

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Wege zu einer europäischen Klimaschutzpolitik aus bundesdeutscher Sicht (1992)

Wege zu einer europäischen Klimaschutzpolitik
aus bundesdeutscher Sicht

Vortrag von

Dr. Edda Müller
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

anlässlich der
Europa-Woche der Handelskammer
Hamburg

am 16. September 1992
in Hamburg

Anrede

Begrüßung und Einleitung.

1. Zur Illustration der Bedeutung der europäischen Klimaschutzpolitik im globalen Kontext:

- Mit einer CO₂-Emission von etwa 3 Mrd. t jährlich, das sind 16 % der weltweiten CO₂-Emissionen liegt die Europäische Gemeinschaft auf Platz 3 der CO₂-"Weltrangliste" (USA: 5.5 Mrd. t pro Jahr, ehemalige UDSSR: 3.7 Mrd. t pro Jahr).
- Mit etwa 1 Mrd. t CO₂-Emissionen pro Jahr entfällt auf Deutschland ein Drittel der EG-weiten CO₂-Emissionen. Weltweit liegt die Bundesrepublik Deutschland damit auf Platz 4 der "Weltrangliste".

2. Deutsche Erwartungen an die EG-Klimaschutzpolitik

Die deutschen Erwartungen an die EG-Klimaschutzpolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Deutschland hat ein essentielles Interesse an einer aktiven und wirksamen europäischen Klimaschutzpolitik.
- Die Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Gemeinschaft und die Herbeiführung des EG-Binnenmarktes dürfen

...

die deutschen Anstrengungen zur CO₂-Verminderung nicht behindern.

(1) EG-weite CO₂-Stabilisierung bis zum Jahr 2000

Die Entscheidung des gemeinsamen Umwelt- und Energierates vom Oktober 1990, wonach die CO₂-Emissionen der Gemeinschaft als Ganzes auf dem Niveau von 1990 bis zum Jahr 2000 stabilisiert und anschließend reduziert werden sollen, stellt den Eckpfeiler der Europäischen Klimaschutzpolitik dar.

Die Bedeutung dieses Beschlusses liegt aus Sicht der deutschen Umweltpolitik in dreierlei:

Das europäische CO₂-Stabilisierungsziel verstärkt zum einen den Druck auf die deutsche Klimaschutzpolitik. Die Europäische Gemeinschaft wird ihr Stabilisierungsziel nur erreichen, wenn die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem CO₂-Minderungsziel von 25 bis 30 % bis zum Jahr 2005 erfolgreich ist.

Die europäische Klimaschutzpolitik und das CO₂-Stabilisierungsziel haben zum anderen eine wichtige Signal- und Lokomotivfunktion für die internationale Klimaschutzpolitik. Dies zeigte sich bereits bei der Umweltkonferenz in Rio, wo die Europäische Gemeinschaft zusammen mit der Bundesregierung sich aktiv für wirksame Regelungen im Rahmen der Klimaschutzkonvention einsetzte. Es wird weiter bedeutsam sein für die Ausfüllung und Konkretisierung der positiven Ansätze in der Klimaschutzkonvention im Sinne eines "prompt start". Auch hier besteht zwischen dem deutschen und dem europäischen Fahrplan große Übereinstimmung. Bundeskanzler Kohl hat die Völkergemeinschaft bereits in Rio zur ersten Vertragsstaatenkonferenz

...

nach Deutschland eingeladen. Hierbei wird es insbesondere darum gehen, die Methoden und Verfahren zur Aufstellung von Emissionsinventarien und Verifikationssystemen festzulegen sowie die in der Konvention vorgesehene Berichtspflichten zu konkretisieren.

Die Bundesregierung begrüßt, daß sich die EG-Kommission zu beiden Themenbereichen derzeit um eine gemeinsame Position der EG-Mitgliedstaaten bemüht. Rasche Vereinbarungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sind zur Beschleunigung des internationalen Einigungsprozesses von erheblicher Bedeutung.

Nicht zu unterschätzen ist schließlich die durch den Stabilisierungsbeschluß erfolgte Stärkung der europäischen Umweltpolitik. Die Aufgabe des Klimaschutzes ist eine Querschnittsaufgabe, die aktive Maßnahmen praktisch aller energierelevanter Politikbereiche notwendig macht. Dies gilt in erster Linie für die Energiepolitik. Betroffen sind dabei auch die Verkehrspolitik, die Forschungsförderungspolitik bis hin zur Agrarpolitik. Es gilt, die Ziele des Umweltschutzes und des Klimaschutzes zum integralen Bestandteil dieser Politikbereiche zu machen. Mit der Vorgabe eines CO₂-Stabilisierungsziels wurde der Anspruch der Umweltpolitik unterstrichen, hierbei eine Steuerungs- und Koordinierungsfunktion wahrzunehmen.

(2) EG-Strategie zur Begrenzung der CO₂-Emissionen und zur Verbesserung der Energieeffizienz

Die EG-Kommission ist nicht bei der Formulierung eines CO₂-Stabilisierungsziels stehen geblieben. Sie hat vielmehr im September 1991 dem Rat die Grundzüge ihrer Strategie zur

Begrenzung der CO₂-Emissionen und zur Verbesserung der Energieeffizienz dem Rat zugeleitet. Auch diese Strategie weist große Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen mit dem von der Bundesregierung im November 1990 verabschiedeten CO₂-Minde-
rungsprogramm auf.

Bundesregierung wie EG-Kommission entwickelten ein Konzept, das alle Energieverbrauchssektoren, d.h. private Haushalte, Kleinverbraucher, Industrie und Verkehr sowie die Energiewirtschaft umfaßt. Dabei setzen Bundesregierung wie die EG-Kommission auf ein breites Bündel von Maßnahmen. Hierzu zählen ordnungsrechtliche Anforderungen, Planungsinstrumente, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, freiwillige Vereinbarung, Aus- und Fortbildung sowie Information und Beratung.

Zu diesem Gesamtpaket gehören die kürzlich verabschiedete Heizkesselrichtlinie sowie die Richtlinie über die Kennzeichnung energieverbrauchender Geräte.

Die Heizkesselrichtlinie stellt den gelungenen Versuch dar, im Rahmen der Harmonisierung energierelevanter Standards den unterschiedlichen technologischen Entwicklungsstand in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu nivellieren. Der hier eingeschlagene Weg sollte auch bei der Normierung und Harmonisierung von Energieeffizienzstandards in anderen Produktbereichen beschritten werden.

Es geht nicht an, daß im Rahmen der europäischen Klimaschutzstrategie auf der einen Seite von der Bundesrepublik Deutschland ein besonders hoher Beitrag zur Verminderung der

Treibhausgase, insbesondere des CO₂ erwartet wird, während auf der anderen Seite im Wege der Harmonisierung von Produktstandards die Bundesrepublik zum Nachteil der deutschen Wirtschaft gezwungen würde, weniger technologisch fortschrittliche Konzepte zu akzeptieren.

(3) Richtlinienvorschlag zur Einführung einer EG-weiten CO₂-/Energie-Steuer

Kernstück der Strategie der EG-Kommission ist - wiederum vergleichbar mit dem deutschen Vorgehen - der Einsatz ökonomischer Instrumente.

Am 02. Juni 1992 hat die EG-Kommission ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie vorgelegt. Der Vorschlag wird derzeit in einer ad-hoc-Arbeitsgruppe intensiv beraten. Die derzeitige britische Präsidentschaft strebt an, dem für die CO₂-/Energie-Steuer federführenden ECOFIN-Rat am 14. Dezember 1992 einen Bericht vorzulegen.

Folgende Elemente des Kommissions-Vorschlags sind aus deutscher, insbesondere umweltpolitischer Sicht hervorzuheben:

- Die Steuer soll progressiv ausgestaltet werden, beginnend mit einem Steuersatz von 3 \$ pro Barrel Rohöleinheit ab 1993 bis auf 10 \$ pro Barrel Rohöleinheit im Jahre 2000.
- Die Steuerbemessungsgrundlage sieht eine 50 %ige Anknüpfung an den Energiegehalt sowie eine 50 %ige Anknüpfung an den

...

CO₂-Gehalt vor. Erneuerbare Energie sollen bis auf die größeren Wasserkraftanlagen aus der Besteuerung ausgenommen werden.

- Die Steuer soll den nationalen Haushalten zufließen, wobei die EG-Kommission eine steuerneutrale Lösung bzw. die Verwendung des Steueraufkommens für Zwecke des Klima- und Umweltschutzes vorschlägt.
- Der EG-Vorschlag sieht besondere Steuervergünstigungen bzw. Steuerbefreiungen für energieintensive Unternehmen vor.
- In Artikel 1 Absatz 2 wird das Inkrafttreten des EG-Vorschlags an die Bedingung (Konditionalität) geknüpft, daß die wichtigsten internationalen Wettbewerbsländer der EG, insbesondere USA und Japan vergleichbare Regelungen einführen.

Innerhalb der Bundesregierung wird derzeit die Position für die EG-Verhandlungen intensiv beraten. Die Verbände hatten letzte Woche Gelegenheit, im Rahmen einer Anhörung hierzu Stellung zu nehmen. Außerdem wird derzeit in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit der Wirtschaft unter Vorsitz des BMU über Möglichkeiten zum Einbau von Kompensationsregelungen in das Steuermodell beraten.

Aus Sicht der Umweltpolitik ist es notwendig, daß die EG-Verhandlungen möglichst rasch zu einem Ergebnis kommen, damit die Wirtschaft im Hinblick auf ihre langfristigen energierelevanten Investitionsentscheidungen sichere und planbare Rahmenbedingungen erhält. Deshalb muß auch hinsichtlich der

Konditionalität ein klarer Termin genannt werden, zu dem die Europäische Gemeinschaft die Steuer einführen wird. Nur so wird es möglich sein, den notwendigen Druck auf die Wettbewerbsländer auszuüben, damit sie vergleichbare Regelungen schaffen. Eine unbefristete Beibehaltung der Konditionalität würde dagegen die EG-Klimaschutzpolitik handlungsunfähig machen und die bisherige fortschrittliche Rolle der Europäischen Gemeinschaft in der internationalen Klimapolitik in Frage stellen.

Die Einführung einer EG-weiten CO₂-/Energie-Steuer darf nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu einer Behinderung von energieeffizienzsteigernden Investitionen führen. Durch die Schaffung von Steuerbefreiungstatbeständen, Steuerermäßigungen und Steuererstattungen muß vielmehr ein Anreiz für die Unternehmen geschaffen werden, in energiesparende Technologien zu investieren. Dabei soll ein Maximum an Flexibilität und Effizienz durch die Einführung von Kompensationsregelungen geschaffen werden.

(4) Binnenmarkt für Energie

Die Klimaschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft ist - wie eingangs bereits erwähnt - eine Querschnittsaufgabe, die insbesondere mit der gemeinschaftlichen Energiepolitik eng verflochten ist. Im Rahmen der Energiepolitik versucht die EG-Kommission bereits seit einigen Jahre ihre Vorstellung von einer weitgehenden Liberalisierung der Energiemärkte innerhalb Europas durchzusetzen. Die Realisierung dieser Vorstellungen würde in der Bundesrepublik zu einer Beseitigung bzw. Modifizierung der Gebietsmonopole im Stromsektor führen.

Die EG-Kommission hat in ihrem Bericht von Mai 1988 "Der Binnenmarkt für Energie" ihre Vorstellungen zur Liberalisierung des Europäischen Energiemarktes vorgelegt. Auf dieser Grundlage hat der Rat inzwischen drei Richtlinien verabschiedet:

- Die Preistransparenzrichtlinie vom Juni 1990, die insbesondere Mitteilungspflichten der Energieversorgungsunternehmen über die von ihnen fakturierten Energiepreise festlegt.
- Die Richtlinie über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze vom Oktober 1990, die zu einer Erleichterung des Stromtransports über Hochspannungsübertragungsnetze führen soll.
- Die Richtlinie über den Transit von Erdgas über große Netze vom Mai 1992, die analog zur Stromtransit-Richtlinie den Gastransit innerhalb der Gemeinschaft erleichtern soll.

Der Erlaß dieser Richtlinien stellt die erste Stufe eines dreistufigen Konzepts dar. In einer zweiten Phase der Liberalisierung sollen ab 01. Januar 1993 unter Beachtung der existierenden Strukturen neue Akteure auf den Energiemärkten zugelassen werden. Schwerpunkte dieser zweiten Phase sind:

- Die Abschaffung ausschließlicher Rechte im Bereich der Elektrizitätsversorgung und des Baus von Leitungen und Gaspipelines,
- die Entflechtung vertikal zusammengeschlossener Unternehmen,

...

- die begrenzte Einführung eines Zugangs Dritter zum Netz (third party access), insbesondere für Unternehmen mit hohem Energieverbrauch und für Verteilerunternehmen.

In einer dritten Phase sollen voraussichtlich ab 01. Januar 1996 auf der Grundlage der in der zweiten Stufe gewonnen Erkenntnisse die Auswahlkriterien für den Zugang Dritter zu den Netzen vereinheitlicht werden.

Aus umweltpolitischer Sicht wird es bei der Liberalisierung des europäischen Energiemarktes in erster Linie darauf ankommen, daß der durch den verstärkten Wettbewerb erzeugte Preis- und Kostendruck nicht zu Lasten umweltpolitischer Ziele geht. Notwendig ist deshalb, im Gleichschritt zur Liberalisierung des Energiemarktes eine Harmonisierung der Umwelanforderungen im Bereich der Energiewirtschaft auf einem hohen Umweltschutzniveau.

(5) Verkehrspolitik

Die wirksame Bekämpfung der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr ist insbesondere für die deutsche Klimaschutzpolitik von zentraler Bedeutung.

Aufgrund ihrer geographischen Lage hat die Bundesrepublik Deutschland ein gesteigertes Interesse an einer klimaverträglichen europäischen Verkehrspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland ist heute schon das Haupttransitland im europäischen Handelsverkehr. Sie muß daher eine führende Rolle bei der Formulierung der EG-weiten Verkehrspolitik spielen.

Themen, die aus deutscher Sicht derzeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft verhandelt werden müssen, sind die Einführung einer Schwerlastabgabe auf deutschen Straßen, die verbindliche Festlegung von Flottenverbrauchsregelungen für Kraftfahrzeuge, die Einführung einer einmaligen CO₂-Abgabe auf den Kauf von Neufahrzeugen mit besonders hohem Energieverbrauch sowie die Verbesserung des schienengebundenen Verkehrsnetzes innerhalb der Gemeinschaft.

Von Seiten der EG-Kommission sowie der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wird in diesem Zusammenhang auch immer wieder die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf deutschen Autobahnen ins Gespräch gebracht.

(6) EG-Agrarpolitik

Die europäische Agrarpolitik steht seit Jahren im Kreuzfeuer der Kritik. Unter dem Druck der GATT-Verhandlungen hat die Europäische Gemeinschaft inzwischen die Weichen in der Agrarpolitik neu gestellt.

Die Beschlüsse vom Mai dieses Jahres, mit denen die produktionssteigernden Subventionen zurückgeführt werden sollen, haben auch - was in der Diskussion häufig übersehen wird - eine erhebliche Bedeutung für den Klimaschutz. Durch einen verringerten Düngereinsatz wird es möglich sein, das Treibhausgas N₂O zu vermindern. Darüber hinaus kann durch eine umwelt- und naturschutzorientierte Steuerung der Flächenstilllegungen sowie gezielte Aufforstungsprogramme das Potential an CO₂-Senken innerhalb der Gemeinschaft vergrößert werden.

(7) Auswirkungen für die deutschen Unternehmen

Aus meiner Sicht müßten die deutschen Unternehmen ein starkes Interesse an einer aktiven europäischen Klimaschutzpolitik haben. Wegen ihres im europäischen Vergleichsmaßstab besonders hohen technologischen Entwicklungsstandes muß die deutsche Wirtschaft im Hinblick auf den Binnenmarkt daran interessiert sein, daß die weitere Harmonisierung von Umweltschutzanforderungen und technischer Standards auf einem möglichst hohen Niveau erfolgt.

Mit ihrer Klimaschutzpolitik hat die Europäischen Gemeinschaft für die Entwicklung wichtiger Politikbereiche einen qualitativen Rahmen vorgegeben, an dem sich die Maßnahmen im einzelnen werden messen lassen müssen.

Eine konsequente Klimaschutzpolitik wird zur Erhöhung der Energieproduktivität und zur Mobilisierung technologischer Innovationen führen. Sie ist deshalb nicht nur aus ökologischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen das Gebot der Stunde.