



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN  
UNTERNEHMERVERBÄNDE

**Position des VhU-Energieausschusses**  
**zum sog. europäischen Green Deal**

## **CO<sub>2</sub>-Deckel statt CO<sub>2</sub>-Zoll:**

**EU-Emissionshandel bei Wärme und Verkehr einführen,  
keine Handelskonflikte durch CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer riskieren**

**11. Dezember 2020**

### **Inhalt**

|  |   |
|--|---|
| Zusammenfassung .....                          | 1 |
| 1. Ausgangslage .....                          | 2 |
| 2. Problembeschreibung .....                   | 2 |
| 3. Allgemeine Bewertung .....                  | 2 |
| 4. Bewertung einzelner Vorhaben .....          | 4 |
| 4.1 Europäische Klimaschutz-Gesetzgebung ..... | 4 |
| 4.2 Ausweitung des EU-ETS .....                | 8 |
| 4.3 Grenzausgleichsmechanismus .....           | 9 |



## Zusammenfassung

Der von der Europäischen Kommission im Dezember 2019 vorgestellte „European green deal“ setzt in den kommenden Jahren maßgeblich den Rahmen für das wirtschaftliche Umfeld, in dem Unternehmen agieren.

Im Zentrum steht eine Verschärfung der bestehenden und im internationalen Vergleich bereits ambitionierten Klimaziele zur Reduktion von Treibhausgasen. Jedoch erhöht eine weitere Verschärfung das Risiko, dass Emissionen lediglich in andere Regionen verlagert werden.

Das ökologische Ziel lautet, den weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu senken. Wie schnell die Reduktion erfolgen soll, ist eine politische Frage, die aus Sicht der VhU parlamentarisch abgewogen und entschieden werden muss. In diesen Entscheidungsprozess müssen naturwissenschaftliche Erkenntnisse ebenso einfließen wie die Sicherung der politischen und ökonomischen Umsetzbarkeit.

Die VhU ist überzeugt: Die Reduktion von Treibhausgasen wird nicht mit staatlicher Bevormundung und vielen Einzelregulierungen gelingen, sondern nur mit sinkenden CO<sub>2</sub>-Deckeln, Rationalität, Marktwirtschaft und Technologieoffenheit.

Wer den CO<sub>2</sub>-Ausstoß senken will, muss die Menge an CO<sub>2</sub> begrenzen. Die Politik muss einen geeigneten Rahmen setzen, der zur Reduktion von Treibhausgasen zwingt.

Konkret plädiert die VhU für folgende Maßnahmen:

- Die EU sollte allein auf das Instrument eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Deckels setzen. Ein CO<sub>2</sub>-Deckel wie das seit Jahren erfolgreich implementierte europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) führt dazu, dass die politisch vorgegebenen Klimaschutzziele eingehalten werden. Eine darüber hinausgehende Regulierung ist nicht nötig, weil sie keine zusätzlichen Minderungseffekte bringt. Der bestehende, kleinteilige und oft widersprüchliche Instrumentenmix aus Regulierungsmaßnahmen (Grenzwerte für Neuwagenflotten, Quoten, etc) könnte reduziert werden.
- Neben dem EU-ETS sollte ein zweites, separates „Cap-and-Trade“-System bei Wärme und Verkehr eingeführt werden. Das in Deutschland ab 2021 geltende nationale Brennstoffemissionshandelssystem kann hier als Blaupause dienen.
- Der von der Kommission erwogene CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus ist bisher lediglich skizzenhaft beschrieben. Derzeit spricht mehr dafür, dass es schwierig sein könnte, dadurch die Problematik unterschiedlicher internationaler Klimaschutzziele wirksam zu begegnen. Daher sollte eine ergebnisoffene Prüfung von alternativen Instrumenten zum bestehenden Schutz vor Carbon Leakage erfolgen. Die klimapolitisch motivierten Belastungen in der EU machen auf absehbare Zeit einen erweiterten Carbon Leakage-Schutz notwendig.



## 1. Ausgangslage

Mit dem „European Green Deal“ hat die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 ein Konzept für nachhaltiges Wirtschaftswachstum vorgelegt.<sup>1</sup> Im Zentrum steht die Reduktion von Treibhausgasen (THG), allen voran CO<sub>2</sub>.<sup>2</sup> Sie soll durch eine Verschärfung der EU-Klimaziele rechtssicher verankert werden. Neben dem Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 soll das Minderungsziel für 2030 auf mindestens minus 55% gegenüber 1990 verschärft werden.

Die meisten der im „Green Deal“ skizzierten Vorhaben werden erst im Laufe der nächsten Jahre konkretisiert. Sie erstrecken sich über zahlreiche Politikfelder: von Handelspolitik über Digitalisierung, Forschung und Innovation, Wirtschafts- und Investitionspolitik bis hin zu einer Industriestrategie für eine „saubere und kreislauffähige Wirtschaft“. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft soll vor allem durch einen internationalen Vorsprung bei grünen Technologien gestärkt werden.

## 2. Problembeschreibung

Die Umsetzung des „Green Deal“ erfordert eine grundlegende Umgestaltung von Industrie, Energieversorgung, Landwirtschaft, Verkehr und der Gesellschaft in den 27 EU-Mitgliedsstaaten.

Bislang setzt der „Green Deal“ vor allem auf eine Verschärfung der bestehenden und im internationalen Vergleich bereits ambitionierten Reduktionsziele. Notwendige Übergangszeiten sowie wirtschaftliche Aspekte der Unternehmen bleiben weitgehend unbeachtet.

Insbesondere die Industrie in Europa ist durch internationale Wettbewerber mit niedrigeren Klimaschutz-Standards in ihrer Existenz bedroht. Zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft steigern das Risiko, dass Produktionsstätten in andere Regionen mit weniger strengen Klimaschutzauflagen verlagert werden (sog. „Carbon Leakage“).

## 3. Allgemeine Bewertung

Der Anstieg der Durchschnittstemperatur soll gemäß des Pariser Klimaabkommens von 2015 auf unter zwei Grad Celsius bis zum Jahr 2100 begrenzt werden.

Vor diesem Hintergrund sind zusätzliche Anstrengungen der EU-Staaten erforderlich, um den THG-Ausstoß weiter zu senken.

Die THG-Mengen, die in Europa eingespart werden können, sind im weltweiten Maßstab zu gering, um die negativen Folgen des Klimawandels zu verhindern. Im Jahr 2015 wurden weltweit rund 49 Milliarden Tonnen THG ausgestoßen – davon

---

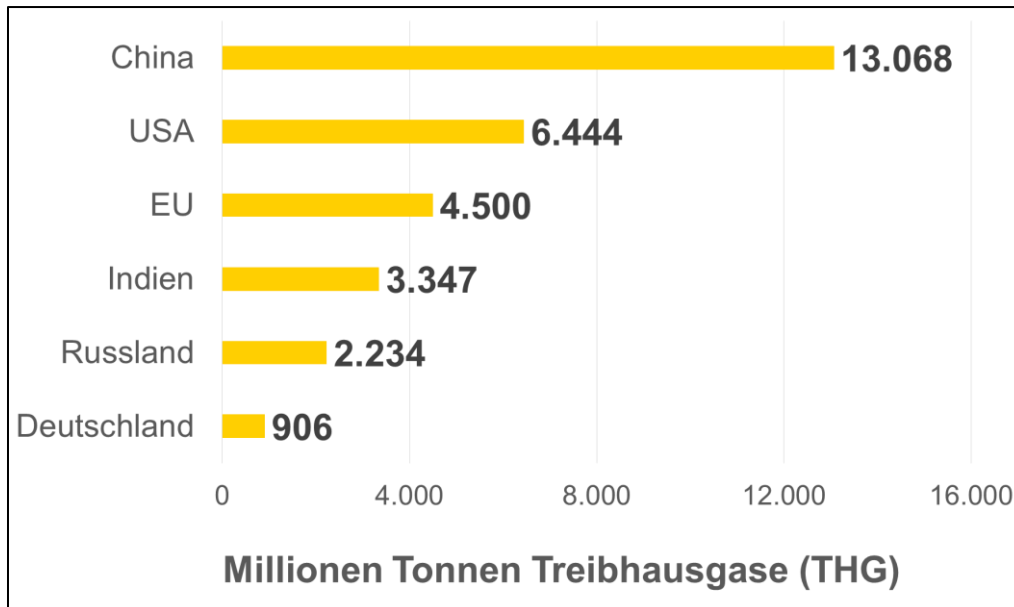
<sup>1</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission (COM(2019) 640 final): Der europäische Grüne Deal, verfügbar unter [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de).

<sup>2</sup> CO<sub>2</sub> meint im weiteren Verlauf immer die gesamten Treibhausgase, d.h. die Summe aus CO<sub>2</sub> und CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Entsprechend werden die Begriffe „CO<sub>2</sub>“ und „THG“ synonym verwendet.



36 rund 9 Prozent oder 4,5 Milliarden in der EU. China und die USA haben im gleichen  
37 Zeitraum mehr als viermal so viele Tonnen THG ausgestoßen.<sup>3</sup>

38 **Abb. 1: Treibhausgas-Emissionen 2015**



39

Weltweite THG-Emissionen 2015: 49.113 Mio. Tonnen THG

Quelle: Gemeinsame Forschungsstelle (JCR) der Europäischen Kommission (2019)

40 Das ökologische Ziel lautet, den weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu senken. Wie schnell die  
41 Reduktion erfolgen soll, ist eine politische Frage, die parlamentarisch abgewogen  
42 und entschieden werden muss. In diesen Entscheidungsprozess müssen  
43 naturwissenschaftliche Erkenntnisse ebenso einfließen wie die Sicherung der  
44 politischen und ökonomischen Umsetzbarkeit.

45 Der „green deal“ kann nur dann ökologisch effektiv im Sinne der CO<sub>2</sub>-Reduktion sein,  
46 wenn er global die großen Emittenten dazu animiert, sich auf weltweite, verbindliche  
47 Reduktionsziele zu einigen. Führen die klimapolitischen Anstrengungen in der EU  
48 dazu, dass die Emissionen lediglich in andere Regionen mit weniger strengen  
49 Klimaschutzauflagen verlagert werden, bleibt der globale Gesamtausstoß unterm  
50 Strich bestenfalls gleich.

51 Zu Kosten und technischen Möglichkeiten des Klimaschutzes in Deutschland hat der  
52 BDI im Jahr 2018 eine umfangreiche Studie veröffentlicht.<sup>4</sup> Die Ergebnisse deuten  
53 an, wie groß die Herausforderungen auf europäischer Ebene wären.

54 Die letztlich durch Subventionen und staatliche Investitionen zu deckenden  
55 Mehrkosten bis 2050 beziffern die Gutachter allein für Deutschland auf bestenfalls  
56 1,5 bis 2 Billionen Euro. Politische Fehlsteuerungen könnten diesen Betrag noch  
57 deutlich erhöhen. Dies entspricht bis 2050 durchschnittlichen jährlichen

<sup>3</sup> Vgl. Gemeinsame Forschungsstelle (JCR) der Europäischen Kommission (2019): Bericht über die fossilen CO<sub>2</sub>- und Treibhausgasemissionen aller Länder der Welt.

<sup>4</sup> Vgl. BDI (2018): Klimapfade für Deutschland, S. 6.



58 Mehrinvestitionen in Höhe von etwa 1,8 Prozent des deutschen Bruttoinlands-  
59 produkts.

60 Eine THG-Reduktion von 95 Prozent wäre laut Studie für die Bundesrepublik „an der  
61 Grenze absehbarer technischer Machbarkeit und heutiger gesellschaftlicher  
62 Akzeptanz.“ Eine solche Reduktion erfordere praktisch Nullemissionen für weite Teile  
63 der deutschen Volkswirtschaft. Dies würde neben einem weitestgehenden Verzicht  
64 auf alle fossilen Brennstoffe u.a. den Import erneuerbarer Kraftstoffe, den selektiven  
65 Einsatz aktuell unpopulärer Maßnahmen wie die Speicherung von CO<sub>2</sub>, sog. Carbon-  
66 Capture-and-Storage (CCS), und sogar weniger Emissionen im Tierbestand  
67 erfordern. Eine erfolgreiche Umsetzung sei nur bei ähnlichen hohen Ambitionen in  
68 den meisten anderen Ländern vorstellbar, so das Fazit der Studie.

### 69 **Handlungsempfehlung:**

70 Wer den CO<sub>2</sub>-Ausstoß senken will, muss die Menge an CO<sub>2</sub> begrenzen. Die Politik  
71 muss einen geeigneten Rahmen setzen, der zur Reduktion von Treibhausgasen  
72 zwingt.

73 Die Reduktion von Treibhausgasen wird nicht mit staatlicher Bevormundung und  
74 vielen Regulierungen gelingen, sondern nur mit sinkenden CO<sub>2</sub>-Deckeln, Rationa-  
75 lität, Marktwirtschaft und Technologieoffenheit.

76 Mit dem EU-ETS verfügt die EU über ein erfolgreiches und praxiserprobtes  
77 Emissionshandelssystem, das diese Anforderungen erfüllt. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß von  
78 Energiewirtschaft, Industrie und innereuropäischem Luftverkehr ist im EU-ETS  
79 gedeckelt und sinkt kontinuierlich („cap“). Innerhalb dieses Systems sorgt der Handel  
80 mit Zertifikaten („trade“) für Wettbewerb und Erfindergeist, wo und wie CO<sub>2</sub> am  
81 günstigsten gemindert werden kann.

82 Ein solches „Cap and trade“-System führt dazu, dass die politisch vorgegebenen  
83 Klimaschutzziele eingehalten werden. Eine darüber hinausgehende Regulierung ist  
84 nicht nötig, weil sie keine zusätzlichen Minderungseffekte bringt. Der bestehende,  
85 kleinteilige und oft widersprüchliche Instrumentenmix aus Regulierungsmaßnahmen  
86 (Grenzwerte für Neuwagenflotten, Quoten, etc) könnte reduziert werden. Ein solcher  
87 Rahmen beugt somit auch Fehlsteuerungen und künstliche Verteuerungen durch  
88 klimapolitische Einzelmaßnahmen vor.

89 Gleichwohl können Situationen auftreten, in denen eine begleitende Regulierung  
90 sinnvoll sein kann. In jedem Fall ist es nötig, die staatlichen Investitionen in  
91 Forschung und Entwicklung deutlich auszubauen. Denn Technologiesprünge  
92 könnten dazu führen, dass Klimaschutz nicht zu Wohlstandsverlusten, sondern zu  
93 einem Wohlstandsgewinn führt.

## 94 **4. Bewertung einzelner Vorhaben**

### 95 **4.1 Europäische Klimaschutz-Gesetzgebung**

96 Ein geplantes EU-Klimagesetz soll Klimaneutralität bis 2050 rechtsverbindlich  
97 festschreiben. Damit einhergehen soll auch eine Anhebung des aktuellen Klimaziels  
98 für 2030.



99 Im September 2020 kündigte die Kommission an, das Reduktionsziel für 2030 auf  
100 mindestens minus 55% gegenüber 1990 verschärfen zu wollen.<sup>5</sup> Demnach sei eine  
101 solche Zielverschärfung ökonomisch tragbar und erfordere zwischen 2021 und 2030  
102 jährliche Mehrinvestitionen von 350 Milliarden Euro oder rund 1,7% des EU  
103 Bruttoinlandsproduktes gegenüber der vorherigen Dekade. In einem „Klimaziel  
104 2030“-Plan werden sektorenspezifische Zielwerte für das Jahr 2030 definiert, die das  
105 Erreichen des minus 55%-Ziels sicherstellen sollen.

106 Bis Juni 2021 will die Kommission konkrete Vorschläge erarbeiten, welche  
107 legislativen Schritte zur Umsetzung der Zielverschärfung notwendig sind. Dies betrifft  
108 bspw. EU-ETS-Richtlinie, Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnung, EU-  
109 Energieeffizienz-, Erneuerbaren-Energien- und Energiebesteuerungs-Richtlinie.

#### 110 **Bewertung:**

111 Ein EU-Klimagesetz ist zunächst aus ordnungspolitischen Gründen abzulehnen.  
112 Allein den EU-Mitgliedsstaaten sollte vorbehalten sein, „Gesetze“ zu erlassen. Die  
113 EU sollte sich weiterhin darauf beschränken, den rechtlichen Rahmen der EU mit den  
114 bisherigen Rechtsakten wie Richtlinien und Verordnungen zu setzen. Ebenfalls  
115 abzulehnen ist der Vorschlag der Kommission, EU-Klimaziele durch sog. delegierte  
116 Rechtsakte künftig eigenständig ohne Einbindung der anderen EU-Institutionen  
117 festzulegen. Bei derart weitreichenden Implikationen, die eine Zielverschärfung mit  
118 sich bringen würde, ist eine Mitbestimmung von Europäischem Rat und  
119 Europäischem Parlament nicht nur notwendig, sondern dringend geboten.

120 Was eine mögliche Zielverschärfung betrifft, so erfordert bereits das derzeitige EU-  
121 Klimaziel 2030 von minus 40% eine Verdreifachung der jährlichen Minderungen bis  
122 2030. Das EU-Klimaziel auf minus 55% bis 2030 zu verschärfen bedeutet eine  
123 Verfünffachung der von 1990 bis 2020 geleisteten Minderung.

124 Das zeigen folgende Zahlen: Zur Erreichung des Klimaziels 2020 (minus 20%  
125 gegenüber dem Jahr 1990) betrug die durchschnittliche THG-Reduktion zwischen  
126 1990 und 2020 rund 33 Millionen Tonnen THG pro Jahr. Für die zusätzliche  
127 Minderung um weitere 20 Prozentpunkte auf minus 40% bis 2030 muss die  
128 Minderungsleistung in den nächsten zehn Jahren auf 98 Millionen Tonnen THG pro  
129 Jahr verdreifacht werden – innerhalb von nur einem Drittel der Zeit. Für eine  
130 Reduktion um minus 55%, wie von der Kommission vorgeschlagen, müsste der  
131 Ausstoß von Treibhausgasen durchschnittlich um 172 Millionen Tonnen THG pro  
132 Jahr gemindert werden.

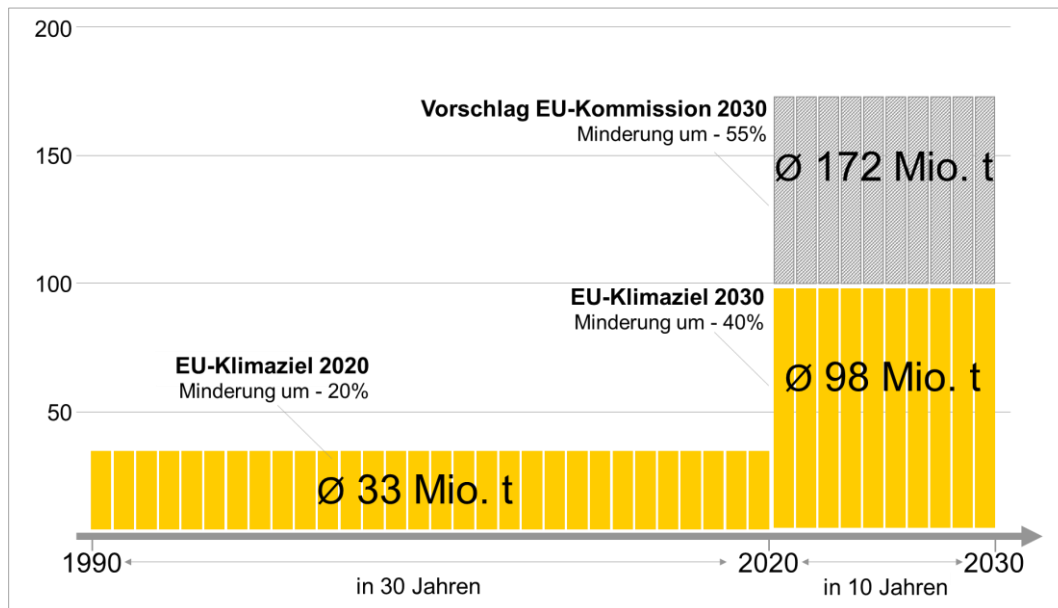
133 Dies ist unter den derzeitigen ökonomischen und politischen Gegebenheiten in der  
134 EU – auch nach Überwindung der Corona-Krise – kaum darstellbar. Schon das  
135 aktuelle Reduktionsziel ist hoch ambitioniert.

---

<sup>5</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission (COM(2020) 562 final): Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562>



136 **Abb. 2 Erforderliche THG-Minderung in Millionen Tonnen pro Jahr**



Quelle: BDI 2020: Verschärfung des 2030 Klimaziels der EU in Tonnen

137 Eine Verschärfung des Klimaziels für das Jahr 2030 erscheint weder ökologisch  
138 effektiv, noch ökonomisch effizient. Sie ist deshalb nicht ökologisch effektiv, weil eine  
139 Zielverschärfung das Risiko von Emissionsverlagerungen erhöht. Ohne eine  
140 gleichzeitige Ausweitung der Carbon Leakage-Schutzmaßnahmen könnte eine  
141 Zielverschärfung sogar zu einem Anstieg der Emissionen weltweit führen.

142 Darüber hinaus ist offen, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten die  
143 zusätzliche Minderung geleistet werden soll. Die Menge des THG-Ausstoßes  
144 innerhalb der EU wird über zwei maßgebliche Stellschrauben reguliert:

- 145 • Das EU-ETS deckelt die Emissionsmengen von Energieerzeugung, Industrie  
146 und innereuropäischem Luftverkehr und senkt sie kontinuierlich ab.
- 147 • Die Emissionsmengen der Nicht-ETS-Sektoren (v.a. Verkehr und Gebäude)  
148 werden über die sog. EU-Klimaschutzverordnung (auch  
149 Lastenteilungsverordnung oder „Effort Sharing“ genannt) gesteuert. Demnach  
150 erhält jeder EU-Mitgliedsstaat ein jährliches THG-Kontingent für diese  
151 Sektoren auf Basis eines individuell festgelegten Reduktionsziels bis 2030.

152 Um das derzeitige Reduktionsziel für 2030 von minus 40% gegenüber 1990 zu  
153 erreichen, müssen die im EU-ETS erfassten Emissionen bis 2030 um minus 43%  
154 gegenüber 2005<sup>6</sup> gesenkt werden, die Emissionen der Nicht-ETS-Sektoren um  
155 minus 30%. Deutschland hat sich im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung dazu  
156 verpflichtet, seine THG-Mengen in den Nicht-ETS-Sektoren um minus 38%  
157 gegenüber 2005 zu reduzieren. Damit erbringt Deutschland rund 21% der EU-weiten  
158 Emissionsreduktion zur Erreichung des Nicht-ETS-Ziels von minus 30%.

159 Eine Zielverschärfung von minus 40% auf minus 55% bedeutet, dass in den  
160 nächsten zehn Jahren weitere 840 Millionen Tonnen THG eingespart werden  
161 müssen – auf dann rund 2.520 Millionen Tonnen THG im Jahr 2030. Diese

<sup>6</sup> Das offizielle Bezugsjahr für die sektoralen Klimaziele ist das Jahr 2005, nicht 1990. Im Jahr 2005 lagen die Gesamtemissionen der EU rund 359 Millionen Tonnen THG unter dem Niveau von 1990.



162 zusätzliche Minderung ist höher als die gesamten Emissionen der Bundesrepublik  
163 aktuell.<sup>7</sup> Diese Menge kann theoretisch flexibel zwischen den Sektoren des EU-ETS  
164 und des Nicht-EU-ETS (Effort Sharing) aufgeteilt werden. Bei gleichbleibenden  
165 relativen Anteilen müsste im EU-ETS eine Reduktion von minus 63% erfolgen, in den  
166 Nicht-ETS-Sektoren von minus 44%.<sup>8</sup> Dies würde bedeuten, dass sich das deutsche  
167 Reduktionsziel für die Nicht-ETS-Sektoren von minus 38% auf etwa minus 55%  
168 erhöht. Damit müsste die Bundesrepublik das erst Ende 2019 vereinbarte  
169 Klimaschutzprogramm neu verhandeln und verschärfen. Den betroffenen  
170 Unternehmen drohten somit weitere Kostensteigerungen, etwa im nationalen  
171 Brennstoffemissionshandelssystem.

### 172 **Handlungsempfehlung:**

173 Die erneute Debatte um eine Verschärfung des Klimaziels 2030 ist kontraproduktiv,  
174 weil sie zu falschem Aktionismus verleitet. Statt sich in Zieldiskussionen zu  
175 verheddern, muss eine Perspektive her, d.h. der Fokus sollte auf die Auswahl  
176 geeigneter Instrumente gelegt werden, wie die Treibhausgasreduktion ökologisch  
177 effektiv und ökonomisch effizient erreicht werden kann.

178 Entscheidend für die Klimaschutzwirkung ist, dass die Menge der Emissionen  
179 insgesamt gesenkt wird. Wo das CO<sub>2</sub> eingespart wird, ob im Straßenverkehr, der EU-  
180 ETS-Anlage oder in den Gebäuden, ist für das Klima unerheblich. Entsprechend  
181 sollte CO<sub>2</sub> dort vermieden werden, wo dies am kostengünstigsten erfolgen kann.  
182 Dies sollte die Maxime sein, wenn es um die Verteilung der Minderungsleistung  
183 zwischen EU-ETS und Nicht-ETS geht.

184 Eine Neuverhandlung der EU-Klimaschutzverordnung erscheint sinnvoll mit dem Ziel,  
185 den relativen Anteil Deutschlands zur Erreichung des EU-weiten Reduktionsziels in  
186 den Nicht-ETS-Sektoren im Vergleich zu anderen Ländern zu reduzieren. Zumindest  
187 sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, die Flexibilitätsinstrumente  
188 auszuweiten, die die Verordnung schon jetzt in Ansätzen vorsieht.

189 Dazu gehört bspw. die Anrechnung von EU-ETS-Zertifikaten für das Erreichen der  
190 Nicht-ETS-Ziele (sog. „Linking“): Die Menge an THG, die durch das Löschen dieser  
191 Zertifikate nicht ausgestoßen wird, kann dann auf das Nicht-ETS-Kontingent  
192 übertragen werden. Derzeit haben nur einige wenige Mitgliedsstaaten die  
193 Möglichkeit, eine bestimmte Menge an ihnen zugewiesenen EU-ETS-Zertifikaten zu  
194 löschen. Deutschland gehört bisher nicht dazu.

195 Aktuell sind die Vermeidungskosten im EU-ETS geringer als in den Nicht-ETS-  
196 Sektoren. Eine Ausweitung der Anrechenbarkeit würde die Grenzvermeidungskosten  
197 in den ETS- und Nicht-ETS-Sektoren angleichen und wäre somit kosteneffizient.  
198 Deshalb sollte diese Flexibilisierungsmöglichkeit sowohl im Volumen als auch  
199 hinsichtlich der Anzahl der Mitgliedsstaaten ausgeweitet werden.

200 Gleiches gilt für die Anrechenbarkeit von Emissionsvermeidungen durch  
201 Klimaschutzprojekte in Drittländern. Für den Schutz des Klimas ist es unerheblich, ob  
202 der CO<sub>2</sub>-Ausstoß in der EU oder anderswo reduziert wird. Insofern sollte allein die

---

<sup>7</sup> Vgl. Kube/Schäfer (2020): Erreichung der 2030-Klimaziele in der EU und Deutschland – Welche Auswirkungen hat der Green Deal? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 70. Jg. (2020), Heft 7/8, S. 34.

<sup>8</sup> Vgl. Pahle, Tietjen et al. (2020): Die Anschärfung der EU-2030-Klimaziele und Implikationen für Deutschland. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 70. Jg. (2020), Heft 7/8, S. 10.





203 Wirtschaftlichkeit ausschlaggebend sein. Im Pariser Klimaabkommen wird die  
204 Schaffung eines internationalen Kohlestoffmarktes avisiert, einem marktbasierten  
205 Ansatz zur Anrechenbarkeit von Emissionen. Dies sollte die EU aufgreifen und mit  
206 ihren internationalen Partnern vorantreiben.

## 207 **4.2 Ausweitung des EU-ETS**

208 Im Rahmen des „green deal“ will die Kommission bis Juni 2021 eine Ausweitung des  
209 EU-ETS auf weitere Sektoren prüfen. Neben der Integration von Bereichen wie  
210 Wärme und Verkehr soll auch eine Verschärfung des linearen Kürzungsfaktors  
211 geprüft werden. Für die Handelsperiode 2021 bis 2030 liegt dieser derzeit bei 2,2%  
212 pro Jahr. Zudem wird ein einmaliges außerplanmäßiges Absenken des CO<sub>2</sub>-Deckels  
213 angedacht, um die Obergrenze an die aktuellen Emissionen im EU-ETS anzupassen.

### 214 **Bewertung:**

215 Innerhalb des EU-ETS unterliegen Energiewirtschaft, Industrie und innereuropäischer  
216 Luftverkehr einem CO<sub>2</sub>-Deckel. Der Druck des bestehenden „Cap-and-Trade“-  
217 Systems mit einer sinkenden Obergrenze führt hier seit Jahren zu Investitionen in  
218 Effizienzsteigerungen. Viele relativ einfache und kostengünstige Maßnahmen mit  
219 kurzer Amortisationsdauer sind weitgehend umgesetzt.

220 Im Unterschied zur Industrie gibt es in den Bereichen Wärme und Straßenverkehr  
221 keinen internationalen Wettbewerbsdruck. Für viele Industriebetriebe hingegen wäre  
222 ein Anstieg der CO<sub>2</sub>-Preise auf 30 oder 40 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> existenzbedrohend.  
223 An der Tankstelle würde der Spritpreis bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 10 Euro pro Tonne  
224 um 2-3 Cent je Liter ansteigen. Bei 40 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> läge die Preissteigerung  
225 entsprechend bei etwa 10 Cent je Liter.

226 Da die Zahlungsbereitschaft im Verkehrs- und Gebäudebereich sehr hoch ist  
227 (Preiselastizität der Nachfrage ist gering), würde in einem gemeinsamen  
228 Emissionshandelssystem die Minderungslast des Verkehrs- und Gebäudebereichs  
229 zunächst weitgehend auf den Bereich Energie, Industrie und EU-Luftverkehr  
230 abgewälzt. Bei einer Einbeziehung des Verkehrs- und Gebäudebereichs in das EU-  
231 ETS würde die Gesamtmenge an Zertifikaten im EU-ETS anhand einer gewissen  
232 Basisperiode angepasst und anschließend jährlich um den linearen Kürzungsfaktor  
233 reduziert.

234 Zahlreiche Studien gehen davon aus, dass es für die Mineralölgesellschaften  
235 einfacher und günstiger wäre, der Industrie Zertifikate „wegzukaufen“, als bspw. auf  
236 synthetische Kraftstoffe zu setzen. Die Emissionen im Verkehrs- und  
237 Gebäudebereich würden nicht in demselben Umfang abnehmen wie die ETS-  
238 Zertifikatenummenge. Dies würde die Minderungslast für den Bereich Energiewirtschaft/  
239 Industrie/ EU-Luftverkehr erhöhen in Form von stark steigenden Zertifikatpreisen.  
240 Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie wäre nicht mehr gewährleistet,  
241 Abwanderungen wären zu erwarten, ohne dass im Verkehrs- und Gebäudebereich  
242 Minderungen angeregt worden wären.

243 Hinzu kommt, dass im EU-ETS nicht die Inverkehrbringer, sondern die Emittenten  
244 zertifikatpflichtig sind. Bei einer Einbeziehung der Bereiche Straßenverkehr und  
245 Gebäude in das bestehende EU-ETS für Energiewirtschaft, Industrie und  
246 innereuropäischen Luftverkehr müssten dann die Tankstellenkunden und



247 Privathaushalte selbst Zertifikate für ihr Benzin oder ihre Heizung erwerben und  
248 abgeben. Das wäre weder den Konsumenten noch der zuständigen Behörde oder  
249 den Zwischenhändlern zumutbar, die bei fehlenden Zertifikaten die Lieferung  
250 einstellen müssten.

#### 251 **Handlungsempfehlung:**

252 Die Bereiche EU-ETS und Nicht-ETS sollten getrennte CO<sub>2</sub>-Deckel in zwei  
253 getrennten Handelssystemen bekommen.

254 Für den Nicht-ETS-Bereich kann das schrittweise erfolgen:

255 Deutschland führt ab 2021 ein Brennstoffemissionshandelssystem für die Bereiche  
256 Wärme und Verkehr ein. Das System hat zwar noch einige handwerkliche Fehler,  
257 etwa die bis 2026 festgelegten ineffizienten Fixpreise für CO<sub>2</sub>-Zertifikate, knüpft aber  
258 im Grundsatz an das bewährte Instrument der Mengensteuerung an. Als „Cap-and-  
259 Trade“-System ohne Versteigerungen oder komplizierte Carbon-Leakage-Regeln  
260 ließe es sich problemlos auf weitere Staaten erweitern. Der Zeitpunkt wäre jeweils  
261 der Beginn einer neuen Handelsperiode. Die neuen Teilnehmerländer müssten sich  
262 mit den bisherigen Teilnehmern auf einen gemeinsamen Reduktionspfad einigen und  
263 die Inverkehrbringer des neu hinzukommenden Teilnehmerstaats zertifikatepflichtig  
264 gemacht werden.

### 265 **4.3 Grenzausgleichsmechanismus**

266 Die Europäische Kommission plant Benachteiligungen im internationalen Wettbewerb  
267 aufgrund strengerer Klimaschutzauflagen durch die Einführung eines sog.  
268 „Grenzausgleichsmechanismus“ abzumildern. Ziel ist es, Importe aus Regionen, in  
269 denen CO<sub>2</sub> nicht oder nur gering bepreist ist, zu verteuern und so die höheren CO<sub>2</sub>-  
270 Kosten der EU-Produkte auszugleichen. Drei Optionen werden derzeit diskutiert:

- 271 1. CO<sub>2</sub>-Steuer auf heimische und importierte Güter,
- 272 2. Importsteuer in Höhe der Zertifikatspreise im EU-ETS,
- 273 3. Verpflichtung für nichteuropäische Anbieter zum Erwerb von ETS-Zertifikaten.

274 Alle drei Optionen sind bisher lediglich skizzenhaft beschrieben und werfen neben  
275 administrativen Fragen insbesondere Fragen zu handelspolitischen Risiken im WTO  
276 (Welthandelsorganisation) Kontext auf.

277 Zugleich wird diskutiert, ob mit der Einführung dieses Grenzausgleichsmechanismus  
278 auf bisherige Instrumente zum Schutz heimischer Unternehmen vor Carbon Leakage  
279 verzichtet werden kann. Dies betrifft bspw. die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten  
280 im EU-ETS oder die Strompreiskompensation zum Ausgleich indirekter CO<sub>2</sub>-Kosten.

#### 281 **Bewertung:**

282 Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus ist bisher lediglich skizzenhaft beschrieben.  
283 Derzeit spricht mehr dafür, dass es schwierig sein könnte, dadurch die Problematik  
284 unterschiedlicher internationaler Klimaschutzambitionen wirksam zu begegnen.

285 Eine effektive Vermeidung von Umgehungstatbeständen und die Konformität mit  
286 WTO - Recht sind unabdingbar. Letzteres hat hohe Hürden und würde die Erfassung  
287 (und Verifizierung) des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks für viele Produkte im In- und Ausland



288 erfordern. Eine einfache, praktikable Einordnung von Produkten nach ihrer CO<sub>2</sub>-  
289 Intensität ist nicht ersichtlich. Es drohen ein unverhältnismäßiger bürokratischer  
290 Aufwand für Administration und Wirtschaft sowie erhebliche Informationsprobleme.  
291 Pauschalierungen können weitere Verwerfungen auslösen (ungerechtfertigte  
292 Diskriminierung, Handelsumleitungen und handelsrechtliche Konflikte). Zugleich  
293 sollte ein Mechanismus, der einen hohen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck von Produkten bestraft,  
294 auch eine Kompensation für den Export von Produkten mit niedrigem CO<sub>2</sub>-Gehalt  
295 zulassen, d. h. solche Exporte müssten entlastet werden.

296 Mit Grenzmaßnahmen würden zudem europäische Carbon Leakage-  
297 Schutzmechanismen auf das derzeit besonders unsichere Feld der internationalen  
298 Handelspolitik verlagert. Die Grenzmaßnahmen können schnell ein Eingangstor für  
299 Protektionismus und handelspolitische Gegenmaßnahmen bilden. Bisher ist kein  
300 überzeugendes Konzept für die EU bekannt, das die Klimaschutzziele, ökonomische  
301 Notwendigkeiten, Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen und politische  
302 Durchsetzbarkeit zusammenbringt. Ein solches Ausgleichsinstrument dürfte auch  
303 nicht dem Zweck dienen, der EU-Kommission neue fiskalische Einnahmequellen zu  
304 erschließen.

305 Grenzausgleichsmechanismen können keinesfalls die kostenfreie Zuteilung von ETS-  
306 Zertifikaten und die Strompreiskompensation ersetzen. Die Verringerung der freien  
307 Zuteilung von ETS-Zertifikaten und steigende CO<sub>2</sub>-Kosten in Kombination mit  
308 weiteren Einschnitten bei der Strompreiskompensation machen auf absehbare Zeit  
309 einen erweiterten Carbon Leakage-Schutz notwendig.

### 310 **Handlungsempfehlung:**

311 Der von der Kommission erwogene Grenzausgleichsmechanismus ist kritisch zu  
312 sehen, da nicht ersichtlich ist, ob und wie damit die Problematik unterschiedlicher  
313 internationaler Klimaschutzambitionen wirksam begegnet werden kann. Daher sollte  
314 eine ergebnisoffene Prüfung von alternativen Instrumenten zum bestehenden Schutz  
315 vor Carbon Leakage erfolgen. Praktische Umsetzbarkeit, mögliche Auswirkungen auf  
316 die komplexen Wertschöpfungsketten und -netzwerke sowie auf die Exportseite der  
317 Wirtschaft sind bei der Bewertung der Alternativen ausführlich zu würdigen.

### **Kontakt**

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände  
Abteilung Wirtschafts- und Umweltpolitik  
Katharina Peter, Referentin für Energie-, Umwelt- und Klimapolitik  
Tel: +49 69 95808-222  
Mobil: +49 172 6840367  
KPeter@vhu.de  
www.vhu.de