

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/4391 –**

Senkung der Schwefeloxid-Emissionen von Schiffen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Ost- und Nordsee gehören zu den sogenannten Sulphur Emission Control Areas (SECAs), in denen strengere Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffsbrennstoffen gelten. Der für Weltmeere geltende Grenzwert von 4,5 Prozent Schwefel ist hier auf 1,0 Prozent begrenzt, 2015 soll er laut revidierter Fassung des Annex VI des MARPOL-Abkommens vom Oktober 2008 auf 0,1 Prozent sinken. Für die übrigen Gebiete ist für 2012 ein Grenzwert von 3,5 Prozent festgelegt, der bis spätestens 2025 auf 0,5 Prozent sinken soll.

Ost- und Nordsee gehören zu den am stärksten belasteten Meeren. Etwa 80 Prozent des Verkehrs findet in Küstennähe statt. Zum Schutz der Gesundheit von Anwohnern und Beschäftigten sind bereits in Häfen Treibstoffe mit 0,1 Prozent Schwefelanteil vorgeschrieben – der jedoch immer noch hundertmal höher ist als der zulässige Grenzwert für Dieselmotoren im Straßenverkehr. Die SECAs leisten in Nord- und Ostsee wie auch an den gesamten Küsten Nordamerikas einen wichtigen Beitrag zur Luftreinhaltung sowie zum Gesundheits- und Meeresschutz.

Die Absenkung der Schwefelwerte kann über die Verwendung hochwertiger Treibstoffe oder Filteranlagen erreicht werden. Vonseiten bestimmter Reedereien werden nun jedoch Kostensteigerungen durch den Einsatz von höherwertigem Schiffstreibstoff vermutet. Der Verband Deutscher Reedereien (VDR) hat in einer Studie des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik in Bremen¹ die Folgen untersuchen lassen. Danach werden Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten der Reedereien befürchtet. Die Kostensteigerungen seien so massiv, dass es zur Verlagerung des Schiffsverkehrs auf Landrouten kommen würde und bestimmte Routen auf Nord- und Ostsee zukünftig nicht mehr bedient werden könnten.

¹ Lemper, Burkhard et al.: Die weitere Reduzierung des Schwefelgehalts auf 0,1 Prozent in Nord- und Ostsee im Jahr 2015: Folgen für die Schifffahrt in diesem Fahrtgebiet. Bremen, September 2010.

Gleichzeitig möchte die EU-Kommission die bestehende Richtlinie zum Schwefelgehalt in Kraftstoffen (1999/32/EG) revidieren, da die Grenzwerte für Schwefel- und Stickstoffoxide weiterhin überschritten werden. Die geplante Revision will die 2008 im Rahmen der Internationalen Maritimen Organisation (IMO) beschlossenen Grenzwerte in EU-Recht umsetzen, da nicht alle EU-Staaten das MARPOL-Abkommen ratifiziert haben.

1. In welcher Form war das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in die Beauftragung, Konzeption und Durchführung der Studie des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) eingebunden, und inwiefern wurde Einfluss auf die untersuchten Fragestellungen genommen?

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) war darüber informiert, dass der Verband Deutscher Reeder e. V. und der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e. V. (ZDS) das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) mit der Ausarbeitung einer Studie zur Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen strengerer Schwefelgrenzwerte in den Schwefelemissions-Überwachungsgebieten (SECA) beauftragt haben. Diese grundsätzliche Aufgabenstellung wurde im Rahmen des strukturierten Dialogs zwischen BMVBS und der Seeverkehrs- und Hafenwirtschaft vereinbart. Das BMVBS wurde im weiteren Verlauf über den Stand der Arbeiten informiert, eine Einflussnahme auf die untersuchten Fragestellungen und Ergebnisse fand nicht statt.

2. Wie bewertet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Ergebnisse der ISL-Studie, und welchen Einfluss haben die Ergebnisse auf die Position zum Vollzug des Annex VI des MARPOL-Abkommens?

Die Studie wirft hinsichtlich ihrer Plausibilität und Ergebnisse Fragen auf, die im Dialog mit den Auftraggebern und dem Institut geklärt werden müssen. Auf den Vollzug von Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens, der mit Erlass der 17. Verordnung Umweltschutz-See gewährleistet ist, haben die Ergebnisse keinen Einfluss.

3. Wie wird die Annahme der ISL-Studie bewertet, dass eine bestehende Feste Fehmarnbeltquerung als negative Folge für den Schiffsverkehr in Zusammenhang mit den SECA-Regelungen ab 2015 gesehen wird, obwohl der Bau dieser Verbindung äußerst umstritten ist und frühestens 2020 fertiggestellt sein könnte?

Die Studie prognostiziert, dass die Fehmarnbeltquerung „wenige Jahre nach Inkrafttreten der SECA-Schwefelgrenzwerte in Betrieb gehen soll“². Es wird unterstellt, dass die Einrichtung fester Querungen zu Nachteilen für die Schifffahrtsunternehmen führe. Diese pauschale Annahme wird im Laufe der Studie nicht belegt, hat jedoch offenbar auch keinen Einfluss auf die Berechnungen.

² Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, „Die weitere Reduzierung des Schwefelgehalts in Schiffsbrennstoffen auf 0,1 Prozent in Nord- und Ostsee im Jahr 2015: Folgen für die Schifffahrt in diesem Fahrtgebiet“, Endbericht, September 2010, S. 1 bis 4.

4. Wie wird bewertet, dass als Alternative zum Schiffsverkehr nur punktuell Straßen, nicht jedoch Zugverbindungen, untersucht wurden?

Die Nichtbeachtung von Zugverbindungen als Alternative zum Schiffsverkehr ist als methodischer Mangel der Studie zu werten.

5. Wie wird die Annahme einer Wettbewerbsverzerrung in der ISL-Studie zwischen Land- und Seeverkehr vor dem Hintergrund betrachtet, dass auf Schiffstreibstoffe im Gegensatz zu Lkw-Diesel keine Energiesteuer erhoben wird, und wie hoch wird die jährliche Steuerersparnis für Schiffsbetreiber hierdurch angenommen?
6. Wie wird die Annahme einer Wettbewerbsverzerrung in der ISL-Studie zwischen Land- und Seeverkehr vor dem Hintergrund der Tonnagegewinnermittlung für deutsche Reeder beurteilt, die laut Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung³ mit 500 Mio. Euro zu den zwanzig wichtigsten Steuervergünstigungen der deutschen Wirtschaft zählt?

Die Fragen 5 und 6 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Seeverkehr ist vor dem Hintergrund der gesamten Rahmenbedingungen zu beurteilen.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse zur Höhe der jährlichen Energiesteuerersparnis für Schiffsbetreiber in Nord- und Ostsee vor.

7. Wie viele deutsche Reedereien im SECA-Gebiet lassen sich mittels Tonnagegewinnermittlung besteuern, und welches Volumen hatten die Subventionen für die Reeder in diesem Gebiet?

Hierüber hat die Bundesregierung keine Kenntnis.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Eignung und Realisierbarkeit von Abgasnachbehandlungssystemen als Alternative zur Absenkung des Schwefelanteils für den Schiffstreibstoff in den SECA-Gebieten?

Grundsätzlich ist aus Sicht der Bundesregierung zur Einhaltung der Vorgaben aus Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens die Nutzung schwefelarmer Treibstoffe der Nutzung von Abgasnachbehandlungssystemen vorzuziehen, da letzterer eigene Umweltrisiken birgt (vgl. Antwort zu Frage 10).

Gleichwohl sieht Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens den Einsatz gleichwertiger technischer Ersatzmaßnahmen ausdrücklich vor (Regel 4). Funktionsfähige Abgasnachbehandlungssysteme für Schiffsmotoren sind bereits am Markt verfügbar.

³ Vergleiche Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: Evaluierung von Steuervergünstigungen. Köln/Kopenhagen/Mannheim, Herbst 2009.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Eignung und Realisierbarkeit von LNG-Antrieben (LNG: Liquefied Natural Gas) als Alternativen in SECA-Gebieten?

Der technischen Realisierbarkeit von LNG-Antrieben steht nichts im Wege, derartige Antriebe sind verfügbar und sie werden bereits eingesetzt. Grundsätzlich ist der Einsatz von LNG-Antrieben als Mittel zur Senkung von Luftschadstoffemissionen in SECA-Gebieten geeignet.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Nutzung des Rückstandsöls aus Raffinerien (HFO) als Schiffstreibstoff im Hinblick auf die Wirkungen auf das Ökosystem und die wirtschaftlichen Vorteile der Mineralölwirtschaft durch die damit reduzierte Entsorgung von Raffinerieabfällen?

Der Einsatz von Rückstandsöl (HFO) als Schiffstreibstoff birgt verschiedene Umweltrisiken und ist aus Umweltsicht kritisch zu beurteilen. Zu den Wirkungen auf das Ökosystem zählen insbesondere:

- Die Emissionen von Luftschadstoffen, die die Luftqualität in vielen Hafenstädten und Küstenregionen massiv beeinträchtigen und einen großen Beitrag an der Versauerung und Eutrophierung von Ökosystemen haben. Diese Effekte können nahe viel befahrener Schifffahrtsstraßen auch über weite Entfernungen bis in das Inland reichen.
- Rückstandsschlämme, die bei der Aufbereitung von Schweröl an Bord anfallen, die z. T. illegal eingeleitet werden und somit zu Ölverschmutzungen führen können.
- Die Einleitung von Abwässern aus bestimmten Abgasnachbehandlungssystemen (offenen sog. Scrubbern), die Meerwasser zur Reduktion des Anteils von Schwefeloxiden im Abgas nutzen und dieses Abwasser mit veränderten physikalisch-chemischen Parametern wieder einleiten.
- Ölverschmutzungen infolge von Havarien, die bei Rückstandsölen in der Regel schwerwiegendere Folgen für das Meeresökosystem haben als bei Marinedieseln.

Der Ausstieg aus dem Schweröl bietet die Möglichkeit, diese Wirkungen auf das Ökosystem zu minimieren bzw. zu vermeiden.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Annahme in der ISL-Studie (Anmerkung in Kapitel 3.8, Seite 3 bis 13), dass die im Sommer 2010 unmittelbar nach Einführung der verschärften Schwefelanforderungen für die SECA-Gebiete ermittelte Preisdifferenz zwischen HFO mit bisherigem Schwefelgehalt, HFO mit 1 Prozent Schwefelanteil und Gasöl mit 0,1 Prozent Schwefelanteil für den Betrachtungszeitraum der Studie als konstant angenommen wird?

Erwartet die Bundesregierung Skaleneffekte mit Auswirkung auf die Preisbildung nach einer entsprechenden Anpassung der Erzeugungsprozesse in den Raffinerien?

Die o. g. Annahme zu den Preisdifferenzen ist für den betrachteten Ausgangszeitraum sachlich richtig dargestellt. Welche Preisdifferenzen sich aber tatsächlich einstellen werden, ist in einer Marktwirtschaft von der Entwicklung der Angebots- und Nachfragerelationen abhängig. Das heißt, dass Vergrößerungen oder Verkleinerungen der Preisdifferenzen nicht ausgeschlossen werden können.

12. Welche Position nimmt die Bundesregierung derzeit gegenüber der IMO ein, und ist eine Revision dieser Position seitens der Bundesregierung möglich?

Deutschland gehörte zu den Initiatoren der Überarbeitung von Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens und begrüßt die damit verbundene Verbesserung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes an europäischen Küsten. Die Bundesregierung wird auch künftig IMO-Maßnahmen zur Verbesserung des Meeresumweltschutzes aktiv begleiten und unterstützen.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die von der EU-Kommission beabsichtigte Revision der bestehenden Richtlinie zum Schwefelgehalt in Kraftstoffen, mit der die Übereinkunft des MARPOL Annex VI EU-Recht würde?

Die Bundesregierung begrüßt die von der EU-Kommission beabsichtigte Anpassung der bestehenden Richtlinie zum Schwefelgehalt von Schiffstreibstoffen an die IMO-Vorgaben, weil damit ein einheitlicher und effektiver Umwelt- und Gesundheitsschutz gewährleistet wird.

14. Würde die Bundesregierung eine Revision der Richtlinie zum Schwefelgehalt begrüßen?
Falls nein, was sind die Gründe hierfür?

Ja.

15. Welche Möglichkeiten gibt es nach Ansicht der Bundesregierung zur Änderung des Annex VI des MARPOL-Abkommens, und gibt es Bestrebungen zu deren Umsetzung?

Änderungen der einzelnen Anlagen des MARPOL-Übereinkommens sind nur nach Maßgabe von Artikel 16 des MARPOL-Übereinkommens möglich. Der IMO liegen keine Änderungsanträge bezüglich der Schwefelgrenzwerte für Schiffstreibstoffe vor und die Bundesregierung hat keine Kenntnis davon, dass derartige Bestrebungen bestehen.

16. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Position der europäischen SECA-Anrainer zur Umsetzung des Annex VI des MARPOL-Abkommens?

Mit Ausnahme der Russischen Föderation sind die europäischen SECA-Anrainer ausnahmslos Vertragsstaaten von Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens – und damit zur Umsetzung verpflichtet. Die Russische Föderation hat im Rahmen der Helsinki-Kommission der Ostsee-Anrainer (HELCOM) angekündigt, der Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens beizutreten.

17. Wie würde sich nach Ansicht der Bundesregierung die Wettbewerbssituation von Reedereien in Nord- und Ostsee verändern, wenn auch das Mittelmeer und der an Europa direkt angrenzende Teil des Atlantiks zu SECA-Gebieten erklärt werden würden?

Die Einrichtung weiterer SECA in europäischen Gewässern kann zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen beitragen.

