

TEXTE 75/2003

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 19 107
UBA-FB 000555

Verursacherprinzip, WTO-Recht und ausgewählte Instrumente der deutschen Energiepolitik

von

Frank Biermann (PIK)
Frédéric Böhm (DIW Berlin)
Rainer Brohm (PIK)
Susanne Dröge (DIW Berlin)
Harald Trabold (DIW Berlin)

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, PIK
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin

Zusammenfassung¹

Diese Studie untersucht die Beziehung einzelner Instrumente der deutschen Energiepolitik zu den Regeln der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO). Dabei wird das Verursacherprinzip (*Polluter Pays Principle*, PPP) als Leitlinie einer Energiepolitik, die auch Ziele des globalen Klimaschutzes verfolgt, zugrunde gelegt.

Das Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip ist eine Leitlinie der Umweltpolitik, die besagt, dass die Kosten und die Kontrolle von Umweltschutzmaßnahmen vom Verursacher einer Umweltverschmutzung zu tragen sind. Die OECD hat das Verursacherprinzip in ihre umweltpolitischen Leitlinien aufgenommen. Zudem findet man das Verursacherprinzip im Europäischen Recht und in der Rio-Deklaration der UNCED (1992). Weltweit wird das Verursacherprinzip von vielen Staaten angewendet, jedoch in unterschiedlichem Maße.

Die Anwendung des Verursacherprinzips auf das globale Problem des Klimawandels erfordert von allen Staaten eine Reduzierung ihrer Treibhausgas-Emissionen. Das Kyoto-

¹ Die Autor/innen danken Ingrid Hanhoff, Ulf Jäckel, Michael Kohlhaas, Volker Oschmann, Barbara Praetorius, Kai Schlegelmilch, Sabrina Shaw, Jan-Eirik Sørensen, René Vossenaar und Hans-Joachim Ziesing für ihre hilfreichen Anregungen und Kommentare.

Protokoll (1997) hat zum Ziel, dieses Problem auf internationaler Ebene zu lösen. Dennoch muss jede klimapolitische Maßnahme letztlich auf nationaler Ebene implementiert werden. Deutschland und die Europäische Union nehmen in der internationalen Klimapolitik eine Vorreiterrolle ein; dies spiegelt sich auch in mehreren energiepolitischen Gesetzen in Deutschland wider.

Das Verursacherprinzip ist nicht im WTO-Recht enthalten, dessen Zweck es ist, den internationalen Handel zu fördern. Dies behindert zwar nicht *per se* eine Anwendung des Verursacherprinzips, kann jedoch Konsequenzen für die Ausgestaltung nationaler Instrumente haben, die den Verursachern die Kosten ihrer Aktivitäten anrechnen. Diese Studie diskutiert folgende politische Instrumente und ihr Verhältnis zu den WTO-Vorschriften: Standards für Produkte, Prozesse und Produktionsmethoden (ordnungsrechtliche Instrumente), Kennzeichnung und Zertifikate, Steuern sowie Subventionen.

Ordnungsrechtliche Instrumente

Ordnungsrechtliche Instrumente umfassen Gesetze und Regulierungen zur Implementierung bestimmter Auflagen, die sowohl für Produkte als auch für Prozess- und Produktionsmethoden (PPM) gelten können. Produzenten werden somit gezwungen, ihre Emissionen auf ein bestimmtes Niveau zu begrenzen.

Nach dem WTO-Recht kann jedes Mitgliedsland prinzipiell seine Bevölkerung durch nationale Umweltstandards schützen, solange diese Standards nicht diskriminierend auf ausländische Produkte angewendet werden. Bei der Interpretation des WTO-Rechts kann zwischen drei Arten von Standards unterschieden werden: (1) Produktstandards, (2) produktbezogene Standards und (3) nicht-produktbezogene Standards. Nur die Anwendung von nicht-produktbezogenen Standards auf Importe ist mit der derzeitigen Interpretation des WTO-Rechts zur Zeit nicht vereinbar. Nicht-produktbezogene Standards regeln Produktionsmethoden, die keine Auswirkungen auf die physische Beschaffenheit des Endprodukts haben. Elektrizität aus unterschiedlichen Energiequellen (z.B. Solarenergie, Atomenergie) wird als „gleichartiges“ Produkt (*“like product”*) angesehen. Importierter Strom darf daher nicht aufgrund von Standards, welche die Herstellungsweise regeln, anders behandelt werden als inländisch produzierter Strom. Zur Zeit ist eine solche Diskriminierung nicht im deutschen Ordnungsrecht verankert.

Die Regulierung von Prozessen und Produktionsmethoden (PPM) wird weiterhin ein wichtiges Instrument für die Energie- und Klimapolitik auf nationaler Ebene bleiben. Beispiele aus der jüngeren WTO-Rechtsprechung scheinen darauf hinzudeuten, dass die Rechtmäßigkeit von nicht-produktbezogenen Standards davon abhängt, ob sie eine umweltpolitische Zielsetzung aufweisen und in welcher Weise sie angewendet werden. *Unilaterale* PPM-Standards, die beispielsweise beim Elektrizitätsimport unterscheiden, aus welcher Energiequelle der Strom stammt, scheinen zur Zeit nicht kompatibel mit den WTO-Regelungen zu sein. Wenn es als notwendig angesehen wird, solche Maßnahmen zu ergreifen, um die Verursacher zu einer Emissionsreduktion zu zwingen, dann sollte diesbezüglich ein internationaler Konsens im Rahmen *multilateraler* Umweltabkommen, wie dem Kyoto-Protokoll, gesucht werden. Multilaterale Umweltabkommen könnten eine Ausnahme vom WTO-Recht bilden, wenn die Mitgliedstaaten der WTO sich über diese Frage in der kommenden Welthandelsrunde einigen werden.

Kennzeichnung und Zertifizierung

Kennzeichen und Zertifikate sind marktorientierte Instrumente. Kennzeichen informieren Konsumenten und andere Marktteilnehmer über die Umwelteigenschaften eines Produkts. Grüne Zertifikate für Strom verbrieften eine bestimmte Menge von Strom aus erneuerbaren Energiequellen, die zwischen den Energieversorgern gehandelt werden kann, um inländische Quoten für grünen Strom zu erfüllen. Beide Instrumente führen dazu, dass über den Marktmechanismus die Verursacher zur Verantwortung gezogen werden.

Wir unterscheiden zwischen *freiwilligen* Kennzeichen innerhalb von Kennzeichnungsprogrammen und *gesetzlichen* Kennzeichen (z.B. Herkunftsnachweisen). Das TBT-Übereinkommen sowie die grundlegenden Prinzipien des GATT sind entscheidend für die Kompatibilität von Kennzeichen mit dem WTO-Recht. Gesetzliche Kennzeichen sind mit dem WTO-Recht vereinbar, solange es nicht zu einer Diskriminierung ausländischer Anbieter kommt. Es ist jedoch nicht klar, inwieweit freiwillige Kennzeichen, die auf verwendeten Prozessen und Produktionsmethoden (PPM) basieren, vom WTO-Recht erfasst werden. Eine klare Aussage über die Zulässigkeit „grüner“ Stromkennzeichen ist daher nicht möglich. Sollten freiwillige Kennzeichnungsprogramme für Strom im deutschen Recht verankert werden, welche die Produktionsmethode der Elektrizität als eine Eigenschaft des Stroms ansehen, so besteht die Möglichkeit, dass WTO-Mitgliedstaaten, die sich durch diese Kennzeichnung benachteiligt fühlen, eine Klärung beim WTO-Streitbeilegungsorgan (*Dispute Settlement Body*, DSB) anstreben könnten.

Grüne Zertifikate sind ein neues Instrument der Energie- und Klimapolitik. Es ist nicht klar, ob diese Zertifikate eine „Ware“ oder eine „Dienstleistung“ unter dem WTO-Recht darstellen. Unabhängig davon lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens müsste ein Zertifikathandelssystem für grünen Strom, um mit den WTO-Regeln kompatibel zu sein, die WTO-Prinzipien der Meistbegünstigungsverpflichtung und des Inländergleichbehandlungsgebots anwenden. Am besten würde dies erreicht durch eine Harmonisierung oder durch eine gegenseitige Anerkennung der verschiedenen nationalen grünen Zertifikate. Zweitens erscheint es angebracht, nach Kriterien für ein internationales Kennzeichen für die Produktion von "grünem Strom" zu suchen, da eine solche internationale Koordinierung von Kennzeichnungen und Zertifikaten die Transparenz der Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen erhöhen würde. Eine solche Anstrengung sollte mit Verhandlungen über Standards der Energieproduktion auf internationaler Ebene verbunden werden.

Steuern

Umweltsteuern werden erhoben, um dem Verursacher die Kosten des durch ihn verursachten Schadens anzulasten. In der Theorie führt diese Besteuerung zur vollständigen Internalisierung der externen Kosten aus Konsum und Produktion. Die Besteuerung des Energieverbrauchs auf nationaler Ebene, wie im Rahmen der deutschen Ökologischen Steuerreform, trifft bei offenen Volkswirtschaften jedoch auf Probleme, da nicht-besteuerte Importe in Substitutionskonkurrenz mit den inländischen Produkten treten. So lange eine internationale Steuerharmonisierung nicht möglich ist, könnte ein Grenzausgleich (*Border Tax Adjustment*, BTA) dabei helfen, Wettbewerbsnachteile zu vermeiden ohne die umweltpolitische Zielsetzung der Steuer zu verwässern.

Ob ein solcher Grenzausgleich für Energiesteuern unter dem WTO-Recht erlaubt ist, kann mangels eindeutiger Rechtslage und Rechtsprechung nicht abschließend geklärt werden. Eine Analyse der vorhandenen Anhaltspunkte deutet aber darauf hin, dass unilaterale Grenzausgleichsabgaben für Energiesteuern nach dem Welthandelsrecht erlaubt sind. Es wäre jedoch ratsam, dieses Problem durch ein multilaterales Abkommen zu lösen, um somit potenzielle Konflikte zwischen WTO-Mitgliedern zu vermeiden und die verbleibenden Rechtszweifel auszuräumen. Hierfür kommen prinzipiell zwei Möglichkeiten in Betracht. Erstens könnten sich die Mitgliedstaaten auf eine weitgehend harmonisierte Energie- und Klimapolitik einigen. Das könnte zum Beispiel einheitliche CO₂-Steuern beinhalten; ein Grenzausgleich würde sich in dem Fall erübrigen. Eine solche erstbeste Lösung scheint jedoch in naher Zukunft kaum realisierbar. Zweitens könnte ein Verhandlungsprozess in Gang gesetzt werden, der auf einen multilateralen Konsens über die Gestaltung eines Grenzausgleichs für Energiesteuern, aber auch anderer, nicht physisch im Endprodukt

enthaltener Produktionsmittel abzielt. Hierbei könnte eine Integration des Verursacherprinzips in die Grenzausgleichs-Regelungen der WTO hilfreich sein.

Subventionen

Eine Subvention kann definiert werden als ein ökonomischer Nutzen, der aus öffentlichen Mitteln an ein privates Wirtschaftssubjekt und unter den Kosten seiner Produktion oder zu Kosten von Null gewährt wird. Subventionen sind nicht mit dem Verursacherprinzip vereinbar, werden jedoch als ein vorübergehendes Instrument für die langfristige Implementierung des Verursacherprinzips verwendet. Die WTO-Definition einer Subvention wird in Artikel XVI GATT und im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Subventionsübereinkommen, *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, ASCM) geregelt, und umfasst direkte Subventionen (finanzielle Beihilfen) und Einkommens- oder Preisstützung durch eine Regierung. In jedem Fall muss ein Nutzen gestiftet werden. Subventionen sind unter WTO-Recht verboten, wenn sie auf der Exportleistung basieren oder davon abhängen, dass inländischen Produkten Vorrang gegenüber Importprodukten gewährt wird.

In der Studie wird gezeigt, dass die deutschen Preisgarantien des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes (KWKG) für Strom aus erneuerbaren Energiequellen keine Subventionen im Sinne der WTO-Regeln darstellen. Selbst wenn dies der Fall wäre, blieben sie zunächst nicht anfechtbar. Nur wenn ein WTO-Mitglied glaubhaft nachweisen kann, dass seine inländische Industrie durch diese Subventionen einen ernsthaften und schwer zu behebenden Schaden erleidet, würde ein Verstoß vorliegen. Darüber hinaus erscheint es unwahrscheinlich, dass die deutschen Subventionen für Strom aus erneuerbaren Energiequellen Grund für einen WTO-Streit liefern werden, weil derzeit der Handel mit grünem Strom gering ist und diese Form der Umweltsubventionierung bis 1999 in der WTO als nicht-anfechtbar angesehen wurde (Artikel VIII (2) ASCM).