

20.07.2010

## cepStandpunkt

### **Reduzierung von Treibhausgasen bis 2020: Auswirkungen einer Erhöhung des EU-Ziels auf 30% auf das deutsche 40%-Ziel**

- ▶ Wenn die EU ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 nicht – wie bislang geplant – um 20%, sondern um 30% gegenüber 1990 reduziert, hat dies Folgen für das deutsche Einsparungsziel von 40%.
- ▶ In den Bereichen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen, sind gesonderte Anstrengungen Deutschlands klimapolitisch wirkungslos, da sie nur eine Verlagerung der Treibhausgasemissionen innerhalb der EU bewirken, aber insgesamt keine Reduktion.
- ▶ In den Bereichen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen, führt eine zusätzliche EU-weite Emissionsreduzierung zu stärkeren Belastungen für die deutsche Volkswirtschaft aufgrund des deutschen 40%-Ziels. Das deutsche 40%-Ziel wäre daher in diesem Bereich einfacher zu erreichen, wenn die EU bei ihrem 20%-Ziel bliebe.
- ▶ In den Bereichen, die nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen, wäre die Belastung der deutschen Volkswirtschaft aus dem 40%-Ziel weniger schädlich im Wettbewerb um Waren und Dienste in der EU, wenn die EU ihr Reduktionsziel verschärfte, da dann auch in anderen Mitgliedstaaten erhöhte Klimaschutzkosten anfallen.

### **Hintergrund**

Die EU hat sich vor Abschluss eines Nachfolgeabkommens für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll einseitig verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren. Sie hat zugleich eine Emissionsreduzierung von 30% in Aussicht gestellt, sollten sich andere Industrieländer zu „vergleichbaren Emissionsreduktionen“ und die Schwellenländer zu einem „ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag“ verpflichten.<sup>1</sup>

Die EU-Kommission erwägt in ihrer Mitteilung zur Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% vom 26. Mai [KOM(2010) 265], auch ohne ein internationales Klimaschutzabkommen die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 30% gegenüber 1990 zu reduzieren (s. [CEP-Analyse](#)).

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009 „bekräftigen“ die Regierungsparteien das „Ziel, die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu senken“<sup>2</sup>. Dieses Ziel wurde im April 2010 von der Bundesregierung bestätigt.<sup>3</sup>

Die Entscheidung, ob die EU an ihrem 20%-Ziel festhält oder dieses auf 30% erhöht, hat komplex und differenziert zu beurteilende Auswirkungen auf das Umfeld, in dem Deutschland sein 40%-Ziel anstrebt: Eine Verschärfung der Klimaschutzpolitik der EU führt über ihre verschiedenen Instrumente jeweils zu unterschiedlichen Wirkungen.

---

<sup>1</sup> Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, [Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2. Mai 2007, 7224/1/07 REV 1](#), Rn. 31 f.; s. auch [CEP-Analyse](#).

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, abrufbar unter <http://tinyurl.com/Koalitionsvertrag17>, zuletzt abgerufen am 19. Juli 2010.

<sup>3</sup> Vgl. Die Klimapolitik der Bundesregierung, abrufbar unter <http://tinyurl.com/Klimapolitik-D>, zuletzt abgerufen am 19. Juli 2010, und eine Rede von Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen am 15. April 2010, abrufbar unter: <http://tinyurl.com/roettgen-40>, zuletzt abgerufen am 19. Juli 2010. In der 16. Legislaturperiode hat das Bundesumweltministerium noch darauf hingewiesen, dass das 40 %-Ziel nur für den Fall gilt, dass „die EU-Staaten einer Reduzierung der europäischen Emissionen um 30% im gleichen Zeitraum zustimmen“. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Klimaschutzpolitik in Deutschland, abrufbar unter <http://tinyurl.com/BMU-Klimaschutz>, Stand Juni 2009, zuletzt abgerufen am 19. Juli 2010.

## **Auswirkungen in Bereichen, die dem EU-Emissionshandelssystem unterliegen**

Ein wichtiger Baustein der EU-Klimaschutzpolitik ist das EU-Emissionshandelssystem.<sup>4</sup> Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems darf der Ausstoß von Treibhausgasen durch bestimmte Industrieanlagen nur erfolgen, wenn der Betreiber der Anlage für die von ihm geplanten Emissionen von Treibhausgasen eine entsprechende Anzahl von Zertifikaten erwirbt. Betroffen sind etwa Anlagen der Strom- und Wärmeversorgung, der Metallherzeugung und -verarbeitung, der mineralverarbeitenden Industrie, der Zellstoff- und Papierherstellung und der chemischen Industrie sowie Anlagen zur Abscheidung und unterirdischen Speicherung von Kohlendioxid. Ein Zertifikat gibt dem Inhaber das Recht zur Emission einer Tonne Kohlendioxid oder eines anderen Treibhausgases mit gleichem Erderwärmungspotential. Die Emissionszertifikate sind handelbar und können auf beliebige Personen innerhalb der EU übertragen werden. Folglich kann ein Unternehmen, das seine Treibhausgasemissionen kostengünstig vermindern kann, nicht benötigte Zertifikate am Markt verkaufen. Für andere Unternehmen, die für ihren Treibhausgasausstoß weitere Emissionsrechte benötigen, ist der Kauf dieser Zertifikate ökonomisch attraktiv, wenn deren Preis niedriger ist als die Kosten für eigene Maßnahmen zur Emissionsreduzierung. Auf diese Weise wird im Rahmen des Emissionshandelssystems der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase dort reduziert, wo die Vermeidung am kostengünstigsten realisiert werden kann.

Weil die Zertifikate EU-weit handelbar sind, sorgen nationale Strategien der Klimaschutzpolitik in den Bereichen, die dem EU-Emissionshandelssystem unterliegen, für keine *zusätzlichen* Emissionsreduktionen. Dies ist z. B. beim Ausbau erneuerbarer Energien in der Stromerzeugung der Fall. Die in einem Mitgliedstaat nicht eingesetzten Zertifikate werden in anderen Mitgliedstaaten gekauft. Wenn Deutschland sein 40%-Ziel auch durch Maßnahmen in den Bereichen erreichen will, die dem Emissionsrechtehandel unterliegen, trägt es nicht zu einer zusätzlichen Einschränkung der Treibhausgasemissionen in der EU bei. Es werden lediglich Treibhausgasemissionen innerhalb der EU verschoben. Den in Deutschland reduzierten Emissionen entsprechen höhere Emissionen in anderen Mitgliedstaaten. In anderen Mitgliedstaaten wird die EU-Klimaschutzpolitik dadurch günstiger, weil die deutsche Politik unter Inkaufnahme von in Deutschland anfallenden Kosten den Zertifikatepreis senkt.

In ihrer Mitteilung über die Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% [KOM(2010) 265] erwägt die Kommission, die zur Verfügung stehenden Emissionsrechte zu reduzieren, indem von 2013 bis 2020 ca. 15% der für die Versteigerung vorgesehenen Emissionszertifikate schrittweise „stillgelegt“ werden. Dies führt zu steigenden Preisen für Emissionszertifikate. Hierdurch werden EU-weit die Volkswirtschaften belastet, so dass die gesamte EU einen Wettbewerbsnachteil auf den internationalen Märkten für Waren und Dienste erleidet. Das deutsche 40%-Ziel muss dann in einer Umgebung mit höheren volkswirtschaftlichen Belastungen erreicht werden. Da durch die steigenden Preise für Emissionszertifikate die Sockelbelastung durch die verschärfte EU-Klimaschutzpolitik steigt, wird die deutsche Volkswirtschaft von den zusätzlichen Kosten des deutschen 40%-Ziels umso härter getroffen. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft auf den internationalen Märkten für Waren und Dienste wird durch diese zusätzliche Belastung beeinträchtigt. Das deutsche 40%-Ziel wäre daher in diesem Bereich einfacher zu erreichen, wenn die EU bei ihrem 20%-Ziel bliebe und die zur Verfügung stehenden Emissionsrechte nicht reduzierte.

## **Auswirkungen in Bereichen, die nicht dem EU-Emissionsrechtehandel unterliegen**

Für die Bereiche, die nicht dem Emissionsrechtehandel unterliegen (z. B. Straßenverkehr und Gebäudebeheizung), greifen auf europäischer Ebene regulatorische Instrumente wie etwa die Produktpolitik im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG) und die CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Kraftfahrzeuge [Verordnung (EG) Nr. 443/2009].

Die deutsche Politik kann z. B. durch die Förderung von besonders umweltfreundlichen Straßenfahrzeugen<sup>5</sup>, durch den Ausbau und die steuerliche Begünstigung des öffentlichen Personennahverkehrs und durch Gebäudesanierungsprogramme den Ausstoß von Treibhausgasen in diesen Bereichen senken. In die gleiche Richtung wirken Verpflichtungen für Gebäudeeigentümer, etwa im Rahmen der Gebäudesanierung bestimmte Klimaschutzstandards einzuhalten.

Derartige Maßnahmen begünstigen bestimmte Industrien, die in den Genuss der entsprechenden Fördermaßnahmen gelangen, zulasten der gesamten Volkswirtschaft, die für die Kosten der Förderprogramme aufkommen muss. Diese Kostenbelastung der deutschen Volkswirtschaft ist im Wettbewerb um Waren und Dienste innerhalb der EU weniger schädlich, wenn die EU ihr Reduktionsziel von 20% auf 30% verschärft, da dann auch in anderen Mitgliedstaaten erhöhte Klimaschutzkosten anfallen. Auf die Belastung der deutschen Volkswirtschaft im weltweiten Wettbewerb mit Volkswirtschaften außerhalb der EU hat ein verschärftes EU-Ziel keinen Einfluss, wenn in Deutschland das 40%-Ziel gilt.

<sup>4</sup> Vgl. [CEP-Dossier zur EU-Klimaschutzpolitik](#).

<sup>5</sup> S. [CEP-Analyse](#).