

# **Kernaussagen der Studie**

## **Zertifikatehandel für CO<sub>2</sub>-Emissionen auf dem Prüfstand –**

### **Ausgestaltungsprobleme des Vorschlags der EU für eine „Richtlinie zum Emissionshandel“**

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 23.10.2001

**Projektleitung: Dr. Bernd Heins, IG BCE, Hannover**

**Untersuchung im Auftrag der IGBCE,  
der Unternehmen RWE, E.ON, Vattenfall Europe, Degussa und BASF,  
der Verbände der Zement-, Glas- und Papierindustrie sowie  
des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus  
und der Wirtschaftsvereinigung Stahl**

**AGEP-Münster und RWI, Essen**

#### **Gutachter und Autoren:**

Prof. Dr. Wolfgang Ströbele, Dipl. Volkswirt Bernhard Hillebrand,  
Dr. Alexander Smajgl, Dipl. Mathematiker Eric-Christian Meyer,  
Dipl. Volkswirt Jean-Marc Behringer

## Zertifikatehandel für CO<sub>2</sub>-Emissionen auf dem Prüfstand

### Ergebnis: Ablehnung des EU-RLV aufgrund von konzeptionellen Mängeln und gravierenden negativen Wirkungen

1. **Maßnahmen gegen die globale Erwärmung sind Aufgabe internationaler Klimapolitik als Vorsorgemaßnahme für die Zukunft.** Die Verhandlungen auf UN-Ebene zur Klimapolitik haben mit dem Kyoto-Protokoll und den Vereinbarungen von Marrakesch die derzeit gültigen Bedingungen geschaffen. Dies gilt sowohl für die Konkretisierung der Ziele als auch die instrumentelle Umsetzung zur Erreichung der gesetzten Ziele. Die **Europäische Union (EU)** als Ganzes wie auch die einzelnen Mitgliedstaaten haben sich diesem Prozess angeschlossen und eine Gesamtminderungsverpflichtung wie auch einzelstaatliche Verpflichtungen übernommen.

**Das deutsche Engagement** hat sich bereits in der Umsetzung des Kyoto-Protokolls im Lastenverteilungsabkommen (BSA) der Europäischen Union gezeigt, in dem Deutschland mit seiner Reduktionszusage von 21 % gegenüber dem Basisjahr 1990 rund  $\frac{3}{4}$  der Gesamtziele der EU übernommen hat, es kommt jedoch insbesondere in den seit 1990 erreichten Emissionsminderungen von 231 Mill. t bzw. 18,9 % zum Ausdruck.

2. **Ziel dieses Forschungsprojekts ist die Analyse des Richtlinienvorschlags (RLV) der EU-Kommission vom 23.10.2001** zur Einführung eines Emissionshandelssystems auf Unternehmensebene für energieintensive Branchen und Kraftwerksbetreiber.

Dabei sind zwei Grundvoraussetzungen zu überprüfen:

- Die **konzeptionelle Vereinbarkeit** mit den bislang geltenden internationalen Vereinbarungen **und Umsetzbarkeit** in reale politische, rechtliche und wirtschaftliche Strukturen.
- Die **faktisch zu erwartenden Wirkungen**, die sich nicht nur auf die Reduktion der Kyoto-Gase beziehen, sondern auch die ökonomischen und sozialen Folgen einschliessen.

Methodische Grundlage dieser Analysen sind Modellsimulationen, mit denen auf der Basis von Szenarioanalysen die Wirkungen dieses Richtlinienentwurfs einschließlich notwendiger Modifikationen ermittelt und gegenübergestellt werden können.

### **3. Der EU-RLV enthält bedeutende konzeptionelle Probleme und Widersprüche:**

- Die Basis dieses Konzepts zum Emissionshandel ist die Festlegung absoluter Restriktionen auf der Ebene einzelner Anlagen. Es ist nicht ersichtlich, wie eine wettbewerbsneutrale Erstausrüstung auf der Ebene einzelner Anlagen erreicht werden soll, die gleichzeitig die im EU-burden sharing festgelegten unterschiedlichen Reduktionsverpflichtungen und die bislang vollkommen unterschiedlichen Anstrengungen zum Klimaschutz (*Early actions*) angemessen berücksichtigt.
- Die auf UN-Ebene definierten Instrumente werden entweder ausgeschlossen (Joint implementation, JI und Clean development mechanism, CDM) oder stark beschnitten (Emissionshandel nur zwischen energieintensiven Sektoren innerhalb der EU anstelle eines breiten Emissionshandels der Kyoto-Staaten). Dadurch sieht das EU-Konzept ausdrücklich eine Isolation von dem auf UN-Ebene vereinbarten Konzept der Flexibilisierung mit drei Instrumenten vor.<sup>1</sup>
- Sollten Staaten die Kyoto-Mechanismen nutzen, ändert dies die erforderliche interne Aufteilung der Reduktionspflichten für die Unternehmen innerhalb des engen EU-Handelssystems. Die EU wird diese Wirkung im Rahmen des RLV als Beihilfetatbestand sehen. Eine derartige Einschränkung der völkerrechtlich vereinbarten Kyoto-Instrumente kann nicht sinnvoll sein.
- Es ist bislang in vielerlei Hinsicht unklar, wie der EU-RLV mit den auf nationaler (und internationaler) Ebene schon bestehenden klimapolitischen Maßnahmen in Einklang zu bringen ist, ohne Doppeleffekte u.ä. sowie erhebliche zusätzliche bürokratische Belastungen hervorzurufen.
- Klimaschutzziele müssen in das gesamte politische Zielsystem eingebettet werden. Durch den speziellen EU-RLV werden wichtige Ziele wie die Versorgungssicherheit, Wachstum und soziale Gerechtigkeit negativ betroffen.

### **4. Die in dieser Untersuchung vorgelegten Modellrechnungen belegen, dass der RLV die Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung nicht erfüllt, im Vergleich zu anderen Konzeptionen**

---

<sup>1</sup> Auch der am 28. August 2002 vorgelegte dänische Kompromissvorschlag bezeichnet projektbezogene Maßnahmen nur als „wünschenswert“ und die Teilnahme von Unternehmen am Annex B-weiten Emissionshandel wird ebensowenig verbindlich festgelegt.

- eine globale Verschlechterung der Emissionsbilanz induziert, da die **Reduktionserfolge zum großen Teil durch Standortverlagerungen erzielt**, die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Sektoren deutlich geschwächt und bestehende wirkungsvolle Instrumente wie die freiwillige Vereinbarung außer Kraft gesetzt werden.
  - **gravierende negative ökonomische Wirkungen** verursacht, da das Wachstum am stärksten abgebremst und die Produktionsverluste am höchsten sind.
  - **soziale Verwerfungen** hervorruft, da mit dem EU-RLV die höchsten Arbeitsplatzverluste verbunden sind.
5. **Wegen der genannten drei Defekte ist der vorliegende RLV abzulehnen.** Da sich die Ablehnung wie dargestellt auch aus den ungünstigen ökologischen Effekten des RLV begründet, bedeutet dies **keine Ablehnung von Klimapolitik schlechthin**, sondern des speziellen EU-RLV. Die Umsetzung klimapolitisch zugesagter Ziele muss stattdessen über Instrumente erfolgen, die konzeptionell widerspruchsfrei realisierbar und erfolgversprechend hinsichtlich gesetzter Nachhaltigkeitsziele sind.
6. **Zentraler Aspekt ist das Risiko für Leakage-Effekte**, welches daraus resultiert, dass wichtige Ländergruppen ohne jegliche Beschränkungen existieren: Bei allen Maßnahmen in jenen Annex-B-Staaten, die Kyoto umsetzen, besteht das Risiko der Produktionsumschichtungen entweder durch Standortverlagerungen oder durch Verdrängung von inländischer Produktion mittels Importen von nicht-restringierten Produzenten. De facto werden dadurch CO<sub>2</sub>-Emissionen in Nicht-Annex B-Regionen exportiert und produzierte Güter importiert. Während dem Ziel der Absenkung der globalen THG-Emissionen kaum gedient wird, fallen vor allem Arbeitsplätze in der energieintensiven Produktion (Grundstoffchemikalien, Zement, Glas, Papier, Eisen und Stahl, ...) sowie in der inländischen Kohlegewinnung und -nutzung weg. Außerdem sind erhebliche Verwerfungen im Energiemix zu erwarten. Die Vernachlässigung der sozialen und ökonomischen Dimension unter unzureichender Erreichung ökologischer Ziele kann nicht im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie sein.
7. **Ein EU-weites Klimakonzept muss stattdessen unter Berücksichtigung realer politischer, juristischer und ökonomischer Bedingungen von den Kyoto-Vereinbarungen und den dort vereinbarten drei Instrumenten ausgehend erarbeitet werden.** Im Forschungsprojekt wurde die Möglichkeit analysiert, inwieweit dies durch ein spezielles Emissionshandels-System zu leisten ist. Ergebnis ist, dass **absolute Restriktionen auf Unternehmens- oder Anlagenebene nicht lösbare konzeptionelle Män-**

gel aufwerfen. Ende August 2002 legte die EU-Kommission unter der dänischen Präsidentschaft einen modifizierten Vorschlag vor. Dieser Vorschlag erkennt einige der Mängel des bisherigen RLV an, ohne aber die grundsätzlichen konzeptionellen Widersprüche beseitigen zu können.

Zusammenfassend bleibt zu konstatieren, dass der EU-RLV aus konzeptioneller Sicht abzulehnen ist und im Vergleich zu instrumentellen Erweiterungen gemäß Kyoto-Protokoll unvertretbar negative ökologische, ökonomische und soziale Wirkungen festzustellen sind.

Ein zielführendes und effizientes Instrument muss beide Kriterien erfüllen, sowohl die konzeptionelle Umsetzbarkeit als auch die der zu erwartenden Zielerreichung. Der Handel mit Emissionen kann hierbei in effizient ausgestalteter Weise ein sinnvolles Instrument darstellen. Davon ist der EU-RLV allerdings noch weit entfernt; besonders negativ ist der EU-RLV zu bewerten, weil er existierende und erfolgreiche Instrumente im Klimaschutz wie die freiwillige Vereinbarung der deutschen Industrie außer Kraft setzen würde.

Zu prüfen ist, wie ein Konzept zu gestalten ist, welches widerspruchsfrei realisierbar erscheint und mindestens nennenswerte Erfolge im Klimaschutz verspricht, ohne im Sinne nachhaltiger Entwicklung die ökonomische und soziale Dimension unnötig zu belasten.