnahmen gründen muß, die nicht nur mit möglichst geringen wirtschaftlichen Kosten verbunden sind, sondern auch umweltpolitische Vorteile mit sich bringen, die eindeutig auch anderen Gebieten zugute kommen. Das vorgeschlagene Bündel beruht auf dreierlei Maßnahmen:

- spezifische Maßnahmen, zu denen FuE-Programme, sektorale Maßnahmen sowie andere ordnungsrechtliche und freiwillige Maßnahmen gehören;
- steuerliche Maßnahmen,
- ergänzende Programme der einzelnen Mitgliedstaaten.

V. Spezifische Maßnahmen

Forschungs- und Entwicklungsprogramme

13. Längerfristig müssen FuE-Programme überprüft und verstärkt sowie Programme für die Verbreitung einer bestimmten Technologie wie THERMIE erweitert werden. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen auf dem Gebiet der Energietechnologien und der wirtschaftlichen Maßnahmen zur Eindämmung der CO₂-Emissionen umgestalten und verstärken. Das dritte Rahmenprogramm für Forschung und technische Entwicklung der Gemeinschaft (1990-1994) enthält bereits FuE-Aktionen auf diesen Gebieten. Insbesondere das spezifische Programm auf dem Gebiet der nichtnuklearen Energien (1991-1994), eine Weiterentwicklung und Erweiterung des JOULE-Programms, wird mit der Elektrizitätserzeugung aus fossilen Brennstoffen unter möglichst geringen Emissionen und der Entwicklung von kohlenstoffsenkenden Technologien, erneuerbaren Energieträgern sowie Energienutzung und -einsparung einschließlich energieeffizienter Verkehr fortgesetzt. Besondere Beachtung wird dem Transfer von umweltfreundlichen Technologien und entsprechendem Know-how an die Entwicklungsländer geschenkt.

Sektorale Maßnahmen

14. In den vier Bereichen, die weiter oben als die größten Emittenten genannt worden sind, muß eine Reihe von ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen entwickelt werden. Viele davon, die in diesem Abschnitt behandelt werden, gehören bis zu einem gewissen Grade zu den Kommissionsvorschlägen wie das SAVE-Programm, werden aber weiterentwickelt werden müssen.

- Elektrizitätserzeugung

Neue und besonders wichtige Maßnahmen für die Zukunft betreffen das Altener-Programm für erneuerbare Energie und einen Vorschlag für die kostengünstige Planung. Der letztere wird Anreize für Energieversorgungsunternehmen schaffen, mit ihren Kunden über Möglichkeiten zu Energieeinsparungen ebenso nachzudenken wie über die Erweiterung der Produktionskapazität. Die US-Erfahrung lehrt, daß dieses Instrument die Energieeffizienz erheblich verbessern kann.

Die Verbraucher müssen mit gezielten Maßnahmen veranlaßt werden, verstärkt zu umweltfreundlichen und leistungsfähigen Technologien (Kraft-Wärme-Kopplung) überzugehen. Die Elektrizitätswirtschaft dürfte in zunehmendem Maße zu erneuerbaren Energieträgern und Biomasseprodukten übergehen (kommunale Abfälle).

- Industrie

Für die meisten Unternehmen macht Energie nur einen kleinen Teil der gesamten Produktionskosten aus. Dennoch bestehen in diesen Unternehmen erhebliche Möglichkeiten, die Energieeffizienz zu verbessern, weshalb in großem Maßstab zur Energiebilanzierung übergegangen werden muß. Obwohl diese Möglichkeiten bei äußerst energieintensiven Industriezweigen (z.B. Eisen- und Stahlindustrie, chemische Industrie, NE-Metallindustrie, Papierindustrie, Glas- und Zementindustrie) kleiner ist, lassen sich durch freiwillige Vereinbarungen oder auf anderem Wege doch erhebliche Einsparungen erzielen. Hier müssen die Möglichkeiten der Kraft-Wärme-Kopplung sorgfältig genutzt werden. Außerdem können hier wie in anderen Bereichen Drittfinanzierungssysteme geschaffen werden, um den großen Finanzierungsbedarf für Investitionen in Energieeinsparungen zu decken.

- Verkehr

Auf den Verkehr entfallen derzeit rund 25 % der CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft. Vor allem wegen des erwarteten Anstiegs des Straßenverkehrsaufkommens dürfte dieser Anteil künftig zunehmen. Da der Straßenverkehr erhebliche externe Kosten (saurer Regen, Überlastung des Verkehrsnetzes usw.) verursacht, bedarf es dringender strukturpolitischer Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, um eine umweltfreundlichere Einstellung zur Mobilität zu fördern. Um die externen Kosten zu verringern oder zumindest Einzudämmen, werden eine Reihe von Maßnahmen vor allem auf drei Gebieten zu treffen sein:

- Nutzung der besten Technik, um die Abgasemissionen zu senken und die Kraftstoffeffizienz zu verbessern;

- verbrauchspolitische Maßnahmen, mit denen die Energieeffizienz innerhalb jedes Verkehrszweigs verbessert werden kann, und systematische Förderung des umweltfreundlichsten Verkehrsträgers. Dies dürfte zu einer Verlagerung vom Straßen- zum Eisenbahn-, Binnenschiffs- und kombinierten Verkehr sowie vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr führen;
- Umdenken der Verkehrsteilnehmer. Ein geringerer Individualverkehr muß unter anderem durch Erziehung und Aufklärungskampagnen gefördert werden. Außerdem müssen strengere Geschwindigkeitsbegrenzungen allgemein eingeführt und konsequent durchgesetzt werden.

Die erforderlichen Strukturveränderungen im Verkehr sind für die Gemeinschaft natürlich eine große Herausforderung. Daher wird die Kommission bis Ende dieses Jahres eine Mitteilung über Verkehr und Umwelt vorlegen.

Private Haushalte und Handel

Ordnungsrechtliche Maßnahmen müssen auf der Grundlage strengerer Normen und Anforderungen für Elektrogeräte (Gefriertruhen, Kühlschränke, Heizkessel usw.), Beleuchtungskörper, einer besseren Wärmedämmung vor allem von bestehenden Gebäuden und besseren Informationen (z.B. Etikettierung) entwickelt werden. Die Verabschiedung neuer Normen ist ein Prozeß, der viel Zeit und Arbeit erfordert. Außerdem nimmt der Bestand an neuen energieeffizienten Geräten nur langsam zu, da Gebrauchsgüter eine lange Lebensdauer haben.

Weitere ordnungsrechtliche und freiwillige Maßnahmen

15. Außer den vier oben erwähnten Bereichen müssen als Teil einer umfassenden CO₂-Politik weitere Maßnahmen entwickelt werden. Die Rückführung von Abfall in den Produktionskreislauf, Aufforstungsprogramme und Programme zur Verbesserung der Lebensqualität in Ballungsgebieten sind hier Beispiele für Maßnahmen, die zu dieser Strategie beitragen könnten. Einige Maßnahmen dieser Art, die bereits gemeinschaftswelt eingeleitet worden sind, werden künftig verstärkt werden müssen.

* * *

16. All diese ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen dürften selbst dann, wenn sie überall erheblich schneller eingeführt würden, wohl kaum ausreichen, das Stabilisierungsziel zu erreichen. Die Kommission hat in ihrer Analyse festgestellt, daß mit diesen Maßnahmen zusammen mit den Ergebnissen des technischen Fortschritts, der bei Ersatzinvestitionen und anderen Marktentwicklungen ohnehin eingetreten wäre, rund die Hälfte des Ziels erreicht werden kann (siehe Anhang 6). Daher sind zusätzliche Maßnahmen notwendig, damit die Einführung neuer energieeffizienter Einrichtungen durch Anreize beschleunigt werden kann.

VI. Steuerliche Maßnahmen

17. Der Rat, das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie internationale Gremien wie die OECD und Forscher bezeichnen steuerliche Maßnahmen als ein zweckmäßiges Instrument zur Verringerung der CO₂-Emissionen. Angesichts der Besonderheiten der Kohlendioxidemissionen (globale Emissionen ohne unmittelbare gesundheitsschädlichen Auswirkungen) sind marktwirtschaftliche Instrumente

als Anreize zur Verringerung der Emissionen nach Ansicht der Kommission kostengünstiger als nur ordnungsrechtliche Instrumente. Vorschriften sind wirtschaftlich oft wirkungslos, da sie die Grenzkosten der Ausarbeitung von Normen und Standards nicht berücksichtigen und keinen ständigen wirtschaftlichen Anreiz zur Entwicklung und Anwendung von technischen Verbesserungen bieten, die über die bisherigen Normen hinausgehen. Solche Instrumente erlauben auch die Internalisierung von externen Kosten und entsprechend dem Verursacherprinzip.

Bestehende steuerliche Anreize

18. Einige der bisherigen steuerlichen Vorschläge könnten einen großen Beitrag zur Strategie leisten, werden aber weiterentwickelt werden müssen. Das gilt insbesondere für die Internalisierung der Umweltkosten bei der Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen⁽¹⁾ oder für eine stärkere Steuerdifferenzierung und muß auf Personenkraftwagen ausgedehnt werden. Nach der Erfahrung mit steuerlichen Anreizen für bleifreies Benzin und Personenkraftwagen mit Drei-Wege-Katalysator hat die Kommission beschlossen, einem neuartigen Rechtskonzept zu folgen, das für eine ordnungsgemäße Inanspruchnahme steuerlicher Anreize durch die Mitgliedstaaten im Binnenmarkt sorgt. Dieses Modell ist für Mitgliedstaaten vor allem dann wichtig, wenn sie eine allgemeine Anwendung oder strengere Normen für neue energieeffiziente Anlagen innerhalb der Gemeinschaft beschleunigen wollen.

Eine neue steuerliche Initiative

19. Mit den weiter oben beschriebenen Vorschlägen kann das in Ziffer 17 dargelegte wirtschaftliche Ziel nicht erreicht werden. Daher ist die Kommission zu dem Schluß gelangt, daß neben den anderen Maßnahmen des Bündels auch an eine spezifischere Steuer gedacht werden muß, damit das Stabilisierungsziel effizient und kostengünstig erreicht werden kann. Im Grunde dürfte es schwierig sein, die Wirtschaft zur Verbesserung ihrer Energieeffizienz zu motivieren, wenn die Energiepreise so niedrig sind. Außerdem werden sich einige Energieträger, insbesondere erneuerbare Energieträger, die sowohl zum Stabilisierungsziel als auch zur gesamten Umweltqualität beitragen können, nicht ausreichend durchsetzen können, wenn ihre Marktstellung nicht durch die Internalisierung ihrer komparativen Umweltvorteile über den Preis verbessert wird. Eine neue spezifische Steuer gilt als das geeignetste Instrument für ein langfristiges Preissignal und eine Änderung des wirtschaftlichen Verhaltens von 340 Millionen Energieverbrauchern. Sie würde die übrigen Maßnahmen des ordnungsrechtlichen Bündels unterstützen und ihnen zu größerer Wirkung verhelfen. Eine Gemeinschaftsinitiative würde eine Vielzahl getrennter Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten vermeiden, die zu Wettbewerbsverzerrungen und Störungen des Binnenmarktes führen könnten. Sie würde natürlichen Ressourcen, die nur in begrenztem Umfang vorhanden sind und für künftige Generationen geschützt werden müssen, einen Wert zuzuordnen.
20. Die neue Steuer muß äußerst sorgfältig konzipiert werden, wenn sie zugleich negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsstellung der Industrie in der Gemeinschaft und auf die gesamte Wirtschaft in Grenzen halten, die möglichen Vorteile in Form geringerer CO₂-Emissionen maximieren und Vorteile in anderen Politikbereichen berücksichtigen soll. Insbesondere muß dafür gesorgt werden, daß die Sicherheit der Energieversorgung nicht beeinträchtigt wird und der Gesamtwirtschaft keine unverhältnismäßigen Schwierigkeiten entstehen.

(1) KOM(90) 540 vom 8.2.1990

21. Ein entscheidendes Merkmal der neuen Steuer wird ihre steuerliche Neutralität sein. Das bedeutet, daß sie das bisherige Steuer- und Abgabenaufkommen nicht erhöhen darf. Der neuen Steuer müssen Steueranreize und -senkungen für Unternehmen und Einzelpersonen gegenüberstehen. Nach Ansicht der Kommission soll dies die Steuerlast nicht erhöhen, sondern das Steuersystem mit Hilfe einer schrittweisen Reform umweltfreundlicher machen. Außerdem werden solche Anreize äußerst sorgfältig eingeführt werden müssen, um die Entstehung neuer Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
22. Da eine solche Steuer zunächst wohl nur in der Gemeinschaft angewandt wird, müssen ausgeprägtere wirtschaftliche Kosten insbesondere für Industriezweige vermieden werden, die mit energieintensiven Produktionsverfahren arbeiten und einen großen Außenhandelsanteil haben (Eisen- und Stahlindustrie, chemische Industrie, Zement-, Glas- und Papier- und Kartonindustrie) (siehe Anhang C.2). Solange die wichtigsten Wettbewerber der Gemeinschaft keine ähnlichen Maßnahmen treffen, muß an eine besondere Behandlung gedacht werden. Für diese besondere Behandlung, die den meisten der in Frage kommenden Industriezweige für Vereinbarungen über eine Senkung ihrer CO₂-Emissionen gewährt werden könnte, wären folgende Formen denkbar:
- teilweise oder vollständige Befreiung;
 - Anwendung eines Nullsatzes;
 - Einführung von steuerlichen Anreizen, Steuer- oder Abgabenermäßigungen für Arbeitgeber.

Die Wahl zwischen diesen verschiedenen Konzepten, die auf keinen Fall ausschließlich sind - steuerliche Anreize könnten mit einer der beiden ersten Lösungsmöglichkeiten kombiniert werden -, bedarf weiterer Analysen. Vorerst dürfte die Anwendung eines Nullsatzes die beste Lösung sein. Weitere Überlegungen über diese Lösungsmöglichkeiten müssen mit den in Betracht kommenden Industriezweigen erörtert werden.

23. Außerdem muß dafür gesorgt werden, daß die Schaffung einer neuen Steuer nicht zu einer höheren Besteuerung von Einzelpersonen führt. Als Ausgleich für die Auswirkungen der neuen Steuer müssen Steuerermäßigungen oder steuerliche Anreize für Programme zur Verbesserung des Umweltschutzes oder zur Steigerung der Energieeffizienz gewährt werden. Bei der Entscheidung für die endgültige Lösung werden die Besonderheiten jedes Mitgliedstaates zu berücksichtigen sein. Bei der Einführung wird dafür zu sorgen sein, daß eine solche Steuer vorübergehend ausgesetzt oder der Steuersatz geändert werden kann, wenn die wirtschaftlichen Entwicklungen dies erforderlich machen oder die Erfolge auf dem Wege zum Stabilisierungsziel dies rechtfertigen. Außerdem ist es notwendig, die Leistungsfähigkeit der Steuer und die Verwirklichung der grundsätzlichen Einnahmenneutralität regelmäßig und gründlich zu beurteilen.
24. Zweierlei Steuern sind denkbar: eine Energiesteuer, die gleichermaßen für alle Energieträger gilt, oder eine CO₂-Steuer, die nach dem Kohlenstoffgehalt differenziert wird. Eine Energiesteuer würde die Energieeffizienz wirkungsvoller fördern; eine Kohlenstoffsteuer würde gezieltere Anreize zur Senkung der CO₂-Emissionen bieten. Die zweite Lösungsmöglichkeit würde die Kohle, welche die größte Versorgungssicherheit bietet, verhältnismäßig stark belasten. Außerdem würde sie die Kernenergie fördern, was sich auf die Senkung der CO₂-Emissionen günstig auswirken, aber eigene Probleme mit sich bringen würde. Außerdem würde sich eine 100 %ige Kohlenstoffsteuer aufgrund ihrer Energiestruktur in ganz unterschiedlicher Weise auf die Wettbe-

werbsstellung der Industrie der einzelnen Mitgliedstaaten auswirken. Ferner könnte wegen der technischen, wirtschaftlichen und politischen Grenzen des Brennstoffersatzes nur eine nennenswerte Verbesserung der Energieeffizienz einen erheblichen Beitrag zum Stabilisierungsziel 2000 leisten.

25. Angesichts dieser Analyse wäre nach Ansicht der Kommission die beste Lösung eine Steuer, die auf einer Energiekomponente und auf einer Kohlenstoffgehalt-Komponente beruht. Um Alternative Energieträger zu fördern, muß die Energiekomponente erneuerbare Energieträger, nicht jedoch große Wasserkraftwerke, ausschließen. Außerdem muß sie Energieträger ausschließen, die als Rohstoffe verwendet werden. Die Energiekomponente der vorgeschlagenen Steuer soll 50 % nicht übersteigen. Der Mix könnte zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund neuer technischer Entwicklungen oder besonderer Entwicklungen auf dem Gebiet der Energiesicherheit überprüft werden.
26. Der Steuersatz, mit dem das Stabilisierungsziel der Gemeinschaft bis zum Jahr 2000 erreicht werden kann, hängt einerseits von der Entwicklung einer Reihe von Schlüsselvariablen (insbesondere vom Wirtschaftswachstum, von den Weltmarktpreisen für Energie und von der Verbreitung des technischen Fortschritts) und andererseits von der Reaktion der Wirtschaft auf die beabsichtigten Maßnahmen ab. Beide Variablen sind mit einem erheblichen Unsicherheitsfaktor behaftet, der die etwas unterschiedlichen Ergebnisse der einzelnen Studien teilweise erklärt. Diese Studien stimmen darin überein, daß ein Steuerersatz von 10 USD je Barrel Öl in Verbindung mit den anderen Faktoren der Strategie und den Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten ausreichen dürfte, um der Gesamtstrategie der angestrebten Stabilisierung der CO₂-Emissionen nahezukommen (siehe Anhang 7).
27. Eine frühzeitige Ankündigung soll dazu beitragen, daß die aufgrund einer solchen Steuer höheren Energiepreise schrittweise und reibungslos eingeführt werden können und daß sich der Gesamtkosteneffekt für Verbraucher und Industrie in Grenzen hält. Angesichts der verschiedenen Möglichkeiten (siehe Anhang 8) und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, den Zusammenhalt des Binnenmarktes zu gewährleisten, wäre es denkbar, am 1.1.1993 eine Steuer von 3 USD je Barrel einzuführen und in den folgenden Jahren bis zum Jahre 2000 jeweils um 1 USD zu erhöhen. Wegen der begrenzten Zeit, die zur Erreichung des Stabilisierungsziels zur Verfügung steht, ist eine frühzeitige Einführung dieser Regelung gerechtfertigt. Ein späterer Beginn würde höhere Steigerungen innerhalb eines kürzeren Zeitraums bedeuten und könnte Anreize der einzelnen Mitgliedstaaten zur Folge haben, die den Zusammenhalt der Gemeinschaft gefährden. Der genaue Zeitplan könnte jedoch im Rahmen des Beobachtungssystems aufgrund von wirtschaftlichen Entwicklungen geändert werden.
28. Die genauen Einzelheiten der Steuer müssen zusammen mit den Mitgliedstaaten entsprechend den Erfordernissen ausgearbeitet werden, die sich aus dem Binnenmarkt und den internationalen Verpflichtungen ergeben. Dabei wird berücksichtigt werden müssen, daß mit der Einführung einer solchen Steuer das Verhalten der (Zwischen- oder End-) Verbraucher geändert werden soll. Um die Verwaltungskosten möglichst niedrig zu halten, wird es notwendig sein, die bestehenden Steuerinstrumente so weit wie möglich zu benutzen. Bei Kohlenwasserstoffen wäre es daher angebracht, den bestehenden Steuerrahmen zu benutzen. Bei Kohle und Elektrizität bedarf der bestehende Steuerrahmen weiterer Überlegungen. Zum Steuersatz sei gesagt, daß ein Mengensteuersatz einem Wertsteuersatz vorzuziehen wäre.

VII. Wirtschaftliche Auswirkungen

29. Nach den Analysen der Kommission würde die Einführung des weiter oben beschriebenen Maßnahmenbündels nur geringe gesamtwirtschaftliche Mehrkosten zur Folge haben. Das ist im wesentlichen auf die Steuerneutralität der neuen Steuer (die Einnahmen dürften rund 50 Milliarden ECU betragen) und auf deren schrittweise und vorhersehbare Einführung zurückzuführen sein. Eine Analyse des gesamten Maßnahmenbündels läßt erkennen, daß die jährliche Wachstumsrate in der gesamten Gemeinschaft geringfügig unter dem Wert läge, der im Berichtszeitraum sonst erzielt werden könnte (0,05 bis 0,1 Prozentpunkte), und die jährliche Inflationsrate vorübergehend (0,3 bis 0,5 Prozentpunkte) stiege (siehe Anhänge 9 - 10). Bei dieser Analyse der Auswirkungen sind die positiven Auswirkungen in anderen Politikbereichen, insbesondere die unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteile aus der rationellen Energienutzung nicht berücksichtigt. Außerdem würde ein Nichttätigwerden erhebliche, wenn auch schwierig meßbare, Kosten mit sich bringen.

VIII. Ergänzende Programme der Mitgliedstaaten

30. Die vorgeschlagene Gemeinschaftsstrategie erfordert Aktionen der Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Bei den Maßnahmen der Gemeinschaft handelt es sich um die gemeinschaftswerte Koordinierung oder Harmonisierung von Aktionen, wenn das Programm effizient durchgeführt und optimal in die gemeinschaftswerten Maßnahmen eingefügt werden soll, die insbesondere den Binnenmarkt, den Wettbewerb, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und das gesamtwirtschaftliche Zusammenwachsen betreffen. Die Mitgliedstaaten werden das Maßnahmenbündel der Gemeinschaft um Maßnahmen ergänzen müssen, die auf ihre eigenen wirtschaftlichen, kulturellen und geographischen Gegebenheiten wie auch auf die unterschiedliche Zusammensetzung und Höhe ihrer CO₂-Emissionen zugeschnitten sind.
31. Maßnahmen müssen unter anderem auf folgenden Gebieten getroffen werden:
- FuE, z.B. zur Förderung umweltfreundlicher Technologien, erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz;
 - steuerliche Anreize, z.B. für Wärmedämmung von Häusern;
 - Kohlenstoffsenken, z.B. Aufforstung, Schaffung von mehr Grünflächen in Ballungsgebieten;
 - Informations- und Bildungsprogramme auf dem Gebiet der Energieeffizienz;
 - Verkehrsinfrastruktur und umweltfreundliche Verkehrsmittel.
32. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, daß einige Mitgliedstaaten wie Belgien und die Niederlande, deren CO₂-Emissionen je Einwohner über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen, ihre Emissionen bis zum Jahre 2000 um 5 % senken wollen. Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland haben beschlossen, ihre Emissionen bis zum Jahre 2005 um 20 % bzw. um 25 % zu senken. Die Kommission verweist auf die Schlußfolgerungen der gemeinsamen Tagung des Rates der Energie- und Umweltminister vom 29. Oktober 1990, wonach Mitgliedstaaten mit einem bisher verhältnismäßig geringen Energiebedarf im Zuge ihrer Entwicklung wachsen werden und vielleicht Zielvorgaben und Strategien brauchen, die diese Entwicklung zulassen, aber gleichzeitig die Energieeffizienz ihrer Wirtschaft verbessern müssen. Die Kommission betrachtet die Verwirklichung der weiter oben beschriebenen Gemeinschaftsmaßnahmen auf jeden Fall als ein Mindestanforderung.

IX. Die Teilung der Lasten

33. Um die vorübergehenden Lasten bestimmter Mitgliedstaaten zu verringern, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bisher hinter der der übrigen Gemeinschaft zurückgeblieben ist, sollte die Gemeinschaft grundsätzlich bereit sein, einen Teil der Umstellungskosten zu übernehmen. Außerdem könnte der Zeitplan der schrittweisen Einführung der Gemeinschaftsstrategie entsprechend den besonderen Bedürfnissen einzelner Mitgliedstaaten geändert werden.
34. Dabei muß darüber nachgedacht werden, mit welchem (welchen) Finanzinstrument(en) einschließlich der Strukturfonds diese Hilfe geboten werden könnte, sofern die erforderlichen Maßnahmen mit den Zielen der Fonds in Einklang stehen. Bestimmte Maßnahmen, die zu dieser Umstellung beitragen und mit der Strukturpolitik der Gemeinschaft völlig im Einklang stehen, werden bereits im Rahmen der gemeinschaftlichen Förderkonzepte und der Gemeinschaftsinitiativen aus den Fonds unterstützt. Eine Verpflichtung zu weiteren Maßnahmen, die vielleicht einen viel größeren Umfang annehmen, dürfen durch die künftigen Prioritäten für die Strukturhilfe in der Zeit nach 1993 nicht beeinträchtigt werden. Auch wenn die Strukturfonds einen Beitrag leisten könnten, wenn die betreffenden Maßnahmen förderwürdig sind, muß der Finanzierungsbedarf doch bei der Festlegung des gesamten Finanzvolumens für 1994-1989 berücksichtigt werden.

X. Beobachtungssystem

35. Mit einem Beobachtungssystem sollte verfolgt werden, ob das CO₂-Stabilisierungsziel erreicht wird. Die Mitgliedstaaten werden ihre Programme und weitere Informationen der Kommission zur Beurteilung vorlegen. Die Kommission wird prüfen und den Rat davon unterrichten, ob die einzelstaatlichen Pläne mit den übrigen Gemeinschaftsvorschriften in Einklang stehen und ob weitere Anstrengungen erforderlich sind, damit das CO₂-Stabilisierungsziel erreicht werden kann. In diesem letzteren Falle wird es vielleicht notwendig sein, die gemeinsame Strategie zu intensivieren oder von einigen Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen zu verlangen.

XI. Internationaler Rahmen

36. Diese in sich geschlossene Gesamtstrategie kann der Gemeinschaft Vorteile bieten. Angesichts der Notwendigkeit, das Problem der globalen Klimaerwärmung anzupacken, muß sich das Handeln der Gemeinschaft in die weltweiten Bemühungen einfügen, die CO₂-Emissionen zu stabilisieren. Die Gemeinschaft wird alles unternehmen müssen, damit ihre Partner vergleichbare Maßnahmen treffen. Alle Industriestaaten (außer den USA) dürften bereit sein, ihre CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren. Die meisten EFTA-Länder wenden bereits steuerliche Maßnahmen von der Art an, wie sie in dieser Mitteilung vorgeschlagen werden, oder haben die Absicht dazu. Die USA und die Japan setzen bisher auf ordnungsrechtliche Instrumente. Bei den Entwicklungsländern wird erwartet, daß ihre bisher begrenzten CO₂-Emissionen in den nächsten Jahren rasch zunehmen werden. Die Industriestaaten müssen ein Beispiel geben, wenn sie wollen, daß sich die Entwicklungsländer an der Ausarbeitung einer Gesamtstrategie beteiligen. Desgleichen kommt es darauf an, daß die mittel- und osteuropäischen Länder sowie die UdSSR, auf die ein großer Teil der CO₂-Emissionen entfällt, in diesem Stadium ihrer Entwicklung bereit sind, die gebotenen Maßnahmen als kostenwirk-

samen Teil ihrer wirtschaftlichen Neuordnung zu treffen. Zu diesem Prozeß leistet die Gemeinschaft bereits einen erheblichen Finanzbeitrag.

XII. Schlußfolgerungen

37. Die weiter oben dargelegte Gemeinschaftsstrategie wird einen erheblichen Beitrag dazu leisten, daß der Beschluß des Rates, die CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft bis zum Jahre 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren, verwirklicht werden kann. Da eine globale Klimaerwärmung wissenschaftlich noch ungesichert ist und mit politischen Maßnahmen langfristige Ergebnisse angestrebt werden, kommen grundsätzlich nur solche Maßnahmen in Betracht, die mit den geringsten Kosten verbunden sind und auch auf anderen Gebieten eindeutige Vorteile bieten. Das Bündel von ordnungsrechtlichen, freiwilligen und steuerlichen Maßnahmen wird die Energieeffizienz erheblich verbessern und auch Anreize dazu bieten, längerfristig zu Energieträgern überzugehen, die weniger oder überhaupt kein CO₂ emittieren.
38. Der Rat wird gebeten, im Lichte dieser Mitteilung zu der von der Kommission vorgeschlagenen Strategie Stellung zu nehmen. Die Kommission wird die erforderlichen Vorschläge für Rechtsvorschriften unterbreiten.

Anhänge

- Anhang 1: Wichtige Daten über Treibhausgase.
- Anhang 2: CO₂-Emissionen insgesamt und je Einwohner (1989).
- Anhang 3: Beitrag der verschiedenen Bereiche zu den gesamten CO₂-Emissionen in der EG.
- Anhang 4: Struktur des Bruttoenergieverbrauchs in der EG.
- Anhang 6: Auswirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenbündels auf die CO₂-Emissionen.
- Anhang 5: Anstrengungen zur Stabilisierung der CO₂-Emissionen 1990-2000.
- Anhang 6: Möglichkeit zur Senkung der CO₂-Emissionen mit den heutigen Maßnahmen und dem SAVE-Programm.
- Anhang 7: Änderung der Brennstoffpreise.
- Anhang 8: Möglichkeiten zu einem zwingend vorgeschriebenen Steuersatz.
- Anhang 9: Volkswirtschaftliche Auswirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenbündels.
- Anhang 10: BIP- und Preiseffekte eines Bündels von Maßnahmen einschließlich einer kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer von 10 USD je Barrel.

ANHANG 1

GRUNDLEGENDE TATSACHEN ÜBER TREIBHAUSGASE

	Relativer Beitrag zum Treib- hauseffekt über 100 Jahre	Lange Lebensdauer?	Quellen bekannt?
Kohlendioxid	61.0 %	ja	ja
Methan*	15.0 %	nein	halb mengenmäßig
Dickstickstoffoxid	4.0 %	ja	qualitativ
FCKWS	11.0 %	ja	ja
HFCKW-22	0.5 %	meist nein	ja
Sonstige* (Ozone)	8.5 %	nein	qualitativ

Quelle : IPCC

* Diese Werte geben die indirekten Auswirkungen dieser Emissionen auf andere Treibhausgase über chemische Reaktionen in der Atmosphäre wieder. Die sehr modellabhängigen und vorläufigen Schätzungen können sich ändern.

ANHANG 2

KOHLENSTOFFEMISSION INSGESAMT UND JE EINWOHNER (1989)			
Land	Mio.T Kohlenstoff Ingesamt	Anteil % der weltweiten T Gesamtmenge	Kohlenstoff je Einwohner
B	29.1	0.5	2.93
DK	13.8	0.2	2.69
D	186.1	3.2	3.02
GR	18.6	0.3	1.86
E	55.0	0.9	1.42
F	97.5	1.7	1.74
IRL	8.0	0.1	2.27
I	102.8	1.7	1.79
L	3.3	0.1	8.83
NL	38.7	0.7	2.61
P	10.3	0.2	1.00
UK	154.0	2.6	2.69
EUR 12*	760.9	12.9	2.34
USA	1352.7	23.0	5.45
JAPAN	296.5	5.0	2.40
UdSSR und Osteuropa	1463.2	24.9	3.63
Rest der Welt	2011.9	34.2	0.49
Welt Ingesamt	5885.2	100.0	1.13

Quelle : Dienststellen der Kommission

* Der EUR-12-Wert enthält (die in den Zahlen der Mitgliedstaaten nicht enthaltenen) Bunkerölemissionen und deckt sich wegen statistischer Unterschiede nicht mit der Summe der Emissionen der Mitgliedstaaten.

1989 BEITRAG DER EINZELNEN BEREICHE ZU DEN GESAMTEN CO2-EMISSIONEN IN DER EG (%)													
BEREICHE	EG	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Strom- erzeugung	31.3	21.1	43.2	35.1	46.2	32.9	13.5	34.0	29.3	11.9	30.8	39.1	37.9
Haushalte/ Handel	19.7	24.5	20.5	19.6	11.9	9.8	25.4	30.2	20.2	10.6	24.3	8.4	18.8
Verkehr	25.5	21.7	24.5	21.6	24.2	32.3	34.0	20.0	26.0	21.4	21.4	28.3	24.1
Industrie	19.6	28.3	10.5	20.7	14.8	20.1	23.6	15.4	19.8	56.1	16.7	20.7	15.1
Energie	3.9	4.4	1.3	3.0	2.9	4.9	3.5	0.4	4.7	0.0	6.8	3.5	4.2
Insgesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle : Dienststellen der Kommission

ANHANG 4

1989	STRUKTUR DES BRUTTOENERGIEVERBRAUCHS IN DER EG (%)												
	EG	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Kohle	21.0	20.6	33.2	28.0	36.3	22.7	9.6	38.4	9.2	33.9	12.5	16.3	30.7
Öl	44.8	40.1	52.9	39.7	62.1	52.5	41.8	41.4	60.9	43.3	36.7	78.8	38.5
Gas	18.3	17.1	8.9	17.6	0.6	5.3	11.7	19.6	24.7	12.0	47.9	0.0	21.6
Kernenergie	14.3	22.1	0.0	13.8	0.0	17.1	36.6	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	8.4
Sonstige	1.6	0.0	5.1	0.9	0.9	2.4	0.3	0.6	5.2	10.8	1.3	4.8	0.7
Insgesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle : Eurostat

ANHANG 5

ANSTRENGUNGEN ZUR STABILISIERUNG DER CO₂-EMISSIONEN
1990-2000 (EUR-12)

	Emissionen Millionen Tonnen CO ₂	Menge über dem Stabilisierungsziel (%)
CO ₂ -Emissionen	2738	
CO ₂ -Emissionen 2000 (ohne Effizienzgewinne nach den heutigen Trends)	3264	19
CO ₂ -Emissionen 2000 unter Berücksichtigung der Markt- und "Normal- politik"-Gewinne (1)	3032	11
CO ₂ -Emissionen 2000 unter Berücksichtigung der aus dem SAVE-Programm (2) zu erwartenden Gewinne	2955	8

1. Bei einem Szenario mit einem größeren Wirtschaftswachstum wäre die Zunahme doppelt so groß.

(1) Nach dem Szenario 1, Energie in Europa, Sonderausgabe, Juli 1990, Fortschreibung bis Juli 1991; bei einem größeren Wirtschaftswachstum könnten die CO₂-Emissionen doppelt so hoch sein.

(2) SAVE-Programm, KOM(90) 365 endg.; die Auswirkungen einiger SAVE-Maßnahmen sind bereits im Szenario 1 "Markt- und Politik-Gewinne" enthalten.

SECTORAL CO₂ EMISSION REDUCTION POTENTIAL OF
CURRENT POLICIES AND SAVE PROGRAMME (1990-2000)
(in million tons of CO₂)

BEREICHE	Gewinne durch Markt und Politik ¹	Zusätzliche Gewinne durch SAVE ²	Gesamtgewinne	notwendige CO ₂ - Eindämmung	zusätzliches Programm
Haushalte/Handel	95.4	35.0	130.4		
Industrie	72.4	35.0	107.4		
Verkehr	63.9	7.8	71.7		
zusammen	231.7	77.8	309.5	526.4	216.9
Zusätzlich benötigte CO ₂ -Eindämmung	44%	15%	59%	100%	41%

Quelle : Dienststellen der Kommission

¹ Nach Szenario 1, Energie in Europa, Sonderausgabe, Juli 1990, Fortschreibung bis Juli 1991.
² SAVE-Programm, KOM (90) 365 endg.

ANHANG 7

ÄNDERUNG DER BRENNSTOFFPREISE

(PROZENTUALE ERHÖHUNG BEI EINER ENERGIESTEUER (1) VON 10 USD JE BARREL

<u>Industrie</u>	
Steinkohle	58
schweres Heizöl	45
Erdgas	34
<u>Private Haushalte</u>	
leichtes Heizöl	16
Erdgas	14
<u>Verkehr</u>	
Benzin	6
Dieselmotortreibstoff	11

Quelle: Dienststellen der Kommission.

- (1) - Preise und Wechselkurse von 1990;
- unter der Annahme einer kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer im Verhältnis 50 : 50 %;
- unter der Annahme, daß die Steuer vollständig an den Energieverbraucher weitergegeben wird (Erstrundeneffekt).

ANHANG 8

MÖGLICHKEITEN ZU EINEM ZWINGEND VORGESCHRIEBENEN STEUERSATZ

Für die Anwendung der Steuer gibt es verschiedene Möglichkeiten mit unterschiedlich großer Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten. In der Reihenfolge zunehmender Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten sind folgende Möglichkeiten denkbar:

- Zielsätze (Zeithorizont 2000), freie Progression, kein Mindestsatz;
- Zielsätze mit einem festen Mindestsatz bei der Einführung und freie Progression;
- Zielsätze mit einem festen Mindestsatz und zwingend vorgeschriebener Progression;
- endgültige Sätze, die von vornherein festgesetzt werden.

Der Zielsatz entspricht dem gemeinsamen Wert, den die Mitgliedstaaten mittelfristig nach ihren eigenen Entscheidungen erreichen sollten.

ANHANG 9

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN DES VORGESCHLAGENEN MAßNAHMENBÜNDELS

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Maßnahmenbündels sind der Nettoeffekt positiver und negativer Impulse, die ihrerseits indirekte Effekte erzeugen. Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz erzeugen positive Nachfrageeffekte, während Kosten- und Preissteigerungen aufgrund der kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer negative Kosteneffekte verursachen. Da die Einnahmen aus der kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer dazu verwendet werden sollen, parallel dazu andere Steuern zu senken, würden zusätzliche positive Nachfrageimpulse verursacht.

Die wahrscheinlichen mengenmäßigen Auswirkungen auf die wichtigsten volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen beruhen auf drei verschiedenen Simulationsergebnissen, und zwar auf dem HERMES-Modell für die vier größten Mitgliedstaaten, auf ökonometrischen DRI-Modellen für acht Mitgliedstaaten (D, E, F, GR, IRL, I, P und UK) und auf dem QUEST-Modell für alle Mitgliedstaaten, Japan und die Vereinigten Staaten.

Ihnen allen liegt die Annahme zugrunde, daß eine kombinierte Kohlenstoff- und Energiesteuer in Höhe von rund 10 USD je Barrel Öl eingeführt wird, auch wenn sie sich in den Einzelheiten etwas unterscheiden. Das DRI-Szenario enthält nicht nur steuerfremde Maßnahmen, sondern geht auch von einer Verschärfung der bisherigen Steuermaßnahmen beispielsweise im Verkehr aus.

Bei der Auslegung dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, daß die Simulationen wegen eines systematischen Fehlers eher positiv ausfallen können, da sie stillschweigend davon ausgehen, daß die Steuer wirtschaftlich sinnvoll festgelegt und durchgeführt wird und Wirtschaft und Staat so reagieren, daß volkswirtschaftliche Störungen vermieden werden. Sollte dies nicht der Fall sein, könnten die wirtschaftlichen Auswirkungen erheblich anders ausfallen.

Wichtig ist die allgemeine Schlußfolgerung, daß die Ergebnisse der drei Simulationen in bemerkenswerter Weise übereinstimmen und die empirischen Ergebnisse die wirtschaftlichen Leitlinien bestätigen.

a) Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Die Verwendung der Steuereinnahmen gehört zu den Faktoren, von denen die BIP-Effekte am meisten abhängen. Unter der Annahme einer strengen Steuerneutralität ist der BIP-Effekt nach dem HERMES-Modell voraussichtlich gering und liegen die möglichen Auswirkungen auf das durchschnittliche jährliche Wachstum im Bereich von - 0,2 % bis + 0,04 (oder - 1 % bis 0,2 % des BIP nach 5 Jahren). Bei Steuererhöhungen ist der negative Effekt erheblich größer (- 1,6 % auf das BIP nach 5 Jahren).

Die DRI-Analyse, die auch steuerfremde Maßnahmen enthält und nicht von einer völligen Steuerneutralität ausgeht (85 %), ergibt eine durchschnittliche Verringerung der jährlichen Wachstumsrate um 0,06 % und bestätigt somit weitgehend die HERMES-Analyse.

b) Verbraucher- und Erzeugerpreise

Alle drei Simulationen lassen eindeutig erkennen, daß die Verbraucher- und Erzeugerpreise durch die Einführung einer kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer steigen würden. Das genaue Ausmaß hängt davon ab, ob die Steuereinnahmen dazu verwendet werden, andere indirekte Steuern (z.B. Mehrwertsteuer) oder Abgaben (z.B. Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber) zu senken, oder ob die Steuereinnahmen nicht weitergegeben oder zur Senkung direkter Steuern verwendet werden. Im ersteren Falle dürften die Preiserhöhungen nur halb so hoch ausfallen als im letzteren Falle, wo mittelfristig das Verbraucherpreisniveau rund 4 % höher wäre als sonst. Dies würde einem Anstieg der jährlichen Inflationsrate von 0,3 bis 0,5 Prozentpunkten entsprechen. Es wird allgemein davon ausgegangen, daß keine destabilisierende Lohn-Preis-Spirale in Gang gebracht wird.

c) Beschäftigung

Angesichts der verhältnismäßig kurzen Zeit ist es nicht überraschend, daß sich die Gesamtbeschäftigung ungefähr im Takt mit der Konjunktur bewegt. Wenn die Steuer haushaltsneutral eingeführt wird, sind die Beschäftigungseffekte im allgemeinen gering. Sollten die Steuereinnahmen zur Senkung der Arbeitskosten verwendet werden, können die Beschäftigungseffekte, zumindest mittel- und langfristig, sogar positiv sein.

d) Haushaltsgleichgewicht der Zentralregierung

Die Auswirkungen auf den Staatshaushalt hängen natürlich weitgehend davon ab, wie die Einnahmen verwendet werden. Obwohl sich das Gleichgewicht des Staatshaushalts ohne Einkommensumverteilung verbessern dürfte, ist zu erwarten, daß diese positiven Auswirkungen durch die negativen Auswirkungen einer konjunkturellen Verlangsamung zumindest teilweise wieder zunichte gemacht werden.

e) Außenhandelsgleichgewicht

Die Auswirkungen der Kohlenstoff- und Energiesteuer auf das Gleichgewicht des Außenhandels werden bis zu einem gewissen Grade von den positiven Auswirkungen des geringeren Energieeinfuhrbedarfs, positiven Außenhandelseffekten oder einer möglichen Verlangsamung der Inlandskonjunktur und negativen Außenhandelseffekten bestimmt, wenn die Exportstruktur des betreffenden Landes von energieintensiven Produkten geprägt wird. Wegen dieser Ausgleichsbewegungen dürften die gesamten Leistungsbilanzeffekte gering sein.

Schlußfolgerungen

Die Ergebnisse dieser unabhängigen Simulationen stimmen in erstaunlicher Weise überein. Die Einführung einer kombinierten Kohlenstoff- und Energiesteuer von 10 USD je Barrel Öl dürfte volkswirtschaftlich merkliche, aber verhältnismäßig geringe Auswirkungen haben, wenn bestimmte Regeln beachtet werden. Diese volkswirtschaftlichen Effekte bestehen überwiegend in einem Anstieg des gesamten Preisniveaus und damit auch in einem vorübergehenden Anstieg der Inflation. Das dürfte unvermeidlich sein. Ob der Inflationsimpuls eine vorübergehende Entwicklung bleiben oder zu einer Lohn-Preis-Spirale mit einer anschließend geldpolitisch bedingten Rezession führen wird, hängt weitgehend von der Reaktion der privaten und öffentlichen Wirtschaftsakteure ab.

Die anderen volkswirtschaftlichen Effekte, insbesondere die Reaktion des BIP, hängen weitgehend von der Art der Steuereinführung (insbesondere von einer schrittweisen und vorhersehbaren Einführung der Steuer, von der Höhe des Steuersatzes und von der Verwendung der Steuereinnahmen) und von der Lohn/Preis-Entwicklung und dem Zentralbankverhalten ab. Grundsätzlich ist zu erwarten, daß eine Politik zur Senkung der CO₂-Emissionen oder des Energieverbrauchs mit Kosten, auch mit volkswirtschaftlichen Kosten (d.h. BIP-Verlusten), verbunden ist. Je geringer die Flexibilität, mit der sich die Wirtschaft auf diese Steuer einstellt, desto höher sind diese Kosten. Wird die Einführung der Kohlenstoff- und Energiesteuer als Gelegenheit zu einer Strukturreform verstanden, d.h. werden die Steuereinnahmen zur Senkung von anderen Steuern verwendet, dann dürften die Gewinne aus einer solchen Politik die Kosten der Emissionsverringerung erheblich übersteigen.

Die Vorteile des vorgeschlagenen Maßnahmenbündels im Sinne eines besseren Zustandes der Umwelt (Treibhaus- und andere Gase), höherer Sicherheit der Energieversorgung oder anderer positiver Effekte (z.B. Gesundheit und Kosten des Gesundheitswesens, Verkehrsprobleme ...) lassen sich kaum bewerten und in gesamtwirtschaftliche Simulationen einbeziehen. Daher sollte berücksichtigt werden, daß diese Vorteile in den hier vorgelegten Zahlen und Ergebnissen nicht enthalten sind.

ANHANG 10

BIP- UND PREISEFFEKTE EINES BÜNDELS VON MAßNAHMEN
EINSCHLIEßLICH EINER KOMBINIERTEN KOHLENSTOFF- UND ENERGIESTEUER
VON 10 USD JE BARREL (EUR-8: D, E, F, GR, IRL, I, P und UK)

	Jährliche Wachstumsrate	Niveau(1)
BIP	- 0,06	- 0,8
PPI	0,29	4,0

Quelle: DRI-Bericht für die EG-Kommission.

(1) Prozentuale Veränderung nach 15 Jahren im Vergleich zu unveränderten Rahmenbedingungen.

Beschluß
des Bundesrates

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat: Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxid-
emissionen und mehr Energieeffizienz

SEK(91) 1744 endg.; Ratsdok 8918/91

Der Bundesrat hat in seiner 639. Sitzung am 14. Februar 1992 zu
der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Europäische Gemeinschaft den Schutz der Erdatmosphäre zu einem ihrer zentralen Anliegen erklärt hat. Die Begrenzung klimarelevanter Spurengasemissionen erfordert nicht nur nationale, sondern auch international abgestimmte Anstrengungen. Die Bereitschaft zur Übernahme einer Vorreiterrolle steigert die Glaubwürdigkeit der Politik der Gemeinschaft und wirkt auch positiv auf die derzeit laufenden Verhandlungen über den Abschluß einer Weltklimakonvention. Überdies vermeidet eine EG-weite Koordination und Harmonisierung von Klimaschutzmaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel oder begrenzt diese zumindest.
2. Der Bundesrat mißt der Bewältigung der globalen Herausforderung durch die drohenden Klimaveränderungen außerordentliche politische Bedeutung bei. Vor dem Hintergrund weltweit zunehmender Klimagefährdungen müssen nach Auffassung des Bundesrates umgehend und einschneidend die Weichen zum Schutz der Erdatmosphäre vor CO₂-Emissionen

gestellt werden. Die notwendige Wende in der Energiepolitik gebietet es, in der Gemeinschaft nicht nur eine Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 anzustreben, sondern eine Minderung der CO₂-Emissionen um mindestens 20 % bis zum Jahre 2005 (bezogen auf das Jahr 1987) zu bewirken. Dieses Reduktionsziel wird von der Enquete-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages mit Nachdruck gefordert. Der Bundesrat bekräftigt insoweit seinen Beschluß vom 1. März 1991, Drucksache 881/90 (Beschluß), Nr. 5 bis 7.

3. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß im Hinblick auf Umwelt- und Ressourcenschonung sowie Schutz und Erhaltung des Klimas alle Anstrengungen auf die Erhöhung der Energieeffizienz und die Energieeinsparung gerichtet werden müssen.
4. Er ist der Ansicht, daß die Überlegungen der Kommission in die richtige Richtung weisen. Längerfristig notwendig ist eine grundsätzliche Umgestaltung des gemeinschaftlichen Energieversorgungssystems dahingehend, daß die benötigten Energiedienstleistungen mit einem geringeren Einsatz von insbesondere fossilen Energieträgern erbracht werden können. Deshalb ist vorrangig eine Steigerung der Effizienz durch Innovationen in der Energieversorgung und der Energieverwendung erforderlich. Zusätzlich muß in Zukunft ein wesentlicher Teil des Energiebedarfs mit unerschöpflichen Energien gedeckt werden.
5. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß neben ordnungsrechtlichen Regelungen und Fördermaßnahmen auch steuerliche Instrumente zur Verringerung der Umweltbelastung eingesetzt werden können. Er erinnert insoweit an seinen Beschluß vom 6. April 1990 (BR-Drucksache 238/89 - Beschluß).

Der Bundesrat stimmt daher mit der EG-Kommission überein, daß der Energiepreis durch eine Besteuerung des Primärenergieverbrauchs künstlich angehoben werden muß. Er teilt die Auffassung der Kommission, daß in dem erforderlichen Bündel von Maßnahmen eine Steuer besonders geeignet ist, in einem marktwirtschaftlichen Sinn die Änderung wirtschaftlichen Verhaltens herbeizuführen.

6. Die Steuer führt in der vorgeschlagenen Form zur Begünstigung einzelner Energieträger.

Eine CO₂-Abgabe, die CO₂-freie bzw. CO₂-arme Energieträger bevorzugen würde, beeinträchtigt das energiepolitische Ziel der möglichst breiten Diversifizierung des Energieträgerangebots. Neben einer CO₂-Besteuerung müßte daher eine Besteuerung der Kernkraft eingeführt werden.

Da Erdgas unter den fossilen Energieträgern den geringsten Kohlenstoffgehalt aufweist, von einer CO₂-Steuer demnach geringer belastet werden würde als andere Primärenergieträger, würden Kohle und Öl vorrangig durch Erdgas substituiert werden. Eine derartige Entwicklung, die zu einer schnelleren Erschöpfung dieses ohnehin knappen Energieträgers führen würde, kann - unabhängig von der Klimawirksamkeit von Methanemissionen - nicht Ziel einer langfristig angelegten Energiepolitik sein. Notwendig ist stattdessen eine Forcierung der rationellen Energieverwendung und Energieeinsparung.

Eine Kohlendioxydbesteuerung ergäbe zudem nur dann einen Sinn, wenn durch technische Umrüstungen der Kohlendioxydausstoß verringerbar wäre, wenn also das Verhalten der Verbraucher insofern lenkbar wäre. Die Kommission verneint

jedoch selbst im kurz- und mittelfristigen Zeitbereich solche Lösungen. Die einzigen Möglichkeiten werden in der Energieeffizienz und in dem Wechsel der Energieträger gesehen.

7. Angesichts dieser Ausgangslage hält der Bundesrat eine Energiesteuer auf sämtliche nicht erneuerbaren Primärenergieträger für zielführender als die von der Kommission vorgeschlagene kombinierte Energie-CO₂-Steuer. Eine Primärenergiesteuer würde Einspar- und Effizienzimpulse auf breiter Front geben, statt zum Ausweichen in problematische oder nur begrenzt vorhandene Brennstoffe aufzufordern. Nur sie erfaßt auch die Energiemengen, die im Umwandlungsbereich (z. B. Raffinerien, Kraftwerke) benötigt werden, und würde dadurch die rationelle Energieverwendung in allen Umwandlungsstufen fördern. Bemessungsgrundlage der Besteuerung sollte der jeweilige Heizwert der Primärenergieträger sein,
8. Sollte die Entscheidung auf EG-Ebene gleichwohl in Richtung der vorgeschlagenen kombinierten Steuer gehen, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, auf eine möglichst hohe Bemessung nach dem Energiegehalt hinzuwirken.

Zugleich sind in diesem Fall geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine Begünstigung der Kernenergienutzung auszuschließen. Auf EG-Ebene sollte deshalb darauf hingewirkt werden, daß die Mitgliedsländer die Möglichkeit erhalten, Kernenergie voll nach dem Energiegehalt zu besteuern.

9. Eine Freistellung energieintensiver und exportorientierter Branchen würde den Zielsetzungen einer Energiesteuer zuwiderlaufen. Es sind daher Wege zu suchen, die einen effizienzorientierten Strukturwandel innerhalb dieser Wirtschaftsbereiche stimulieren, ohne ihre internationale Konkurrenzfähigkeit zu gefährden.

10. Der Bundesrat begrüßt die Forderung der Kommission, daß die Mehreinnahmen aus der Steuer durch Steuersenkungen und -anreize zurückgeführt werden sollen und damit eine Mehrbelastung der Wirtschaft und der Bürger vermieden wird.

Durch die Rückgabe des Steueraufkommens läßt sich ein zur wirksamen Beeinflussung notwendiger hoher Steuersatz ohne wesentliche negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung einführen. Die Steuer müßte daher als auf Gemeinschaftsebene harmonisierte nationale Steuer ausgestaltet werden. Das schließt eine dem EG-Haushalt zufließende Gemeinschaftssteuer aus.

11. Der Bundesrat weist vorsorglich darauf hin, daß für ein Tätigwerden der Kommission im Bereich der Zuschußgewährung und der steuerlichen Begünstigung von nicht harmonisierten Steuern eine Rechtsgrundlage fehlt. Die Entscheidung über die Verwendung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten obliegt den nationalen Parlamenten.

Der Bundesrat wird nur solchen innerstaatlichen Regelungen zustimmen können, die eine an der Aufgaben- und Ausgabenbelastung orientierte gerechte Aufteilung des Aufkommens aus der Energiesteuer auf die staatlichen Ebenen sicherstellen.

12. Der Schutz der Erdatmosphäre kann nicht allein durch die Industrieländer gewährleistet werden. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich verstärkt dafür einzusetzen, daß auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Brasilien eine Internationale Klimakonvention mit verbindlichen Maßnahmen zur Begrenzung und Reduzierung von klimarelevanten Emissionen, insbesondere von CO₂-Emissionen gezeichnet werden kann.

13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, seine Anregungen und Bedenken bei den weiteren Beratungen innerhalb der Gremien der Europäischen Gemeinschaft zu vertreten.