



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/253
**"Grünbuch: Marktwirtschaftliche Instrumente für
umweltpolitische Ziele"**

Brüssel, den 13. Dezember 2007

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

**"Grünbuch: Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische
und damit verbundene politische Ziele"**

KOM(2007) 140 endg. - SEK(2007) 388

Die Europäische Kommission beschloss am 28. März 2007, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Grünbuch Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele"

KOM(2007) 140 endg. - SEK(2007) 388.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 31. Oktober 2007 an. Berichterstatter war Herr RIBBE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 440. Plenartagung am 12./13. Dezember 2007 (Sitzung vom 13. Dezember) mit 48 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Zusammenfassung**

- 1.1 Der EWSA nimmt die mit großer zeitlicher Verzögerung erfolgte Veröffentlichung des Grünbuchs über marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz zur Kenntnis.
- 1.2 Er teilt Darlegungen über die unterschiedlichen fiskalischen und ökologischen Wirkungen unterschiedlicher marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz (Steuern, Abgaben, Gebühren, Subventionen, Rechte/Zertifikatslösungen etc.).
- 1.3 Der EWSA stellt fest, dass marktwirtschaftliche Instrumente längst Bestandteil des politischen Handelns sind. Es geht deshalb nicht mehr um das "Ob", sondern das "Wie" der Nutzung von marktwirtschaftlichen Instrumenten.
- 1.4 Wie die Kommission zu Recht feststellt, sind marktwirtschaftliche Instrumente eine gute Möglichkeit, kosteneffektive Lösungen im Umweltschutz zu erreichen, sie sind aber kein Allheilmittel. Folglich müsste das Verhältnis und Zusammenspiel von beispielsweise Ge- und Verboten, Ordnungsrecht und marktwirtschaftlichen Instrumenten (wie Steuern, Gebühren, gezielte Subventionen und handelbare Genehmigungen) Gegenstand der politischen Debatte und des Grünbuchs sein. Doch hier bietet das Grünbuch der Kommission viel zu wenig Orientierung, was der EWSA bedauert.
- 1.5 Der Ausschuss ersucht deshalb die Kommission, die mit dem Grünbuch initiierte öffentliche Debatte zu nutzen, um an konkreten Beispielen die Möglichkeiten und Auswirkungen, aber auch die Grenzen unterschiedlicher Instrumente für den Umweltschutz darzustellen.

2. Inhalt des Grünbuchs

- 2.1 Am 28. März 2007 legte die Kommission das bereits im Jahr 2004 angekündigte Grünbuch "Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele"¹ vor, das Gegenstand dieser Stellungnahme ist.
- 2.2 Mit dem Grünbuch will die Kommission eine Debatte über den verstärkten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Gesellschaft eröffnen.
- 2.3 Die Kommission verweist im Grünbuch auf die auf europäischer Ebene mittlerweile vereinbarten Ziele im Bereich des Umweltschutzes, u.a. auf die neue Energie- und Klimaschutzpolitik, die nach ihrer Auffassung *"nicht weniger als eine industrielle Revolution über die kommenden 10-15 Jahre"* repräsentiert.
- 2.4 Die Kommission macht deutlich, dass *"ohne Interventionen der öffentlichen Hand ... diese ehrgeizigen Ziele nicht zu erreichen (sind)"*. Als umweltpolitisches Instrument sollten nach Vorstellung der Kommission in einem zunehmenden Maße marktwirtschaftliche Instrumente zum Einsatz kommen; sie sollen *"einen wichtigen Teil der Anstrengungen darstellen, um wirkliche Veränderungen durch veränderte Anreize für Verbraucher und Unternehmen zu erreichen"*.
- 2.5 Gleichwohl beschreibt die Kommission, dass marktwirtschaftliche Instrumente *"kein Allheilmittel für sämtliche Probleme"* seien.
- 2.6 Als "marktwirtschaftliche Instrumente" werden Steuern, Gebühren, gezielte Subventionen und handelbare Genehmigungen beschrieben.

Marktwirtschaftliche Instrumente als Mittel der Politik

- 2.7 Nach Ansicht der Kommission lässt sich der Einsatz marktbasierter Instrumente damit begründen, *"dass sie Marktversagen kostenwirksam korrigieren können. Ein Marktversagen ist dann gegeben, wenn Märkte entweder gänzlich fehlen (beispielsweise haben Umweltgüter den Charakter öffentlicher Güter) oder wenn die wahren oder sozialen Kosten von Wirtschaftstätigkeit nicht hinreichend berücksichtigt werden"*.
- 2.8 Als Vorteile werden genannt:
- marktbasierende Instrumente berücksichtigen Unterschiede zwischen Unternehmen,
 - sie verbessern Preissignale, indem sie externen Kosten und Nutzen von Wirtschaftstätigkeit einen Wert zumessen,

¹ KOM(2007) 140 endg. vom 28.3.2007.

- sie bieten der Industrie mehr Flexibilität beim Hinarbeiten auf deren Ziele, so dass die Einhaltungskosten insgesamt sinken,
 - 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 werden.
- 2.9 Die Kommission macht aber auch deutlich, dass marktwirtschaftliche Instrumente nicht nur dazu dienen, um umweltpolitische 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"*.
- 2.10 Sie weist ferner darauf hin, dass sich die unterschiedlichen marktwirtschaftlichen Instrumente in ihrer Wirkung unterscheiden. Mengenbezogene Systeme (wie handelbare Genehmigungen) bieten hinsichtlich der Erreichung spezifischer Ziele (wie Emissionsgrenzen) mehr Sicherheiten als rein preisbasierte Instrumente (wie z.B. Steuern). Letztere jedoch bieten mehr Sicherheit bezüglich der Kosten/des Preises und sind auch leichter zu handhaben.
- 2.11 Auf einen weiteren wichtigen Unterschied weist die Kommission außerdem hin: Steuern (und auch Gebühren) werden nicht nur potenziell als Lenkungsinstrument eingesetzt, sie generieren auch öffentliche Einnahmen; bei handelbaren Genehmigungen ist dies nur der Fall, *"wenn sie von der öffentlichen Hand versteigert werden"*.
- 2.12 Im Grünbuch wird auch auf das Thema "Wachstum und Beschäftigung" eingegangen und Gründe für ökologische Steuerreformen beschrieben. Nachdem der Europäische Rat auf seinem Gipfel im Juni 2006 in der neuen Nachhaltigkeitsstrategie die Frage eines neuen, an Nachhaltigkeitskriterien orientierten Steuersystems angesprochen hatte, ohne allerdings konkreter zu werden, schreibt die Kommission nun: *"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 darstellen². Gleichzeitig verlangt eine langfristige Steuerverlagerung relativ stabile Einnahmen aus der umweltbezogenen Steuerbemessungsgrundlage"*.

2

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.

- 2.13 Letztlich werden im Dokument einige Beispiele für bereits etablierte marktwirtschaftliche Instrumente gegeben (Energiebesteuerung, Eurovignette, lokale Gebührensysteme zur Entlastung der Innenstädte vom Verkehr) und eine Vielzahl von spezifischen bis sehr allgemein gehaltenen Fragen formuliert, die man an die Allgemeinheit richtet, um damit die gesellschaftliche Debatte anzustoßen.
- 2.14 Die Kommission sieht auch im Bereich des Schutzes der Artenvielfalt Möglichkeiten, marktwirtschaftliche Instrumente zu Nutzen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Der EWSA hat sich häufig dafür ausgesprochen, die Palette politischer Handlungsinstrumente für den Umweltschutz optimal zu nutzen, wobei marktwirtschaftliche Instrumente eine wichtige Rolle spielen können. In dieser Absicht besteht also Konsens zwischen Ausschuss und Kommission.
- 3.2 Auch wenn der Ausschuss den dargelegten Argumenten folgen kann und diese für gut und richtig hält, hätte er sich vom Grünbuch, das ja eine lange Entstehungsgeschichte hatte und dessen Veröffentlichung immer wieder verschoben wurde, etwas mehr Klarheit hinsichtlich des zukünftig geplanten Einsatzes von marktwirtschaftlichen Instrumenten gewünscht. Der lange kommissionsinterne Abstimmungsprozess war vielleicht notwendig, für den politischen Gestaltungsprozess hat dieser aber noch keinen, für den WSA erkennbaren Nutzen gehabt.
- 3.3 Es hat vielmehr den Anschein, dass sich die politische Realität manchmal schneller entwickelt als der interne Abstimmungsprozess.
- 3.4 Der EWSA stellt fest, dass marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz längst Realität sind, auch wenn sie in den einzelnen Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich genutzt werden. Laut Eurostat resultieren beispielsweise durchschnittlich knapp 7% aller Haushalteinnahmen in den EU-Mitgliedstaaten aus Einnahmequellen mit Umweltbezug.
- 3.5 Es kann also im Grünbuch und in der politischen Debatte folglich nicht um eine mögliche Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten im Umweltschutz gehen. Nicht das "Ob", sondern das "Wie" ist die Frage: In welchem Ausmaß, in welchem Verhältnis zu Ver- und Geboten und anderen Instrumenten sollen marktwirtschaftliche Instrumente genutzt werden?
- 3.6 Die Aussagen, die im Grünbuch gemacht werden, gehen allerdings nicht über das hinaus, was seit langem in den Unternehmen und den gesellschaftlichen Gruppen bekannt ist und dort diskutiert wird. Auch findet keine Auseinandersetzung mit der Frage statt, wer primär handelnde Partei sein muss. Bekanntlich ist die EU nicht für alle denkbaren Instrumente in gleichem Maße zuständig, bei steuerrechtlichen Fragen beispielsweise hat sie nur höchst eingeschränkte Kompetenzen. Ferner bleibt unklar, was politisch nach Vorlage dieses Grünbuchs geschehen soll, ob - wie es üblich ist - später ein Weißbuch folgt bzw. welche Konsequenzen gezogen werden sollen.

- 3.7 Das größte Manko ist, dass unklar bleibt, in welcher politischen Situation welchem Instrument von der Politik der Vorrang gegeben werden sollte. Die beabsichtigte Abgrenzung bzw. potenzielle Vernetzung beispielsweise von Ordnungsrecht und marktwirtschaftlichen Instrumenten bleibt unklar.
- 3.8 Der EWSA kann das Grünbuch folglich zwar wohlwollend zur Kenntnis nehmen, stellt aber fest, dass die gesellschaftliche Debatte um effektivere Instrumente in der Umweltpolitik mit größerem Engagement und anhand möglichst konkreter Beispiele geführt werden sollte, damit die beschriebenen ehrgeizigen Ziele der EU, z.B. im Bereich Klima- und Energiepolitik, auch wirklich Realität werden können.
- 3.9 Für den EWSA gilt dabei, dass die marktwirtschaftlichen Instrumente sich am Verursacherprinzip orientieren sollen und damit jenen, die die Umwelt aktiv schützen, Anreize bieten können.

4. **Besondere Anmerkungen des EWSA**

- 4.1 Der EWSA hat stets betont, wie wichtig es sei, die sog. "externen Kosten" zu internalisieren. Hier bieten sich, das beschreibt die Kommission selbst, marktwirtschaftliche Instrumente durchaus an. Es bedarf aber zunächst einer klaren politischen Entscheidung, wie hoch diese zu internalisierenden externen Kosten zu beziffern sind.
- 4.2 Das im Grünbuch beschriebene "marktwirtschaftliche" Instrument der Eurovignette im Bereich des Straßenverkehrs ist ein gutes Beispiel dafür, dass das hinsichtlich der Integration externer Kosten als geeignet angesehene Instrument in der Realität bislang nur sehr halbherzig genutzt wird. Die Kommission schreibt selbst, dass *"die durchschnittlichen Gebühren nur Infrastrukturkosten decken können und damit externe Kosten ausgeklammert sind"*. Notwendig sind folglich Initiativen, um z.B. über die Eurovignette zukünftig die externen Kosten zu integrieren.
- 4.3 Der EWSA bittet Kommission, Rat und Parlament, marktwirtschaftliche Instrumente für den Umweltschutz nur dann als solche zu bezeichnen, wenn ein wirkliches Umweltziel dahinter steht und erkennbar ist. Bei der angesprochenen Eurovignette kann ein solches nur bedingt abgeleitet werden, da die externen Kosten ausgeklammert bleiben. Primär geht es bei der Eurovignette darum, die Infrastrukturkosten nicht ausschließlich aus öffentlichen Haushalten zu finanzieren, sondern die Nutzer direkt zu beteiligen. Natürlich gehen von einem solchen Ansatz indirekt auch Umweltwirkungen aus, wenn z.B. aufgrund der Erhöhung der Kosten der Nutzer beginnt, sich zu überlegen, ob er beispielsweise die Straße oder lieber die Schiene nutzen soll (oder gar eine Fahrt nicht antreten sollte). Aber erst, wenn die (Umwelt-) Kosten, die bislang "keinen Markt" hatten und unberücksichtigt blieben, integriert werden, sollte man die Eurovignette als "Umweltinstrument" ansehen.

- 4.4 Es ist also zunächst von Seiten der Politik nötig, darzulegen, was man mit einer bestimmten politischen Maßnahme überhaupt erreichen will. Erst nach der Definition des Ziels sollte die Diskussion um das geeignete Instrument erfolgen.
- 4.5 Auch durch den verstärkten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente kommt die Politik folglich nicht um teilweise höchst schwierige, weil umstrittene Entscheidungen herum, ganz klare (umweltpolitische) Ziele wie Emissionsgrenzen etc. zu benennen. Genau daran hat es bislang häufig gemangelt. Marktwirtschaftliche Instrumente sind kein Ersatz für solche Entscheidungen, sondern - wie der Name schon sagt - Instrumente, um gesteckte politische Ziele zu erreichen.
- 4.6 Die Kommission muss so bald wie möglich die Unsicherheiten, die das Grünbuch hinterlässt, auflösen. Sie muss deutlich machen, welche Vorstellung sie hinsichtlich der zukünftigen Nutzung der unterschiedlichen politischen Instrumente hat. Der EWSA empfiehlt der Kommission daher, bereits im Rahmen der geplanten breiteren Erörterung des Themas an einigen praktischen Beispielen aus unterschiedlichen Politikbereichen, z.B. aus dem Bereich Energie und Verkehr, die verschiedenen möglichen politischen Handlungsoptionen (mit bzw. ohne marktwirtschaftliche Instrumente) durchzuspielen.
- 4.7 Dabei könnte sie z.B. sicher deutlich machen, dass man das Problem krebserregender Stoffe - um ein Beispiel zu nennen - nicht durch die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente zu lösen gedenkt.
- 4.8 Interessant könnten marktwirtschaftliche Instrumente aber z.B. bei der aktueller werdenden Frage werden, wie man zukünftig kohlendioxidfreie Kohlekraftwerke etablieren will, wenn die Technik demnächst evtl. verfügbar sein wird. Will man sie dann als "Stand der Technik" zwingend vorschreiben (also: Ordnungsrecht) oder will man sie über marktwirtschaftliche Instrumente in die Rentabilität bringen? Solche Fragestellungen sollten zukünftig stärker Gegenstand der gesellschaftlichen Debatte sein.
- 4.9 Wenn die Vernetzung bzw. Abgrenzung von Ordnungsrecht und marktwirtschaftlichen Instrumenten mit der Darstellung entsprechend konkreter Handlungsoptionen insgesamt deutlicher würde, würden vielleicht auch die im Grünbuch entsprechend angestellten Überlegungen für die Nutzung von marktwirtschaftlichen Instrumenten im Bereich der Erhaltung der Biodiversität verständlicher; dem EWSA erscheinen diese bislang noch wenig überzeugend, um wirklich Hoffnung darein setzen zu können, um den nach wie vor bedrohlichen Rückgang im Bereich der Biodiversität effektiv bekämpfen zu können.

- 4.10 Der Ausschuss hat bereits in seiner Stellungnahme zum "zweijährigen Fortschrittsbericht der neuen Nachhaltigkeitsstrategie"³ die Kommission aufgefordert, ihre sehr vage formulierten Überlegungen zu einem neuen, an Nachhaltigkeitsindikatoren orientierten Steuersystem zu konkretisieren. Laut Eurostat liegen die Einnahmen aus Steuern mit Umweltbezug bei ca. 7%.
- 4.11 Eine Debatte um eine Verringerung der Besteuerung von Arbeit und eine entsprechende Kompensation der Mittel durch Einnahmen durch die Besteuerung umweltschädlicher Aktivitäten hält der EWSA für überfällig, sie sollte nach der Vorlage des Grünbuchs beschleunigt werden. Dabei muss aber auch deutlich werden, wie sich die EU entsprechende Veränderungen vorstellt, wo sie doch nach den EU-Verträgen nur einen höchst marginalen Einfluss auf die entsprechende Steuerpolitik der Mitgliedstaaten hat.
- 4.12 Für extrem wichtig hält es der EWSA, möglichst zeitnah die versprochene Übersicht über umweltschädliche Subventionen vorzulegen und diese Subventionen schnellstens zu streichen. Der Ausschuss sieht in umweltschädlichen Subventionen eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung und völlig inakzeptable Fehlallokation öffentlicher Mittel. Marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung des Umweltschutzes können erst dann richtig greifen, wenn umweltschädliche Subventionen vollständig abgebaut sind.

Brüssel, den 13. Dezember 2007

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI

³ Stellungnahme des EWSA, CESE 994/2007, vom 11.7.2007 (NAT/348).