

## Forum 10

### **Europäischer Emissionshandel (EU ETS) – wie funktioniert das? Ist der EU-ETS ein Vorbild für andere Sektoren?**

**Dipl. Vw Christoph Kühleis, Fachgebietsleiter,  
Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt**

*2019 ging es durch alle Medien, dass Schüler vielerorts in „Fridays for Future“-Demonstrationen mehr Klimaschutz einfordern. Zudem beschloss das Klimakabinett der Bundesregierung am 20.09.2019, also eine Woche vor der diesjährigen Wirtschaftsphilologentagung, im Klimaschutzprogramm 2030 die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Wärme und ebnete damit den Weg für ein Emissionshandelssystem in diesen Bereichen. Vor diesem Hintergrund eröffnete das Forum Einblicke in den bestehenden Europäischen Emissionshandel für die Sektoren Industrie, Energie und Luftverkehr.*

#### **Der Referent**

Christoph Kühleis studierte Volkswirtschaft an der LMU München und der FU Berlin. Von 1995 bis 1999 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am finanzwissenschaftlichen Institut der FU Berlin beschäftigt. Seit dem Jahr 2000 arbeitet er im Umweltbundesamt und war von Beginn an mit dem Thema Emissionshandel befasst. Er gehörte zum Gründungs- und Aufbauteam der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt und leitet dort das Fachgebiet V3.3 „Ökonomische Grundsatzfragen der Emissionshandels, Monitoring, Auswertungen“. Dabei ist er mit seinem Team unter anderem für die Aufgabengebiete Weiterentwicklung und wissenschaftliche Bewertung des Emissionshandels, den Bereich Auktionierung, den internationalen Austausch zu Carbon Pricing, Fragen des Carbon Leakage, die Auswertung und Berichterstattung relevanter Emissionshandelsdaten sowie übergreifende Fragen des Monitorings verantwortlich.

#### **Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt (UBA)**

Die Deutsche Emissionshandelsstelle gehört zum Umweltbundesamt, welches das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) unterstützt. Hauptaufgaben des Umweltbundesamts liegen in der Erhebung und Analyse von Umweltdaten, wissenschaftlicher Arbeit, internationaler Arbeit, dem Vollzug von Umweltgesetzen und der Information der Öffentlichkeit. Die Deutsche Emissionshandelsstelle befasst sich in diesem Kontext mit der Umsetzung des Emissionshandels in Deutschland, der im Bereich stationäre Anlagen und seit 2012 auch im Luftverkehr durchgeführt wird. Damit verbunden sind unter anderem die Prüfung der Emissionsberichte, die Steuerung der Auktionierung, internationale Zusammenarbeit mit der EU und dem UN-Klimasekretariat sowie der Vollzug der Strompreiskompensation. Die Deutsche Emissionshandelsstelle ist damit Arbeitgeber für insgesamt 164 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Berufsfeldern Ingenieur-/Naturwissenschaften, Wirtschaft/ Recht und Verwaltung.

#### **Cap and Trade als Basis des Emissionshandels**

Der Emissionshandel funktioniert nach dem Prinzip des Cap & Trade. Der Staat legt dabei eine Obergrenze (= Cap) fest, wieviel Treibhausgas in einem bestimmten Zeitraum ausgestoßen werden darf. Für die aktuelle dritte Handelsperiode (2013-2020) wurde erstmalig

ein europaweit einheitliches Cap von insgesamt 15,6 Milliarden Berechtigungen beschlossen, die über die Jahre der Handelsperiode verteilt werden. In dieser Höhe werden vom Staat Emissionsberechtigungen entweder kostenlos verteilt oder an der Börse versteigert. Der Handel mit Berechtigungen (= Trade) zwingt Unternehmen ggf. am Markt zuzukaufen bzw. ermöglicht den Verkauf von Überschüssen. Der Emissionshandel leitet somit, auf Basis einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, eine marktwirtschaftliche Kostenabwägung ein. Das Unternehmen hat sozusagen die Wahl zwischen der Investition in eine Emissionsminderungsmaßnahme oder dem Ankauf von Berechtigungen. Durch diesen Anreizmechanismus werden Treibhausgasemissionen reduziert. Emissionshandelspflichtig sind dabei nie die Unternehmen selbst, sondern einzelne Anlagen. Aktuell sind circa 11000 Anlagen, d. h. Kraftwerke, Raffinerien, Stahlwerke etc.) im Europäischen Emissionshandel erfasst.

### **Versteigerung versus kostenlose Zuteilung von Berechtigungen**

Es ist aber – wie man vielleicht meinen könnte – keineswegs so, dass alle Zertifikate kostenpflichtig vom Unternehmen gekauft werden müssen. Um einen Wettbewerbsnachteil Deutschlands gegenüber dem außereuropäischen Ausland zu verhindern, werden ca. 50 Prozent der Berechtigungen kostenlos vom Staat abgegeben. Im Sektor Energie / Strom gibt es inzwischen keine kostenlose Zuteilung mehr, d. h. alle Berechtigungen müssen ersteigert werden. In den Sektoren Industrie und Wärmeproduktion besteht nur noch teilweise kostenlose Zuteilung, deren Anteil soll aber auch schrittweise abgebaut werden. Der Trend geht damit deutlich zur Versteigerung, weil nur dadurch die gewünschte Steuerwirkung greift. Der Unterschied zwischen Auktionierung und kostenloser Zuteilung liegt aber nicht nur im Verfahren, sondern auch in der Frage, wer den ökonomischen Nutzen trägt: Während die Einnahmen aus der Versteigerung dem Staat zufließen, kommen die Verkaufserlöse überflüssiger, aber kostenlos erhaltener Berechtigungen, direkt den Unternehmen zugute. Die Staatseinnahmen belaufen sich bis heute immerhin auf 10,2 Mrd. Euro, die für Klimafonds und Klimaprojekte verwendet werden.

### **Der EU-ETS Compliance Cycle: Überwachung und Berichterstattung**

Ist eine Anlage emissionshandelspflichtig, unterliegt sie kontinuierlicher Überwachung und ggf. auch Sanktionierung. Der Anlagenbetreiber muss dafür zunächst einen Überwachungsplan erstellen, der von der Deutschen Emissionshandelsstelle geprüft und genehmigt wird. Diesem Plan entsprechend wird ein Bericht über die Emissionen der Anlage erstellt. Die Höhe der Emissionen wird dabei überwiegend nicht durch Messung, sondern durch mathematische Hochrechnung ermittelt. Nach einer Prüfung des Berichts durch eine unabhängige Prüfstelle, werden Bericht und entsprechende Emissionsberechtigungen an die Deutsche Emissionshandelsstelle übermittelt. Letztere prüft die Angaben auf Plausibilität und setzt die Abgabepflicht den Vorschriften entsprechend durch.

### **Der Europäische Emissionshandel in Zahlen**

Das Europäische Emissionshandelssystem erfasst derzeit etwa 40 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen der EU. Die Sektoren Industrie, Energie und innereuropäischer Luftverkehr sind erfasst, die Sektoren Verkehr, Landwirtschaft und Gebäude aktuell nicht. Der prozentuelle Anteil der erfassten Emissionen ist auch deshalb relativ gering, weil die Emissionen im Bereich Verkehr gestiegen sind. 28 EU-Mitgliedsstaaten plus Norwegen, Island und Liechtenstein beteiligen sich. Zwei Drittel aller Treibhausgasemissionen entspringen im Übrigen der Strom- und Wärmeherzeugung und ein Viertel der im EU-ETS erfassten Emissionen stammen aus Deutschland.

## Zwischenbilanz und Ausblick

Seit der Pilotphase des Europäischen Emissionsmechanismus vor 15 Jahren, hat sich sowohl in der Struktur des EU-ETS als auch in dessen Wirksamkeit einiges geändert. Man hat den Luftverkehr integriert, eine weitgehende europäische Harmonisierung erreicht und den Anteil der kostenlosen Zuteilung reduziert. Darüber hinaus ist der Preis der Berechtigungen nach einer Niedrigpreisphase von fast 10 Jahren seit 2017 um mehr als 300 Prozent gestiegen, womit eine deutlich verstärkte Marktlenkung verbunden ist. Die Treibhausgas-Emissionen in der EU konnten seit 1990 durch alle Maßnahmen um 23 Prozent gemindert und damit das – nicht sehr ambitionierte Ziel des EU-Klimapakets 2020 von -20 Prozent – bereits vorzeitig erreicht werden. Fakt ist laut Christoph Kühleis aber auch, dass die Senkung deutlich an Dynamik zunehmen muss, damit das 1,5-Grad-Ziel bis 2050 erreicht werden kann. Dass Deutschland das nationale Ziel von -40 Prozent bis 2020 nicht schafft, hat die Bundesregierung bereits eingestanden. Während im Energiesektor Erfolge zu verzeichnen sind, wurden in der Industrie kaum Minderungen erzielt. Eine Herausforderung liegt also darin, das Tempo der Klimaschutzmaßnahmen zu erhöhen. Der EU-ETS setzt hierbei unter anderem auf die Verknappung der ausgegebenen Menge und nimmt zunehmend Berechtigungen vom Markt. Darüber hinaus wird der Emissionshandel im Sinne des Beschlusses vom 20.09.2019 in den nächsten Jahren auf nationaler Ebene auf die Sektoren Verkehr und Gebäude / Wärme ausgedehnt werden. Der dafür in der Startphase 2021-2025 vorgesehene Festpreis von 10 - 30 € pro t CO<sub>2</sub> wird zwar kaum Lenkungswirkung haben, ebnet aber zumindest den Weg für die Etablierung eines Handelssystems in diesen Bereichen. Offene Fragen bleiben aber nicht nur für uns, sondern auch für Christoph Kühleis: Welche Behörde wird zuständig sein? Ab wann darf gehandelt werden? Wer darf mit den Berechtigungen handeln? Es bleibt spannend, wie wir uns, geleitet von den Vorgaben der Politik, dem Klimawandel entgegenstellen.

Carina Vogl