

## Stellungnahme



# Klimaschutzziele der Europäischen Union

Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen  
Bundestags am 23. Mai 2012

Ansprechpartner im IW Köln:

Dr. Hubertus Bardt  
Wissenschaftsbereich Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik  
Kompetenzfeld Umwelt, Energie, Ressourcen

Köln, 15. Mai 2012

## 1 Das EU-Klimaschutzziel im internationalen Kontext

Klimaschutz ist eine globale Aufgabe. Um das Ziel zu erreichen, den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur zu begrenzen, muss die globale Gesamtmenge der Emissionen reduziert werden. Ohne entsprechende Anstrengungen der größten Verursacher von Emissionen – China und die Vereinigten Staaten von Amerika, die zusammen fast 40 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen ausstoßen – wird ein effektiver Klimaschutz nicht möglich sein.

Ein international abgestimmtes Klimaschutzabkommen ist hinsichtlich dreier Dimensionen erstrebenswert:

- Es bewirkt effektiven Schutz des Weltklimas.
- Es führt zu keinen oder überschaubaren Wettbewerbsverzerrungen.
- Es eröffnet internationale Marktchancen für Klimaschutztechnologien.

Ein auf Europa begrenztes Engagement kann diese Wirkungen nicht erzielen. Eine einseitige Klimaschutzpolitik kann einen effektiven Klimaschutz nicht bewirken, führt zu Wettbewerbsnachteilen für die mit Kosten belasteten Unternehmen und schafft keine zusätzliche globale Nachfrage nach Klimaschutzprodukten.

Die Erfahrungen aus rund zwei Jahrzehnten internationaler Klimaverhandlungen sind ernüchternd. Zwar konnte das 2-Grad-Ziel international verankert werden, ein Abkommen mit bindenden und gleichmäßig anspruchsvollen Klimaschutzzielen steht jedoch nach wie vor aus. Diesen Stillstand will die deutsche und europäische Klimapolitik dadurch auflösen, dass eine Vorreiterrolle eingenommen wird. Das positive Beispiel Europas solle andere Länder davon überzeugen, ihrerseits Anstrengungen im Klimaschutz zu unternehmen. Entsprechend haben die 15 Länder der damaligen Europäischen Union das Kyoto-Protokoll unterzeichnet und ratifiziert und sich damit auf eine gemeinsame Reduktion der Treibhausgasemissionen um 8 Prozent gegenüber 1990 verpflichtet. Das weitgehende Ziel einer Senkung von 20 Prozent ist bereits einseitig für das Jahr 2020 festgelegt. Das Angebot, die Reduktionsverpflichtung auf 30 Prozent zu erhöhen, sofern andere Länder gleichwertige Minderungszusagen machen, liegt auf dem Tisch. Deutschland hat einseitig eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 bis 2020 zugesagt und trägt damit weiterhin den größten Teil der europäischen Minderungsverpflichtung. Wichtige andere Industrieländer und die schnell wachsenden Schwellenländer haben sich nicht entsprechend verpflichtet, so dass die vom IPCC angeratenen Reduktionspfade bisher nicht erreicht werden. Die internationale Klimapolitik ist in weiten Teilen ein Versuch, ein globales Verteilungsproblem (der Kosten des Klimaschutzes) so zu lösen, dass dies von allen Ländern für fair erachtet wird. An dieser Herausforderung sind die bisherigen Klimaschutzverhandlungen gescheitert.

Es wird vorgeschlagen, die europäische Reduktionsverpflichtung einseitig und unkonditioniert auf 30 Prozent zu erhöhen, um so Verhandlungspartner zu vergleichbaren Anstrengungen zu motivieren. Die Strategie der Vorreiterrolle hat bisher nicht die gewünschten Erfolge gezeigt. Die einseitige Erhöhung des EU-Klimaschutzziels droht vielmehr, die Verhandlungen um ein internationales Klimaschutzabkommen zu erschweren. Das international vorgelegte Angebot sah eine Erhöhung des EU-Ziels von 20 auf 30 Prozent vor, wenn es eine adäquate Gegenleistung durch die anderen relevanten Emittenten gibt. Eine einseitige Erfüllung des Angebots ohne die geforderte Gegenleistung entwertet zukünftige Angebote. So können Verhandlungspartner davon ausgehen, dass die in Aussicht gestellten Leistungen Europas ohnehin erbracht werden. Die globalen Klimaverhandlungen werden dadurch schwieriger, dem internationalen Klimaschutz wird nicht geholfen – im Gegenteil.

Es steht zudem zu befürchten, dass sich die Anreize für Drittländer, einem internationalen Klimaschutzregime beizutreten, durch eine einseitige Verschärfung des europäischen Ziels weiter verringern. Europa hat auf der einen Seite Frühstartervorteile erarbeitet, auf der anderen Seite aber auch Wettbewerbsnachteile für bestimmte Branchen generiert. Diese Kostennachteile Deutschlands und Europas sind Kostenvorteile aus der Sicht von Drittländern. Durch den Beitritt zum Klimaschutzprozess würden diese Vorteile der Drittländer wegfallen, während die Wettbewerbsnachteile in Klimaschutzindustrien, die gegenüber dem Vorreiter EU bestehen, beibehalten werden. Eine Erhöhung der europäischen Klimaschutzverpflichtung vergrößert diese Kostenvorteile und macht eine Entscheidung pro Klimaschutz für Länder, die bisher noch keinen Beitrag leisten, zunehmend unattraktiv.

## **2 Kosten eines europäischen 30-Prozent-Ziels**

Die Bundesregierung hat sich einseitig auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 festgelegt. Nicht von vorneherein eindeutig ist das Verhältnis der europäischen und der deutschen Reduktionsziele. In ihrer ursprünglichen Kombination war eine parallele Entwicklung avisiert. Ein europäisches 20-Prozent-Ziel korrespondierte mit einem deutschen 30-Prozent-Ziel, 30 Prozent auf EU-Ebene sollten Hand in Hand mit 40 Prozent in Deutschland gehen. Die einseitige Erhöhung des unkonditionierten deutschen Minderungsziels auf 40 Prozent hat diesen direkten Zusammenhang infrage gestellt. Es ist nicht auszuschließen, dass eine Verschärfung der europäischen Zielwerte erhöhte Ansprüche an Deutschland mit sich bringt. Eine weitere Verschärfung des deutschen Klimaschutzes über die bisherige sehr anspruchsvolle Vorreiterrolle hinaus wäre im globalen Wettbewerb kritisch zu bewerten.

Eine Verschärfung des gesamteuropäischen Klimaschutzziels unter Beibehaltung des bereits im Vorfeld verschärften deutschen Ziels führt zunächst zu Zusatzbelastungen in den anderen EU-Ländern, die innerhalb eines neuen Burden-Sharing verteilt werden müssen. Für Deutschland bedeutet dieser Fall, dass es zwar insgesamt zu keiner zusätzlichen Reduktionsverpflichtung kommen muss, aber Verschiebungen innerhalb der verschiedenen Sektoren stattfinden werden. Innerhalb der EU sind die Emissionen in zwei Bereiche einzuteilen: den Emissionshandel und die darin einbezogenen Branchen sowie den Bereich außerhalb des Emissionshandels. Die Erhöhung des Reduktionsziels in Europa wird sich daher in weiter reduzierten Mengen an Emissionszertifikaten und anspruchsvolleren Zielen außerhalb des Emissionshandels niederschlagen.

Eine weitere Reduktion der ausgegebenen Zertifikate bedeutet auch für Deutschland eine entsprechende rechnerische Abnahme der zulässigen Emissionen der Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen. Eine weitere Belastung des Emissionshandelssektors sollte bei einem gleich bleibenden deutschen Reduktionsziel zu einer relativen Entlastung des Nicht-Emissionshandelssektors führen. Während der Nicht-Emissionshandelssektor zumindest theoretisch relativ entlastet werden kann, werden die Unternehmen, die dem Emissionshandel unterliegen, noch einmal zusätzlich belastet. Für den internationalen Klimaschutz hat diese Verschiebung keine positive Wirkung, die wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Branchen und die Gesamtwirtschaft können jedoch deutlich negativ sein. Die Effizienz des Klimaschutzes ergibt sich aus der Kombination der verschiedenen Instrumente. Wenn zum Ausgleich der Mehrbelastung innerhalb des Emissionshandels auf effiziente aber möglicherweise fiskalisch relevante Potenziale, beispielsweise im Bereich der energetischen Gebäudesanierung, verzichtet wird, führt dies zu einem Rückgang der Effizienz des Klimaschutzes. Wenn auf günstige Klimaschutzpotenziale verzichtet wird um teurere Klimaschutzpotenziale zu realisieren, führt dies zu unnötigen und unter Klimaschutzgesichtspunkten nutzlosen Kostensteigerungen.

Unabhängig von theoretisch denkbaren Entlastungen außerhalb des Emissionshandels kommt es zu massiven Zusatzbelastungen für Anlagen im Emissionshandel und für industrielle Stromverbraucher. Die Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen im Emissionshandelssektor wird dadurch realisiert, dass ein nennenswerter Anteil der Emissionsrechte einbehalten wird. Bis 2020 sinkt die ausgegebene Menge jährlich ohnehin um 1,74 Prozent, so dass insgesamt eine Minderung von 21 Prozent realisiert werden soll. Mit einer zusätzlichen Verknappung der Zertifikatsmenge aufgrund der Erhöhung des Reduktionsziels von 20 auf 30 Prozent ist mit einem Preisanstieg im Emissionshandel zu rechnen. Dies führt einerseits zu zusätzlichen Belastungen für all diejenigen, die Zertifikate für die Produktion benötigen, aber auch für alle stromverbrauchenden Produzenten, da höhere Zertifikatskosten sich in höheren Stromkosten niederschlagen. Aufgrund der Marktpreisbildung des Stroms in Deutschland bei gleichzeitig speziellen billigeren Industriestromtarifen im europäischen Ausland sind deutsche Unternehmen von den zu erwartenden Preisanstiegen in besonderem Maße betroffen. Diese Wettbewerbsverzerrungen werden durch steigende Preise für Emissionsrechte verschärft, was insbesondere energieintensive Industrien trifft. Auch private Haushalte werden als Stromverbraucher von den höheren Kosten durch das 30-Prozent-Ziel betroffen sein.

### **3 Eingriffe in den Emissionshandel**

Auch ohne ein globales Abkommen gibt es in Europa und insbesondere in Deutschland erhebliche Klimaschutzanstrengungen. Diese werden in Europa vor allem durch den Emissionshandel mit Kohlendioxid umgesetzt. Die grundlegende Idee des Emissionshandels ist es, einen Markt für ein Umweltgut zu schaffen. Damit sollen die gesamten Emissionen beschränkt und das individuelle Recht zur Emission marktgerecht zugeordnet werden, indem die betroffenen Unternehmen diese Rechte auf Märkten handeln können. Dieses „cap and trade“-System soll zu einem besseren und günstigeren Klimaschutz führen als ein Nebeneinander von verschiedenen detaillierten Einzelregulierungen. Im Ergebnis werden die wirtschaftlichsten Vermeidungspotenziale gehoben und Klimaschutz mit möglichst geringen Kosten betrieben.

Als Folge der Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Minderemissionen ist der Preis für Emissionsrechte auf zuletzt 7 Euro je Tonne gesunken. Der niedrige Preis bringt in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit handfeste Vorteile: So müssen Industriebetriebe weniger Klimaschutzkosten schultern. Und auch die Strompreise dürften sich moderater entwickeln.

Kritiker sehen darin hingegen ein Versagen des Emissionshandels, die notwendigen Preissignale zu setzen, um in den Klimaschutz zu investieren. Ein negativer Klimaeffekt ist jedoch nicht zu erkennen. Die Klimaschutzziele der Europäischen Union, die mit den Emissionsobergrenzen festgelegt werden, werden auch bei günstigeren Preisen eingehalten. Die Frage, ob längerfristig wirksame Klimaschutzinvestitionen aufgrund des Preissignals unterbleiben, hängt von den langfristigen Aussichten des Emissionshandels ab. Wenn die langfristigen Perspektiven und Emissionspfade klar und verlässlich sind, muss von einem ansteigenden Preisniveau in der Zukunft ausgegangen werden, so dass die dafür notwendigen Investitionen vorgenommen werden. Eine aktuelle Befragung des IW-Umweltexpertenpanels zeigt: Über 75 Prozent der Unternehmen wollen ihre Klimaschutzanstrengungen ungeachtet der aktuell niedrigen Preise für Zertifikate beibehalten, also weder verringern noch verschieben.

Als Reaktion auf die Preisentwicklung wird vorgeschlagen, Zertifikate zeitweise oder dauerhaft stillzulegen, um den Preis in eine gewünschte Richtung zu bewegen. Damit werden Emissionsrechte nicht genutzt, obwohl dies eigentlich wirtschaftlich sinnvoll und im Rahmen der Emissionsobergrenze akzeptabel wäre. Gleichzeitig werden aufgrund der Verteuerung höhere Versteigerungserlöse der weiterhin genutzten Zertifikate erzielt, was sich aufgrund höherer Auktionspreise trotz geringerer Mengen positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken kann, aber eine zusätzliche Belastung der emittierenden und stromverbrauchenden Unternehmen darstellt.

Einer Reduktion der Emissionsmengen bei niedrigen Preisen müsste konsequenterweise eine Ausweitung der zulässigen Mengen in Phasen höherer Preise folgen. Dies wäre eine Flexibilisierung des Zertifikateangebots, die innerhalb des Systems des Emissionshandels möglich wäre. Dies dürfte aber nicht ad hoc angesichts aktueller Marktentwicklungen, sondern anhand einer verlässlichen Regelbindung erfolgen. Die aktuell diskutierte Stilllegung von Rechten stellt hingegen eine kurzfristige und einseitige Verschärfung der Emissionsobergrenzen dar. Um langfristige Klimaschutzinvestitionen tätigen zu können ist aber eine Verlässlichkeit der zukünftigen Caps und ihrer Grundlagen von hoher Bedeutung, so dass der Eindruck einer Mengenmanipulation unterbleiben muss. Innerhalb der als akzeptabel definierten Obergrenzen erzielte Marktpreise sind hingegen kein Zeichen für eine fehlende Wirkung des Emissionshandels.

Mit einem ad hoc vorgenommenen Eingriff in die Regeln des Emissionshandels aufgrund aktueller Preissignale wird jedoch nicht nur das Vertrauen in die langfristige Kalkulierbarkeit der Emissionsziele gefährdet. Vielmehr wird der grundlegende Mechanismus des Emissionshandels infrage gestellt, der auf der Festsetzung einer Emissionsmenge und der Anerkennung des Nichtwissens eines „richtigen“ Preises für Kohlendioxid basiert.