



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.10.2000
KOM(2000)631 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Die Erdölversorgung der Europäischen Union

INHALTSVERZEICHNIS

I. Aktuelle Lage	S. 3
1. Rohölpreise	S. 4
2. Gewinnspannen bei Raffination und Verteilung	S. 6
3. Besteuerung von Mineralölprodukten	S. 7
II. Mittel- und langfristige Perspektiven	S. 7
1. Schlüsselzahlen	S. 7
2. Schlüsselfaktoren	S. 9
a) Umwelt	S. 9
b) Versorgungssicherheit	S. 10
i. Geopolitischer Kontext	S. 10
ii. Die strategischen Vorräte	S. 11
- Die Rolle der internationalen Energieagentur	S. 11
- Das Instrumentarium der Europäischen Union	S. 12
- Die "Strategische Ölreserve" der Vereinigten Staaten	S. 13
III. Handlungsoptionen	S. 13
1. Beziehungen zu den Förderländern	S. 13
2. Wettbewerbspolitik Im Downstream-Bereich der Mineralölindustrie (Raffinerien-Verteilung)	S. 14
3. Einsatz steuerlicher Instrumente bei Mineralölerzeugnissen	S. 15
4. Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern	S. 16
5. Reduzierung des Ölfaktors in der europäischen Wirtschaft	S. 17
IV. Elemente einer Strategie	S. 18
Anhänge	S. 20

I. AKTUELLE LAGE

Die Erdölpreise haben in den letzten Wochen einen neuen historischen Höchststand seit dem Golfkrieg erreicht. Dieser seit Anfang 1999 zu verzeichnende Preisanstieg hat eine Diskussion über die drei Determinanten der europäischen Verbraucherpreise ausgelöst: **1) Rohölpreise, 2) Gewinnspannen bei Raffination und Verteilung sowie 3) Steuern auf Mineralölprodukte.**

Der Grund für diesen starken Preisanstieg ist eindeutig am Rohölmarkt zu suchen. In erster Linie ist dafür die **restriktive Förderpolitik der OPEC verantwortlich zu machen** - d.h. ihre Entscheidungen über Fördermengen, die eine Reaktion auf das außergewöhnlich niedrige Niveau der Preise im Jahr 1998 waren. Der starke Anstieg der Nachfrage spielte ebenfalls eine bedeutende Rolle, während sich die Schwäche des Euro gegenüber dem Dollar in geringerem Maße auswirkte. Es müssen jedoch auch die anderen Preisdeterminanten berücksichtigt werden, um hier etwaige Handlungsspielräume zu erkennen.

Auch die Auswirkungen dieses neuen Anstiegs und der neuerlichen Volatilität der Ölpreise auf Wachstum und Inflation in der Europäischen Union müssen genau beobachtet werden. Sollten die Erdölpreise für den Rest des Jahres auf einem Stand um 30 Dollar pro Barrel verharren, würde diese Hausse der Preise eine Verringerung des Wirtschaftswachstums um ca. 0,3 % im Jahr 2000 und um 0,5 % im Jahr 2001 zur Folge haben. Außerdem würde die Inflationsrate um einen weiteren Prozentpunkt steigen. Diese Auswirkungen wurden in den Frühjahrsprognosen bereits zum Teil berücksichtigt. Die letztendlichen Folgen hängen von der kombinierten Wirkung der Rohölpreise und der übrigen Determinanten von Wachstum und Inflation ab. Der Preisauftrieb wird sich in jedem Fall für die Entwicklungsländer noch deutlicher auswirken, da ihre Wirtschaften noch stärker vom Erdöl abhängig sind.

Auch wenn der Preisanstieg beunruhigend ist, so muss doch die Situation relativiert werden. Langfristig betrachtet waren bei den Preisen (einschließlich Steuern) in den letzten zwanzig Jahren schon höhere Werte zu beobachten. So lagen zum Beispiel die Preise für Diesel und Benzin zu konstanten Preisen 2000 im Jahr 1981 bei 1092 bzw. 1510 Euro/1000 Liter gegenüber dem derzeitigen Stand von 908 bzw. 1132 Euro/1000 Liter. Der Nettopreis für Diesel lag bei 675 Euro/1000 Liter gegenüber 372 Euro/1000 Liter im Jahr 2000. Zum Beispiel liegt in Frankreich der **vom Autofahrer an der Zapfsäule zu zahlende Durchschnittspreis im Jahr 2000 bei 6,6 FF gegenüber 5,9 FF im Jahr 1990 und 7,3 FF im Jahr 1985 (berechnet zu konstanten Preisen).** Im übrigen ist beim Kraftstoffverbrauch pro Kilometer seit Jahren eine konstante Verringerung zu verzeichnen.

Das zentrale Problem der Union seit 1997 ist die starke Preisvolatilität. Der Preissturz auf 10 Dollar pro Barrel, der Anstieg der Nachfrage und das Wiedererstarken des OPEC-Kartells haben zu einer plötzlichen Umkehrung des Preistrends geführt. Außerdem kann der extreme Preisanstieg im Jahr 2000 einen übermäßigen Druck auf bestimmte Wirtschaftsbranchen auslösen und eine Verschlechterung des Wirtschaftsklimas bewirken.

Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums durch den Anstieg der Ölpreise hat auch Konsequenzen für die Beschäftigung. Die Kommission erwartet jedoch auch bei steigenden Ölpreisen aufgrund der sehr günstigen Wirtschaftsprognosen sowohl für 2000 als auch für 2001 in jedem Fall einen Nettoanstieg der Beschäftigung und eine Abnahme der Arbeitslosigkeit.

Die in den letzten Monaten spürbare Anfälligkeit der Europäischen Union für die Folgen des Anstiegs der Ölpreise macht die Notwendigkeit einer Verringerung der Energieintensität unserer Wirtschaften deutlich. Ein stabiles und berechenbares Niveau der Brenn- und Kraftstoffpreise käme sowohl der Wirtschaft als auch der Umwelt zugute.

1. Rohölpreise

Bis auf kurze Phasen der Entspannung im April und gegen Ende Juli **scheint sich** der Rohölpreis **auf den Bereich um 30 \$** (für ein Barrel der Brent-Qualität, d.h. Nordseeöl) einzupendeln: er hatte diese Marke im Februar 2000 nach einer kontinuierlichen Hausse seit Dezember 1998 erreicht, wo er bei einem Niveau von 10 Dollar pro Barrel lag.

Das leichte Nachgeben des Ölpreises nach der Entscheidung der USA, einen sehr geringen Teil ihrer Vorräte (2 Verbrauchstage) freizugeben, muss mit Vorsicht interpretiert werden. Die psychologischen und spekulativen Faktoren, mit denen die Preisvolatilität erklärt werden kann, sind ebenso wichtig wie das tatsächliche Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage.

Der Hauptgrund für die Verdreifachung der Preise im Jahr 1999 und im ersten Halbjahr 2000 ist in den Förderbeschränkungen zu suchen, die von der OPEC und einigen anderen Förderländern beschlossen und in die Praxis umgesetzt wurden. Das Verhalten der OPEC widerlegte damit die seit **Mitte der achtziger Jahre** weit verbreitete Meinung, dass **die OPEC nur noch dem Namen nach ein Kartell sei und dass eine Phase stabiler und niedriger Preise begonnen hatte, die Ausdruck eines nunmehr wettbewerbsorientierten Marktes war.**

Der starke Preisverfall von 1998 bis auf 10 Dollar pro Barrel (mit Tendenz auf 5 Dollar pro Barrel) bewirkte - entgegen dieser Einschätzung - eine Solidarisierung der OPEC-Länder, auch wenn ihre Interessen langfristig strukturell unterschiedlich gelagert sind, und einiger anderer Förderländer.

Das wirtschaftliche Umfeld war im übrigen extrem günstig. Bei einem Preisniveau von 10 Dollar pro Barrel Ende 1998 **sahen die Erdölgesellschaften ihre Gewinne beträchtlich schwinden.** Die Zahl der Explorations- und Förderprojekte in einigen nicht der OPEC angehörenden Regionen mit hohen Produktionskosten, z.B. USA, Nordsee oder Kaspische Senke, nahm drastisch ab.

Die **russische Finanzkrise**, angefacht durch den Zusammenbruch der Einnahmen aus den Rohölexporten und das wachsende Defizit der Staatsfinanzen in Saudi-Arabien und einigen anderen Förderländern, waren weitere besorgniserregende Faktoren der Instabilität.

Die von der OPEC in einer Phase starker Nachfrage beschlossene Beschränkung der Förderquoten bewirkte Anfang 2000 ein besonders starkes Absinken der Erdölvorräte und bildete die «physische» Komponente des Preisanstiegs.

Auf **geopolitischer Ebene** sind ferner **die jüngsten Probleme beim Friedensprozess im Nahen Osten, das Embargo gegen den Irak und die Unsicherheit der Entwicklungen im Iran und in Libyen** zu erwähnen, ohne dass es allerdings möglich wäre, die Auswirkungen auf das Verhalten der OPEC-Länder genau zu definieren.

Auf finanzieller Ebene darf man nicht die Auswirkungen **der spekulativen Bewegungen** übersehen, die durch die starke Zunahme der "Wertpapiertransaktionen" auf den Terminmärkten ausgelöst wurden (International Petroleum Exchange in London und New York Mercantile Exchange in den USA).

Ein Teil dieser Faktoren gestattet es der OPEC - und das wird wahrscheinlich auch noch in den kommenden ein bis zwei Jahren so bleiben - eine gewisse Kontrolle über den Markt auszuüben und eine Spannung aufrecht zu erhalten, indem sie eine Förderpolitik verfolgt, mit der die Vorräte in den Verbraucherländern niedrig gehalten werden. Die **Entwicklung der OPEC-unabhängigen Produktion** - insbesondere in der Kaspischen Senke - die mit Verzögerung auf die Preisbewegungen reagiert, könnte jedoch **die Situation für die OPEC letztendlich komplizieren**, wie es nach dem Erdölschock der siebziger Jahre der Fall war.

Ein wichtiges Element, das berücksichtigt werden muss, ist der Beschluss der OPEC zur Einführung einer **Preisspanne, die auf einem „Zielpreis“ von 25 \$ pro Barrel** mit einem Mindestpreis von 22 \$ und einer Höchstgrenze von 28 \$ (auf Grundlage des OPEC-Korbes) basiert. Sollte der OPEC-Preis für eine Dauer von 10 aufeinander folgenden Tagen unter den Mindestbetrag von 22 \$ sinken oder für eine Dauer von mehr als 20 aufeinander folgenden Tagen die Höchstgrenze von 28 \$ überschreiten, haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, über eine Anpassung der Fördermengen zu beraten: danach würde eine Marktintervention in Form einer Reduzierung oder einer Erhöhung der Fördermengen um 500 000 Barrel pro Tag (1 Mio. Barrel pro Tag entsprechen 50 Mio. Tonnen pro Jahr) erfolgen. Bei dieser Einigung ist auffällig, dass sie von der saudi-arabischen Seite unterstützt wird, obwohl diese kurze Zeit zuvor noch für eine Preisspanne zwischen 20 und 25 \$ pro Barrel Brent-Rohöl eingetreten war, also nahezu 4 \$ weniger als die „OPEC-Preisspanne“.

So sollte der **„Idealpreis“ aus Sicht der Förderländer** einen Kompromiss zwischen ihrem Streben nach kurzfristiger Gewinnmaximierung und der Berücksichtigung der langfristigen negativen Auswirkungen überhöhter Preise auf diese Gewinne (Entwicklung der OPEC-unabhängigen Produktion und alternativer Energieträger, Rückgang der Nachfrage) darstellen. Da in den Förderländern objektiv gesehen unterschiedliche Voraussetzungen herrschen (vgl. infra II.2.B), hat jede Gruppe natürlich ihren eigenen „Idealpreis“: der Beschluss zugunsten einer Preisspanne ist also auf gewisse Weise ein **zweifelhafter Kompromiss**, da dieser „Idealpreis“ für einige Länder eher der Obergrenze und für andere eher der Untergrenze entspricht.

Dieser Mechanismus ist keineswegs automatisch. Seine Preisstabilisierungswirkung ist sehr relativ. Ferner ist die Durchsetzung eines Zielpreises durch diese „Dosierung“ der Förderquoten äußerst riskant bzw. sogar unmöglich. Die OPEC schreckt stets vor einer zu starken Erhöhung der Fördermengen zurück, da diese, wie Ende 1997, zu einem Preisverfall führen könnte (diese Bedenken wurden im übrigen Ende Juli durch den venezolanischen Erdölminister bestätigt). Demnach lässt sich abschließend feststellen, dass zwar mit Hilfe der Einigung über diesen Mechanismus möglicherweise ein dauerhafter Anstieg der Preise auf über 35 \$ verhindert werden kann, dass er jedoch nicht einmal die vorübergehende Stabilisierung auf dem Niveau des „Zielpreises“ von 25 \$ gewährleistet.

Alles spricht dafür, dass **der Ölpreis künftig nicht mehr auf den Stand von vor achtzehn Monaten sinken und in den kommenden Monaten vor äußerst sensiblem geopolitischem Hintergrund sehr fest bleiben wird** – in diesem Zusammenhang sei nur

an den schwierigen Friedensprozess im Nahen Osten, die Labilität der Wirtschaft in einigen Förderländern und die Schwierigkeiten des Reformprozesses in Russland erinnert.

Wir müssen uns wirtschaftlich und politisch auf diese neue Sachlage einstellen.

Nach Auffassung der Kommission sollte eine Stabilisierung der Ölpreise auf einem Niveau angestrebt werden, das weder zu hoch noch zu niedrig ist. Ein solches Niveau dürfte langfristig haltbar sein und sowohl den Interessen der Förderländer als auch denen der Verbraucherländer dienen.

2. Gewinnspannen bei Raffination und Verteilung

Die typische Frage, die sich ein Autofahrer stellt, wenn er an der Tankstelle mit einer Preiserhöhung konfrontiert wird, ist: **entspricht diese Erhöhung dem Anstieg der Rohölpreise?** Wie aus einer Grafik im Anhang hervorgeht, in der die durchschnittliche Entwicklung der Benzinpreise in der Europäischen Union mit den Preisen für Brent-Rohöl verglichen wird, kann diese Frage bis zum März 2000 bejaht werden. Tatsächlich lässt sich im Verlauf des Jahres 1999 ein enger Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Benzin- und der Rohölpreise feststellen, wobei der Anstieg der Benzinpreise dem der Rohölpreise immer leicht hinterher hinkt. Seit März 2000 entwickeln sich beide Preise unterschiedlich, d. h. die Benzinpreise stiegen im Frühjahr 2000 stärker als die Rohölpreise. In jüngster Zeit **haben die Gewinnspannen in der Raffination daher Ausmaße erreicht, wie sie seit dem Golfkrieg nicht mehr beobachtet wurden.** Dazu ist jedoch anzumerken, dass die Strategien der vertikalen Integration, die von den nationalen Unternehmen mehrerer Förderländer - insbesondere im Nahen Osten - verfolgt wurden, sowie die Öffnung des Marktes der Europäischen Union es diesen Unternehmen erleichtert haben, sich in den Bereichen der Lagerung und der Verteilung von Mineralölprodukten zu etablieren. Da diese Unternehmen von günstigen Transferpreisen im Upstream-Bereich profitieren, konnten ihre Gewinnspannen wesentlich größer ausfallen als die von Konkurrenzunternehmen, die sich auf dem Markt versorgen mussten.

Doch als wichtigster Punkt ist hervorzuheben, dass sich bei einem **Vergleich der Verbraucherpreise für Mineralölprodukte vor Steuern und Abgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten bedeutende Unterschiede ergeben.** So lagen z. B. die Preise für das Benzin „Euro Super 95“ vor Steuern und Abgaben Ende Mai 2000 in den Niederlanden bei 452 Euro/1000 Liter, im Vereinigten Königreich dagegen bei 344 Euro/1000 Liter (346 Euro/1000 Liter in Frankreich), was einer Differenz von 31 % entspricht. Diese Abweichungen, so beunruhigend sie auch sein mögen, bestanden bereits vor dem gegenwärtigen Preisauftrieb, so dass keine kausalen Zusammenhänge bestehen.

Im Rahmen von Untersuchungen, die vor kurzem im Zusammenhang mit der Anwendung der Gemeinschaftsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen durchgeführt wurden, haben die Dienststellen der Kommission die Wettbewerbssituation im Kraftstoffvertrieb in einer Reihe von Mitgliedstaaten analysiert. Es wurde betont, dass **zwar bestimmte Kostenfaktoren in den einzelnen Mitgliedstaaten variieren können, dass derartige Preisunterschiede jedoch ausschließlich durch oligopolistisches Verhalten und fehlenden Wettbewerb im Vertriebssektor erklärbar sind.** So profitieren z. B. französische und britische Autofahrer vom Wettbewerb durch den nicht spezialisierten Kraftstoffvertrieb (Supermarkt-Tankstellen).

Angesichts dieser Diagnose stellt sich natürlich die Frage, **ob eine Verletzung des Wettbewerbsrechts vorliegt und vor allem, ob sich Kartelle gebildet haben**

(Preisabsprachen). In einer Reihe von Mitgliedstaaten haben die nationalen Behörden diesbezügliche Untersuchungen eingeleitet. In Italien und Schweden haben die Wettbewerbsbehörden Sanktionen gegen die Ölkonzerne verhängt.

3. Besteuerung von Mineralölprodukten

Der Endpreis der Mineralölprodukte (Verbraucherpreis) beinhaltet **einen wesentlichen Steueranteil**, und zwar im wesentlichen zwei Arten von Steuern: Verbrauchsteuern, d.h. **spezifische** (feste) Steuern und Mehrwertsteuer, d.h. eine Steuer **ad valorem** (proportional zum Verkaufspreis des Produktes).

Der Steueranteil bei Mineralölprodukten ist von einem Land zum anderen sehr unterschiedlich. So besteht z.B. bei den **Verbrauchsteuern für Dieselkraftstoff** eine Spanne zwischen **245 Euro pro 1000 Liter** in Portugal und **777 Euro pro 1000 Liter** im Vereinigten Königreich (das Minimum liegt bei 245 Euro). **Es kann davon ausgegangen werden, dass der Gesamtanteil der Steuern bei den Kraftstoffen in den Ländern mit den niedrigsten Steuern (Spanien, Griechenland, Luxemburg, Portugal) 50 % bis 60 % des Endpreises ausmacht, während er anderenorts bis zu 75 % erreichen kann, z.B. im Vereinigten Königreich.**

Der starke Preisanstieg bei den Mineralölprodukten hat seinerseits eine Erhöhung der steuerlichen Belastung bewirkt. Dieser «Schneeballeffekt» ist ganz einfach darauf zurückzuführen, dass die Mehrwertsteuer als Prozentsatz des Verkaufspreises des Produkts festgesetzt wird. **Der Verbraucher bekommt daher die Preisanstiege bei den Mineralölprodukten direkt über die Mehrwertsteuer zu spüren**, deren Vorteil in der einfachen Erhebung liegt. **Die Verbrauchsteuern hingegen wirken sich bei Preisschwankungen abfedernd aus**, da sie mengengebunden sind.

II. MITTEL- UND LANGFRISTIGE PERSPEKTIVEN

1. Schlüsselzahlen

Entsprechend dem demographischen Wachstum (8 Mrd. Menschen im Jahre 2020 und 10 Mrd. im Jahre 2050) und einer jährlichen Wachstumsrate der Weltwirtschaft von nahezu 3,5 % in den kommenden zwei Jahrzehnten **wird der weltweite Energiebedarf von 9,3 Mrd. Tonnen Rohöleinheiten (tRÖE) im Jahre 2000 voraussichtlich auf 15 Mrd. tRÖE im Jahre 2020 steigen.**

Der **weltweite Erdölverbrauch wird 2020 bei schätzungsweise 115 Mio. Barrel pro Tag** gegenüber ca. **77 Mio. Barrel pro Tag im Jahre 2000** liegen, was einer Steigerung um 50 % entspricht.

Die OPEC wird diesen Bedarf mit einer Fördermenge von schätzungsweise **55 Mio. Barrel pro Tag** gegenüber **32 Mio. Barrel pro Tag im Jahre 2000 zu 50 % decken können.** Dies lässt sich durch ein Förderkostenniveau erklären, das selbst im Falle niedriger Preise äußerst vorteilhaft bleiben wird. Die **derzeitigen durchschnittlichen Förderkosten der OPEC liegen bei ca. 2 \$ pro Barrel.** Die Organisation wird der Verlockung großer Gewinnspannen nur schwer widerstehen können.

Was die OPEC-unabhängige Förderung betrifft, deren **durchschnittliche Kosten zurzeit bei 5 \$ pro Barrel liegen, während die Grenzkosten über 10 \$ betragen**, werden sich die Fördermengen **stark an der Preisentwicklung orientieren, da die Reserven nach wie vor umfangreich sind.** Einige Erdölfördergebiete in Russland oder in der kaspischen Senke sind in diesem Zusammenhang für die Europäische Union von besonderer Bedeutung. **Ein Rohölpreis von ca. 20 \$ müsste es ermöglichen, die aufgrund der**

steigenden Nachfrage in den kommenden zwanzig Jahren notwendigen **Produktionsinvestitionen** in den OPEC-unabhängigen Regionen zu gewährleisten.

Die Europäische Union ist stark von Erdölimporten abhängig und wird es auch bleiben. Diese Abhängigkeit wird sich eher noch verstärken, da die Energieabhängigkeit von 50 % im Jahr 2000 auf ca. 70 % im Jahr 2020 steigen wird. Beim Energieverbrauch, der zur Zeit über 1.400 Mio. tRÖE liegt, entfallen 16 % auf feste Brennstoffe, 42 % auf Erdöl, 21 % auf Erdgas, 15 % auf Kernenergie und 6 % auf erneuerbare Energien.

Wenn sich die bisherige Tendenz fortsetzt und keine wirksame Politik zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Förderung der erneuerbaren Energieträger und für strukturelle Anpassungen in den Sektoren mit hohem Energieverbrauch eingeführt wird, **würde das einen wesentlichen Anstieg des Bruttoinlandsverbrauchs von Erdöl in der Europäischen Union zur Folge haben**, und zwar von 12 Mio. Barrel pro Tag (600 Mio. tRÖE) im Jahre 2000 auf schätzungsweise 13,2 Mio. Barrel pro Tag (660 Mio. tRÖE) im Jahre 2020. Dieser Anstieg wäre damit **allerdings immer noch vier- bis fünfmal langsamer als der des weltweiten Verbrauchs**. Es sei darauf hingewiesen, dass **93 % dieses Anstiegs auf den Verkehrssektor entfallen**. Die Europäische Union (2,6 Mio. Barrel pro Tag) wird 2020 gemeinsam mit Norwegen (3 Mio. Barrel pro Tag) etwa 6 Mio. Barrel pro Tag fördern, gegenüber 7 Mio. Barrel pro Tag im Jahre 2000. Im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union dürfte sich das Verhältnis zwischen Förderung und Verbrauch erheblich verschlechtern, da keines der Beitrittsländer – außer Rumänien – über eine eigene Förderung verfügt.

Hinsichtlich der Verteilung des Endenergieverbrauchs von Erdöl innerhalb der Europäischen Union (1995: 402 Mio. tRÖE, 2020: 487 Mio. tRÖE) ist **wahrscheinlich nur im Verkehrssektor ein nennenswerter Anstieg des Verbrauchs von 270 Mio. tRÖE im Jahre 2000 auf 348 Mio. tRÖE im Jahre 2020 zu erwarten**. Dann würden 71 % der Endnachfrage nach Erdöl auf diesen Sektor entfallen. Im Vergleich dazu läge der Anteil der Industrie bei 7 %, der des Dienstleistungssektors bei 8 % und der der Privathaushalte bei 14 %. Was den Erdölverbrauch des Elektrizitätssektors betrifft (1995: 75 Mio. tRÖE, 2020: 49 Mio. tRÖE), so werden die Kraftwerke 2020 nicht mehr als 7 % unseres Bedarfs benötigen. Der nichtenergetische Verbrauch (1995: 80 Mio. tRÖE, 2020: 92 Mio. tRÖE), der vor allem in der Petrochemie eine Rolle spielt, wird 14 % des Bruttoinlandsverbrauchs ausmachen.

Erhebliches Substitutionspotential bei den Privathaushalten ist durch Erdgas gegeben. Der zur Zeit angewandte Grundsatz einer gewissen Indexierung der Erdgaspreise gegenüber dem Erdöl bei einem Fehlen eines echten Wettbewerbs auf dem Gasmarkt könnte die für Verbraucher über die Preise für Strom und Erdgas zu Buche schlagen. Die beschleunigte Vollendung des Erdgasbinnenmarktes ist daher in diesem Kontext ein vorrangiges Ziel.

Um bei der Versorgung eine zu starke Vorabkonzentration auf einige Ausfuhrländer zu vermeiden und den Wettbewerb zu stärken, ist auf die wachsende Bedeutung von **Flüssigerdgas** (LNG) hinzuweisen. Diese Entwicklung hängt jedoch von den Größenvorteilen ab, die in diesem Sektor erreicht werden können, und von der weiteren Einführung neuer Technologien insbesondere im Verkehrsbereich.

Auch beim Straßenverkehr ist ein beträchtliches Substitutionspotential vorhanden. Zu erwarten sind kurz- und mittelfristig eine neue Initiative zur Einführung des Elektroautos in Form des **Elektro-Hybridfahrzeugs** sowie der Einsatz von **NGV** (Erdgas für Fahrzeuge) mit hoher Umweltqualität oder von **Biokraftstoffen** für alle Arten von Fahrzeugen. Vor Einführung der am besten geeigneten Technologie und der

entsprechenden Optionen im Kraft- und Brennstoffbereich sind jedoch unbedingt die Auswirkungen auf den weltweiten Energiekreislauf sowie die Treibhausgasemissionen zu prüfen. Wenn die Biokraftstoffe auch zur Einsparung von Mineralölprodukten beitragen können, so ist ihre Energiebilanz jedoch bisher ungünstig. Ihre Produktionskosten sind relativ hoch, da Forschung und Erprobung noch fortgesetzt werden müssen, um letztendlich niedrigere Produktionskosten gegenüber den unvermeidlich steigenden Ölpreisen zu erreichen. Vielversprechend ist auch die direkte Nutzung von Wasserstoff als Substitutionskraftstoff oder seine indirekte Nutzung in Form von Brennstoffzellen.

2. Schlüsselfaktoren

a) Umwelt

Im Rahmen des **Kyoto-Protokolls** hat sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, **im Zeitraum 2008-2012** die Treibhausgase gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken. 2010 werden die CO₂-Emissionen aus dem Verbrauch von Mineralölprodukten mehr als 50 % der Gesamtemissionen betragen.

Im **Verkehrssektor** wird es zu einem besonders intensiven **Anstieg der Emissionen** kommen. Diese werden im Rahmen der allgemeinen Entwicklung bis 2010 **um 35 % über ihrem Stand vom Jahre 1990 liegen**. Demnach sind speziell in diesem Bereich auch die größten Anstrengungen erforderlich.

Im Übrigen beschränkt sich die Problematik in diesem Sektor nicht nur auf die Frage der CO₂-Emissionen und des Klimawandels, sondern betrifft auch die Luftverschmutzung durch andere Schadstoffe vor allem in Stadtgebieten.

Der Anteil des Verkehrs an allen Emissionen macht 12 % der SO₂-Emissionen, 69 % der Stickoxidemissionen, 64 % der Kohlenmonoxidemissionen, 49 % der flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) und 33 % der Partikel aus.

Auch wenn es ausgesprochen schwierig ist, die **negativen Externalitäten des Verkehrs** präzise in Zahlen zu fassen, lässt sich doch feststellen, dass ein staatliches Eingreifen **vor allem beim Autoverkehr in städtischen Gebieten und beim Güterfernverkehr auf der Straße notwendig ist**.

Angeichts der großen Anstrengungen, die in diesem Sektor im Rahmen des Kyoto-Protokolls unternommen werden müssen, sind auch radikale Maßnahmen bezüglich der Wahl des Verkehrsträgers erforderlich. Dazu gehört natürlich ebenfalls eine Reduzierung des Verbrauchs von Mineralölprodukten.

Auch die **zunehmend strengen Umweltauflagen bei den Spezifikationen für Mineralölprodukte** und die veränderte Struktur der Kraftstoffnachfrage machen **umfangreiche Investitionsprogramme der Raffinationsindustrie** erforderlich, die sich in einem sehr moderaten Anstieg der Verbraucherpreise vor allem im Verkehrsbereich niederschlagen dürften.

Schließlich haben auch **schwere Unfälle bei der Beförderung von Mineralölprodukten im Seeverkehr**, wie die Havarie des Öltankers Erika, die Einführung strengerer Vorschriften für Schiffe durch die Europäische Union bewirkt.

b) Versorgungssicherheit

i. Geopolitischer Kontext

Bereits jetzt ist die **Europäische Union stark abhängig** von Erdölimporten. Sie musste im Jahr 2000 schon 75 % ihres gesamten Ölbedarfs einführen, und dieser Anteil dürfte bis zum Jahr **2020 auf über 85 % ansteigen**. Im Jahre 1999 wurden **43 % unseres Ölbedarfs durch Einfuhren aus OPEC-Staaten** gedeckt, von denen wiederum 30 % aus der Region des Persischen Golfs stammten.

Die OPEC-Staaten verfügen über mehr als **70 % der weltweiten Erdölreserven**. 2020 werden über 40 % der weltweiten Fördermengen aus der Golfregion stammen.

Die OPEC wird zwar bisweilen als schwaches, inhomogenes Kartell abgetan, doch deutet die jüngste Entwicklung auf dem Erdölmarkt darauf hin, dass derzeit die Kräfte dominieren, die ein möglichst konzertiertes Vorgehen anstreben, auch wenn angesichts der Entscheidungen zumindest der letzten beiden Jahre der Eindruck entstehen könnte, **dass der Einfluss Saudi-Arabiens, Venezuelas, des Iran oder Kuwaits die Diskussion belastet**. Dies liegt einfach daran, dass die Interessen und Zwänge der der OPEC angehörenden souveränen Einzelstaaten vielschichtig und komplex sind und sich in vieler Hinsicht unterscheiden oder sogar widersprechen.

Während einige Mitgliedstaaten infolge geringer Reserven, einer hohen Aufnahmekapazität für Öleinkünfte, eines hohen Auslastungsgrads der Förderkapazitäten oder eines relativ niedrigen BIP für eine kurzfristige maximale Preiserhöhung eintreten, wie Algerien, Venezuela oder der Iran, sind andere, wie Saudi-Arabien und weitere Förderländer am Persischen Golf, Verfechter längerfristig niedriger Preise, weil sie über ausreichende Reserven, eine geringe Aufnahmekapazität sowie vielfach über überschüssige Förderkapazitäten verfügen: sie möchten das Aufkommen alternativer Energieträger verhindern und gleichzeitig mittel- und langfristig den Stellenwert des Erdöls in der weltweiten Energielandschaft sowie ihre Marktanteile erhalten.

Unter diesen Voraussetzungen ist es sicherlich kein Zufall, dass Venezuela Anfang 1999, als der Barrelpreis bei etwa 10 \$ lag, zu den Befürwortern einer Reduzierung der Förderquoten gehörte, dass sich der Iran und Algerien besonders heftig gegen eine von der OPEC im März 2000 beschlossene Senkung der Förderquoten wehrten und Saudi-Arabien diskret zusätzliche Mengen auf den Markt brachte, um einen Preiserückgang auszulösen.

Geopolitische Faktoren spielen bei diesen Entwicklungen sicherlich auch eine Rolle. Die Divergenzen innerhalb der OPEC, die bereits zum Zeitpunkt des Golfkrieges sichtbar waren, die Spannungen innerhalb der OPEC hinsichtlich des Irak-Embargos, die Unwägbarkeiten der Entwicklungen im Iran und in Libyen sowie die gemeinsame Haltung der arabischen Länder zum israelisch-palästinensischen Konflikt - all diese Faktoren tragen nicht eben zum reibungslosen Funktionieren des Erdölmarktes bei.

Die **Rolle des Irak** in den kommenden Jahren ist ebenfalls unklar. Im Jahr **1999** konnte das Land seine Förderung auf ein **Volumen von 2,8 Mio. Barrel pro Tag** steigern, um die durch die Entschließungen des Weltsicherheitsrates im Rahmen des Programms "Öl für Lebensmittel" genehmigten Erlöse von etwas mehr als 5,2 Mrd. \$ an Erdölexporten zu erreichen. **Bei einer Aufhebung der Sanktionen** ist davon auszugehen, dass die Förderung mit Unterstützung ausländischer Investoren relativ **schnell von 3 auf 4 Mio. Barrel pro Tag erhöht werden könnte**.

Auch wenn in absehbarer Zeit keine physische Ölknappheit zu befürchten ist, so lassen sich doch das Kartellgebaren der OPEC sowie die vorübergehende Beeinflussung ihrer Haltung durch politische Interessen nicht vorhersagen. **Dagegen sind mehrere Faktoren**

erkennbar, die sich entscheidend auf das Preisniveau auswirken könnten, so z. B. das Tempo des Wirtschaftswachstums in den Importländern, Fortschritte bei der Beherrschung der Nachfrage, die Erschließung neuer Reserven und die Verschärfung der Umweltschutzvorschriften.

Langfristig gesehen liegen angesichts der Konzentration der Reserven in den OPEC-Ländern die größten Risiken für die Organisation in den technologischen Entwicklungen, also neuen Fördertechniken in Gebieten mit schwer zugänglichen Vorkommen und Regionen mit Vorkommen von nichtkonventionellem Erdöl sowie in der Entwicklung neuer Substitutionskraftstoffe und der entsprechenden Technologien vor allem im Verkehrssektor.

Auch die **Rolle der Länder der ehemaligen Sowjetunion** könnte sich für die Europäische Union als sehr bedeutsam erweisen, da sie noch 1989 mit einer Förderung von über 11 Mio. Barrel pro Tag zu den wichtigsten Erdölproduzenten der Welt gehörten. Die Förderung in dieser Region könnte sich in den kommenden 20 Jahren von 7,8 Mio. Barrel pro Tag im Jahr 2000 auf 14 Mio. Barrel pro Tag im Jahr 2020 verdoppeln. Die bestätigten Reserven in der **Kaspischen Senke** (25 Mrd. Barrel) entsprechen denen der **Nordsee oder der Vereinigten Staaten**. Die wahrscheinlichen Reserven könnten bei über 200 Mrd. Barrel liegen, d.h. 25 % der bestätigten Reserven des Nahen Ostens.

Was den europäischen Markt betrifft, so muss die Europäische Union wegen der **starken Durchdringung von Erdgas, das als Erdölsubstitut in Frage kommt**, ihre Zusammenarbeit mit den beiden wichtigsten Erdgaslieferanten – Russland und Algerien – durch Unterstützung sowohl bei der Förderung als auch der Verteilung dieses Energieträgers ausbauen, wobei als vorrangiges Ziel eine **Diversifizierung der Versorgungsquellen der EU insbesondere durch LNG-Einfuhren** anzustreben ist.

ii. Die strategischen Vorräte

Bestimmte - z.B. politische und/oder militärische - Ereignisse in einer Förder- oder Transitregion können jederzeit zur Unterbrechung eines wichtigen Teils der weltweiten Ölversorgung führen. Die **Sicherheitsvorräte und Krisenmechanismen**, wie sie im Rahmen der **Internationalen Energieagentur und des Gemeinschaftsrechts vorgesehen sind**, können diese Bedrohung teilweise entschärfen: diese Bemühungen müssen aber fortgesetzt bzw. sogar verstärkt werden.

Die Rolle der Internationalen Energieagentur

Die wichtigsten Aspekte der strategischen Vorräte wurden 1974 durch die Unterzeichnung des Übereinkommens über das «Internationale Energieprogramm» geregelt, mit dem die IEA gegründet wurde. Derzeit sind alle Mitgliedstaaten der EU auch Mitglieder der IEA.

Eine der wichtigsten Auflagen für die IEA-Mitgliedstaaten ist die Bereithaltung von Pflichtvorräten für 90 Tage bezogen auf die *Nettoeinfuhren* von Rohöl und/oder Mineralölprodukten, mit denen bei Versorgungskrisen das fehlende Angebot ganz oder teilweise gedeckt werden kann.

In dem Übereinkommen von 1974 ist auch ein Mechanismus für solidarische und koordinierte Maßnahmen bei Versorgungskrisen vorgesehen. Dieser Mechanismus, der auf dem Grundsatz «gleiches Leid für alle» beruht, zeichnet sich durch in der Hauptsache durch folgende Merkmale aus:

- die Triggerschwelle liegt bei einer Unterversorgung um 7%,

- die einheitliche Verpflichtung zur Verbrauchseinsparung für alle Mitgliedstaaten (die Einsparungen sind prozentual zur Unterversorgung festgelegt),
- ein zentralisiertes und vorab definiertes Verfahren für die Entnahme aus den Vorräten und die Verteilung des verfügbaren Erdöls unter den Mitgliedstaaten.

Das wichtigste Prinzip des Mechanismus besteht darin, dass nach seiner Auslösung die Rechte und Pflichten jedes einzelnen Landes automatisch anhand vorab definierter Verfahren berechnet werden.

Im Jahre 1984 wurde im Rahmen der IEA ein weiterer Krisenmechanismus unter der Bezeichnung CERM (Coordinated Emergency Response Measures) eingeführt. Dieser Mechanismus ist flexibler als der von 1974: er kann unterhalb der Triggerschwelle von 7% ausgelöst werden und sieht keine Umverteilung des Erdöls zwischen den Ländern vor. Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich lediglich zu gleichen Anstrengungen zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts. Die konkrete Gestaltung der Anstrengung (Verbrauchseinsparung, Entnahme aus den Vorräten, Steigerung der heimischen Förderung, Kombinationen dieser Optionen) wird von jedem Mitgliedstaat selbst bestimmt.

Das Instrumentarium der Europäischen Union

Zum einschlägigen Gemeinschaftsrecht gehören die nachstehenden Texte.

1) *Die Richtlinie 68/414/EWG, geändert durch die Richtlinie 98/93/EG*

Aufgrund dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ständig Vorräte in einer Höhe zu halten, die bei jeder der drei wichtigsten Kategorien von Erdölerzeugnissen zur Energieerzeugung (die Lagerhaltung von Erdöl anstelle von Erdölerzeugnissen ist gestattet, sofern bestimmte Vorschriften eingehalten werden) *einem Verbrauch* von 90 Tagen entspricht.

In der Richtlinie 68/414/EWG ist vorgesehen, dass die Kommission eine Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten veranlasst, bevor diese Mengen entnehmen, die ein Absinken unterhalb der 90-Tage-Grenze zur Folge hätten.

Es ist anzumerken, dass derzeit mehrere Mitgliedstaaten Vorräte für einen Verbrauch von mehr als 90 Tagen halten, die ohne Konsultation der anderen Mitgliedstaaten freigegeben werden könnten. (Siehe Tabelle im Anhang).

2) *Die Richtlinie 73/238/EWG*

Durch diese Richtlinie soll zum einen erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten auf eine Krise reagieren können, indem sie verpflichtet werden, Interventionspläne aufzustellen und die geeigneten Organe einzurichten und Befugnisse zu erteilen, um die Lagerbestände auf den Markt zu bringen, den Verbrauch einzuschränken, die Versorgung vorrangiger Verbrauchergruppen zu gewährleisten und Preisvorschriften zu erlassen. Zum anderen hat die Kommission im Krisenfall den Auftrag, eine Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten zu veranlassen, um alle Maßnahmen zu koordinieren.

Die "Strategische Ölreserve" der Vereinigten Staaten

Diese Initiative geht auf das Jahr 1975 zurück, zwei Jahre nach dem ersten Ölschock. Der 'Energy Policy and Conservation Act (EPCA)' sah die Anlage strategischer Vorräte in der Größenordnung von einer Milliarde Barrel Mineralöl vor, auf die im Falle eines Krieges oder schwerwiegender Probleme, die zu einer Unterbrechung der Versorgung führten, zurückgegriffen werden konnte. Logischer Standort für diese Reserve war der Golf von Mexiko (Louisiana und Texas), wo es über 500 Salzstöcke gibt.

In dieser Reserve lagern zur Zeit 571 Millionen Barrel, was zum aktuellen Preis einer Investition in der Größenordnung von 20 Milliarden Dollar entspricht. Die Vereinigten Staaten haben, wie man sich erinnert, unlängst beschlossen, aus dieser Reserve 30 Millionen Barrel freizugeben, d.h. etwas weniger, als dem Verbrauch von zwei Tagen entspricht; dadurch sollte verhindert werden, dass im kommenden Winter das Heizöl knapp wird, weil die Vorräte nicht reichen.

Diese Maßnahmen sollten die Vereinigten Staaten in die Lage versetzen, einer schwerwiegenden Unterbrechung der Versorgung standzuhalten - sie waren nicht dafür gedacht, auf marktbedingte Entwicklungen wie Höhe und Volatilität der Preise zu reagieren. Es ist jedoch festzustellen, dass die Maßnahme der Vereinigten Staaten in der letzten Woche die Psychologie des Marktes deutlich beeinflusst hat.

III. HANDLUNGSOPTIONEN

1. Beziehungen zu den Förderländern

Eine vorhersehbare Preisentwicklung liegt zwar im Interesse sowohl der Förder- als auch der Verbraucherländer, doch müssen **diese Preise durch den Wettbewerb des Marktes gebildet und nicht von einer Gruppe von Ländern vorgegeben werden, die ihre Monopolgewinne maximieren wollen.** Jede andere Politik wäre weder den Verbraucherländern dienlich, die gezwungen wären, **ihre Investitionen in Substitutionslösungen vorzeitig aufzustocken, noch würde sie den Förderländern nützen, die sich angesichts einer reduzierten Nachfrage nach ihrem Öl einer diesmal dauerhaften Preisstagnation gegenübersehen.** Zudem können die Förderländer nicht daran interessiert sein, das weltweite Wachstum in Gefahr zu bringen, was bei ihrer aktuellen Förderpolitik durchaus geschehen könnte.

Auf **politischer Ebene** muss die **Europäische Union den Dialog mit der OPEC und ihren wichtigsten Mitgliedstaaten fortsetzen.** Als eine der großen Wirtschaftsmächte und zweitgrößter Mineralölkonsument muss sie **ihre Interessen vertreten und sich für eine größere Transparenz und die langfristige Stabilisierung der Preise einsetzen.**

Wir müssen daher den Förderländern vor allem klarmachen, dass die Weltwirtschaft sehr empfindlich auf Preiserhöhungen reagiert, die die Folge eines unvernünftigen Umgangs mit den verfügbaren natürlichen Ressourcen sind, und dass darum ein konstruktiver Dialog über die Verbesserung der Funktionsweise des Marktes und die Erhöhung der Transparenz aufgenommen werden muss.

Darüber hinaus müsste die Europäische Union die Lage in den **Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres** auch weiterhin aufmerksam verfolgen und sie insbesondere über ihr TH-Programm **INOGATE** (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) **unterstützen.** Das **Interesse der Russischen Föderation,** die sich um die verstärkte Integration in dieses Programm bemüht, **am Potential der Kaspischen Senke und an den Verkehrsinfrastrukturen darf nicht außer Acht gelassen werden.**

Die **Sanierung und Optimierung der Erdöl- und Erdgasnetze der ehemaligen Sowjetunion** mit dem Ziel, die Ressourcen Russlands und der Kaspischen Senke wieder nutzbar zu machen, dürften langfristig dazu beitragen, die **Versorgungslage einer erweiterten Europäischen Union** zu verbessern.

2. Wettbewerbspolitik im Downstream-Bereich der Mineralölwirtschaft (Raffinerien - Vertrieb)

Der Kraftstoffvertriebssektor muss unbedingt offener strukturiert und stärker auf den Wettbewerb ausgerichtet werden. Ein kritischer Punkt ist nach wie vor die Errichtung eines echten Binnenmarktes für Raffinerieerzeugnisse (auf Großhandelsebene), auf dem sich jeder Händler problemlos und zu wettbewerbsfähigen Bedingungen eindecken kann, ohne sich auf das Angebot nationaler Raffinerien beschränken zu müssen.

Im Hinblick darauf wäre ein systematischer Vergleich der in den Mitgliedstaaten geltenden Preise für Mineralölerzeugnisse nützlich, um Ungleichheiten innerhalb der Gemeinschaft aufzuzeigen.

Die Kommission wird ihre Kontakte mit den nationalen Wettbewerbsbehörden zum Zwecke des Erfahrungsaustauschs aufrechterhalten. Die Sitzung vom 29. September hat Aufschluss darüber gegeben, wie die Wettbewerbspolitik dazu beitragen kann, den Brennstoffsektor wettbewerbsfähiger zu machen. Es wurde deutlich, dass einzelstaatliche und gemeinschaftliche Wettbewerbsbehörden zu sofortigem Eingreifen bereit sind, wenn Anzeichen vorhanden sind, dass die Wirtschaftsakteure die Situation durch wettbewerbs-schädigendes Verhalten ausnutzen wollen. Außerdem wird die Kommission ihrerseits in diesem Sektor auch weiterhin mit Umsicht die fusionskontrollrechtlichen Vorschriften anwenden, wie sie dies in den Fällen BP/Amoco und TotalFina/Elf getan hat. Jede Absprache oder Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung ist streng zu bestrafen.

3. Einsatz steuerlicher Instrumente bei Mineralölerzeugnissen

Angesichts des bedeutenden Steueranteils an den Verbraucherpreisen für Kraftstoffe entstand die **weitverbreitete Vorstellung, die im übrigen von der OPEC übernommen wurde**, dass der Anstieg der Preise für Mineralölerzeugnisse durch eine Steuersenkung gebremst werden könnte. **Würde man in dieser Hinsicht nachgeben**, könnte man genauso gut auch gleich die Steuereinnahmen an die Mitglieder der OPEC überweisen und sie damit ermutigen, künstlich hohe Kurse aufrechtzuerhalten, da die Auswirkung der Preiserhöhung für Rohöl auf die Verbraucherpreise durch die Steuersenkungen aufgefangen würde.

Der Einsatz steuerlicher Instrumente muss mit den Leitlinien der Wirtschaftspolitik und den Verpflichtungen zur Haushaltskonsolidierung in Einklang stehen.

Steuersenkungen von Fall zu Fall sind nicht ohne Weiteres mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vereinbar; auf Gemeinschaftsebene sind wir noch weit von einer echten Annäherung der Verbrauchsteuern und Mehrwertsteuersätze entfernt.

Die Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie sieht vor, dass Mineralölerzeugnisse zum "normalen" Mindestsatz von 15 % besteuert werden. **Die Mitgliedstaaten sind nicht befugt, in ihr nationales Steuerrecht ermäßigte Mehrwertsteuersätze für bestimmte Verwendungszwecke von Mineralölerzeugnissen aufzunehmen.** Nur die bereits im Jahr 1991 geltenden ermäßigten Sätze können als Übergangsmaßnahme beibehalten werden.

Der in den **gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorgesehene Mindestsatz für die Verbrauchsteuern liegt deutlich unter dem in den Mitgliedstaaten üblichen durchschnittlichen Satz, und die im Jahre 1992 festgelegten Sätze wurden seitdem nicht mehr überprüft.** Dagegen können die Mitgliedstaaten aufgrund verschiedener Ausnahmeregelungen Mineralölerzeugnisse ganz von der Steuer befreien oder ermäßigte Sätze vorschreiben. Einige Steuerbefreiungen oder Steuersenkungen sind in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen - beispielsweise sind **Kraftstoffe für den zivilen Luftverkehr (Kerosin) und für den gewerblichen Seeverkehr in den Gewässern der Gemeinschaft vollständig von der Verbrauchsteuer befreit.**

Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften geben den **Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der europäischen Kommission von Fall zu Fall** weitere als die ausdrücklich im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen **Steuerbefreiungen oder Steuersenkungen** zu beantragen. Einige Mitgliedstaaten haben unlängst die Senkung der Verbrauchsteuersätze für Dieselmotorkraftstoffe für den Güterkraftverkehr angekündigt. Diese Senkungen sind zum Teil durch Ausnahmeregelungen bis zum Ende des Jahres 2000 gedeckt, zum Teil auch nicht. **Die Kommission prüft derzeit diese Anträge erneut im Hinblick auf einen Vorschlag für den Rat, der sich dazu einstimmig äußern muss. Können für solche Ausnahmeregelungen keine langfristig relevanten Gründe angeführt werden, sind sie mit den Zielen der Europäischen Union in der Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik nicht vereinbar.**

Einzelmaßnahmen sind darüber hinaus daraufhin zu prüfen, ob sie staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 EG-Vertrag darstellen, da sie den Wettbewerb verfälschen und damit die Verwirklichung des Binnenmarktes behindern können.

Eine **Annäherung der Steuern der Mitgliedstaaten auf einem höheren Niveau ist daher unumgänglich.** Dies schlägt die Kommission im übrigen in ihrem Entwurf für eine Richtlinie über die Besteuerung von Energieerzeugnissen vor, der bereits seit 1997 auf dem Tisch des Rates liegt. Hieran wird wieder deutlich, dass im Rahmen der Regierungskonferenz für bestimmte Aspekte der Beschlussfassung über indirekte Steuern das Prinzip der qualifizierten Mehrheit eingeführt werden sollte.

Daher darf man auf keinen Fall der **Versuchung nachgeben, die Preissteigerung durch eine Steuersenkung zu bremsen.** Dies wäre das völlige Gegenteil dessen, was getan werden müsste, um die Verbrauchsteuern für Kraftstoffe tatsächlich auf einem höheren Niveau anzunähern. Anpassungsmaßnahmen sollten allenfalls im Bereich der Mehrwertsteuer erfolgen. Im Falle extremer Schwankungen der Erdölpreise könnten Maßnahmen zur Stabilisierung der Einnahmen beschlossen werden.

4. Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern

Der Verkehrssektor ist der größte Verbraucher von Mineralölerzeugnissen, wobei über 80% des Verbrauchs auf den Straßenverkehr entfallen. Und da die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen durch das Wirtschaftswachstum weiter angekurbelt wird, wird sich diese Entwicklung noch verstärkt fortsetzen. Bis zum Jahr 2010 dürfte der Güterverkehr um 38%, der Personenverkehr um 19% zunehmen. Dabei kommt es zu einem wachsenden Ungleichgewicht, weil ein immer größerer Teil des Verkehrsaufkommens von der Schiene weg verlagert wird. 1970 wurde noch weniger als die Hälfte des Verkehrsaufkommens im Straßenverkehr abgewickelt, heute sind es 80%.

Angesichts der extremen Überlastung der großen Achsen des Straßennetzes und der Stadtzentren sowie der übrigen Folgen für die Umwelt muss diese Entwicklung unbedingt

aufgehalten und ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den einzelnen Verkehrsträgern hergestellt werden. Dazu bieten sich folgende Maßnahmen an :

- Die Wiederbelebung des Schienenverkehrs durch weitere Modernisierung im öffentlichen Verkehr, insbesondere bei den Eisenbahnen, und Öffnung für den Wettbewerb; außerdem sollte der Kurzstreckenseeverkehr gefördert werden.
- Die Überprüfung der Zugangsbedingungen zum Güterkraftverkehrsgewerbe und verstärkte Anwendung der Sozial- und Sicherheitsvorschriften. Die auf 30% geschätzte Überkapazität des Straßenverkehrs in der Union macht eine Umstrukturierung des Sektors erforderlich, die über soziale Maßnahmen und nicht über eine Steuersenkung erfolgen muss.
- Die Investitionen in die Infrastruktur sind darauf ausgerichtet, Verkehrsengpässe im Schienennetz zu beseitigen und ein europäisches Schienennetz aufzubauen. Diese Maßnahmen erfordern unorthodoxe Finanzierungslösungen, indem man beispielsweise Investitionsfonds einsetzt, die durch eine Belastung für die Benutzung konkurrierender Straßenverkehrswege gespeist werden.

Weitere prioritäre Ziele sind der rationellere Individualverkehr in den Stadtzentren und die Förderung des umweltfreundlichen städtischen Nahverkehrs. Ferner wären die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen bestimmten Verkehrsträgern zu hinterfragen, insbesondere zwischen dem Flugzeug und den Verbindungen des Hochgeschwindigkeitsnetzes der Bahn; dabei sollte besonders berücksichtigt werden, dass Kerosin von der Steuer befreit ist. Der Richtlinienvorschlag über die Besteuerung von Energieerzeugnissen, der seit 1997 auf dem Tisch des Rates liegt, würde eine Besteuerung des Kerosins auf Gemeinschaftsebene ermöglichen.

5. Reduzierung des Erdölfaktors in der europäischen Wirtschaft

Der **Erdölfaktor in der europäischen Wirtschaft wurde gegenüber 1973 bereits um die Hälfte reduziert** (dadurch ist die europäische Wirtschaft weniger anfällig für den unlängst zu verzeichnenden Preisauftrieb, als sie es während der Ölshocks 1973 und 1979/80 war), auch wenn dieser Rückgang in der Vergangenheit eher auf wirtschaftliche Faktoren als auf geplante staatliche Maßnahmen zurückzuführen war.

Die Entwicklungen in allen Sektoren der Energiemärkte zeigen, dass der Einfluss des Staates auf das Angebot immer weiter zurückgeht, und zwar sowohl im Hinblick auf die Öffnung der Energiemärkte für den Wettbewerb, die Globalisierung der Unternehmen und die geopolitischen Einflüsse als auch auf die Auswirkungen von Spekulationen auf den Mineralölmarkt. Eine echte Energiepolitik muss sich auf Maßnahmen zur Steuerung der Nachfrage stützen.

Das neue Szenario extrem hoher Ölpreise, das sich auf der Angebotsebene weitgehend dem Einfluss der politischen Entscheidungsträger in den Verbraucherländern entzieht, macht erneut deutlich, dass die Entwicklung einer **neuen Nachfragestrategie vorangetrieben werden muss**, die auf **die schrittweise Substitution des Erdöls durch andere Energieträger**, den zunehmenden Einsatz erneuerbarer und alternativer Energien, die Beherrschung der Nachfrage, eine effizientere Energienutzung sowie die Förderung von Energieeinsparungen insbesondere in Gebäuden abzielt. Die entsprechenden Maßnahmen müssen sowohl dem **Schutz der Umwelt** (insbesondere im Hinblick auf das Problem der Treibhausgase) dienen als auch **die Anfälligkeit der europäischen Wirtschaft** in Bezug auf die Energieversorgung aus Drittländern abbauen. Wenn es der Europäischen Union nicht gelingt, die derzeitige Entwicklung in Bezug auf den

Energieverbrauch und auf den Verkehrssektor, vor allem in den Städten, umzukehren, wird sie ihre in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen nicht einhalten können.

Bis zum Ende des Jahres wird die Kommission eine Energiesparregelung für Gebäude vorschlagen, die die rein auf Anreizen basierenden und relativ ineffizienten Maßnahmen ablösen wird, die bisher auf Gemeinschaftsebene Anwendung finden. Darüber hinaus beabsichtigt sie, ein Programm im Hinblick auf die Anzahl der privaten Pkw (im Verhältnis zum gesamten Fahrzeugpark) sowie auf Substitutionskraftstoffe für Benzin und Diesel (im Verhältnis zum Gesamtverbrauch) vorzuschlagen, das zahlenmäßige Ziele für die gesamte Gemeinschaft enthält. Es wäre durchaus realistisch, davon auszugehen, dass ein wesentlicher Prozentsatz des Benzin- und Dieselkraftstoffs bis zum Jahr 2010 durch andere Stoffe ersetzt wird.

In diesem Zusammenhang ist eine der Voraussetzungen für die Beherrschung der Kraftstoffnachfrage im **Schlüsselsektor Verkehr** die Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den einzelnen Verkehrsträgern, insbesondere im Güterverkehr, vor allem durch eine Verlagerung auf die Schiene und den Kurzstreckenseeverkehr sowie durch einen rationelleren Individualverkehr in den Stadtzentren und die Förderung des umweltfreundlichen städtischen Nahverkehrs.

Diese Maßnahmen sind **integraler Bestandteil der strategischen Zielsetzungen der Kommission für den Zeitraum 2000-2005**. Dazu wird in Kürze ein neues Weißbuch über den Verkehr verabschiedet werden.

Neue Initiativen werden dazu beitragen, die **Abhängigkeit Europas** von Erdölimporten zu verringern. Diese Abhängigkeit ist ein Schwachpunkt, der in den letzten fünfzehn Jahren fast in Vergessenheit geriet.

IV. ELEMENTE EINER STRATEGIE

Die derzeitige Lage macht die Gefahren deutlich, die sich aus einer zu großen Abhängigkeit von einem Energieträger ergeben, der im wesentlichen von einer begrenzten Anzahl von Ländern erzeugt wird. Andererseits zeigte die Volatilität des Marktes, wie sehr dieser Markt und seine Preisbildungsmechanismen Transparenz vermissen lassen. Die Europäische Union kann nicht akzeptieren, dass ihre Wirtschaft auf Dauer durch die Haussen und die Volatilität der Preise eines Rohstoffs geschwächt wird, von dem sie noch immer zu stark abhängig ist. In dieser Hinsicht ist folgendes Vorgehen vorgesehen :

- Die Kommission wird beim Europäischen Rat in Göteborg einen Plan für Energieeinsparungen und die Diversifizierung der Energieträger vorlegen, der sowohl auf eine effizientere Energienutzung - insbesondere in Gebäuden - als auch auf die Förderung der Entwicklung einer neuen Fahrzeuggeneration abzielt. Dazu werden in zwei Bereichen Zielvorgaben bis zum Jahr 2010 festgelegt.

Im Fahrzeugbereich wird es aufgrund verstärkter Anstrengungen bei der technologischen Entwicklung nicht nur möglich sein, die Leistungsfähigkeit klassischer Fahrzeuge zu steigern, sondern auch Fortschritte beim Bau leistungsfähigerer Elektro- und Hybridfahrzeuge und bei der Vermarktung von Fahrzeugen mit Brennstoffzellenantrieb zu erzielen. Bei den **Kraftstoffen** müssen unbedingt verstärkt Maßnahmen zu Gunsten von **Substitutionskraftstoffen** ergriffen werden, um die Durchdringung des Marktes durch Erdgas für Fahrzeuge und langfristig durch Wasserstoff und Biobrennstoffe voranzutreiben, wobei letztere laut dem Richtlinienvorschlag über die Besteuerung von Energieerzeugnissen von der Verbrauchsteuer befreit werden sollen. Biobrennstoffe bieten nicht nur Vorteile in

bezug auf die Versorgungssicherheit, sondern eröffnen darüber hinaus auch neue wirtschaftliche Perspektiven für die Landwirtschaft.

- Die Zukunft und der Stellenwert der verschiedenen Energieträger (Öl, Kohle, Gas, Kernenergie, erneuerbare Energien) sind Thema eines **Grünbuchs über die Versorgungssicherheit**, das die Kommission bis zum Jahresende herausgeben wird. Darin soll ein Vorschlag für eine Gesamtstrategie vorgelegt werden, um die interne und externe Versorgungssicherheit zu stärken und Lösungen für das Problem der wachsenden Energieabhängigkeit der Union zu entwickeln, wobei sowohl die Perspektive einer erweiterten Union als auch die Kyoto-Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in Rechnung zu stellen sind.
- Es müssen besondere Anstrengungen zur Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den einzelnen Verkehrsträgern unternommen werden, dabei sollte die Rolle des Schienenverkehrs und des Kurzstreckenseeverkehrs durch eine wesentliche Steigerung ihrer Wirtschaftlichkeit gestärkt werden. Die unvermeidliche Umstrukturierung des Sektors muss über soziale Maßnahmen und nicht über eine Steuersenkung erfolgen. Dazu wird die Kommission vor Ende des Jahres ein Weißbuch über den Verkehr verabschieden.
- Die Europäische Union muss **einen ständigen Dialog mit den Förderländern einrichten**, insbesondere mit der OPEC, um den Markt so transparent wie möglich zu gestalten und zur Bildung stabiler Preise beizutragen. In diesem Zusammenhang ist der Erwartungshaltung mehrerer Förderländer hinsichtlich der politischen Entwicklung im Nahen Osten Rechnung zu tragen.
- Im Hinblick auf die Transparenz des Marktes sollte bei den Förderländern sowie bei den Marktbeteiligten und der Industrie auf eine Verbesserung der Indikatoren für die Preisbildung hingewirkt werden, insbesondere auf einen **globalen Index** für den gesamten Markt.
- Keinesfalls darf der **Versuchung nachgegeben werden, die Preissteigerung durch eine Steuersenkung zu bremsen**. Ein solcher Ansatz stünde im Widerspruch zu unseren umweltpolitischen Zielen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Protokoll von Kyoto, und käme einer Überweisung der Steuereinnahmen an die Förderländer gleich. Er könnte sich außerdem als unvereinbar mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Haushaltskonsolidierung erweisen. Es wäre ferner wünschenswert, ein gemeinsames Konzept zu entwickeln und seine Umsetzung in den wirtschaftspolitischen Grundzügen zu prüfen. Es sind verstärkte Anstrengungen zur Annäherung der in den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Verbrauchsteuern für Kraftstoffe erforderlich; dabei müssen vor allem die Mindestsätze angehoben werden, wie in dem Richtlinienvorschlag über die Besteuerung von Energieerzeugnissen vorgesehen, der seit 1997 auf dem Tisch des Rates liegt.
- Die Kommission wird prüfen, inwieweit eine Annäherung der Kraftstoffsteuern auf einem höheren Niveau (strukturelles Element) mit einem Gemeinschaftsmechanismus zur Stabilisierung der Mehrwertsteuereinnahmen bei starken Schwankungen des Ölpreises (konjunkturelles Element) gekoppelt werden könnte.
- Die Zusammenarbeit im Hinblick auf die **erforderliche Sanierung der Förder- und Transportanlagen in Russland** und auf die Perspektiven, die die Erdöl- und

Erdgasvorkommen in der **Kaspischen Senke** bieten, muss insbesondere im Rahmen des INOGATE-Programms ausgebaut werden.

- Die Kommission wird **in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Kontrolle der Einhaltung der Wettbewerbsregeln** beim Vertrieb von Mineralölerzeugnissen **aktiv weiterentwickeln**. Sie wird dabei prüfen, ob konjunkturbedingte Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen des jüngsten Preisanstiegs auf bestimmte Wirtschaftszweige mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Außerdem ist besonders darauf zu achten, dass das gute Funktionieren im Upstream-Bereich des Erdölsektors gewährleistet ist.
- Der Anstieg der Erdölpreise trifft vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten und bedroht sie noch stärker durch soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung. Die Kommission will den Erfahrungsaustausch über Maßnahmen erleichtern, mit denen die Folgen des Ölpreisanstiegs für die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen abgefedert werden können und die im Sinne der Schlussfolgerungen von Lissabon das Risiko einer sozialen Ausgrenzung verringern.
- Die Kommission wird die Modalitäten für die Aufstockung **der strategischen Ölvorräte** prüfen, indem vorgesehen wird, dass der Rückgriff auf diese Vorräte nur auf dem Weg über die Gemeinschaft erfolgt.
- Nach dem Vorbild der Techniken, die auf den Geldmärkten eingesetzt werden, ist nach geeigneten Instrumenten zur Bekämpfung der **Spekulation** zu suchen, **um die Preisvolatilität zu begrenzen**.

Anhänge

Grafik 1: Internationale Notierungen des Rohöls

Grafik 2: Entwicklung der Erdölvorräte

Grafik 3: Produktionskosten der weltweiten Erdölbedarfs

Grafik 4: Kosten der OPEC-Förderung

Grafik 5: Kosten der OPEC-unabhängigen Förderung

Grafik 6: Vergleich der Nettopreise für Kraftstoff Euro Super 95

Grafik 7: Vergleich der Entwicklung der Durchschnittspreise für Kraftstoff und für Rohöl

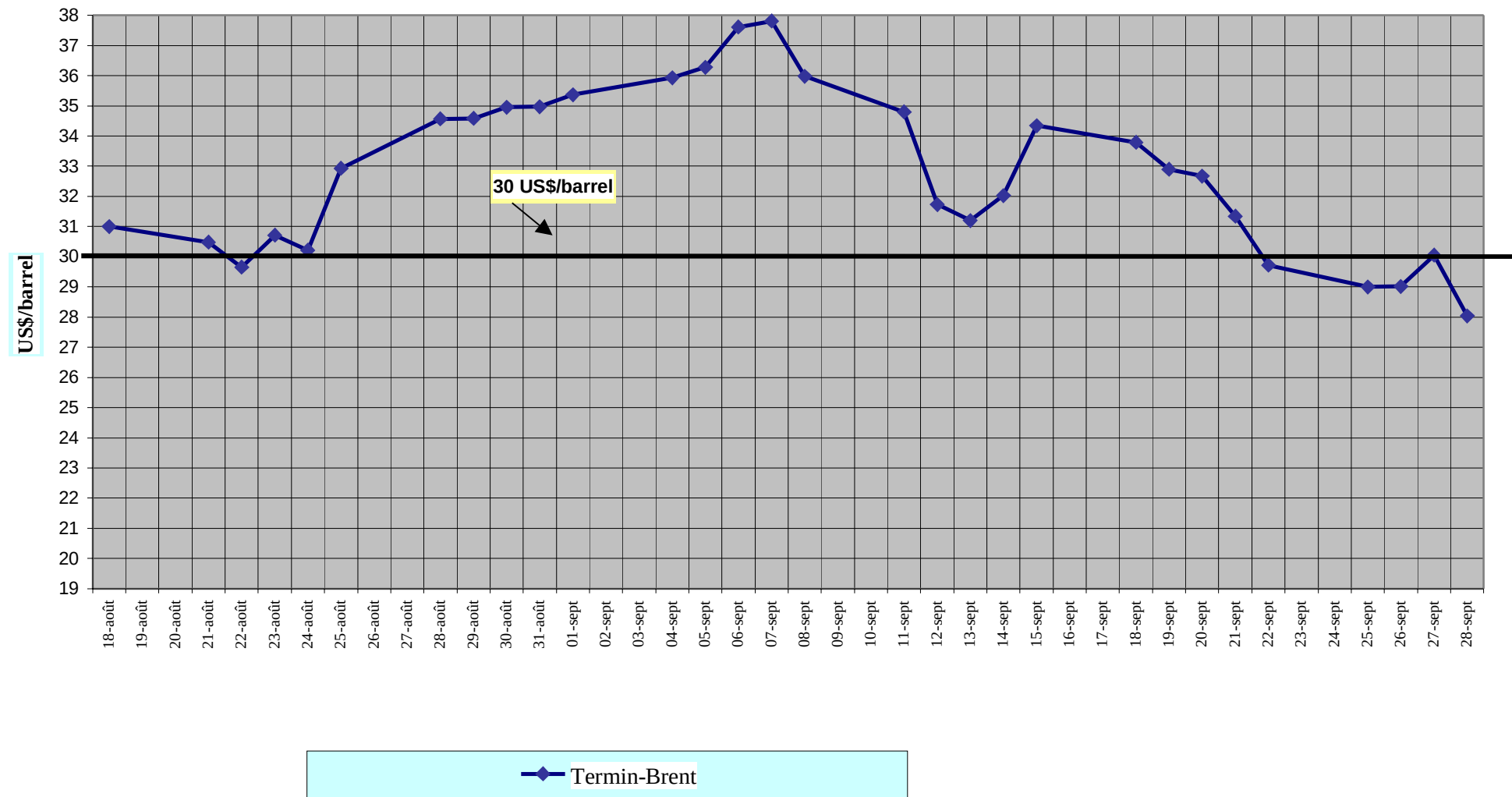
Grafik 8: Struktur des Energieverbrauchs in der EU (1998)

Grafik 9: Rohölpreis (OPEC-Korb (1970-2000))

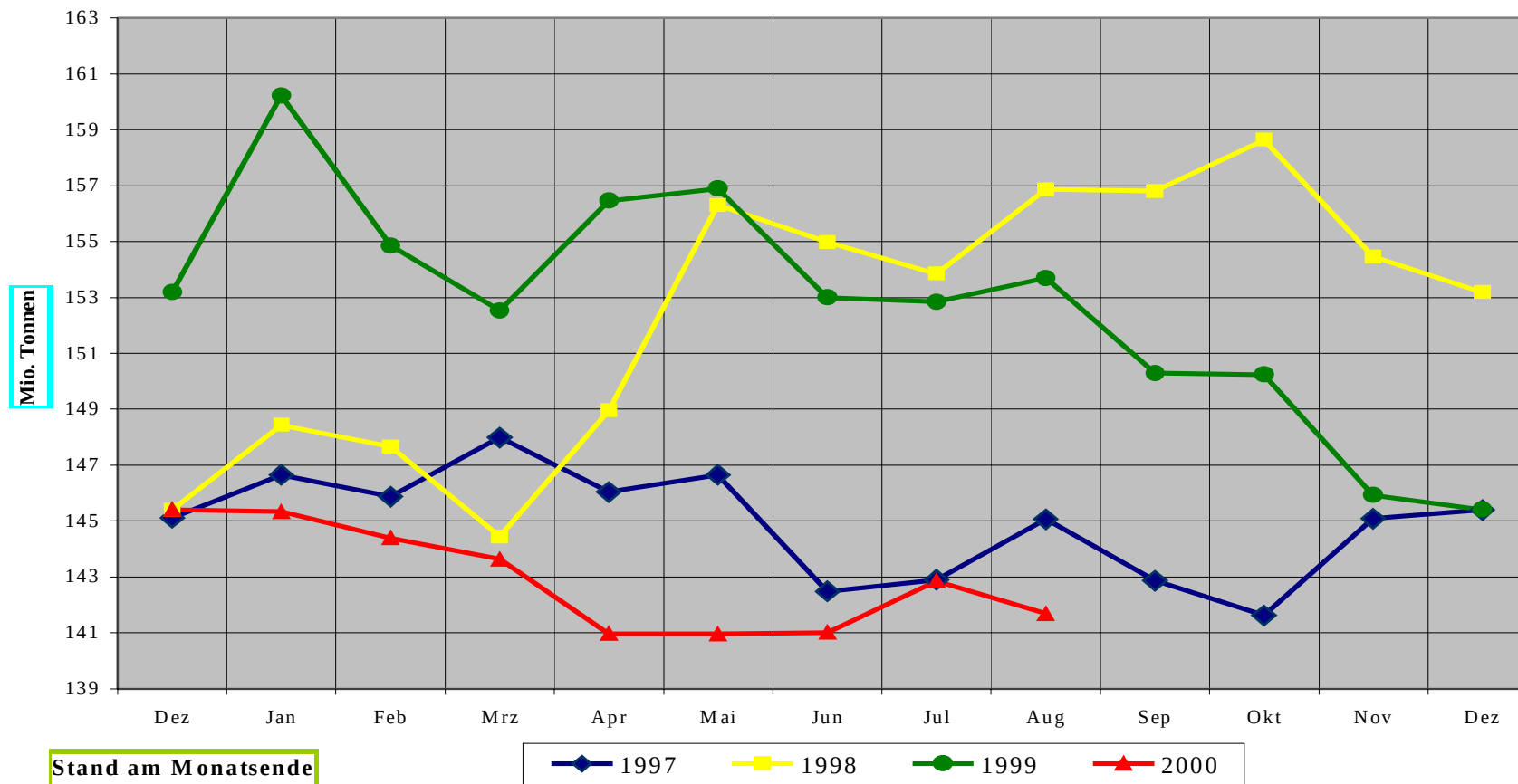
Grafik 10: Umfang der Erdölvorräte in der Europäischen Union

Tabelle: Verbrauchsteuern und Mehrwertsteuersätze für Kraftstoffe

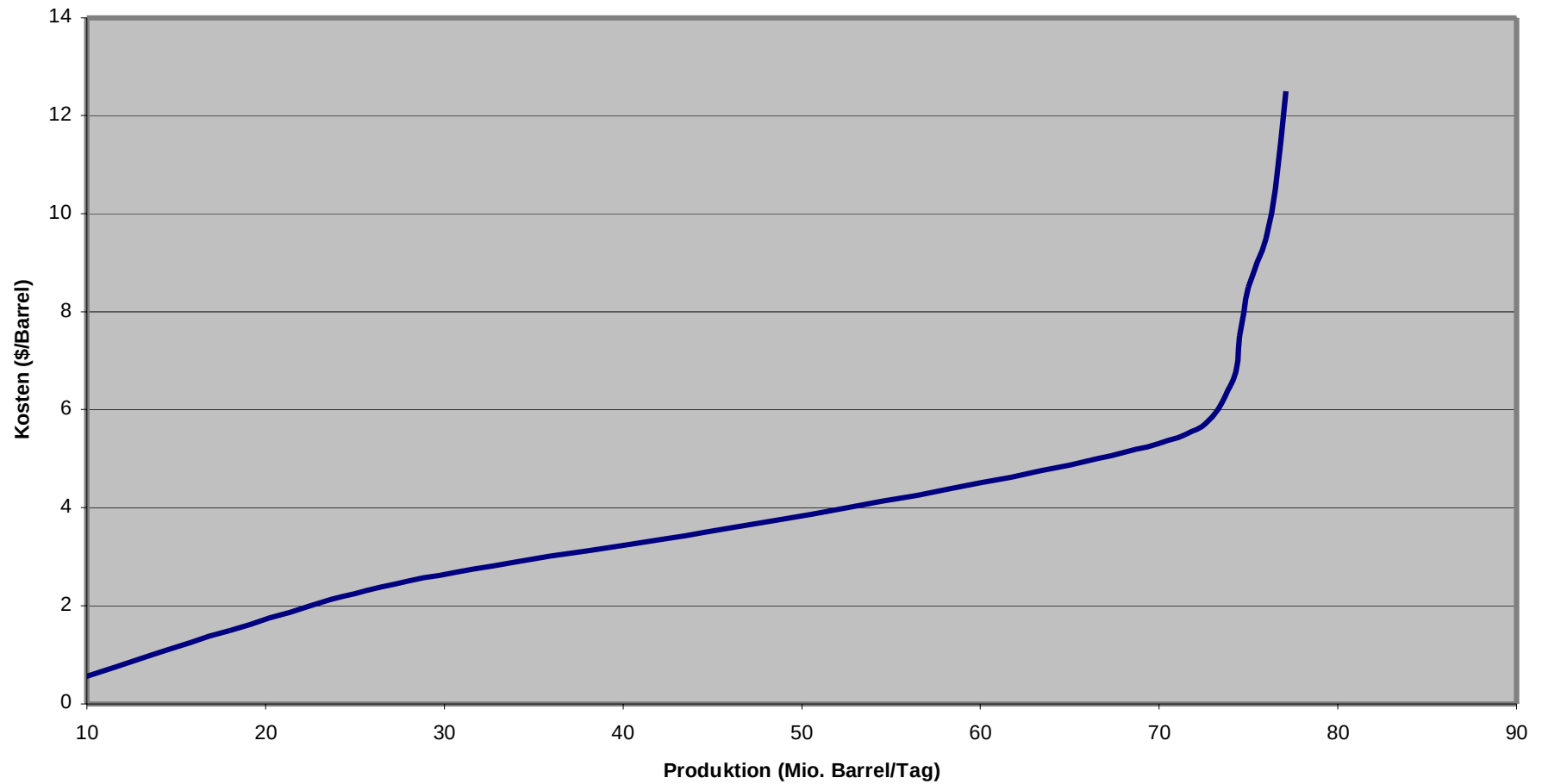
Internationale Notierungen des Rohöls



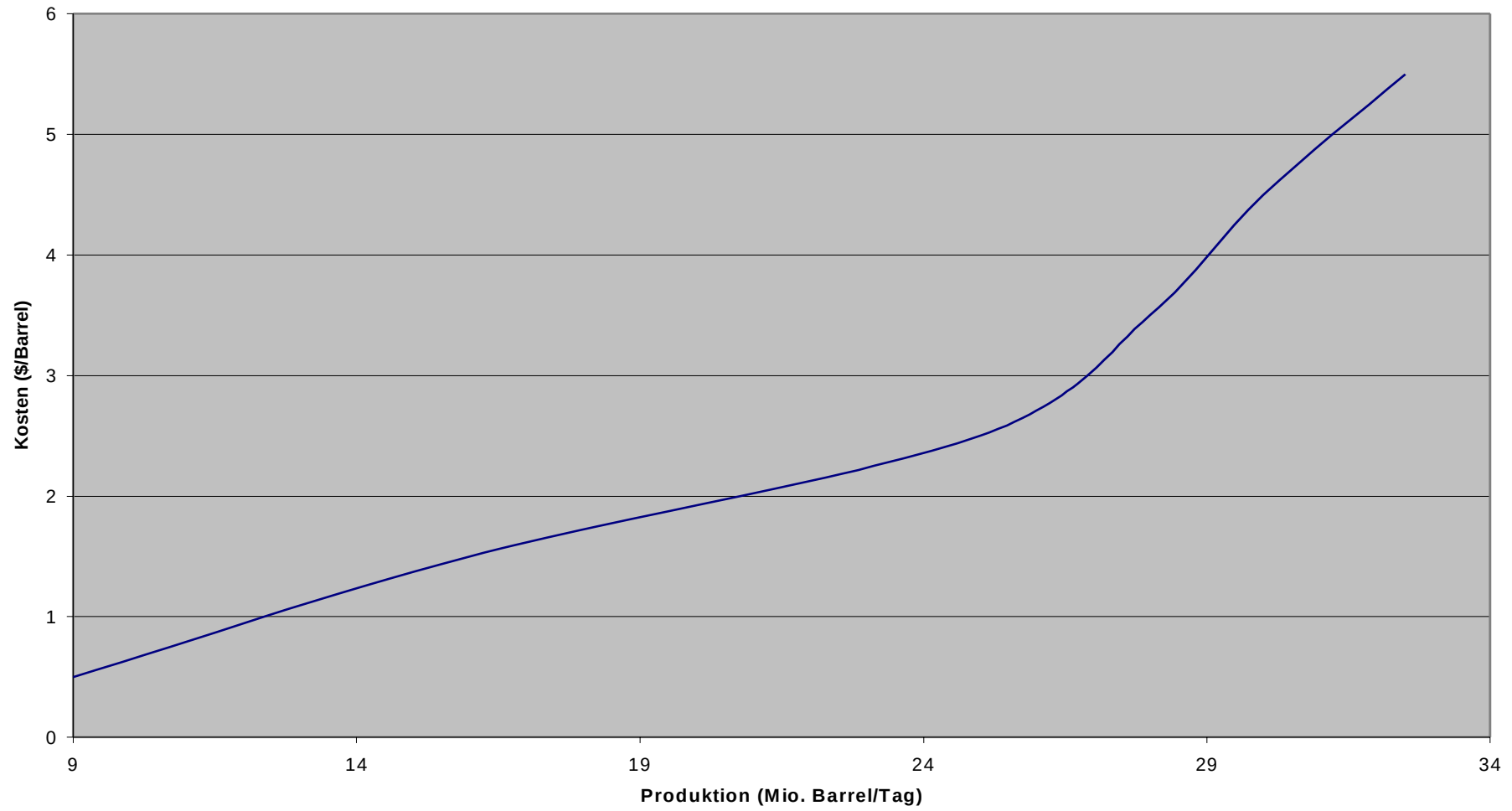
Monatliche Entwicklung der Erdölvorräte (Rohöl + Mineralölprodukte)
Eur 16 = Eur 15 + Norwegen



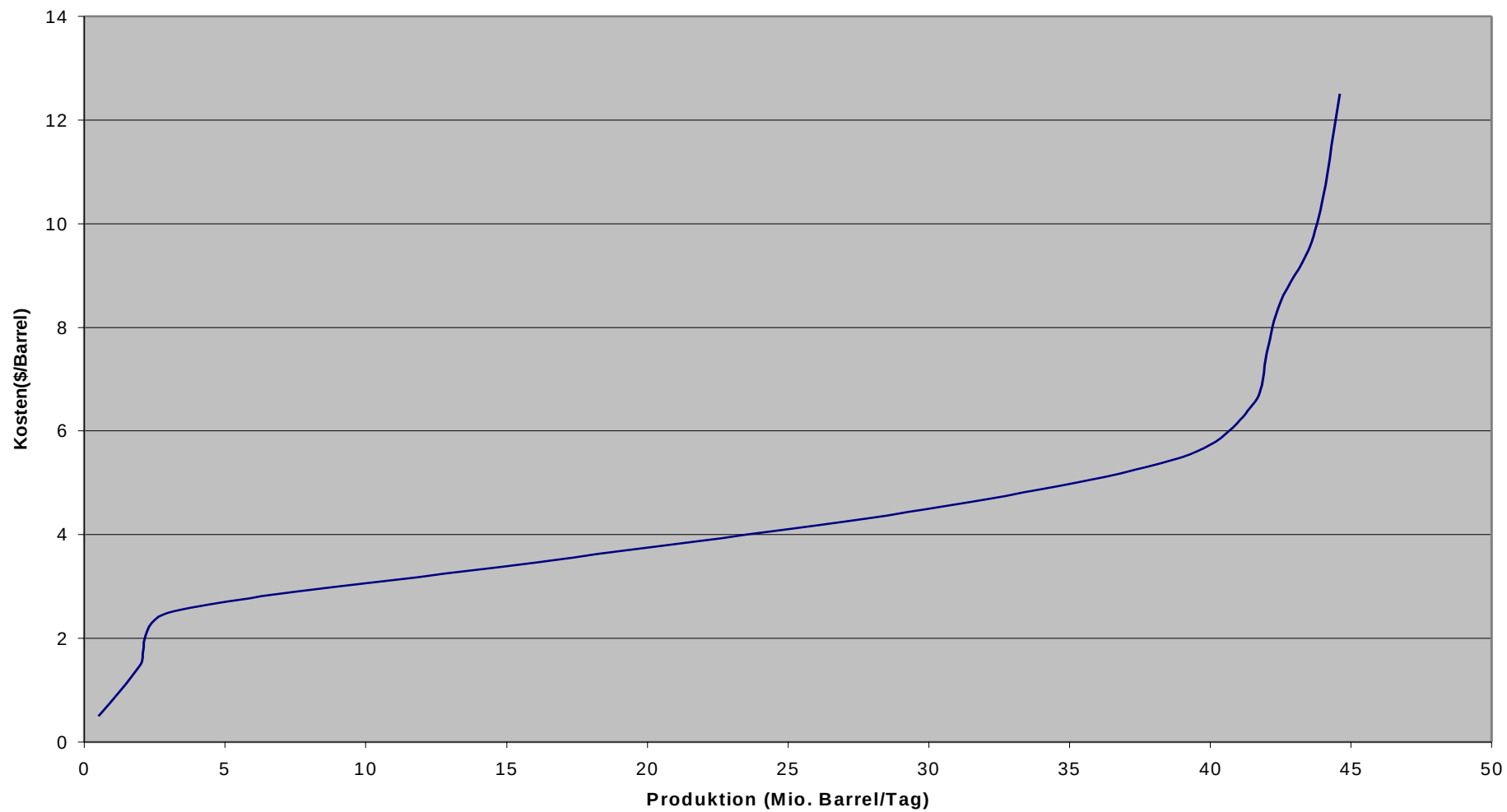
Produktionskosten des weltweiten Erdölbedarfs



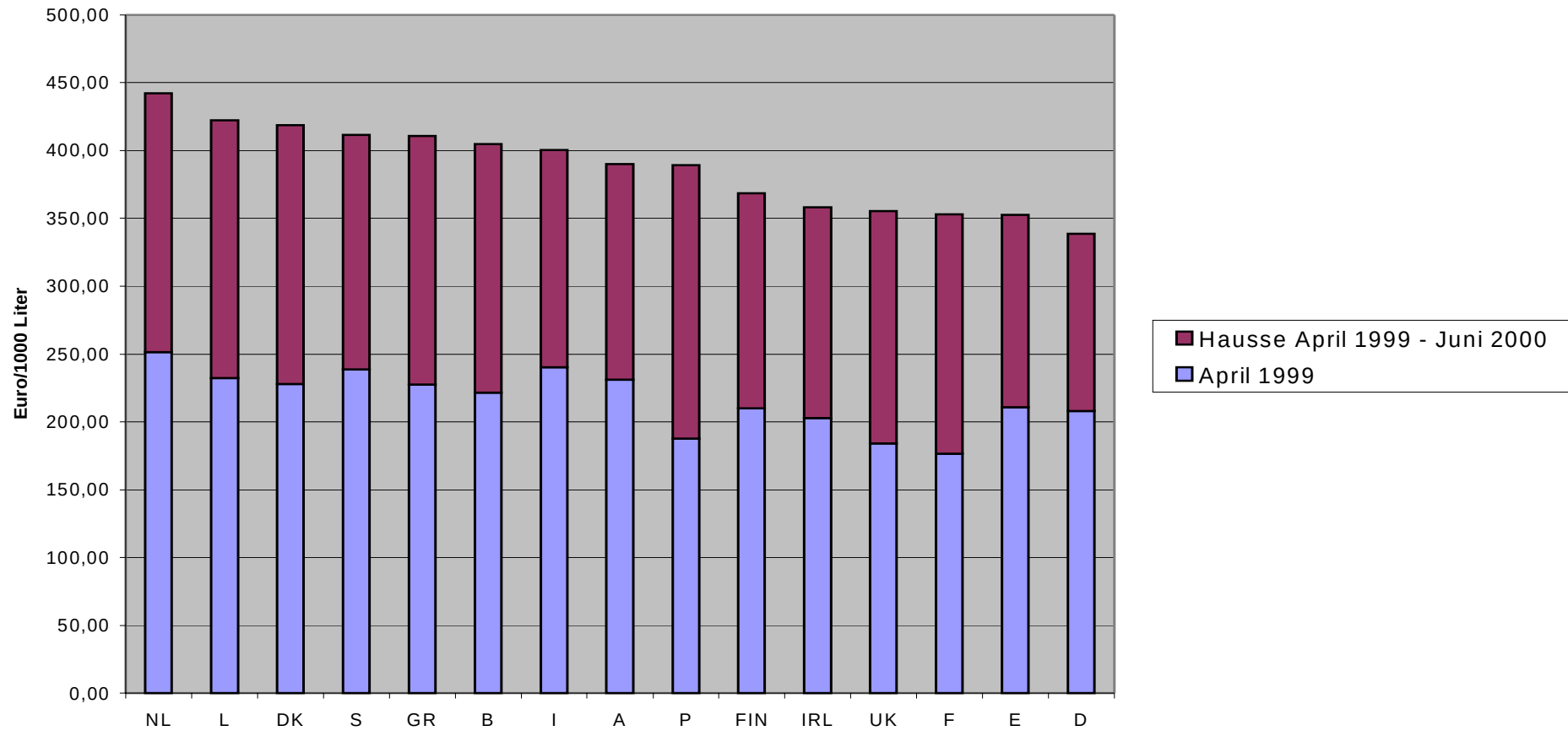
Kosten der OPEC-Förderung



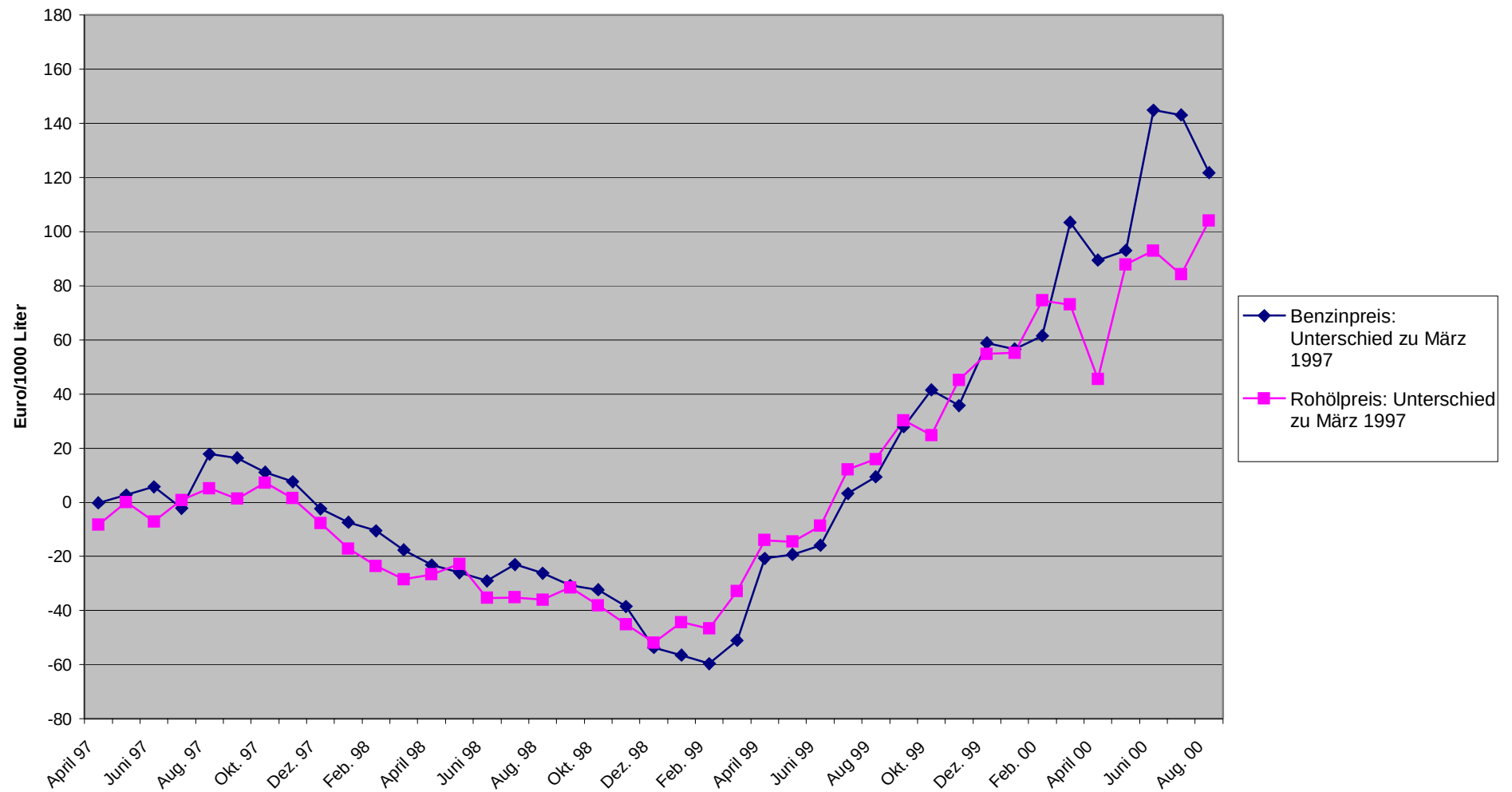
Kosten der Förderung der OPEC-unabhängigen Länder



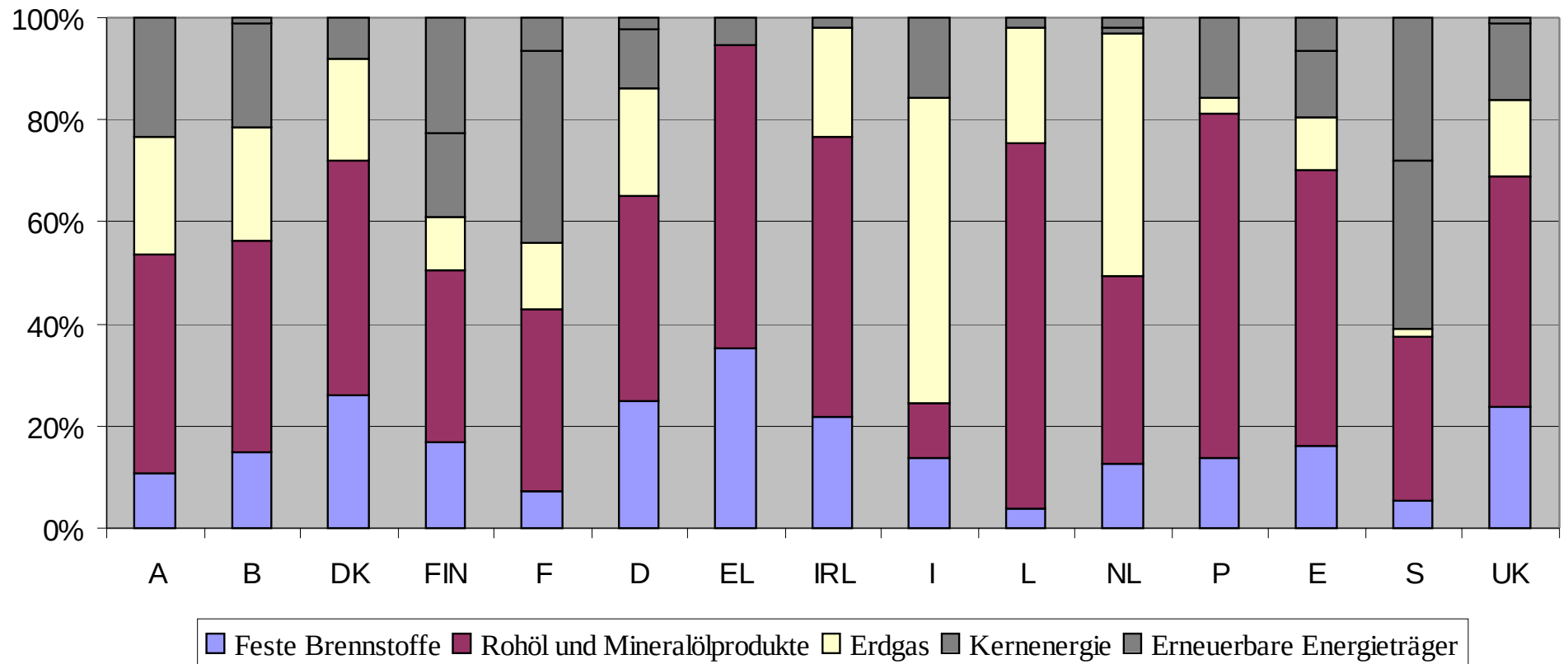
Vergleich der Nettopreise für Kraftstoff Euro Super 95 (Juni 2000)



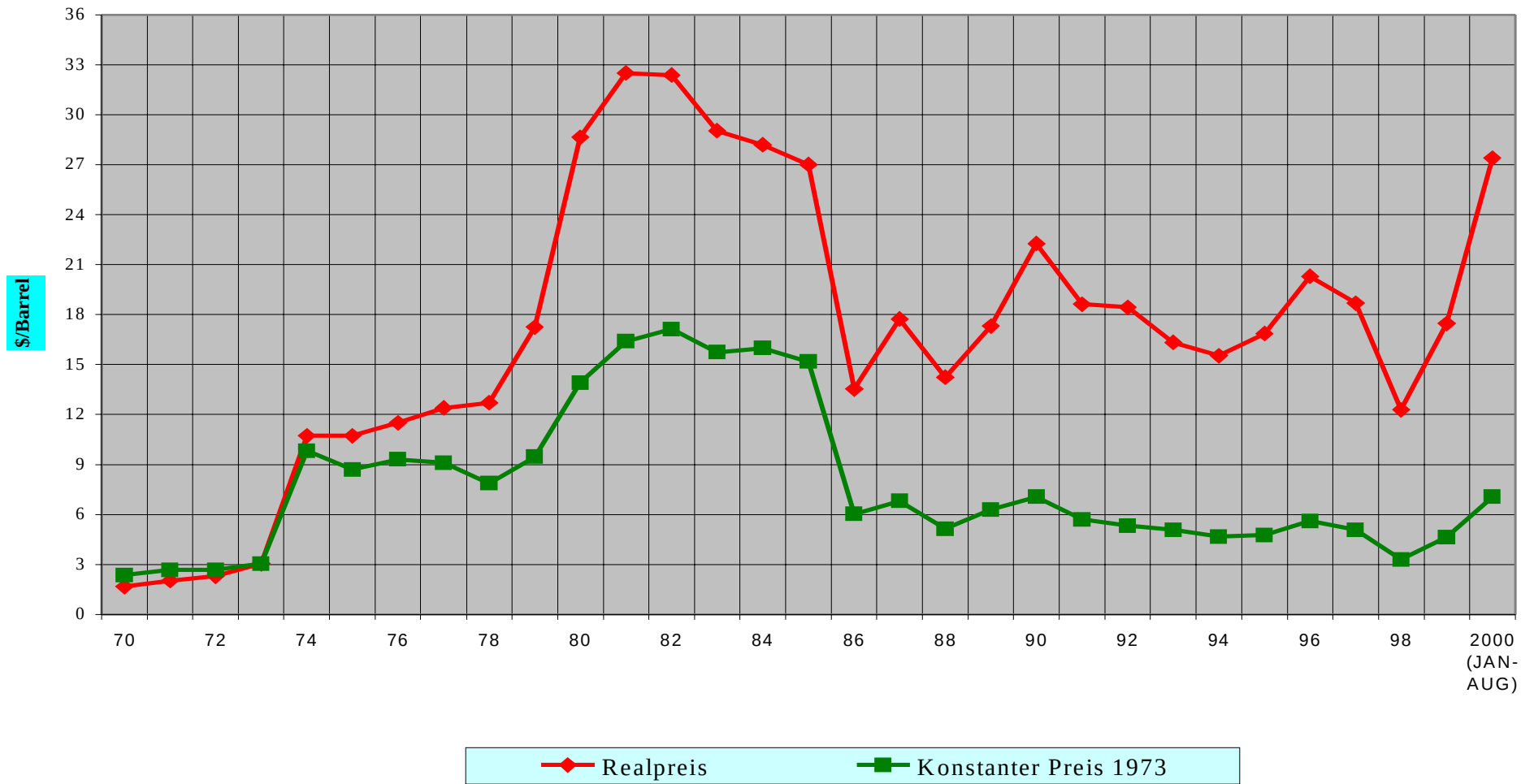
Vergleich der Entwicklung der Durchschnittspreise für Kraftstoff Euro Super 95 in der EU und für Rohöl (Termin-Brent)



Struktur des Energieverbrauchs in der EU (1998)



Rohölpreis (OPEC-Korb) 1970 - 2000 (JAN-AUG)



Umfang der Erdölvorräte in der Europäischen Union

LETZTE VERFÜGBARE MONATLICHE DATEN

Auf der Basis des
Verbrauchs von
1999

Stand:29/09/2000

		PRODUKTGRUPPE I		PRODUKTGRUPPE II		PRODUKTGRUPPE III		INSGESAMT	
		Verbrauchstage (1)	1000 t	Verbrauchstage (1)	1000 t	Verbrauchstage (1)	1000 t	Verbrauchstage	1000 t
B -	31/7/2000	101	659	83	2702	223	933	99	4294
DK -	31/7/2000	157	649	141	1393	503	576	172	2618
D -	31/7/2000	116	9413	118	20647	226	3006	123	33066
EL -	31/3/2000	78	690	70	1291	133	1090	87	3071
E -	30/6/2000	105	2576	92	7114	152	3080	104	12770
F -	31/7/2000	107	4147	97	12954	176	2106	104	19207
IRL -	31/7/2000	94	362	93	1022	112	634	98	2018
IT -	30/6/2000	99	4434	93	6449	122	6623	104	17506
L -	31/7/2000	149	230	150	612	214	3	150	845
NL -	30/6/2000	154	1587	103	2788	5505	1167	148	5542
P -	30/6/2000	132	751	80	1085	121	1297	105	3133
UK -	30/4/2000	96	4241	92	6649	338	1518	102	12408
A -	31/5/2000	144	719	94	1417	213	851	124	2987
S -	30/6/2000	106	1176	105	1862	353	1633	140	4671
FIN -	31/7/2000	101	512	133	1708	145	647	128	2867
EUR-15		109	32146	101	69693	171	25164	112	127003

(1) Pflichtvorräte für 90 Tage für die drei Produktgruppen

PRODUKTGRUPPE I - Motorenbenzin und Flugturbinenkraftstoff auf Benzinbasis

PRODUKTGRUPPE II - Dieselmkraftstoff, leichtes Heizöl, Leuchtöl, Flugturbinenkraftstoff auf Petroleumbasis

PRODUKTGRUPPE III - mittelschweres und schweres Heizöl

Verbrauchssteuern und Mehrwertsteuersätze für Kraftstoffe			
	Verbrauchssteuer Benzin <i>Euro/1000 Liter</i>	Verbrauchssteuer Diesel <i>Euro/1000 Liter</i>	Mehrwertsteuersätze Kraftstoffe
Minimum Richtlinien EU	287	245	15 %
Belgien	507	290	21 %
Dänemark	518	344	25 %
Deutschland	562	378	16 %
Griechenland	291	246	18 %
Spanien	371	269	16 %
Frankreich	589	391	19,6 %
Irland	378	330	21%
Italien	520	381	20 %
Luxemburg	372	252	15 % (Benzin 12 %)
Niederlande	596	351	17,5 %
Österreich	414	289	20 %
Portugal	289	245	17 %
Finnland	559	304	22 %
Schweiz	529	345	25 %
Vereinigtes Königreich	777	777	17,5 %