



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/512
Besteuerungsverfahren zur Verringerung der CO₂-Emissionen

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Besteuerungsverfahren zur Verringerung der CO₂-Emissionen
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Krister ANDERSSON**

Beschluss des Plenums	20/02/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	24/06/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	15/07/2020
Plenartagung Nr.	553
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	209/1/6

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Nach Meinung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) bestehen gute Gründe dafür, innerhalb der EU einheitliche Vorschriften zur Bekämpfung der Erderwärmung einzuführen und auf dieser Grundlage internationale Gespräche mit anderen Handelsblöcken aufzunehmen.
- 1.2 Bisher ging es bei den Gesprächen hauptsächlich um Vorschriften und Umweltsteuern, insbesondere Steuern zur Verringerung von Emissionen. Nach Einschätzung des EWSA muss der Erderwärmung auf globale, umfassende und symmetrische Weise unter Berücksichtigung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre entgegengewirkt werden.
- 1.3 Die Kommission stützt sich bei ihren Bemühungen um eine CO₂-Verringerung vor allem auf das Emissionshandelssystem (EHS). Der EWSA ist der Ansicht, dass es zukünftig sinnvoll und notwendig sein könnte, auch neue steuerliche Maßnahmen, die das derzeitige EU-EHS ergänzen können, und nationale CO₂-Steuern zu konzipieren, um einen wirksamen und symmetrischen politischen Handlungsrahmen für die Bekämpfung der zunehmenden CO₂-Emissionen zu erreichen.
- 1.4 Der EWSA begrüßt den Ansatz der Kommission, da er offenbar ein richtiger Schritt auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren Bepreisung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft ist. Ein derartiges Werkzeug sollte mit weiteren zusätzlichen Instrumenten koordiniert werden, beispielsweise einem neuen Ansatz für die Besteuerung im Binnenmarkt mit einheitlichen Rahmenbedingungen sowie weiteren ähnlichen Instrumenten, die in anderen Gebieten weltweit zum Einsatz kommen.
- 1.5 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, konkrete Initiativen für die Einführung vergleichbarer CO₂-Steuern in den Mitgliedstaaten zu ergreifen, um die Anstrengungen für eine wirksame Verringerung der CO₂-Emissionen zu harmonisieren. Ein ideales Ergebnis wäre die Schaffung einheitlicher Bedingungen bezüglich der zu steuernden Emissionen/Verringerungen im gesamten Binnenmarkt und der Festlegung spezifischer Besteuerungsmethoden und -sätze für eine gleich starke Wirkung auf die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre.
- 1.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Erderwärmung vermutlich auch bei Einführung der neuen Steuern und zusätzlicher Maßnahmen anhalten wird, wenn es nicht gelingt, der Atmosphäre bereits ausgestoßenes CO₂ wieder zu entziehen.
- 1.7 Der EWSA befürwortet die Entwicklung von Technologien der CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) sowie CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU) durch spezielle Investitionen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, da sie zu dem Ziel der Verringerung der Auswirkungen der CO₂-Emissionen und generell zu den UN-Nachhaltigkeitszielen wie auch zu den Zielsetzungen des Klimaschutzübereinkommens von Paris beitragen.
- 1.8 Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten eine umfassende und symmetrische Umweltsteuerpolitik mit Blick auf die Auswirkungen von CO₂ auf die Erderwärmung

beschließen. Es müssen Steuern sowohl mit positiven als auch mit negativen Sätzen eingeführt werden. Die mit Hilfe der Steuern auf CO₂-Emissionen erzielten Einnahmen sollten genutzt werden, um auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene Anreize für Verfahren zur CO₂-Reduzierung zu finanzieren.

- 1.9 Der EWSA verweist auf weitere politische Instrumente für die CO₂-Reduzierung. Sie reichen von neuen Technologien bis zu Methoden der Flächenbewirtschaftung, die auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten gefördert und unterstützt werden sollten. Vor allem Wälder bauen CO₂ auf natürliche Weise ab, und Bäume können besonders gut CO₂ speichern, das der Atmosphäre durch Photosynthese entzogen wird. Mit einer Ausweitung, Wiederaufforstung und richtigen Bewirtschaftung von Wäldern lässt sich die Kraft der Photosynthese nutzen, um CO₂ abzubauen.
- 1.10 Zwar wird der Verkauf von forstwirtschaftlichen Erzeugnissen als Einkommen für den Besitzer besteuert, doch sollte bedacht werden, dass die Anpflanzung von Bäumen und der Zuwachs von Wäldern das CO₂ in der Atmosphäre verringert und deshalb in einem symmetrischen Steueransatz zur Bekämpfung der Erderwärmung mit einer negativen CO₂-Steuer gefördert werden sollte. Dies wäre eine wichtige Maßnahme zur Erreichung der Klimaziele.
- 1.11 Der EWSA betont, dass die Umsetzung effizienter Maßnahmen in einer für alle sozialverträglichen Weise gestaltet werden muss.

2. Allgemeine Bemerkungen

- 2.1 Die Erderwärmung betrifft uns alle, und die Staaten suchen nach effizienten Methoden, um den weltweiten Temperaturanstieg zu begrenzen. Zur Erderwärmung tragen mehrere Faktoren bei, doch fällt der Ausstoß von Kohlendioxid (CO₂) besonders ins Gewicht.
- 2.2 CO₂ ist das am häufigsten durch menschliche Tätigkeiten erzeugte Treibhausgas, und es trägt mit 64 % zur anthropogenen Klimaerwärmung bei¹. Die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre hat über mehrere Jahrzehnte erheblich zugenommen und ist heute um 40 % höher als zu Beginn der Industrialisierung.
- 2.3 Die durchschnittliche Oberflächentemperatur der Erde ist seit Ende des 19. Jahrhunderts um 0,9 Grad Celsius gestiegen². Diese Veränderung ist auf den zunehmenden CO₂-Ausstoß und andere vom Menschen verursachte Emissionen in die Atmosphäre zurückzuführen, die nach Ansicht vieler Forscher für den allgemeinen Anstieg der globalen Temperatur verantwortlich sind.
- 2.4 Menschliche Aktivitäten verändern den Kohlenstoffzyklus, indem sie einerseits einen höheren CO₂-Eintrag in die Atmosphäre bewirken – wodurch die Fähigkeit natürlicher Senken wie Wälder abnimmt, der Atmosphäre CO₂ zu entziehen – und andererseits die Fähigkeit von Böden

¹ Ursachen des Klimawandels, Europäische Kommission (Energie, Klimawandel, Umwelt) – https://ec.europa.eu/clima/change/causes_de.

² Global Climate Change, NASA – <https://climate.nasa.gov/evidence/>.

zur CO₂-Speicherung beeinflussen. An erster Stelle der CO₂ erzeugenden menschlichen Aktivitäten steht die Verbrennung fossiler Energieträger (Kohle, Erdgas und Erdöl) zu Energie- und Transportzwecken, gefolgt von bestimmten industriellen Prozessen und Landnutzungspraktiken.

- 2.5 Asien ist derzeit der weltweit größte regionale Emittent mit 53 % der globalen Emissionen, wobei auf China 10 Mrd. t (und damit mehr als ein Viertel des globalen Gesamtaufkommens) entfallen; zweitgrößter Emittent ist Nordamerika (18 % der globalen Emissionen), dicht gefolgt von Europa mit 17 %³.
- 2.6 Die Auswirkungen von CO₂-Emissionen auf die Erdtemperatur und den Klimawandel gewinnen in der öffentlichen Meinung und der Zivilgesellschaft wie auch bei den Parteien auf europäischer und nationaler Ebene zunehmend an Bedeutung.
- 2.7 Die Europäische Kommission hat ihrerseits der Entwicklung konkreter Initiativen gegen den Klimawandel absolute Priorität auf ihrer politischen Agenda eingeräumt, z. B. dem Grünen Deal⁴, bevor sie in den ersten Monaten des Jahres 2020 gezwungen war, sich vorrangig der Lage im Zusammenhang mit COVID-19 zu widmen.
- 2.8 Der Grüne Deal⁵ ist ein Eckpfeiler der politischen Agenda der neuen Europäischen Kommission. Mit ihm wird eine wirksame Reaktion auf die andauernden umweltpolitischen Herausforderungen angestrebt; er ist eine Wachstumsstrategie mit dem Ziel, bis 2050 in der EU Klimaneutralität zu erreichen.
- 2.9 Der Grüne Deal umfasst große Sektoren der europäischen Wirtschaft, darunter Verkehr, Energie, Landwirtschaft und Gebäude, sowie spezifische Branchen wie die Stahl-, Zement-, IKT-, Textil- und Chemieindustrie. Die Kommission arbeitet derzeit am ersten europäischen Klimagesetz sowie an zusätzlichen konkreten Strategien und Investitionen zur Förderung eines ökologischen Wirtschaftswachstums. Der Fonds für einen gerechten Übergang ist wichtig, benötigt jedoch möglicherweise zusätzliche Mittel.⁶

3. Mögliche politische Instrumente zur Reduzierung der CO₂-Emissionen⁷

- 3.1 Viele Tätigkeiten können eine Verschmutzung der Umwelt nach sich ziehen, die sich wiederum auf andere Akteure in der Wirtschaft auswirkt. Diese Auswirkungen werden in den Entscheidungen, diese Tätigkeiten in Angriff zu nehmen, möglicherweise nicht berücksichtigt. D. h., es wird eine Tätigkeit ausgeführt, ohne die externen Effekte zu berücksichtigen, die sie hervorruft. Oder anders gesagt, ohne die wahren sozialen Kosten dieser Tätigkeit zu bedenken.

³ Global Carbon Project, CO₂ emissions – <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.

⁴ Siehe Mitteilung der Kommission [„Ein europäischer Grüner Deal – Erster klimaneutraler Kontinent werden“](#).

⁵ Siehe EWSA-Stellungnahme [„Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“](#) (in Erarbeitung) und EWSA-Stellungnahme [ABI C 282, vom 20.8.2019, S. 51](#).

⁶ Siehe EWSA-Stellungnahme [„Fonds für einen gerechten Übergang und geänderter Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen“](#) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁷ Siehe [„Emissions Gap Report“](#) 2019 (Bericht über die Emissionslücke) des UNEP zu den weltweiten Anstrengungen.

Die sozialen Kosten von Umweltverschmutzung müssen in die Entscheidungsfindung unbedingt mit einbezogen werden. Eine Möglichkeit ist die Erhebung einer Steuer auf diese Tätigkeit. Der externe Effekt wird dann in die Entscheidung internalisiert, und die Umweltverschmutzung wird entsprechend der Kosten, die sie verursacht, verringert.

- 3.2 Eine Tätigkeit kann aber auch einen Rückgang der Schadstoffwerte insgesamt und damit einen positiven externen Effekt bewirken. Für solche Tätigkeiten sollten Anreize geschaffen werden, um sie so weit auszubauen, dass die Vorteile vollständig kompensiert werden. Dies kann durch die Gewährung eines Zuschusses oder die Einführung einer negativen Steuer erfolgen.
- 3.3 Da sich CO₂-Emissionen weltweit auswirken, sollte für die Verursachung von Umweltverschmutzung überall der gleiche Preis für gleichwertige negative Auswirkungen gelten. Nur dann wird die Steuer kostenwirksam erhoben. Deshalb ist ein globaler Ansatz erforderlich.⁸
- 3.4 Allerdings ist es schwierig zu beurteilen, wieviel CO₂ eine Aktivität jeweils genau verursacht, und es besteht kein Weltmarkt, auf dem eine einheitliche Steuer auf CO₂-erzeugende Tätigkeiten erhoben werden könnte. Daher müssen die Länder auf punktuelle Maßnahmen zurückgreifen. Es kommt darauf an, die ergriffenen Maßnahmen auf größere Regionen und auf mehr umweltschädliche Tätigkeiten auszuweiten.
- 3.5 Nach Meinung des EWSA bestehen gute Gründe dafür, innerhalb der EU einheitliche Vorschriften einzuführen und auf dieser Grundlage internationale Gespräche mit anderen Handelsblöcken aufzunehmen.
- 3.6 Der Einsatz von Emissionszertifikaten in der EU und anderswo ist ein Weg, um der Notwendigkeit gerecht zu werden, einen Einheitspreis je emittierte Tonne CO₂ festzulegen.
- 3.7 Bisher ging es bei den Gesprächen jedoch hauptsächlich um Vorschriften und Umweltsteuern, insbesondere Steuern zur Verringerung von Emissionen. Nach Einschätzung des EWSA muss der Erderwärmung unter Berücksichtigung der derzeitigen CO₂-Konzentration in der Atmosphäre auf umfassende und symmetrische Weise entgegengewirkt werden.
- 3.8 Da mit einer Verringerung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre die Erderwärmung bekämpft wird, ist es ebenso sinnvoll, die CO₂-Emissionen in einem gewissen Umfang zu reduzieren oder diese Menge an CO₂ der Atmosphäre zu entziehen. Daher sollte eine Erhöhung oder Verminderung der Konzentration symmetrisch behandelt werden. Das bedeutet, dass die Erhöhung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre (Verschmutzung) mit einem zusätzlichen Kostenfaktor (Steuer) belastet werden sollte, während für Aktivitäten, die zu einer Senkung der CO₂-Konzentration führen, eine Subvention (negative Steuer) gewährt werden sollte.
- 3.9 Bisher liegt der Schwerpunkt jedoch fast ausschließlich auf der Vermeidung weiterer Emissionen. Auch bei Einführung der neuen Steuern und zusätzlicher Maßnahmen wird die

⁸ Sollte keine wirklich globale Lösung gefunden werden, stellt sich die Frage, wie mit Produkten aus Drittländern zu verfahren ist und ob ein System für einen steuerlichen Grenzausgleich erforderlich ist und welche Folgen sich daraus ergeben.

Erderwärmung vermutlich anhalten, wenn es nicht gelingt, bereits ausgestoßenes CO₂ der Atmosphäre wieder zu entziehen. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten symmetrische Maßnahmen einführen sollten.

- 3.10 Der Zweck einer Steuer auf Kohlenstoffemissionen und einer negativen Steuer auf CO₂-Reduktionen besteht darin, Verhaltensweisen zu beeinflussen und den externen Effekt der Erderwärmung zu internalisieren. Dabei wird sich die Steuer/Subvention jedoch auf die Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten in allen Wirtschaftszweigen auswirken. Der positive und der negative Steuersatz müssen nicht von vornherein gleich hoch sein⁹.
- 3.11 Unbedingt erforderlich ist eine Koordinierung der verschiedenen Anreize zur Förderung nachhaltiger Investitionen, sofern ihre positiven externen Effekte nachgewiesen sind. Harmonisierte Methoden für die Ermittlung sogenannter Low-Carbon-Indizes sollten als Richtschnur für die Berechnung anderer Auswirkungen dienen.
- 3.12 Um den Übergang zu einer Null-Emissions-Wirtschaft wirtschaftlich robuster und politisch glaubwürdiger zu gestalten, sollten möglichst bald Maßnahmen getroffen werden, um direkte und indirekte Subventionen für fossile Brennstoffe abzubauen, die für hohe Umweltkosten verantwortlich sind.
- 3.13 Da der Finanzbedarf des europäischen Grünen Deals sehr groß ist und die gemeinsamen EU-Haushaltsmittel recht begrenzt sind, kommt dem Privatsektor eine bedeutende Rolle zu. Dies muss bei einer Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen berücksichtigt werden. CO₂-Steuern sind jedoch keine Einnahmequelle, sondern ergeben sich in erster Linie aus der Notwendigkeit, das Verhalten von privaten Haushalten, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen zu ändern. Der EWSA betont, dass die Umsetzung effizienter Maßnahmen in einer für alle sozialverträglichen Weise gestaltet werden muss.

4. Emissionshandelssysteme

- 4.1 Ein mögliches politisches Instrument zu Verringerung der CO₂-Emissionen ist das europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS)¹⁰. Es basiert auf dem Prinzip des „Cap and Trade“ („Obergrenzen und Handel“). Bei diesem Prinzip wird eine Obergrenze für die Menge bestimmter Treibhausgase festgelegt, die von im System erfassten Anlagen insgesamt ausgestoßen werden darf. Die Obergrenze wird im Laufe der Zeit abgesenkt, wodurch die Gesamtemissionen zwangsläufig zurückgehen. Innerhalb der Obergrenzen erhalten oder kaufen im System erfasste Unternehmen Emissionszertifikate, die nach Bedarf handelbar sind.¹¹

⁹ Es spricht einiges dafür, dass die Subvention je Tonne CO₂-Verringerung höher sein sollte als der Steuersatz auf CO₂-Emissionen, weil eine geringere Produktion in CO₂-emittierenden Branchen Folgen für die Beschäftigung hätte und sich vermutlich in einer anhaltenden Arbeitslosigkeit niederschlagen würde. Darüber hinaus ist es vermutlich einfacher, die Unterstützung der Öffentlichkeit für einen strukturellen ökonomischen Wandel zu gewinnen, der zur Entwicklung neuer Technologien führt und nicht bestehende Produktionsverfahren einschränkt.

¹⁰ Siehe die Stellungnahme des EWSA „Überprüfung des EU-Emissionshandelssystems (EHS)“, [ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 57](#).

¹¹ Das EU-EHS und die Preisgestaltung für Emissionszertifikate haben zahlreiche Debatten ausgelöst. Die Zahl der Zertifikate und der Konjunkturzyklus wirken sich tendenziell stark auf den Preis der Zertifikate aus. Die derzeitige Wirtschaftslage infolge der COVID-19-Krise wird wahrscheinlich auch zu neuen Diskussionen über das EU-EHS führen.

- 4.2 Laut der Mitteilung „Ein europäischer Grüner Deal“ (COM(2019) 640 final) wird die Kommission bis Juni 2021 mehrere einschlägige klimabezogene Politikinstrumente prüfen, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren.¹² Dazu werden das derzeitige EU-EHS, und zwar mit einer möglichen Ausweitung des bestehenden Systems auf neue Sektoren, sowie zusätzliche Interventionen in Bezug auf i) die Zielvorgaben der Mitgliedstaaten zur Verringerung von Emissionen außerhalb des EU-EHS und ii) die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft gehören.
- 4.3 Der EWSA begrüßt den Ansatz der Kommission, da er offenbar ein richtiger Schritt auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren Bepreisung der CO₂-Emissionen in der Wirtschaft ist. Ein derartiges Werkzeug sollte mit weiteren zusätzlichen Instrumenten koordiniert werden, beispielsweise einem neuen Ansatz für die Besteuerung im Binnenmarkt mit einheitlichen Rahmenbedingungen sowie weiteren ähnlichen Instrumenten, die in anderen Gebieten weltweit zum Einsatz kommen.
- 4.4 Auf internationaler Ebene ist die Zahl der Emissionshandelssysteme weltweit gestiegen. Neben dem EU-EHS werden nationale oder regionale Systeme in China, Japan, Kanada, Neuseeland, der Schweiz, Südkorea und den USA bereits genutzt oder entwickelt.
- 4.5 Der EWSA begrüßt regionale Initiativen, die auf eine deutliche CO₂-Reduzierung abstellen, als notwendige Schritte, um wirksam auf den durch CO₂-Emissionen ausgelösten Klimawandel zu reagieren. Diesbezüglich fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, ihre Anstrengungen, Europa zu einer führenden Region auf diesem Gebiet zu machen, fortzuführen und auszubauen.

5. Steuern auf CO₂-Emissionen

- 5.1 Ein anderes mögliches politisches Instrument sind CO₂-Steuern. Mit ihnen werden Emissionen vor allem auf zwei Wegen verringert: i) Anhebung der Kosten von Brennstoffen und Strom auf Kohlenstoffbasis und ii) dadurch Motivierung von Unternehmen zur Umstellung auf saubere Energie, beispielsweise Wasserkraft, Solar- oder Windenergie.
- 5.2 Wenn Steuern auf CO₂-Emissionen richtig konzipiert sind, dann stehen sie in Einklang mit dem Verursacherprinzip, wonach der Verursacher die Kosten für Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung entsprechend dem der Gesellschaft entstandenen Schaden tragen sollte, wie in der Rio-Erklärung der Vereinten Nationen (1992) und in der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden¹³ dargelegt ist.
- 5.3 Die Kommission stützt sich bei ihren Bemühungen um eine CO₂-Verringerung vor allem auf das EU-EHS. Der EWSA ist der Ansicht, dass es zukünftig sinnvoll und notwendig sein könnte, auch neue steuerliche Maßnahmen, die das derzeitige EU-EHS ergänzen können, und nationale

¹² Siehe EWSA-Stellungnahme [„Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“](#) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

¹³ Siehe den [Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung](#) und die EG-Richtlinie über [Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden](#) sowie die Studie des EWSA zum Thema [Investitionen in den Umweltschutz und die Beseitigung von Umweltschäden](#).

CO₂-Steuern zu konzipieren, um einen wirksamen und symmetrischen politischen Handlungsrahmen für die Bekämpfung der zunehmenden CO₂-Emissionen zu erreichen. Wie vom IWF ausführlich erläutert, kommt es ganz entscheidend darauf an, dass die Anstrengungen auf globaler Ebene koordiniert werden¹⁴.

- 5.4 In Europa haben einige Länder Energiesteuern bzw. teilweise auf dem Kohlenstoffgehalt basierende Energiesteuern eingeführt. Dies betrifft Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen, Schweden, die Schweiz, Slowenien und das Vereinigte Königreich.¹⁵
- 5.5 Schweden erhebt die höchste CO₂-Steuer mit 112,08 EUR je Tonne CO₂-Emissionen und konnte so seine Emissionen in den vergangenen 25 Jahren um 23 % reduzieren. Die schwedische CO₂-Steuer wurde 1991 mit einem Satz entsprechend 250 SEK (23 EUR) je Tonne fossile Kohlendioxidemissionen eingeführt und bis 2020 schrittweise auf 1 190 SEK (110 EUR) erhöht; sie bleibt ein Eckpfeiler der schwedischen Klimapolitik¹⁶.
- 5.6 Die schwedische CO₂-Steuer bot Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs, Verbesserung der Energieeffizienz und Erhöhung des alternativen Einsatzes erneuerbarer Energieträger. Durch die schrittweise Anhebung des Steuersatzes erhielten die Beteiligten Zeit sich anzupassen, wodurch sich die politische Akzeptanz der Steuererhöhungen mit der Zeit verbesserte.
- 5.7 Alles in allem zeigt die Erfahrung Schwedens, dass es möglich ist, Emissionen zu verringern, auch wenn dies eine tiefgreifende Umgestaltung der Wirtschaft erfordert. Im Zeitraum 1990-2017 stieg das BIP um 78 %, während die Treibhausgasemissionen des Landes gleichzeitig um 26 % sanken, womit Schweden im Global Competitive Index auf Rang acht steht.
- 5.8 Im Jahr 1990 war Finnland das weltweit erste Land, das eine CO₂-Steuer einführte. Ursprünglich bezog sich die Steuer nur auf den Kohlenstoffgehalt in Verbindung mit Wärme- und Stromerzeugung. Die Bemessungsgrundlage wurde dann ausgeweitet, so dass nun sowohl Kohlenstoff als auch Energie und zudem Kraftstoffe für den Verkehr besteuert werden.

14 IMF Fiscal Monitor, *How to Mitigate Climate Change*, 2019: Die verschiedenen politischen Instrumente haben Vor- und Nachteile, aber die Klimakrise ist eine drängende und existenzielle Herausforderung, weshalb die wichtigsten Interessenträger alle geeigneten politischen Maßnahmen nutzen müssen. Die Finanzminister können auf diese Krise reagieren, indem sie eine CO₂-Steuer oder ähnliche politische Maßnahmen veranlassen, die Akzeptanz für Klimaschutz durch ergänzende steuerliche oder ausgleichende Maßnahmen erhöhen, angemessene Haushaltsmittel für Investitionen in umweltfreundliche Technologien sicherstellen und Strategien international abstimmen, S. IX.

15 Die Einführung oder Erhöhung von Steuern auf CO₂-Emissionen ist häufig mit schwierigen Kompromissen verbunden. Die Steuern erfordern eine Reform der Produktionsverfahren und ein Umdenken bezüglich der genutzten Verkehrs- bzw. Transportmittel. Dies kann dazu führen, dass in einigen Branchen die Arbeitslosigkeit steigt und zu anderen Beschäftigungsformen gewechselt werden muss. Für die Betroffenen können die sozialen Kosten sehr hoch sein. Die einzelnen Staaten verfügen mit Blick auf die Gewährleistung sozialen Schutzes über unterschiedliche Möglichkeiten, die berücksichtigt werden müssen, um Umsetzungen sozial akzeptabel zu gestalten.

16 Sweden's carbon tax, Government Offices of Sweden – <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>.

- 5.9 Dänemark führte 1992 eine CO₂-Steuer auf alle fossilen Brennstoffe ein (Erdgas, Rohöl und Kohle). In Norwegen fallen bis zu 55 % aller Emissionen unter die CO₂-Steuer; die übrigen sind im inländischen Emissionshandelssystem erfasst¹⁷.
- 5.10 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, konkrete Initiativen für die Einführung gleichartiger CO₂-Steuern in den Mitgliedstaaten zu ergreifen, um die Anstrengungen für eine wirksame Verringerung der CO₂-Emissionen zu harmonisieren. Ein ideales Ergebnis wäre die Schaffung einheitlicher Bedingungen bezüglich der zu besteuerten Emissionen/Verringerungen im gesamten Binnenmarkt und der Festlegung spezifischer Besteuerungsmethoden und -sätze für eine gleich starke Wirkung auf die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre. Ein solches Ergebnis kann jedoch je nach den länderspezifischen Erfordernissen Zeit in Anspruch nehmen.
- 5.11 Die Einführung gleichartiger CO₂-Steuern in den Mitgliedstaaten sollte genutzt werden, um Handelspartner zu ähnlichen Schritte zu bewegen, sodass die entsprechenden Anstrengungen weltweit ausgeweitet werden und die Folgen für die europäische Wettbewerbsfähigkeit begrenzt bleiben. Es bedarf einer globalen Lösung, um komplizierte Ausgleichsregelungen zu vermeiden.
- 5.12 Zudem könnten Steuern, wenn sie richtig konzipiert sind, zum Wirtschaftswachstum beitragen, indem sie unter anderem produktive Investitionen in neue Technologien ermöglichen. Dies gilt besonders für die Entwicklung von Technologien zur Verringerung der derzeitigen CO₂-Konzentrationen in der Atmosphäre.

6. Die CCS- und CCU-Technologien

- 6.1 Ein weiteres mögliches politisches Instrument ist die Anwendung von Verfahren, mit denen die derzeitigen CO₂-Konzentrationen in der Atmosphäre verringert werden können. Solche Verfahren sind vermutlich zusätzlich zum EHS und zu CO₂-Steuern notwendig. Benötigt wird ein symmetrischer Ansatz. Tätigkeiten zur Verringerung des bereits in der Atmosphäre befindlichen CO₂ sind für die Begrenzung der Erderwärmung ebenso nützlich wie die Reduzierung von CO₂-emittierenden Tätigkeiten.
- 6.2 Die beiden wichtigsten Technologien zur Verringerung von CO₂-Konzentrationen sind die CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) sowie die CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU)¹⁸. Mit beiden Technologien wird der Atmosphäre CO₂ entzogen, das CO₂ komprimiert und zu einem Speicherort transportiert. Die Technologien verfügen über ein erhebliches Potenzial zur Abschwächung des Klimawandels¹⁹. Es gibt noch weitere Technologien, und es wird davon ausgegangen, dass in naher Zukunft viele neue Technologien entwickelt werden.

¹⁷ Putting a Price on Carbon with a Tax, World Bank Group – https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SDN/background-note_carbon-tax.pdf.

¹⁸ The potential for CCS and CCU in Europe, Europäische Kommission https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/iogp_report_ccs_ccu.pdf.

¹⁹ Siehe EWSA-Stellungnahme [ABl. C 341 vom 21.11.2013, S. 82](#).

- 6.3 Der Unterschied zwischen der CCS und der CCU liegt im endgültigen Bestimmungsort des abgeschiedenen CO₂. Bei der CCS wird das CO₂ zur dauerhaften Speicherung an einen geeigneten Ort transportiert, während bei der CCU das abgeschiedene CO₂ in kommerzielle Produkte umgewandelt wird.
- 6.4 Die CCU umfasst die Abscheidung und Nutzung von CO₂ als Rohstoff für die Herstellung von Mineralstoffen, chemischen Bausteinen, synthetischen Kraftstoffen und Baumaterialien. Sie lässt sich zur Begrenzung der CO₂-Emissionen nutzen, indem CO₂ in Produkten wiederverwendet, in Baustoffen wie Beton dauerhaft gebunden und durch Abscheidung aus der Luft wieder in den Kreislauf zurückgeführt wird. Sie bietet außerdem Möglichkeiten der Stromspeicherung durch die Herstellung von synthetischem Methan.
- 6.5 Die EU hat einen Rechtsrahmen für die Vermarktung und Subventionierung dieser neuen Technologie geschaffen, auch wenn die Kosten für die Abscheidung und Speicherung immer noch eine erhebliche Belastung darstellen. Derzeit ist die Abscheidung der teuerste Teil des Verfahrens.
- 6.6 Aktuell befinden sich die größten CCS- und CCU-Anlagen in den USA.
- 6.7 In Europa nutzt Norwegen seit 1996 CCS- und CCU-Techniken²⁰. Alljährlich werden Millionen Tonnen CO₂ aus der Erdgasförderung in mehreren speziellen Anlagen abgeschieden und an geeigneten Standorten gespeichert, wodurch der bisher erfolgreichste europäische Erfahrungsschatz bei der Nutzung der CCS entstanden ist. In den letzten Jahren wurden in Schweden, den Niederlanden, Belgien, Frankreich und Irland weitere Formen von CCS- und CCU-Technologien entwickelt²¹.
- 6.8 Der EWSA befürwortet die Entwicklung von CCS- und CCU-Technologien durch spezielle Investitionen auf der Ebene sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten, da sie zu dem Ziel der Verringerung der Auswirkungen der CO₂-Emissionen und generell zu den UN-Nachhaltigkeitszielen wie auch zu den Zielsetzungen des Klimaschutzübereinkommens von Paris beitragen.
- 6.9 Wenn die Erderwärmung auf effiziente und kostenwirksame Weise eingedämmt werden soll, dann müssen CCS- und CCU-Technologien gefördert werden²². Insbesondere sollten die einzelstaatlichen Haushalte eine maßgebliche Rolle bei der verstärkten Nutzung solcher Technologien spielen, indem öffentliche Investitionen ebenso wie steuerliche Anreize gefördert werden. In dieser Hinsicht erwägt die Europäische Kommission eine Überarbeitung der betreffenden Leitlinien für staatliche Beihilfen, einschließlich der Leitlinien für den Umwelt-

20 CCS, Norwegian Petroleum – <https://www.norskpetroleum.no/en/environment-and-technology/carbon-capture-and-storage/>.

21 How European CO₂ Transport and Storage Infrastructure can enable an Innovative Industrial Transition, Europäisches Parlament – <https://zeroemissionsplatform.eu/wp-content/uploads/ZEP-Conference-Presentations.pdf>.

22 Eine schwedische Regierungskommission kam 2020 zu dem Schluss, dass Schweden bis 2045 Klimaneutralität erreichen könnte, wenn die Einnahmen aus CO₂-Steuern genutzt würden, um den Entzug von CO₂ aus der Atmosphäre zu subventionieren. Die positiven und negativen Steuersätze wären gleich hoch. Siehe SOU 2020:4, staatliche Untersuchungen der schwedischen Regierung.

und den Energiesektor, die bis 2021 geändert werden sollen, um den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität zu ermöglichen.

- 6.10 Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten eine umfassende und symmetrische Umweltsteuerpolitik mit Blick auf die Auswirkungen von CO₂ auf die Erderwärmung beschließen. Es müssen Steuern sowohl mit positiven als auch mit negativen Sätzen eingeführt werden. Die mit CO₂-Steuern erzielten Einnahmen könnten vorzugsweise genutzt werden, um Anreize für Verfahren zur CO₂-Reduzierung zu finanzieren.
- 6.11 Die europäischen Mittel für die Forschung im Bereich CCS und CCU könnten aufgestockt und strategisch ausgerichtet werden, um bessere und konkrete Ergebnisse in Bezug auf die CO₂-Speicherkapazität und alternative Speichermöglichkeiten zu erzielen.
- 6.12 Die Rolle der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sollte nicht unterschätzt werden.²³ Die in den Richtlinien 2014/24/EU, 2014/25/EU und 2014/23/EU zum öffentlichen Beschaffungswesen und zu Konzessionen verankerten grünen Ziele und spezifischen umweltpolitischen Instrumente sollten von den nationalen Regierungen und den lokalen öffentlichen Verwaltungen stärker und besser genutzt werden. So könnten zum einen nationale Investitionen und öffentliche Ausgaben und zum anderen die im Grünen Deal vorgesehenen Maßnahmen synergetisch zusammenwirken.

7. Zusätzliche Instrumente zur Verringerung von Emissionen

- 7.1 Abschließend verweist der EWSA auf weitere politische Instrumente für die CO₂-Reduzierung. Sie reichen von neuen Technologien bis zu Methoden der Flächenbewirtschaftung, die auf der Ebene sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten gefördert und unterstützt werden sollten. Vor allem Wälder bauen CO₂ auf natürliche Weise ab, und Bäume können besonders gut CO₂ speichern, das der Atmosphäre durch Photosynthese entzogen wird. Mit einer Ausweitung, Wiederaufforstung und richtigen Bewirtschaftung von Wäldern lässt sich die Kraft der Photosynthese nutzen, um CO₂ abzubauen.
- 7.2 Zwar wird der Verkauf von forstwirtschaftlichen Erzeugnissen als Einkommen für den Besitzer besteuert, doch sollte bedacht werden, dass die Anpflanzung von Bäumen und der Zuwachs von Wäldern das CO₂ in der Atmosphäre verringert und deshalb in einem symmetrischen Steueransatz zur Bekämpfung der Erderwärmung mit einer negativen CO₂-Steuer gefördert werden sollte. Dies wäre eine wichtige Maßnahme zur Erreichung der Klimaziele.

²³ Dies geht aus der Veröffentlichung „Public Procurement for a Circular Economy“ der Europäischen Kommission vom Oktober 2017 klar hervor; https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP_European_Commission_Brochure_webversion_small.pdf. Auch die Weltbank hat die Rolle der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge bei ihrer eigenen Auftragsvergabe hervorgehoben; <https://www.worldbank.org/en/about/corporate-procurement/vendors>.

7.3 Des Weiteren sind Böden ein natürlicher CO₂-Speicher. Mit der letzten GAP wurden einige Maßnahmen zur ökologischen Umgestaltung eingeführt, um den Beitrag der europäischen Landwirtschaft zum grünen Wachstum in Europa zu stärken. Solche Maßnahmen sollten unterstützt werden, soweit sie mit der Notwendigkeit einer wachsenden Nahrungsmittelproduktion und der Erfüllung von Umweltzielen vereinbar sind. Die Kreislaufwirtschaft kann auch dazu führen, dass sich mehr Möglichkeiten zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele eröffnen.

Brüssel, den 15. Juli 2020

Luca JAHIER
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
