

Reform des EU-Emissionshandels

Vier Kernanforderungen

Nima Nader & Götz Reichert



Bei der geplanten Überarbeitung der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) sollte die EU folgende vier Kernanforderungen berücksichtigen:

- ▶ Die EU sollte auch nach 2020 kostenlose Zertifikate an abwanderungsgefährdete Unternehmen vergeben, um eine Verlagerung der CO₂-Emissionen in Nicht-EU-Länder zu verhindern.
- ▶ Die EU sollte zusätzliche CO₂-Reduktionen von einem internationalen Konsens abhängig machen, um einseitige Kostenerhöhungen für die EU-Volkswirtschaften zu vermeiden.
- ▶ Die EU sollte von preislichen Eingriffen in das EU-ETS absehen, da sie dessen marktlichen Charakter aushöhlen und seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigen.
- ▶ Die EU sollte das EU-ETS auf weitere Sektoren – insbesondere den Kfz-Sektor – ausweiten, um seine effizienzsteigernde Wirkung zu erhöhen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das EU-Emissionshandelsystem (EU-ETS)	4
2.1	Funktionsweise	4
2.2	Ökonomische Bewertung.....	5
2.3	Höhe des Zertifikatepreises	5
3	Forderungen an die Revision des EU-ETS	6
3.1	Kostenlose Zertifikate an abwanderungsgefährdete Unternehmen	6
3.2	Reduktionsziele von einem internationalen Konsens abhängig machen.....	6
3.3	Keine preisbasierten Eingriffe in das EU-ETS.....	7
3.4	Das EU-ETS auf weitere Sektoren ausweiten.....	7

1 Einleitung

Seit vielen Jahren genießt der Klimaschutz einen besonderen Stellenwert in der EU. Dabei ist das Ziel die Reduktion von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Langfristig will die EU zu einer CO₂-armen Volkswirtschaft übergehen.¹ Hierzu hat sie beschlossen, ihre THG-Emissionen bis 2020 um 20% gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern.² Voraussichtlich wird sie dieses Ziel erreichen.³ Im Oktober 2014 hat sich der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs auf den neuen klima- und energiepolitischen Rahmen geeinigt, der eine Reduktion der THG-Emissionen von 40% bis 2030 gegenüber 1990 vorsieht.⁴

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS), das seit 2005 auf Basis der ETS-Richtlinie (2003/87/EG) besteht, spielt für das Erreichen der Klimaziele eine entscheidende Rolle. Es umfasst bestimmte emissionsintensive Industrieanlagen und seit 2013 den Luftverkehr. Diese Sektoren sind für ca. die Hälfte aller THG-Emissionen in der EU verantwortlich.⁵ Allerdings ist das EU-ETS in den letzten Jahren stark in Verruf geraten. Nach Ansicht von Kritikern funktioniert der Emissionshandel nicht, da das Angebot an Zertifikaten zu groß bzw. der Zertifikatepreis zu niedrig sei.⁶ Dieser bewegte sich in der ersten Jahreshälfte 2015 zwischen 6,30 Euro und 7,70 Euro.⁷ Auch die Europäische Kommission hat Zweifel am „ordnungsgemäßen Funktionieren“ des Marktes für Emissionsrechte geäußert.⁸ Dennoch bekräftigte der Europäische Rat im Oktober 2014, dass auch künftig das EU-ETS das wichtigste europäische Instrument zum Erreichen der Klimaziele bis 2030 bleiben werde.⁹

Die Europäische Kommission plant noch für 2015 eine Überarbeitung der ETS-Richtlinie.¹⁰ Dies ist vor allem deshalb notwendig, um dem Beschluss des Europäischen Rates Rechnung zu tragen und die Ausgestaltung des Emissionshandels für die Zeit von 2021–2030 festzulegen. Im vorliegenden cepInput wird zunächst die Funktionsweise des EU-ETS kurz erläutert, seine Wirksamkeit ökonomisch bewertet und die Auswirkung der Höhe des Zertifikatepreises auf die Funktionsweise des EU-ETS untersucht (Kapitel 2). Anschließend werden Kernanforderungen formuliert, die bei der Revision der ETS-Richtlinie berücksichtigt werden sollten (Kapitel 3).

¹ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2011) 112 vom 8. März 2011 „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050“; s. cepAnalyse „CO₂-arme Wirtschaft bis 2050“, <http://www.cep.eu/eu-themen/klima/co2-arme-wirtschaft-bis-2050-mitteilung.html#p339>.

² Art. 28 Richtlinie 2009/29/EG vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten.

³ Europäische Kommission, Impact Assessment SWD(2014) 15 of 22 January 2014, p. 15 ff.

⁴ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2014, Dok. EUCO 169/14, Rn. 2; s.a. cepKompass zur Klima- und Energiepolitik der EU, <http://www.cep.eu/eu-themen/klima/die-klima-und-energiepolitik-der-eu-stand-und-perspektiven.html#p830>.

⁵ European Environment Agency (2014): Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2012 and inventory report 2014, www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2014, letzter Zugriff: 2. Juli 2015.

⁶ Statt vieler: Rebecca Harms, Mitglied des Europäischen Parlaments, Vorsitzende der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz, <http://www.greens-efa.eu/de/emissionshandel-13614.html>, letzter Zugriff: 29. Juni 2015.

⁷ Marktdaten der European Energy Exchange (EEX), <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/auktionsmarkt/european-emission-allowances-auction#!/2015/06/22>, letzter Zugriff: 29. Juni 2015.

⁸ Europäische Kommission, Beschlussvorschlag COM(2012) 416 vom 25. Juli 2012 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten, S. 2.

⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2014, Dok. EUCO 169/14, Rn. 2.3.

¹⁰ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2015) 80 vom 25. Februar 2015 über eine Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, Anhang I; s. cepAnalyse Nr. 08/2015 „Energieunion“, <http://www.cep.eu/eu-themen/energie/energieunion-mitteilung.html#p868>.

2 Das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)

2.1 Funktionsweise

Im Rahmen des EU-ETS benötigen emissionsintensive Industrieanlagen und der Luftverkehr Zertifikate für den Ausstoß von THG. Zu den erfassten Sektoren gehören Anlagen der Strom- und Wärmeerzeugung, der Metallerzeugung und -verarbeitung, der mineralverarbeitenden Industrie, der Zellstoff- und Papierherstellung und der chemischen Industrie sowie Anlagen zur Abscheidung und unterirdischen Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage, CCS). Seit 2013 sind alle Flüge zwischen zwei EU-Flughäfen vom EU-ETS erfasst.¹¹

Im EU-ETS sind THG-Emissionen nur dann erlaubt, wenn der Betreiber einer Industrieanlage oder eines Flugzeugs für die von ihm geplanten THG-Emissionen über eine entsprechende Anzahl an Zertifikaten verfügt. Ein Zertifikat gibt seinem Besitzer das Recht zur Emission einer Tonne CO₂. Nachdem die THG ausgestoßen wurden, müssen die Zertifikate abgegeben und gelöscht werden. Betreiber von Anlagen und Flugzeugen müssen genau die Anzahl an Zertifikaten abgeben, die notwendig ist, um ihre THG-Emissionen des Vorjahres abzudecken. Anderenfalls müssen die Mitgliedstaaten von den Betreibern ein Bußgeld in Höhe von 100 Euro pro unberechtigt ausgestoßener Tonne THG verlangen.¹²

Das EU-ETS zeichnet sich durch seinen sogenannten „Cap & Trade“-Ansatz aus: Die Zertifikate, die zunächst den vom EU-ETS erfassten Unternehmen entweder kostenlos zugeteilt oder an sie versteigert werden¹³, sind handelbar und können auf eine beliebige Person innerhalb der EU übertragen werden. Folglich können Unternehmen, die ihre THG-Emissionen kosteneffizient reduzieren, ihre ungenutzten Zertifikate gewinnbringend am Zertifikatemarkt verkaufen. Sind die Kosten für den Zertifikatekauf niedriger als die für emissionseinsparende Maßnahmen, ist es für das Unternehmen sinnvoll, zusätzliche Zertifikate zu kaufen, um seine THG-Emissionen zu decken. Dies gewährleistet, dass THG dort eingespart werden, wo die Vermeidung zu den niedrigsten Kosten erreicht werden kann. Allerdings funktioniert dieser Mechanismus nur unter der Bedingung, dass die Gesamtanzahl an verfügbaren Zertifikaten begrenzt ist („Cap“). Erst die Knappheit der verfügbaren Zertifikate führt dazu, dass Unternehmen entweder ihre THG-Emissionen reduzieren oder zusätzliche Zertifikate erwerben. Durch die Begrenzung der Zertifikateanzahl wird außerdem die Gesamtmenge an maximal erlaubten THG-Emissionen exakt festgelegt. Um das THG-Reduktionsziel bis 2020 zu erreichen, wird die Zertifikatenumenge jährlich um 1,74% („linearer Reduktionsfaktor“) reduziert.¹⁴ Für den Zeitraum 2021 bis 2030 hat der Europäische Rat beschlossen, die Gesamtmenge der jährlich neu emittierten Zertifikate jährlich um 2,2% zu reduzieren.¹⁵

Wenn THG-Emissionen nicht mehr kostenlos sind, haben Unternehmen einen Anreiz, Industrieanlagen und die entsprechenden THG-Emissionen in Staaten außerhalb der EU zu verlagern („Carbon Leakage“). Um diesem Risiko zu begegnen, werden Anlagenbetreibern, bei denen ein „erhebliches Risiko“ abzuwandern besteht, seit 2013 ihre benötigten Zertifikate kostenlos zugeteilt. Ein Anlagenbetreiber qualifiziert sich für diese kostenlosen Zuteilungen, wenn die zusätzlichen Kosten des Emissionshandels seine Produktionskosten um mindestens 5% erhöhen würden und die „Intensi-

¹¹ Art. 2, 3a–3g, 4 und 24 Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

¹² Ebd., Art. 4, 6, 12 und 16.

¹³ Außerdem können die vom EU-ETS erfassten Unternehmen Gutschriften für Emissionsreduktionen in anderen Ländern erhalten. Dies ist der Fall, wenn sie Klimaschutzprojekte in Ländern außerhalb der EU oder in nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren innerhalb der EU finanzieren (s. Art. 24a ETS-Richtlinie 2003/87/EG).

¹⁴ Ebd., Art. 9.

¹⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2014, Dok. EUCO 169/14, Rn. 2.3.

tät¹⁶ seiner Außenhandelsbeziehungen 10% übersteigt. Falls nur eines der beiden Kriterien erfüllt ist, aber 30% übersteigt, besteht ebenfalls ein Anspruch auf kostenlose Zuteilung. Um Carbon Leakage zu verhindern, können Mitgliedstaaten außerdem einen finanziellen Ausgleich für Branchen einführen, die indirekt durch die Kosten des Emissionshandels aufgrund entsprechend höherer Strompreise belastet werden.¹⁷

2.2 Ökonomische Bewertung

Das EU-ETS ist ein ökologisch treffsicheres und zugleich ökonomisch effizientes Instrument: Zum einen legt es ein Reduktionsziel für die erfassten Sektoren fest und begrenzt damit die Gesamtmenge an THG-Emissionen, die Anlagenbetreiber bzw. Fluggesellschaften freisetzen dürfen. Bei wirksamer Überwachung kann nicht mehr als die vorgegebene Gesamtmenge emittiert werden (ökologische Treffsicherheit). Zum anderen überlässt das EU-ETS es den Unternehmen herauszufinden, in welchen der erfassten Sektoren die vorgegebene Reduktion zu geringsten Kosten möglich ist. Die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen hinsichtlich der zu ergreifenden Reduktionsmaßnahmen wird daher nicht eingeschränkt (ökonomische Effizienz). Für die ökonomische Effizienz ist entscheidend, dass die Zertifikate handelbar sind. Ob sie gekauft werden müssen oder kostenlos zugeteilt werden, ist für die Wirksamkeit und Effizienz des Systems irrelevant, da ungenutzte Zertifikate gewinnbringend verkauft werden können.¹⁸ Die Unternehmen können selber entscheiden, ob sie Zertifikate für THG-Emissionen einsetzen oder ihre THG-Emissionen reduzieren, etwa indem sie ihre Produktion einschränken oder in CO₂-mindernde Technologien investieren.

Unbestrittenes Ziel ist eine kostengünstige Klimaschutzpolitik, damit gewährleistet ist, dass durch einen bestimmten Aufwand maximaler Klimaschutz erreicht wird. Um Klimaschutz möglichst kostengünstig zu gestalten, sollten die Kosten der Vermeidung von THG-Emissionen (Vermeidungskosten) minimiert werden. Dieses Ziel wird dann erreicht, wenn die Grenzvermeidungskosten – also die Vermeidungskosten für die Einsparung einer zusätzlichen THG-Einheit – in allen Sektoren gleich hoch sind.¹⁹ Innerhalb des EU-ETS sind die Grenzvermeidungskosten aller Unternehmen gleich hoch, da der Zertifikatspreis für alle Unternehmen identisch ist und sich die Unternehmen bei der Abwägung zwischen dem Erwerb von Zertifikaten und zusätzlichen Vermeidungsanstrengungen an diesem Preis orientieren. Dadurch kann die Vermeidung von THG-Emissionen dort stattfinden, wo dies zu geringsten Kosten möglich ist. Dies gewährleistet, dass der Klimaschutz nicht unnötig teuer wird.

2.3 Höhe des Zertifikatspreises

In Politik und Öffentlichkeit ist die Ansicht, dass das EU-ETS aufgrund des derzeit niedrigen Zertifikatspreises nicht funktioniert, weit verbreitet.²⁰ Diese Auffassung ist jedoch zu hinterfragen, denn auch bei niedrigen Zertifikatspreisen sorgt das EU-ETS dafür, dass die Obergrenze der EU-weit zulässigen THG-Emissionen von den betroffenen Unternehmen insgesamt eingehalten wird. Damit bleibt also die ökologische Treffsicherheit des EU-ETS vollständig erhalten. Da Zertifikate bei

¹⁶ Diese ist definiert als das Verhältnis des Gesamtwerts der Ausfuhren in Drittstaaten zuzüglich des Wertes der Einfuhren aus Drittstaaten zur Gesamtgröße des „Gemeinschaftsbenchmarks“ (jährlicher Umsatz plus Gesamteinfuhren).

¹⁷ Art. 10a Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

¹⁸ Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J. (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, S. 141.

¹⁹ Es wird dabei und im folgenden davon ausgegangen, dass zusätzliche Vermeidungsanstrengungen immer teurer werden (steigende Grenzvermeidungskosten).

²⁰ Statt vieler: Frankfurter Rundschau online vom 22. Januar 2014, <http://www.fr-online.de/energie/co2-handel-neues-konzept-fuer-emissionshandel,1473634,25956236.html>, letzter Zugriff: 29.06.2015; Der Tagesspiegel vom 19. Februar 2013, <http://www.tagesspiegel.de/politik/klimaschutz-eu-will-den-emissionshandel-retten/7792682.html>, letzter Zugriff: 29. Juni 2015.

jedem Preis handelbar sind, ist auch die ökonomische Effizienz zu jedem Zertifikatepreis gegeben. Niedrige Zertifikatepreise sind demnach kein Indiz für eine Fehlfunktion des Marktes für Emissionsrechte. Da das Zertifikateangebot fix ist, gehen sie vielmehr auf eine niedrigere Nachfrage zurück. Ursache hierfür können einerseits ein wirtschaftlicher Abschwung und der damit einhergehende Produktionsrückgang sein. Andererseits haben andere energie- und klimaschutzpolitische Instrumente der EU und der Mitgliedstaaten einen Nachfragerückgang bewirkt. Hierzu gehören politische Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Ausbau erneuerbarer Energien.²¹ Durch diese Maßnahmen hat die Politik entschieden, auf welche Weise CO₂-Emissionen vermieden werden sollen, und damit dem EU-ETS zu einem Großteil seine Steuerungsfunktion genommen.

3 Forderungen an die Reform des EU-ETS

Die Europäische Kommission hat angekündigt, in diesem Jahr die ETS-Richtlinie zu überarbeiten.²² Dies ist vor allem notwendig, um dem Beschluss des Europäischen Rates vom Oktober 2014 Rechnung zu tragen und die Ausgestaltung des Emissionshandels von 2021 bis 2030 festzulegen.

3.1 Kostenlose Zertifikate an abwanderungsgefährdete Unternehmen

Bei der Revision der ETS-Richtlinie sollte die Kommission dem Carbon-Leakage-Aspekt auch künftig eine hohe Priorität einräumen. Denn es ist für den globalen Klimaschutz kontraproduktiv, wenn Unternehmen ihre Produktion in Nicht-EU-Länder verlagern, in denen sie weniger strengen oder gar keinen Klimaschutzmaßnahmen unterliegen. Um weder der EU-Volkswirtschaft noch dem globalen Klima zu schaden, sollte die EU auch für die Zeit nach 2020 an abwanderungsgefährdete Unternehmen die benötigten Zertifikate kostenlos vergeben. Zudem sollten Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, einen finanziellen Ausgleich für jene Branchen einzuführen, die durch die Kosten des EU-ETS indirekt über höhere Strompreise belastet werden.²³

3.2 Neue Reduktionsziele nur bei internationalem Konsens

Ende 2015 findet in Paris die Weltklimakonferenz statt. Die Kommission geht davon aus, dass dort erstmalig ein rechtsverbindliches internationales Klimaschutzabkommen unterzeichnet wird, das für alle Vertragsparteien gilt.²⁴ Dies wäre ein wichtiger Schritt, um das Klima effektiv zu schützen. Da es beim Klimawandel auf die global emittierte THG-Menge ankommt, kann das Klima auch nur global geschützt werden. Je mehr Staaten sich am Klimaschutz beteiligen, desto geringer ist das Risiko von Carbon Leakage. Wie jedoch die Geschichte der internationalen Klimaschutzpolitik zeigt, ist es fraglich, ob ein solches rechtsverbindliches Abkommen tatsächlich abgeschlossen werden kann. Sollte auf der Klimakonferenz in Paris kein Konsens erreicht werden, läuft die EU Gefahr, dass das Festhalten an einseitigen Emissionsreduktionen, wie sie der Europäische Rat 2014 beschlossen hat, mit Kostenerhöhungen für die EU-Volkswirtschaften einhergeht, denen kein relevanter klimapolitischer Nutzen gegenübersteht. Dies würde den EU-Volkswirtschaften stark schaden. Doch selbst wenn in Paris ein für alle Parteien gültiges rechtverbindliches Abkommen unterzeichnet

²¹ Der Europäische Rat hat den Ausbau erneuerbarer Energien und eine erhöhte Energieeffizienz um 20% bis 2020 gegenüber 1990 beschlossen; s. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 8. März 2007, Dok. 7224/1/07 REV 1.

²² Europäische Kommission, Mitteilung COM(2015) 80 vom 25. Februar 2015 über eine Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, Anhang I.

²³ Art. 10a Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

²⁴ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2015) 81 vom 25. Februar 2015, „Das Paris-Protokoll – Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020“, S. 3.; s. cepAnalyse Nr. 10/2015 „Klimakonferenz Paris 2015“, <http://www.cep.eu/eu-themen/klima/klimakonferenz-paris-2015-mitteilung.html#p881>.

wird, kommt es entscheidend auf dessen konkrete Ausgestaltung an. Die Belastungen der Volkswirtschaften durch die Klimaschutzpolitik sollten zumindest für die großen Industrieländer ähnlich stark ausfallen, um Verzerrungen im globalen Wettbewerb zu begrenzen. Ein Abkommen, in dem sich nur die EU dazu verpflichtet, ihre Emissionen drastisch zu reduzieren, andere große Volkswirtschaften wie die USA, China oder Japan jedoch nicht bereit sind, sich glaubhaft zu Emissionseinsparungen zu verpflichten, geht ebenso mit einseitigen Kosten für die EU einher. Um volkswirtschaftlichen Schaden von der EU abzuwenden, sollte die EU im Zuge der Revision der ETS-Richtlinie den Ergebnissen der Klimakonferenz in Paris Rechnung tragen und zusätzliche THG-Reduktionen von einem konkreten und glaubwürdigen internationalen Konsens abhängig machen.

3.3 Keine preisbasierten Eingriffe in das EU-ETS

Eingriffe in das EU-ETS sind abzulehnen. Dies gilt insbesondere für preisbasierte Eingriffe, wie sie bereits von der Kommission in Gestalt einer Preisuntergrenze für Zertifikate erwogen wurden.²⁵ Eine Preisuntergrenze würde jedoch den marktlichen Charakter des EU-ETS erheblich aushöhlen und seine Funktionsfähigkeit stark beeinträchtigen. Hierdurch würde der Preis für Zertifikate durch politische Entscheidungen bestimmt anstatt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Die Preisbildung sollte jedoch gerade nicht durch politische Beliebigkeit beeinflusst werden, sondern – nach der politischen Entscheidung über die Zertifikateanzahl – ausschließlich auf dem tatsächlichen Nachfrageverhalten beruhen. Hinzu kommt der Grundsatz, dass sowohl die ökologische Treffsicherheit des EU-ETS als auch seine ökonomische Effizienz unabhängig von der Höhe des Zertifikatepreises sind, sofern sich dieser frei bilden kann (s. Kapitel 2.3).

3.4 Das EU-ETS auf weitere Sektoren ausweiten

Die EU sollte weitere Sektoren in das EU-ETS einbeziehen. Dies erhöht die effizienzsteigernde Wirkung des EU-ETS, da das Spektrum für die Entdeckung kostengünstiger Vermeidungspotenziale größer wird, je mehr Wirtschaftszweige vom EU-ETS erfasst sind. Solange das EU-ETS nicht alle Sektoren umfasst, kann es keinen Ausgleich der Grenzvermeidungskosten aller Sektoren bewirken, da weniger Möglichkeiten zur Vermeidung von THG-Emissionen bestehen. Um die größtmögliche Effizienz zu erzielen, muss das EU-ETS daher idealerweise auf alle emittierenden Sektoren ausgedehnt werden.²⁶ Insbesondere der Straßenverkehr, der Gebäudesektor und grundsätzlich auch der Agrarsektor bieten sich an, in das EU-ETS einbezogen zu werden, da dies diejenigen Sektoren außerhalb des EU-ETS sind, die am meisten CO₂ emittieren.

Gerade für die Einbeziehung des Straßenverkehrs in das EU-ETS bietet sich ein Upstream-Ansatz an. Der Upstream-Emissionshandel setzt nicht bei der Vielzahl tatsächlicher THG-Emittenten am Ende der Kraftstoff-Lieferkette an, sondern bei den (wenigen) Zulieferern am Anfang der Lieferkette – den Mineralölproduzenten und -importeuren. Diese werden versuchen, den Zertifikatepreis auf den Kraftstoffpreis aufzuschlagen und weiterzugeben. So werden die Zertifikatekosten durch die gesamte Lieferkette an den Endverbraucher weitergegeben und alle Akteure haben Anreize, ihren Kraftstoffverbrauch und damit die CO₂-Emissionen zu reduzieren. Ein solches System ist leicht zu implementieren und zugleich aufgrund des niedrigen Verwaltungsaufwands, der aus der geringen Anzahl der durch einen Upstream-Ansatz betroffenen Unternehmen resultiert, kosteneffizient.²⁷

²⁵ Europäische Kommission, Bericht COM(2012) 652 vom 14. November 2012, „Die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012“, S. 10 ff.

²⁶ Böhringer, C. und Lange, A. (2012): Der europäische Emissionszertifikatehandel: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Wirtschaftsdienst, Springer Verlag, Vol. 92, S. 14.

²⁷ Hierzu ausführlich Nader, N. und Reichert, G. (2015): Erweitert den Emissionshandel!, ceplInput Nr. 05/2015, <http://www.cep.eu/eu-themen/klima/erweitert-den-emissionshandel.html#p862>.

Bisher erschienen in dieser Reihe:

- 12/2015: Was tun mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie? (Juni 2015)
- 11/2015: Die Europäische Bürgerinitiative. Erfahrungen der ersten drei Jahre (Juni 2015)
- 10/2015: Das Braunkohle-Paradoxon. Klimaschutz durch „Klimabeitrag“? (Juni 2015)
- 09/2015: Exceptions to copyright. Should optional exceptions be made mandatory? (Juni 2015)
- 08/2015: Netzneutralität (April 2015)
- 07/2015: Basel III: Liquiditätsquote für Banken (April 2015)
- 06/2015: Gemeinsamer Gaseinkauf (März 2015)
- 05/2015: Erweitert das Emissionshandelssystem! (März 2015)
- 04/2015: Subsidiarität mit Leben füllen (März 2015)
- 03/2015: Potential der Blue Card besser nutzen (Februar 2015)
- 02/2015: Klima- und Energieziele 2030 (Februar 2015)
- 01/2015: cepDefault-Index Griechenland. Beschleunigter Verfall der Kreditwürdigkeit (Januar 2015)
- 05/2014: The Investment Plan for Europe. Leveraging three Facts to five Recommendations (Dezember 2014)
- 04/2014: The Review of the European Supervisory Authorities – 12 Recommendations (Dezember 2014)
- 03/2014: Was die EU nicht beschließen sollte (Dezember 2014)
- 02/2014: Die neuen Mehrheitsregeln im Rat ab 1. November 2014: weniger demokratisch und weniger effizient (Oktober 2014)
- 01/2014: The ESM's direct recapitalisation of banks – Looking forward in backstop questions (August 2014)

Autoren:

Nima Nader ist wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Dr. Götz Reichert leitet den Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.