

MFT *Policy Brief* 2 (DE)

“Beschleunigungsfaktoren” für die grüne Transformation und wie gut die EU sie umsetzt

Einleitung

Neben spezifischen klimapolitischen Maßnahmen wie dem Europäischen Emissionshandelssystem oder dem Verbot von Autos mit Verbrennungsmotoren sind bestimmte flankierende Maßnahmen für einen erfolgreichen grünen Übergang zu einem nachhaltigen, emissionsfreien Europa erforderlich. Solche flankierenden Maßnahmen werden oft als „Beschleunigungsfaktoren“ für den Erfolg spezifischer klimapolitischer Maßnahmen bezeichnet. In ihrem Überwachungsbericht für das 8. Umweltaktionsprogramm (UAP)¹ vom November 2023 befasst sich die Europäische Umweltagentur (EUA) mit fünf Indikatoren für solche „Beschleunigungsfaktoren“. Diese Indikatoren messen den Anteil der Umweltsteuern an den gesamten Steuereinnahmen, die Höhe der Subventionen für fossile Brennstoffe und der Umweltschutzausgaben, den Anteil der Anleihen zur Unterstützung nachhaltiger Investitionen auf dem Anleihemarkt und den Fortschritt bei ökologischen Innovationen. In diesem MFT Policy Brief geben wir Dir einen Überblick über die Beurteilung und Prognose der EUA in Bezug auf die Leistung der EU in Bezug auf die „Beschleunigungsfaktoren“.

Was ist die EEA und was sind „Beschleunigungsfaktoren“?

Die Europäische Umweltagentur (EUA) ist eine Agentur der Europäischen Union, die unabhängige Informationen über den Zustand der Umwelt in Europa liefert. Die EUA arbeitet eng mit einer Vielzahl von europäischen Organisationen zusammen, um Daten zu sammeln, zu validieren und zu analysieren (EUA-Website 2024). Auf diese Weise unterstützt sie die Umwelt- und Klimapolitik der EU.

¹ Das UAP stärkt die langfristige Vision der EU für 2050, innerhalb der planetarischen Grenzen gut zu leben, indem es vorrangige Ziele für 2030 und die Bedingungen für deren Erreichung festlegt (Europäische Kommission 2022).

In ihrem Fortschrittsbericht über die Entwicklungen bei der Verwirklichung der umweltpolitischen Ziele der EU widmet die EUA ein Kapitel den so genannten „Beschleunigungsfaktoren“. Dieser Begriff beschreibt eher allgemeine politische Maßnahmen, auf die wir im Folgenden eingehen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Politik ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen spezifischerer umweltpolitischer Ziele wie die Verringerung der Treibhausgasemissionen (EUA 2023a: 75). Die EUA hat einen Überwachungsrahmen entwickelt, um die Fortschritte in Bezug auf diese „Beschleunigungsfaktoren“ zu erfassen. Dieser Überwachungsrahmen umfasst fünf Indikatoren, die wir in den nächsten Abschnitten erläutern wollen. Damit wollen wir letztlich die Frage beantworten, ob die EU auf einem guten Weg ist, die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche grüne Transition zu schaffen.

Umweltsteuern

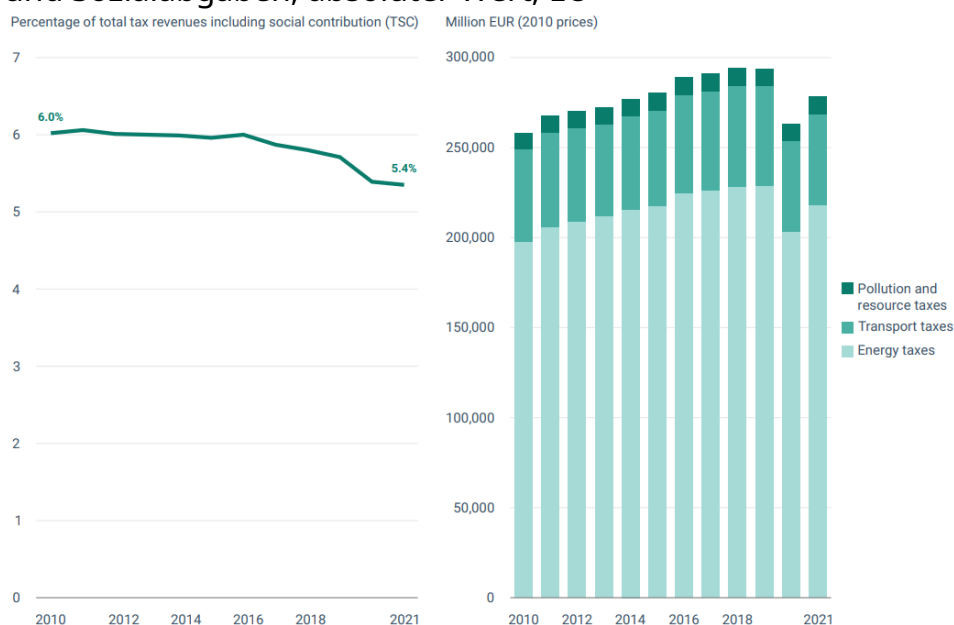
Es kann unsere Gesellschaft nachhaltiger machen, wenn die Verbraucher in der EU mehr umweltfreundliche Produkte kaufen. Eine Möglichkeit, um das zu erreichen, ist die Verteuerung umweltschädlicher Produkte durch zusätzliche Steuern. Umweltsteuern sind daher zusätzliche Steuern auf Produkte, die negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Sie liefern Preissignale und Anreize für Produzierende und Verbrauchende auf allen Märkten, ihre Emissionen zu verringern und die natürlichen Ressourcen sorgfältiger zu nutzen. In Bezug auf den Umweltsteuerindikator kommt die EUA (2023a) zu dem Schluss, dass es wahrscheinlich, aber nicht sicher ist, dass der Anteil der Umweltsteuern am Gesamtsteueraufkommen steigen wird. Darüber hinaus berichtet die EUA, dass dieser Anteil zwischen 2010 und 2021 von 6 % auf 5,4 % gesunken ist (siehe Abbildung 1). Dies kann mit den sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen zusammenhängen, denen sich die Regierungen durch die Beibehaltung oder Erhöhung von Umweltsteuern gegenübersehen. Eine Erhöhung der Umweltsteuern kann jedoch auch die Kosten für Lebensmittel und Energie in die Höhe treiben, was kurzfristig zu einem geringeren Verbrauch, mehr Ungleichheit und letztlich geringerer wirtschaftlicher Stabilität führen kann.

Laut dem EUA-Bericht ist es wahrscheinlich, dass der **Anteil der Umweltsteuern bis 2030** aufgrund der ehrgeizigeren Ziele und des erweiterten Anwendungsbereichs des EU-Emissionshandelssystems (ETS) **steigen wird**. Durch das ETS unterliegen die kollektiven Emissionen der EU einer Umweltsteuer. Tatsächlich machen sie 78 % der Energiesteuereinnahmen aus². Es wird erwartet, dass die Einnahmen aus dem EU-ETS steigen, da immer mehr Sektoren abgedeckt werden. Langfristig wird dieser Anstieg einen Höhepunkt erreichen und anschließend aufgrund verschärfter Treibhausgas-Reduktionsziele (THG)

² Die Einordnung des ETS in die Kategorie der Umweltsteuern ist etwas seltsam. Aus wirtschaftlicher Sicht funktioniert ein Emissionshandelssystem ganz anders als eine Umweltsteuer. Wenn Du mehr über das ETS erfahren möchtest, lies unseren MFT Policy Brief 1.

zurückgehen. Dennoch ist diese Prognose mit Unsicherheiten behaftet, da ein Anstieg der Einnahmen aus dem ETS möglicherweise durch einen Rückgang der Einnahmen aus den aktuellen Energiesteuersystemen ausgeglichen wird – aufgrund immer ehrgeizigerer Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Das mag zunächst wie ein Widerspruch klingen, macht aber Sinn, wenn man bedenkt, dass bei geringeren allgemeinen Treibhausgasemissionen auch weniger Emissionen zu besteuern sind. Selbst wenn also die Steuersätze steigen (indirekt durch das ETS), könnten die Einnahmen sinken, da die Emissionen immer weiter gesenkt werden. Dies kann aufgrund der langfristigen Reduzierung der Treibhausgasemissionen als positiv interpretiert werden.

Abbildung 1. Umweltsteuereinnahmen: Anteil am Gesamtaufkommen aus Steuern und Sozialabgaben, absoluter Wert, EU



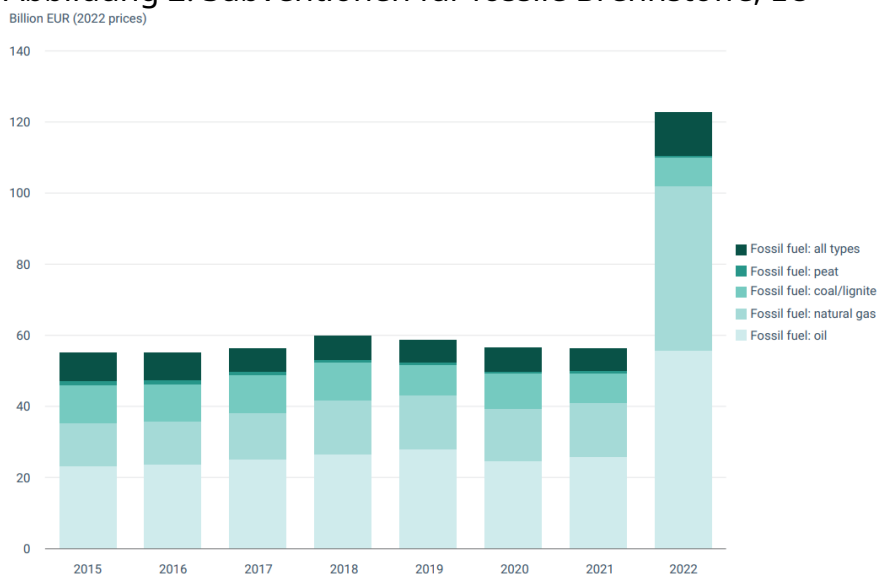
Quelle: EUA (2023a) mit Daten von Eurostat.

Subventionen für fossile Brennstoffe

Auch wenn die EU Klimaneutralität anstrebt, subventionieren Brüssel und die Mitgliedsstaaten weiterhin den Verbrauch fossiler Brennstoffe – den größten Treiber der Klimakrise. Die Subventionen für fossile Brennstoffe blieben im Zeitraum 2015–2021 stabil, wobei fast die Hälfte Öl und mehr als ein Viertel Erdgas unterstützten. Der Anstieg um mehr als 60 Milliarden Euro (siehe Abbildung 2) im Jahr 2022 ist auf die Reaktion auf hohe Energiepreise aufgrund des Krieges in der Ukraine zurückzuführen. Die EEA (2023a) kommt zu dem Schluss, dass es **unwahrscheinlich, aber ungewiss** ist, ob es bis 2030 große **Fortschritte beim Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe** geben wird. In dem Bericht heißt es, dass weder die EU noch die meisten EU-Mitgliedstaaten Pläne haben, die Subventionen auslaufen zu lassen, die vor Beginn der russischen Invasion in der

Ukraine galten (EEA 2023a, Antimiani et al. 2023). Es muss jedoch unbedingt erwähnt werden, dass die Erhöhung im Jahr 2022 laut EEA als vorübergehend angesehen wird, da fast die Hälfte der gesamten Subventionen für fossile Brennstoffe im Jahr 2022 ein geplantes Enddatum vor 2025 haben. Trotz dieser Erklärung spricht die faktische Verdoppelung der EU-Subventionen für fossile Brennstoffe seit 2022 anstelle eines Ausstiegs für sich. Das bedeutet, dass derzeit über 120 Milliarden Euro an EU-Mitteln direkt in Gewinne für die Branche umgewandelt werden, die die Klimakrise am stärksten verschärft³. In diesem Zusammenhang muss ausserdem erwähnt werden, dass große Anbieter dieser Branche wie Exxon Mobile bereits seit den 1970er Jahren um die verheerenden Auswirkungen der Klimakrise wussten und gezielt Desinformation verbreiteten⁴.

Abbildung 2. Subventionen für fossile Brennstoffe, EU



Quelle: EUA (2023a) mit Daten von der Euroäischen Kommission.

Umweltschutzausgaben

Die EUA (2023a) schätzt es als **sehr wahrscheinlich** ein, dass **mehr finanzielle Mittel für Projekte** ausgegeben werden, die aktiv die Umwelt erhalten und schützen – sogenannte Environmental Protection Expenses (EPE). Dieser Indikator erfasst die **Ausgaben privater Unternehmen und Regierungen** im Zusammenhang mit der Reduzierung der Luft-, Wasser-, Boden- und Lärmverschmutzung, dem Schutz der biologischen Vielfalt, der Abwasser- und Abfallbewirtschaftung im Allgemeinen sowie der Umweltforschung und -entwicklung. **Eine Erhöhung dieses Indikators würde bedeuten, dass die Umweltverschmutzung und die Treibhausgasemissionen verringert werden** und dass beispielsweise **neue Technologien gefördert werden**, um die

³ See e.g. Our World In Data: <https://ourworldindata.org/ghg-emissions-by-sector>

⁴ Supran, G., & Oreskes, N. (2017). Assessing ExxonMobil's climate change communications (1977–2014). *Environmental Research Letters*, 12(8), 084019. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa815f>

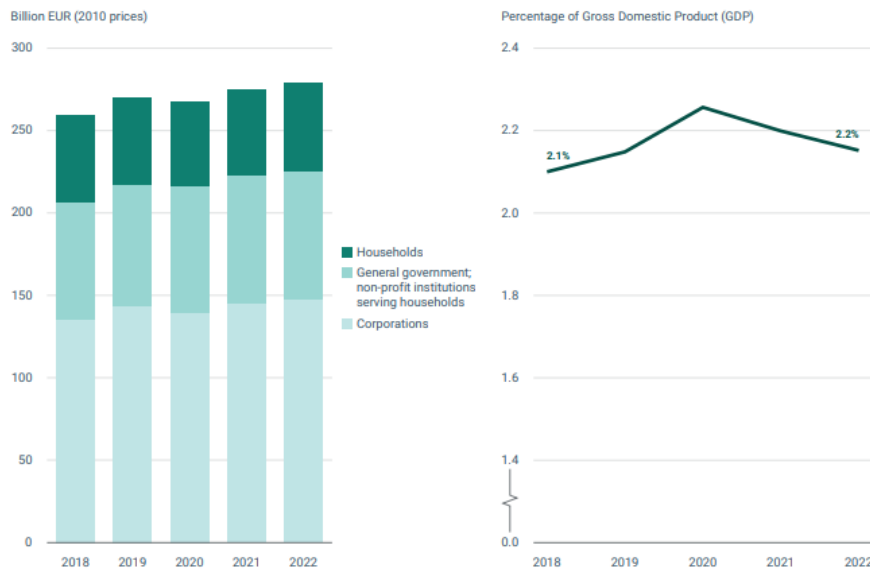
Umweltverschmutzung langfristig zu verringern. Zwischen 2018 und 2022 blieb der EPE-Anteil am BIP stabil bei rund 2 % (EEA 2023a). Empirische Analysen zeigen, dass die Höhe der Ausgaben nicht ausreicht, damit die EU-Volkswirtschaften ihre Umweltschutzziele erreichen können (Caglar & Yavuz 2023). Der Großteil wird für Abfallmanagement, Abwasserbehandlung und Betriebsausgaben ausgegeben. Im Jahr 2022 wurden lediglich rund 20 % für Investitionen in Umweltforschung und -entwicklung ausgegeben. Ein insgesamt steigender Anteil der Umweltschutzausgaben am BIP im Jahr 2020 lässt sich durch den Rückgang des BIP aufgrund der COVID-19-Pandemie erklären (EEA 2023a).

Um den grünen Wandel effektiv vorantreiben zu können, **sollten die EU-Länder ein größeres Budget für den Umweltschutz bereitstellen** (Caglar & Yavuz 2023). Es wird geschätzt, dass etwa 77 Milliarden Euro pro Jahr für den Umweltschutz und 53 Milliarden Euro pro Jahr für Ressourcenmanagement und die Umstellung auf Kreislaufwirtschaft benötigt werden. Allerdings kommt die EUA zu dem Schluss, dass es sehr wahrscheinlich ist, dass die Umweltschutzausgaben in den Folgejahren steigen werden. Aufgrund einer Aufstockung des EU-Haushalts, des Ausgabenprogramms „NextGenerationEU“⁵ und nachhaltiger Finanzmaßnahmen⁶, wurden zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt. Allerdings ist es noch zu früh, um zu sagen, ob die zusätzlichen Ressourcen die notwendigen privaten Kapitalströme auslösen können, um den zusätzlichen Investitionsbedarf zu decken, der bis 2030 entsteht (EEA 2023a).

⁵ „NextGenerationEU“ ist ein Investitions- und Konjunkturplan der EU, um den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu begegnen und Europa gesünder, grüner und digitaler zu machen (EU 2024).

⁶ „Nachhaltige Finanzmaßnahmen“ bezeichnet den Prozess der Berücksichtigung von Umwelt-, Sozial- und Governance-Überlegungen (ESG) bei Investitionsentscheidungen im Finanzsektor, was zu mehr langfristigen Investitionen in nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten und Projekte führt“ (Definition der Europäischen Kommission 2024) (Eine detailliertere Definition finden Sie auf der jeweiligen Website (siehe Referenzen)).

Abbildung 3. Umweltschutzausgaben und deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt, EU



Quelle: EUA (2023a) mit Daten von Eurostat.

Green Bonds – Grüne Anleihen

Green Bonds sind Anleihen, die zur Finanzierung oder Refinanzierung von Investitionen, Projekten, Ausgaben oder Vermögenswerten verwendet werden, die zur Bewältigung des Klimawandels und von Umweltproblemen beitragen (Spinaci 2022). Sie werden entweder von öffentlichen oder privaten Einrichtungen ausgegeben und von Anlegern gekauft. Im Fall des Green-Bonds-Indikators heißt es im EUA-Bericht (2023a), dass es wahrscheinlich, aber ungewiss ist, dass der Anteil grüner Anleihen steigen wird. Zwischen 2014 und 2022 ist der Anteil grüner Anleihen an den gesamten ausgegebenen Anleihen gestiegen (siehe Abbildung 3). Allerdings ist dies mit Vorsicht zu genießen, da **nicht bekannt ist, wie viel Greenwashing es in diesen Anleihen gibt**⁷. Der EUA-Bericht beschreibt, dass alle Unternehmen, die grüne Anleihen ausgegeben haben, in diesen Jahren ihren Betrag erhöht hätten. Dies spiegelt die gestiegene Nachfrage von Investoren nach der Finanzierung umweltfreundlicher Projekte und Aktivitäten sowie das wachsende Interesse des Finanzsektors an der Bereitstellung von Finanzinstrumenten wider, die diese Aktivitäten unterstützen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass es **wahrscheinlich, aber ungewiss** ist, dass der **Anteil grüner Anleihen in den kommenden Jahren steigen** wird. Die Nachfrage wird hoch bleiben, angetrieben durch die ehrgeizigen Umwelt- und Klimaziele des

⁷ Unter Greenwashing versteht man die Praxis, Finanzprodukte oder -dienstleistungen als „nachhaltig“ zu bewerben, obwohl sie die Kriterien dieser Einstufung eigentlich nicht erfüllen (BaFin 2024).

European Green Deal. Die Europäische Kommission beabsichtigt, selbst mehr grüne Anleihen zu verwenden, um den Aufbauplan NextGenerationEU zu finanzieren (EEA 2023b). In der EU wurden die sogenannten Rahmenbedingungen für nachhaltige Finanzen geändert, um nachhaltige Investitionen und damit die Ausgabe grüner Anleihen zu fördern (EEA 2023a).

Abbildung 3. Anteil grüner Anleihen an der Gesamtemission von Anleihen, EU



Quelle: EUA (2023a) mit Daten von EIKON/ESMA/EEA.

Öko-Innovationsindex

Schließlich geht die EUA (2023a) davon aus, dass eine Verbesserung des *Öko-Innovationsindex* **sehr wahrscheinlich** ist. Unter Öko-Innovation versteht man jede Innovation, die negative **Auswirkungen auf die Umwelt verringert, die Widerstandsfähigkeit gegenüber Umweltbelastungen erhöht oder natürliche Ressourcen effizienter nutzt**. Der Öko-Innovationsindex zeigt von 2013 bis 2022 einen Anstieg, der hauptsächlich auf Verbesserungen in verschiedenen Aspekten der Ressourceneffizienz zurückzuführen ist. Die EUA kommt zu dem Schluss, dass es in den kommenden Jahren sehr wahrscheinlich zu einem weiteren Anstieg des Index kommen wird. Dies lässt sich durch den kontinuierlichen Anstieg in den letzten Jahren und die hohen Ambitionen der Umwelt- und Klimaziele des europäischen Grünen Deals und der daraus resultierenden Initiativen erklären, die höchstwahrscheinlich den zunehmenden Fortschritt bei Öko-Innovationen vorantreiben werden.

Zusammenfassung und Schluss

Es ist ersichtlich, dass die EU auf dem Weg ist, ihre Ambitionen zur Erreichung der Umweltziele zu steigern. Im Hinblick auf Bepreisungsinstrumente wie Umweltsteuern oder das EU-Emissionshandelssystem wird erwartet, dass sich die entsprechenden Indikatoren infolge strengerer Richtlinien weiter verbessern. Auch ökologische Innovationen und ein Übergang von Finanzinstrumenten hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten werden voraussichtlich an Fahrt gewinnen. **Um die Ziele für 2030 und vor allem für 2050, zu erreichen, sind jedoch weitere Verbesserungen im Hinblick auf „Beschleunigungsfaktoren“ von entscheidender Bedeutung.**

Insbesondere bei der Subventionierung fossiler Brennstoffe und den Umweltschutzausgaben hinkt die EU hinterher und sabotiert damit ihre eigenen Klimaziele. In den folgenden MFT Policy Briefs werden wir konkrete Vorschläge zur Reduzierung der Subventionen für fossile Brennstoffe genauer beleuchten und weiter auf die Frage eingehen, wie viel öffentliche Investitionen notwendig wären, um einen schnellen und sozial gerechten grünen Wandel zu fördern, und wie diese Investitionen genutzt werden können.

Autor: *Antonio Kortum*

Bibliographie

- Antimiani, A., Costantini, V., and Paglialunga, E. (2023). "Fossil fuels subsidy removal and the EU carbon neutrality policy". *Energy Economics* 119.
- BaFin (2024). "Greenwashing". BaFin Website, accessed 23.06.2024. https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/SF/Greenwashing/Greenwashing_node.html
- Caglar, A. And Yavuz, E. (2023). "The role of environmental protection expenditures and renewable energy consumption in the context of ecological challenges: Insights from the European Union with the novel panel econometric approach". *Journal of Environmental Management* 331.
- European Commission (2022). "Environment action programme to 2030". European Commission Website, accessed 23.06.2024. https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en
- European Commission (2024). "What is sustainable finance?". Definition from the European Commission. Last accessed 14.07.2024. https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en
- European Environment Agency (2023a). "European Union 8th Environment Action Programme – Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition". EEA Report 11/2023.
- European Environment Agency (2023b) "8th Environment Action Programme: Green bonds. <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/indicators/21-green-bonds-indicator/view>
- European Environment Agency (2024). "Who we are". EEA Website. Last accessed 14.07.2024. <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are>
- European Union (2024). "NextGenerationEU: Make it real". European Union Website. Last accessed 14.07.2024. https://next-generation-eu.europa.eu/index_en
- Maier, S., & Ricci, M. (2023). The redistributive impact of consumption taxation in the EU: Lessons from the post-financial crisis decade. *Economic Analysis and Policy*, 81, 738–755. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2023.12.012>
- Spianci, S. (2022). "European green bonds - A standard for Europe, open to the world". Briefing of the European Parliamentary Research Service.