

KURZPOSITION

Klimaziele und deren Erreichung

Die EU hat sich das Ziel gesetzt, ihre CO₂-Emissionen gegenüber 1990 um 20 % bis 2020 und um 40 % bis 2030 zu reduzieren. Die CO₂-Reduktion bis 2030 entspricht auch dem selbst gesetzten CO₂-Reduktionsziel der EU im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens.

Das EU-Emissionshandelssystem (ETS) ist seit seiner Einführung 2005 das wichtigste Klimaschutzinstrument der EU. Es umfasst insbesondere Anlagen zur Strom- und Wärmeerzeugung, zur Metallherstellung und -verarbeitung, der mineralverarbeitenden Industrie, der Zellstoff- und Papierherstellung, der chemischen Industrie sowie den Luftverkehr. Das ETS begrenzt die Treibhausgase dieser Sektoren, erfasst ca. die Hälfte aller CO₂-Emissionen in der EU und leistet so einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der EU-Klimaziele.

Nationale Klimaziele

Neben den EU-Klimazielen hat sich die Bundesregierung eigene nationale Klimaziele gesetzt, welche rechtlich nicht verbindlich sind. So sollen bis 2020 40 % der CO₂-Emissionen gegenüber 1990 reduziert werden. Dieses Ziel wird laut dem Projektionsbericht 2017 des BMU verfehlt werden. Dies hat vor allem drei Gründe:

1. Das ETS ist ein ökologisch treffsicheres Klimaschutzinstrument, da es mengenbasiert ist und nie mehr CO₂ emittiert werden kann, als Emissionsrechte verfügbar sind. Zudem ist es ökonomisch effizient, da es den Marktakteuren überlässt, selbst über den Zertifikatepreis herauszufinden, in welchen Sektoren und in welchen Regionen CO₂-Emissionen am günstigsten zu reduzieren sind. Die ökonomische Effizienz des ETS gewährleistet, dass die unternommenen Klimaschutzanstrengungen auch den maximal möglichen Klimaschutz liefern. Diese wichtige Eigenschaft führt jedoch gleichzeitig dazu, dass nicht bestimmt werden kann, wieviel CO₂ in welchem einzelnen Mitgliedsstaat reduziert wird. Es kann also sein, dass innerhalb des ETS eine CO₂-Reduktion in anderen Mitgliedstaaten günstiger und damit effizienter ist als eine zusätzliche CO₂-Reduktion in Deutschland. Für den Klimaschutz ist dies freilich unerheblich, da es für das Klima keine Rolle spielt, wo CO₂ reduziert wird.
2. Nicht vom ETS erfasst sind insbesondere die Sektoren Straßenverkehr, der für ca. 20 % der CO₂-Emissionen verantwortlich ist, Gebäude (ca. 13 %) und Landwirtschaft (ca. 10 %). Da sie keinem mengenbasierten System unterliegen, kann auch keine ökologische Treffsicherheit garantiert werden. Im Gegensatz zu den ETS-Sektoren können diese Sektoren daher weiterwachsen. Fahrzeuge beispielsweise sind zwar in den letzten Jahren wesentlich kraftstoffeffizienter geworden, jedoch hat zugleich das Verkehrsaufkommen spürbar zugenommen. Dies hat in Summe dazu geführt, dass obwohl Fahrzeughersteller ihren ambitionierten Klimaschutzverpflichtungen nachgekommen sind, die Klimaziele nicht erreicht werden konnten.
3. Neben den beiden mit dem ETS zusammenhängenden Gründen kommt der im Jahr 2011 beschleunigte Kernenergieausstieg hinzu. Denn das deutsche Klimaziel wurde 2010 mit einer Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke gesetzt. Nach der Fukushima-Katastrophe wurde jedoch auf eine Anpassung verzichtet und stattdessen der beschleunigte Ausbau der

erneuerbaren Energien zur Stromerzeugung angestrebt. Ein Anteil der Zielverfehlung geht daher auf die Stilllegung der Kernkraftwerke zurück.

Aus diesen Gründen sind nationale Klimaziele, die ETS-Sektoren umfassen, nicht sachgerecht. Die WVMetalle fordert daher, über die EU-Klimaziele hinaus keine nationalen CO₂-Reduktionsziele festzulegen und diese – wenn überhaupt – nur für Non-ETS-Sektoren zu setzen.

Ausweitung des ETS auf die Non-ETS-Sektoren

In der Öffentlichkeit wird immer wieder der Vorschlag diskutiert, das ETS auf die Non-ETS-Sektoren, insbesondere den Straßenverkehr, auszuweiten. Aus ordnungspolitischer Sicht ist dieser Vorschlag grundsätzlich sachgerecht, da hierdurch die ökologische Effektivität auch in diesen Sektoren sichergestellt ist und die ökonomische Effizienz zunimmt, da das Spektrum für die Entdeckung der kostengünstigsten Vermeidungspotenziale vergrößert werden würde. In der Praxis überwiegen jedoch folgende Nachteile zu den o.g. Vorteilen.

Die **Vermeidungskosten** im Straßenverkehr sind derzeit höher als in den bisher vom ETS erfassten Industrien. Schätzungen zufolge kostet die Einsparung jeder weiteren Tonne CO₂ im Straßenverkehr ca. 200,- Euro. Der Zertifikatspreis im ETS beträgt heute ca. 18,- Euro je Tonne CO₂. Die Ausweitung des ETS würde also selbst bei der ordnungspolitisch unerlässlichen Vergrößerung der Zertifikatsmenge dazu führen, dass der Straßenverkehr so lange Zertifikate aufkauft, bis der Zertifikatspreis die Vermeidungskosten des Straßenverkehrs erreicht. Dies ist deshalb möglich, weil zum einen die **Preiselastizität der Nachfrage** im Straßenverkehr relativ gering ist; d. h. Preisanstiege zu keinem signifikanten Nachfragerückgang führen.

In der Industrie ist dies andersherum. Gerade in der Nichteisen(NE)-Metallindustrie ist die Preiselastizität der Nachfrage äußerst hoch. Denn die NE-Metallindustrie ist Preisnehmer auf internationalen Märkten, d. h. ihre Produkte werden an internationalen Börsen zu einheitlichen Weltmarktpreisen gehandelt. Sie hat demnach nachweislich kaum Möglichkeiten, Zusatzkosten weiterzureichen. Selbst kleinste Preisanstiege wirken sich massiv auf die Kaufentscheidung der Nachfrager aus, sodass geringste Kostenunterschiede Verlagerungen der Produktion auslösen können.

Zum anderen ist der Zertifikatsaufkauf des Straßenverkehrs möglich, weil er teilweise zwar auf den vom ETS erfassten Schienenverkehr, jedoch nicht in andere Regionen verlagert werden kann (**Carbon Leakage**). Eine Strecke zwischen beispielsweise München nach Hamburg kann nicht stattdessen von Peking nach Shanghai gefahren werden. Carbon Leakage ist jedoch ein reales Problem in der NE-Metallindustrie, wo die Energiekosten bis zu 50 % der Gesamtkosten ausmachen und somit einen wesentlichen Standortfaktor darstellen. Wenn die Energiekosten durch die von der ETS-Ausweitung induzierten höheren Zertifikatspreise weiter ansteigen, ist die Existenz der NE-Metallindustrie am Standort Deutschland massiv gefährdet. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf Investitionen, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum aus, sondern schadet zudem dem Klima, wenn die NE-Metallindustrie in Regionen mit geringeren Klimaschutzambitionen abwandert.

Die Politik könnte diesen Effekt durch angemessene Carbon-Leakage-Schutzmaßnahmen verhindern. Die EU hat jedoch erst Anfang 2018 bei der Reform der ETS-Richtlinie einen geringeren Carbon-Leakage-Schutz beschlossen, da u. a. die Anzahl kostenloser Zertifikate verringert wird. Solange es keinen vollständigen Carbon-Leakage-Schutz für die im internationalen Wettbewerb stehende energieintensive Industrie gibt, darf das ETS nicht auf weitere Sektoren ausgeweitet werden.

Andere Klimaschutzmaßnahmen für die Non-ETS-Sektoren

Um dennoch eine höhere ökologische Effektivität in den Non-ETS-Sektoren zu erreichen, kann die Politik statt einer ETS-Ausweitung zumindest übergangsweise ein **eigenes Emissionshandelssystem** für die Sektoren Straßenverkehr, Gebäude und – sofern technisch umsetzbar – Landwirtschaft einführen.

Hierdurch gibt es zwar vermutlich zunächst unterschiedliche CO₂-Vermeidungspreise in den ETS- und Non-ETS-Sektoren, was aus ordnungspolitischer Sicht nicht sachgerecht wäre, da es derselbe negative externe Effekt ist (CO₂-Ausstoß) und dessen Internalisierung dieselben Kosten haben sollte. Diese Ineffizienz einer solchen Klimaschutzpolitik wäre jedoch unter den heutigen Bedingungen einer Ausweitung des ETS vorzuziehen. Denn die negativen Carbon-Leakage-Folgen für Wirtschaft, Beschäftigte und Wertschöpfungsketten einerseits und das Klima andererseits wären größer als zwei unterschiedliche CO₂-Vermeidungspreise.

Darüber hinaus hat ein eigenes Emissionshandelssystem für die Non-ETS-Sektoren den Vorteil einer günstigeren Implementierung und somit niedrigeren administrativen Kosten. Das jetzige Downstream-ETS mit relativ wenigen großen Industrieanlagen, das bei den tatsächlichen CO₂-Emitenten ansetzt, könnte bestehen bleiben. Für die jetzigen Non-ETS-Sektoren, die viele Kleinemittenten (Pkw, Haushalte etc.) umfassen, könnte ein Upstream-Emissionshandel eingeführt werden, der bei den Produzenten und Importeuren fossiler Kraftstoffe ansetzt und die Zertifikatekosten entlang der Wertschöpfungskette an die Endverbraucher weitergibt.

Alternativ ist statt eines Upstream-Emissionshandels die Einführung einer CO₂-Steuer oder -Abgabe für die Non-ETS-Sektoren zu prüfen. Sie kann jedoch im Gegensatz zum Upstream-Emissionshandel die ökologische Treffsicherheit nicht sicherstellen.

Unabhängig davon, ob und welche zusätzliche Klimaschutzmaßnahme für die Non-ETS-Sektoren getroffen wird, müssen bestehende Belastungen in vergleichbarem Umfang gesenkt werden, damit es zu keiner Doppelbelastung in diesen Sektoren kommt.

FORDERUNGEN ZU KLIMAZIELEN UND DEREN ERREICHUNG

Bei der Einführung einer Klimaschutzmaßnahme muss seine tatsächliche globale Klimaschutzauswirkung stärker berücksichtigt werden als ihr Beitrag zur nationalen Klimazielerreichung.

Nationale Klimaziele, die ETS-Sektoren umfassen, sowie Eingriffe in die Funktionsweise des ETS, sind nicht sachgerecht und daher abzulehnen.

Solange es keinen vollständigen Carbon-Leakage-Schutz für die im internationalen Wettbewerb stehende energieintensive Industrie gibt, darf das ETS nicht auf weitere Sektoren ausgeweitet werden.

Statt nationaler Alleingänge beim Klimaschutz oder der Ausweitung des ETS auf weitere Sektoren sollte die Politik ihre Bemühungen um globale Klimaschutzinstrumente verstärken, da das Klima nur global effektiv geschützt werden kann.

Berlin, den 4. Oktober 2018

Kontakt:

Nima Nader

Klimapolitik

Telefon: 030 / 72 62 07 – 102

E-Mail: nader@wvmetalle.de

Wirtschaftsvereinigung Metalle, Wallstraße 58/59, 10179 Berlin