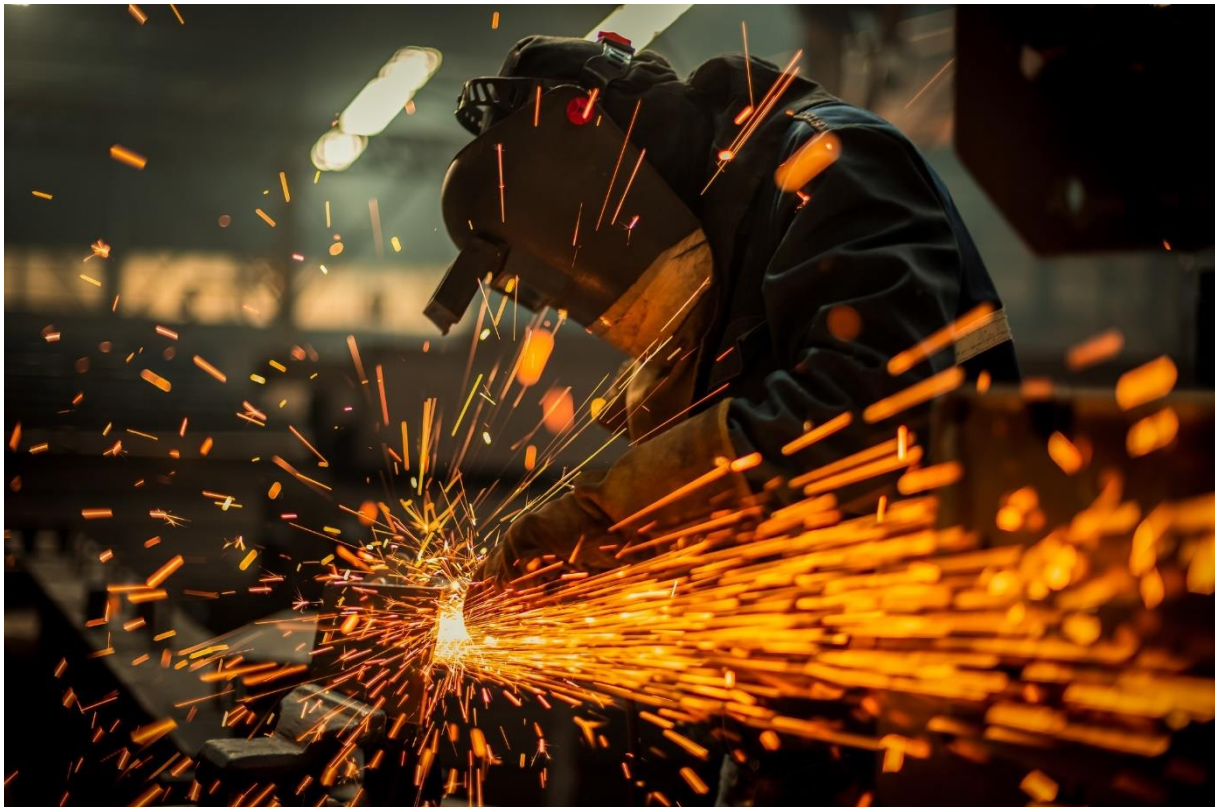


„Green Deal“: Auswirkungen der Anhebung der EU-Klimaziele auf deutsche Unternehmen



Bildquelle: Gettyimages. Kollektion E.

Inhalt

| | |
|--|---|
| Hintergrund | 2 |
| Auswirkungen auf das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) und erfasste Anlagen der Industrie und der Energiewirtschaft..... | 3 |
| Auswirkungen auf die Lastenteilungsverordnung und die deutschen CO ₂ -Jahresbudgets..... | 6 |
| Schlussfolgerungen: Chancen und Risiken..... | 8 |

Hintergrund

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2019 ihr Konzept für einen „Green Deal“ vorgelegt. Ziel des klima- und umweltpolitischen Programms ist es, die EU bis zum Jahr 2050 zum ersten treibhausgasneutralen Staatenverbund weltweit umzubauen, die Schadstoffemissionen auf nahezu Null zu reduzieren und die Kreislaufwirtschaft beispielsweise durch die Entwicklung von Märkten für Sekundärrohstoffe und Vorgaben zur Produktgestaltung voranzubringen.¹

Mit dem Ziel der „Treibhausgasneutralität“ bis 2050 wird das bestehende Klimaschutz-Ambitionsniveau der EU massiv gesteigert. Während im bestehenden Klimafahrplan aus dem Jahr 2011 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen² um ca. 80 Prozent gegenüber 1990 angestrebt wird, verlangt die Treibhausgasneutralität Emissionsminderungen von weit über 90 Prozent. Die wenigen unvermeidlichen CO₂-Emissionen würden dann durch Entnahmen von CO₂ aus der Atmosphäre ausgeglichen.³ Für den Weg zur Treibhausgasneutralität schlägt die Europäische Kommission zudem vor, das CO₂-Minde- rungsziel für das Jahr 2030 anzuheben⁴. Statt der bislang angestrebten 40 Prozent gegenüber 1990 sollen zwischen 50 und 55 Prozent erreicht werden.⁵

Eine Zielanhebung, insbesondere für das Jahr 2030, hat für Deutschland und seine Wirtschaft weitreichende Auswirkungen. Diese müssen zwangsläufig auch vor dem

Hintergrund der durch die Coronavirus-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise bewertet werden. Wie lange die Situation viele Betriebe weiter belastet und wann sich die Lage wieder entspannt, ist aktuell nur schwer abzusehen.

Fest steht: Die geforderten CO₂-Einsparungen müssen zum einen im Rahmen des gesamteuropäischen EU-Emissionshandelssystems (EU ETS) erreicht werden. Die knapp 1900 deutschen emissionshandelspflichtigen Anlagen stehen für fast ein Viertel aller vom EU ETS europaweit erfassten CO₂-Emissionen.⁶ Im Rahmen des Green Deals strebt die Europäische Kommission die Ausweitung des EU ETS auf weitere Sektoren an.

Zum anderen werden über die Lastenteilungsverordnung der EU für die Sektoren, die nicht dem EU ETS unterfallen, verbindliche CO₂-Jahresbudgets vorgegeben. Dies betrifft Emissionen aus Gebäuden, Verkehr, Landwirtschaft und Abfall sowie Industrie, die aufgrund der Anlagengröße nicht unter das EU ETS fallen. Deutschland ist wie alle EU-Staaten auch rechtlich verpflichtet, die jährlichen Mengen an Emissionszuweisungen einzuhalten. Hierfür hat Deutschland beispielsweise mit dem im Oktober 2019 verabschiedeten Klimaschutzprogramm 2030⁷ Maßnahmen in die Wege geleitet. Die Einführung eines nationalen Emissionshandels für Brennstoffe ab 2021 ist zentraler Teil des

¹ COM(2019) 640 final: Der europäische Grüne Deal.

² Zu den für den Klimawandel relevanten Treibhausgasen zählen Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), und Lachgas (N₂O) sowie die fluorierten Treibhausgase (F-Gase). Über den sog. „Global Warming Potential“-Faktor lassen sich die Nicht-CO₂-Treibhausgase in CO₂-Äquivalente umrechnen.

³ Die Nutzung internationaler Projektgutschriften ist ab 2021 nicht mehr geplant. Alle CO₂-Einsparungen sollen innerhalb der EU erzielt werden.

⁴ COM(2020) 80 final. Vorschlag für ein europäisches Klimaschutzgesetz.

⁵ Vgl. Climate Target Plan Inception Impact Assessment.

⁶ Laut VET-Bericht der Deutschen Emissionshandelsstelle wurden im Jahr 2019 in Deutschland 1 851 Anlagen vom EU ETS erfasst

(Industriesektor 918 Anlagen, Stromsektor 933 Anlagen). Die Emissionen beliefen sich im Jahr 2019 auf 363 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente und lagen damit erstmals unter 400 Millionen Tonnen CO₂-Äq. Die Gesamtemissionen im EU ETS beliefen sich 2019 auf 1530 Millionen Tonnen CO₂-Äq. Etwa zwei Drittel der Emissionen in Deutschland entfielen auf den Stromsektor, ein Drittel auf die Industrie. Die größten Industrieemittenten sind die Eisen- und Stahlindustrie (30 Prozent), Raffinerien (19 Prozent), die Zementklinkerherstellung (17 Prozent) und die chemische Industrie (14 Prozent).

⁷ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Hier abrufbar: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>

Maßnahmenbündels zur Einhaltung der EU-Vorgaben.

Die EU trägt ihrerseits über sektorale Gesetzgebung zu CO₂-Einsparungen in den

Nicht-ETS-Sektoren bei. Hierzu zählen u. a. die CO₂-Flottengrenzwerte für PKW, leichte Nutzfahrzeuge und neuerdings schwere Nutzfahrzeuge, sowie die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, die Energieeffizienz-Richtlinie und Regeln für den Strom- und Gasmarkt.

Auswirkungen auf das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) und erfasste Anlagen der Industrie und der Energiewirtschaft

Eine Anhebung des 2030-Klimaziels der EU hätte eine Reihe von Anpassungen des geltenden Regelwerks für den Klimaschutz zur Folge. Dies gilt insbesondere für das zentrale Klimaschutzinstrument der EU, das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS). Dieses sieht eine Obergrenze (*Cap*) für die Menge der Zertifikate vor, die emissionshandlungspflichtige Anlagen aus der Stromwirtschaft und der Industrie zur Verfügung stehen. Das *Cap* müsste in Folge der Anhebung des 2030-Klimaziels herabgesetzt werden. Es würde so im EU ETS eine Reduktion der CO₂-Emissionen erreicht, die über das aktuell geltende Ziel von – 43 Prozent im Vergleich zu 2005 hinausgeht. Konkret bedeutet dies, dass die Verknappung der Zertifikate beschleunigt würde. Eine solche Anpassung würde die Preise, die bei den Versteigerungen oder dem Handel auf dem Sekundärmarkt von Anlagenbetreibern zu entrichten sind, weiter in die Höhe treiben.

Um die Menge der zur Verfügung stehenden Zertifikate zu reduzieren, sind verschiedene Optionen vorstellbar. Wahrscheinlich werden mehrere hiervon kombiniert.

Zunächst kann die jährliche Kürzungsrate – der sog. lineare Reduktionsfaktor – erhöht werden. Es handelt sich um den Prozentsatz, um welche die jedes Jahr zur Verfügung stehende Zertifikatenumenge reduziert wird. Aktuell ist vorgesehen, dass der Reduktionsfaktor in der 4. Handelsperiode des EU ETS (2021–2030) 2,2 Prozent beträgt. In der 3. Handelsperiode (2013–2020) betrug er 1,74 Prozent.

Darüber hinaus könnte die Marktstabilitätsreserve (MSR) angepasst werden. Dieser seit 2019 greifende Mechanismus nimmt automatisch Zertifikate vom Markt, wenn deren dort verfügbare Menge eine Obergrenze überschreitet. Ziel des Instruments ist, einen Zertifikate-„Überschuss“ abzubauen, der vornehmlich durch die unvorhergesehene Finanz- und Wirtschaftskrise wenige Jahre nach Start des EU ETS im Jahr 2005 angehäuft wurde. Die Menge der von der MSR abzuschöpfenden Zertifikate könnte erhöht (Anhebung der Absorptionsrate von aktuell 24 Prozent), die Anwendung der Absorptionsrate von 24 Prozent über 2024 hinaus verlängert oder die Obergrenze an zirkulierenden Zertifikaten, ab der die MSR greift, abgesenkt werden. Zudem könnte die Rückführung von Zertifikaten aus der Reserve in den Markt reduziert oder ausgesetzt werden.

Neben einer Anhebung des linearen Reduktionsfaktors oder einer Reform der MSR ist auch eine Anpassung des Ausgangsvolumens (initials *Cap*) nach unten eine Maßnahme, um die auf dem Markt verfügbaren Zertifikate zu reduzieren.

Diskutiert wird schließlich die Einführung eines CO₂-Mindestpreises im EU ETS. Dieser Ansatz findet seit 2019 die Unterstützung

der Bundesregierung.⁸ Auch die Europäische Kommission zeigt sich neuerdings offen für einen solche Abkehr von der reinen Mengensteuerung. Das Vereinigte Königreich hat 2013 einen Mindestpreis eingeführt (Carbon Price Floor).⁹

Wie hoch die durch eine Reform des EU ETS zu erwartenden Preissteigerungen ausfallen würden, lässt sich nur schwer vorhersagen. Die Preisentwicklung im EU ETS hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, wie bspw. der Entwicklung der Nachfrage nach Zertifikaten, technologischen Fortschritten in der Industrie und politischen Eingriffen wie der ordnungsrechtlichen Stilllegung von Kohlekraftwerken.

Klar ist aber: Die Preise für CO₂-Zertifikate würden signifikant steigen. Preisprognosen des polnischen *Center for Climate and Energy*

Analyses (CAKE) aus dem Jahr 2019 rechnen mit Preissteigerungen von 86 Prozent bis 2030 im Falle eines gesamteuropäischen Ziels von 50 Prozent gegenüber dem Status quo. Bei einem Gesamtziel von 55 Prozent könnte diese sogar 171 Prozent erreichen.¹⁰ In dieselbe Richtung gehen Prognosen des Think Tanks *Carbon Tracker* aus dem Jahr 2018. Bei einem Gesamtreduktionsziel von 55 Prozent rechnen die Experten mit einem Zertifikatspreis von 55 Euro im Jahr 2030, statt der ohne Zielanpassung zu erwartenden 30 Euro.¹¹ Vertreter der Stromwirtschaft aus vornehmlich osteuropäischen Mitgliedsstaaten warnten Anfang Juni 2020 vor einer Verdreifachung der Zertifikatspreise¹².

Auf die ca. 1 900 EU ETS-pflichtigen Anlagen in Deutschland hätte eine solche Preissteigerung weitreichende Auswirkungen.

Illustrative Beispiele: Zertifikatsbedarf deutscher EU ETS-Anlagen und Schätzung jährlicher Kosten

| Anlage | Jährlicher Zertifikatsbedarf* | Kosten 5 EUR/t | Kosten 30 EUR/t | Kosten 55 EUR/t | Kosten 80 EUR/t |
|---------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Raffinerie | 613 715 | 3,07 Mio. | 18,41 Mio. | 33,75 Mio. | 49,1 Mio. |
| Zement | 86 166 | 0,43 | 2,58 Mio. | 4,74 Mio. | 6,89 Mio. |
| Aluminium | 51 248 | 0,256 | 1,54 Mio. | 2,82 Mio. | 4,1 Mio. |
| Ziegel | 2 955 | 14 773 | 88 638 | 162 501 | 236 366 |
| Zellstoff | 4 576 | 22 879 | 137 271 | 251 664 | 366 057 |
| Braunkohlekraftwerk | 11 353 | 56,76 Mio. | 341,59 Mio. | 624,41 Mio. | 908,23 Mio. |

Tabelle 1: Beispielrechnung Kosten ETS-Anlagen in Deutschland. Quelle: Eigene Berechnungen. *Grobe Schätzung auf Grundlage der Daten der Jahre 2013-2019. Zertifikatsbedarf errechnet auf Grundlage der realen Emissionsdaten und unter Berücksichtigung der freien Zuteilung. Unberücksichtigt bleiben dadurch Auswirkungen der Anpassung der Zuteilungsregeln, der Aktualisierung der Emissionswerte und einer möglichen Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors in der kommenden Handelsperiode (2021-2030). Tendenziell werden diese Anpassungen den Zertifikatsbedarf erhöhen, da die freie Zuteilung abnimmt.

Industrieanlagen im EU ETS bekommen schon auf der Basis der bereits beschlossenen Regelungen für die 4. Handelsperiode (2021-2030) weniger Zertifikate kostenlos zugeteilt

als bislang. Für nicht besonders Carbon Leakage-gefährdete Sektoren wird die kostenlose Zuteilung ab der zweiten

⁸ Siehe Maßnahme 3.2.2 im Klimaschutzprogramm 2030 vom Oktober 2019. Hier abrufbar: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf>

⁹ Commons Research Briefing SN05927 (2018). Hier abrufbar: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05927/>

¹⁰ Center for Climate and Energy Analysis (2019). The European Green Deal impact on the GHG's emission reduction target for 2030 and on the EUA prices. Abrufbar: <http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/03/Impact-on-the-reduction-target-for-2030-and-on-the-EUA-prices.-Summary.pdf>

[content/uploads/2020/03/Impact-on-the-reduction-target-for-2030-and-on-the-EUA-prices.-Summary.pdf](http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/03/Impact-on-the-reduction-target-for-2030-and-on-the-EUA-prices.-Summary.pdf)

¹¹ Carbon Tracker (2018): Carbon Clampdown: Closing the Gap to a Paris-compliant EU-ETS. Abrufbar: <https://carbontracker.org/eu-carbon-prices-could-double-by-2021-and-quadruple-by-2030/>

¹² Carbon Pulse (2020): Tougher EU CO₂ goal will triple EUA price, Eastern energy sector warns as top Polish coal plant slated to shut. Kostenpflichtig abrufbar: <https://carbon-pulse.com/101000/>

Zuteilungsperiode (2026 bis 2030) schrittweise auslaufen, von aktuell 30 Prozent auf 0 Prozent.

Anlagen aus 63 besonders Carbon Leakagegefährdeten Sektoren und Teilspektoren erhalten weiter einen Teil ihres Zertifikatebedarfs kostenlos zugeteilt. Hierzu zählen beispielsweise die Eisen- und Stahlindustrie, mineralverarbeitende Industrien (Zement, Glas, Keramik etc.), die chemische Industrie sowie Papier- und Zellstoffhersteller.¹³ Wie auskömmlich die kostenlose Zuteilung für diese Sektoren ausfällt, steht noch nicht fest. Klar ist jedoch, dass die für die Zuteilungsmenge entscheidenden Emissionswerte (*benchmarks*) ab der ersten Zuteilungsperiode (2021 bis 2025) der vierten Handelsperiode durch die laufende Aktualisierung anspruchsvoller werden. Für einige Benchmarks wird eine maximale Verschärfung in Betracht gezogen. Für die zweite Zuteilungsperiode (2026–2030) werden diese erneut aktualisiert. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die meisten Anlagen in der kommenden Handelsperiode deutlich mehr Zertifikate zukaufen müssen als bislang. Eine durch eine Zielverschärfung ausgelöste Preissteigerung im EU ETS wirkt sich auf diese Unternehmen daher „doppelt“ aus.

In der auslaufenden dritten Handelsperiode (2013–2020) ergab sich über die Sektoren hinweg ein unterschiedliches Bild. Unter dem Strich ergab sich zu Beginn der Handelsperiode eine leichte Unterdeckung (4 Prozent), die über die Handelsperiode hinweg bis zum Jahr 2020 zunahm (15 Prozent).¹⁴

Im Stromsektor, der seit 2013 keine kostenlose Zuteilung mehr erhält, ist durch die Zielverschärfung mit einer Beschleunigung des marktgetriebenen Kohleausstiegs zu rechnen. Durch die steigenden Zertifikatekosten sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der Kohlekraftwerke. Bereits die 2019 verzeichneten Preissteigerungen bei zugleich niedrigen Erdgaspreisen haben zu einem Rekord-Rückgang der Kohleverstromung in Europa geführt.¹⁵ Die bei einer Zielverschärfung zu erwartenden Preissteigerungen würden diese Tendenz verschärfen. Aurora Energy Research rechnet in Folge der Zielverschärfung mit einem Rückgang der Kohleverstromung in der gesamten EU um 75 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2018.¹⁶

Dies könnte auch Auswirkungen auf den im Rahmen der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung für Deutschland verhandelten Kohleausstiegspfad haben. Werden die Kohlekapazitäten nicht rechtzeitig durch weniger CO₂-intensive Kraftwerke ersetzt, besteht das Risiko einer Versorgungslücke. Denn bislang hat die Politik zu wenig für einen beschleunigten und marktgetriebenen Ausbau der erneuerbaren Energien getan.¹⁷ Zudem ist mit kräftigen Strompreissteigerungen in Deutschland und einigen anderen Mitgliedsstaaten zu rechnen. Denn die nicht vermeidbaren CO₂-Kosten werden von den Stromproduzenten an die Verbraucher weitergereicht. Dies wird vor allem vergleichsweise stromintensive Industriebranchen treffen. Nur besonders stromkosten- und handelsintensive Unternehmen bekommen einen Ausgleich über die

¹³ Mit dem Beschluss (EU) 2019/708 vom 14. Februar 2019 hat die Europäische Kommission die Sektoren und Teilspektoren festgelegt, bei denen ein Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht. Deren Zahl sinkt von 175 auf 63. Abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0708&from=EN>.

¹⁴ Deutsche Emissionshandelsstelle (2014): Zuteilung 2013–2020. Ergebnisse der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Bestandsanlagen für die 3. Handelsperiode 2013–2020. Abrufbar: https://www.dehst.de/Shared-Docs/downloads/DE/publikationen/Zuteilungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&tv=2.

¹⁵ Agora Energiewende (2020): The European Power Sector in 2019. Abrufbar: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2019/Jahresauswertung_EU_2019/172_A-EW_EU-Annual-Report-2019_Web.pdf

¹⁶ Aurora Energy Research (2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze. Hier abrufbar: <https://www.bundestag.de/resource/blob/697120/d4ba6081d9a2f1d38afd946d1c13e436/sv-koenig-data.pdf>

¹⁷ Der DIHK hat im August 2019 einen Sechs-Punkte-Plan für den Ausbau der Windenergie in Deutschland vorgelegt.

„Strompreiskompensation“.¹⁸ Es wird aber stets nur ein Teil dieser indirekten Kosten des EU ETS ausgeglichen. Zudem plant die Europäische Kommission die Strompreiskompensation in Zukunft stärker zu konditionieren und die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren zu kürzen.¹⁹

Bei der Bewertung der Auswirkungen der beschriebenen CO₂-Preissteigerungen muss auch berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Stärkung des Carbon Leakage-Schutzinstrumentariums bislang nicht Teil des Green Deal der EU ist. De facto zeichnet sich aktuell viel eher ein Rückbau der bestehenden Maßnahmen ab. Denn der von der Europäischen Kommission angekündigte CO₂-Grenzausgleichsmechanismus soll

bestehende Mechanismen ersetzen. Zudem soll er auf einige wenige Sektoren beschränkt werden.²⁰ Darüber hinaus bestehen weiterhin Zweifel, ob solch ein Mechanismus für die Unternehmen handhabbar, rechtssicher, politisch stabil und damit wirksam etabliert werden kann. Für die internationalisierte deutsche Wirtschaft ist er mit erheblichen Risiken verbunden, die einer vollumfänglichen Bewertung bedürfen. Wie zuvor beschrieben wird das Schutzinstrument kostenlose Zuteilung in der ab 2021 anlaufenden Handelsperiode des EU ETS restriktiver gehandhabt. Gleiches gilt für die Kompensation der indirekten Kosten des EU ETS (Strompreiskompensation).

Auswirkungen auf die Lastenteilungsverordnung und die deutschen CO₂-Jahresbudgets

60 Prozent aller Emissionen in der EU fallen in Sektoren an, die nicht vom EU ETS erfasst werden. Um die Emissionen in der EU bis 2030 insgesamt um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken, sieht die Lastenteilungsverordnung eine EU-weite Minderung der CO₂-Emissionen in diesen sogenannten Nicht-ETS-Sektoren (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfall sowie Industrie, die nicht unter ETS fällt) von 30 Prozent gegenüber 2005 vor. Dieses 30 Prozent-Ziel wird in der Lastenteilungsverordnung „auf die Schultern“ der einzelnen Mitgliedsstaaten verteilt. Wieviel ein Land zur Erreichung des EU-Ziels beitragen muss, hängt vor allem von seiner Wirtschaftskraft ab (BIP pro Kopf). Deutschland als wirtschaftsstarkes Land muss seine Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren um

38 Prozent gegenüber 2005 senken. Die Ziele einiger kleiner Mitgliedsstaaten sind etwas höher (Schweden und Luxemburg: 40 Prozent). Die meisten anderen, insbesondere größeren Mitgliedsstaaten haben niedrigere Ziele (Frankreich -37 Prozent, Italien -33 Prozent, Polen -7 Prozent).

Eine Anhebung des Gesamtziels der EU von 40 auf 50 oder gar 55 Prozent hätte zur Folge, dass auch das Ziel für die Nicht-ETS-Sektoren angehoben werden müsste – denn es ist nicht davon auszugehen, dass die Politik entscheidet, die durch ein höheres Gesamtziel zusätzlich notwendigen CO₂-Einsparungen ausschließlich über das EU ETS zu erreichen.

¹⁸ Innerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems (EU ETS) ist es den Mitgliedsstaaten erlaubt, Strompreissteigerungen, die durch die CO₂-Kosten verursacht werden, zu kompensieren. Empfänger solcher Kompensationszahlungen sind bestimmte Sektoren der energieintensiven Industrie, die im internationalen Wettbewerb stehen und höhere Strompreise nicht an ihre Kunden weitergeben können. Es handelt sich entsprechend der Beihilfeleitlinien vornehmlich um Unternehmen aus den Bereichen Rohstoffgewinnung und Grundstoffe.

¹⁹ Entwurf der Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021. Januar 2020. Abrufbar: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_ets_stateaid_guidelines/draft_ets_guidelines_de.pdf.

²⁰ COM(2019) 640 final: Der europäische Grüne Deal. S.6.

Bliebe es bei der aktuellen Aufteilung der notwendigen CO₂-Einsparungen auf das EU ETS und die Nicht-ETS-Sektoren, müsste das gesamteuropäische Ziel für die Nicht-ETS-Sektoren bei einem Gesamt-EU-Ziel von 50 Prozent nach Berechnungen des *Center for Climate and Energy Analysis* (CAKE) von aktuell 30 auf 42 Prozent angehoben werden. Bei einem Gesamt-EU-Ziel von 55 Prozent müsste es sogar 46 Prozent betragen. Würde zudem der für die geltenden

Lastenteilungsverordnung verwandte Lastenteilungsschlüssel zur Berechnung der national verbindlichen Ziele beibehalten, würde das deutsche Ziel von 38 Prozent auf 53 Prozent (EU-Gesamtziel 50 Prozent) oder sogar 60 Prozent (EU-Gesamtziel 55 Prozent) steigen.²¹ In einer Studie aus dem Jahr 2018 geht der Think Tank *Carbon Tracker* bei einem 55 Prozent-Gesamtziel von einem Ziel für die Nicht-ETS-Sektoren von 42 Prozent aus. Für das EU ETS rechnen die Experten mit einem 60 Prozent-Ziel.

Übersicht mögliche Auswirkungen der EU-Zielverschärfung auf deutsche Klimaziele

| | 2020-Ziel | 2030-Ziel aktuell | 2030-Ziel neu (Cake) ¹ | 2030-Ziel neu (Cake) ² | 2030-Ziel (Carbon Tracker) | 2050-Ziel aktuell | 2050-Ziel neu |
|--------------------------|-----------|----------------------|---|---|----------------------------------|----------------------|------------------|
| EU | | | | | | | |
| Insgesamt (ggü. 1990) | - 20 | - 40 | - 50 | - 55 | - 55 | - 80 | - 92 – 94 |
| EU ETS (ggü. 2005) | - 21 | - 43 | - 52 | - 57 | - 60 | | |
| Nicht-ETS (ggü. 2005) | - 10 | - 30 | - 42 | - 48 | - 42 | | |
| DE | | | | | | | |
| Nicht-ETS | - 14 | - 38 | - 53 | - 60 | | | |
| EU ETS* | - 21 | - 43 | - 52 | - 57 | - 60 | | |

Tabelle 2: Mögliche Auswirkungen der EU-Zielverschärfung auf deutsche Klimaziele nach Center for Climate and Energy Analysis (2019). *The European Green Deal impact on the GHG's emission reduction target for 2030 and on the EUA prices* und Carbon Tracker (2018): *Carbon Clampdown: Closing the Gap to a Paris-compliant EU-ETS*. Alle Angaben in Prozent. *Im EU ETS gilt ein EU-weites Cap. Deutschland hat keine spezifischen Zielvorgaben, verfügt aber über viele EU ETS-Anlagen und einen hohen Anteile an den insgesamt erfassten Emissionen.

Eine deutliche Änderung des Lastenteilungsschlüssels zugunsten Deutschlands wird politisch schwer durchsetzbar sein. Es wird in Zukunft sehr wahrscheinlich beim Grundsatz bleiben, dass wirtschaftsstarke Länder wie Deutschland überdurchschnittlich zu den EU-Zielen beitragen müssen.

Eine Anhebung des deutschen Nicht-ETS-Ziels auf über 50 Prozent gegenüber 2005 muss vor dem Hintergrund bewertet werden, dass bereits das aktuelle Ziel (38 Prozent)

eine große Herausforderung darstellt. Die Europäische Umweltagentur rechnete für Deutschland auf Grundlage der bis Anfang 2019 bestehenden Maßnahmen mit einer Verfehlung des bisherigen 2030-Ziels um 16,1 Prozentpunkte.²² Mit dem sehr anspruchsvollen Klimaschutzprogramm 2030 hat die Bundesregierung im Herbst 2019 den Versuch unternommen, diese Zielerreichungslücke zu schließen. Manche rechnen weiter mit einer Zielverfehlung.²³

²¹ Center for Climate and Energy Analysis (2019). *The European Green Deal impact on the GHG's emission reduction target for 2030 and on the EUA prices*. Abrufbar: <http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/03/Impact-on-the-reduction-target-for-2030-and-on-the-EUA-prices-Summary.pdf>

²² European Environment Agency (2019): *EEA Report No 15/2019. Trends and projections in Europe 2019*. Abrufbar:

<https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-1>.

²³ Nach Schätzungen des Öko-Instituts vom Mai 2020 erreicht Deutschland bis 2030 eine Reduzierung der CO₂-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren um 28 Prozent gegenüber 2005. Das kumulierte Defizit an Emissionszuweisungen könnte sich daher bis zum

Für die gesamte EU rechnet die Europäische Umweltagentur im besten Fall mit einer Minderung um 27 Prozent (EU-Ziel 30 Prozent).²⁴

Bei einem verschärften Ziel würde die Lücke und der politische Nachsteuerungsbedarf in Deutschland und den meisten anderen Mitgliedsstaaten noch größer. Dies betrifft vor allem auch das ab 2021 greifende nationale Emissionshandelssystem für Brennstoffe, das entscheidend zur Zielerreichung in den Nicht-ETS-Sektoren beitragen soll. Die für die zweite Hälfte des Jahrzehnts vorgesehen Zertifikate-Budgets müssten einschneidend reduziert werden. Diese Maßnahme würde die CO₂-Preise durch die Verknappung des Angebots in die Höhe treiben. Eine Anhebung

der bislang geplanten Fixpreise für die erste Hälfte des Jahrzehnts könnte von der Politik ebenfalls als notwendig erachtet werden. Für die betroffenen Betriebe, die die CO₂-Kosten zu tragen haben, ist dies vor allem problematisch, solange die Bundesregierung im Gesetz vorgesehenen Kompensation über eine Senkung der EEG-Umlage und gezielte Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage nicht wirksam umgesetzt hat. Die CO₂-Bepreisung führt zu Wettbewerbsverzerrungen und zu Umverteilungen innerhalb der Wirtschaft. Ohne eine angemessene Kompensation gefährdet das Instrument unternehmerische Existenzen und erhöht das Risiko von Emissionsverlagerungen ins Ausland.

Schlussfolgerungen: Chancen und Risiken

Eine Anhebung des 2030-CO₂-Reduktionsziels der EU wird absehbar weitreichende Auswirkungen auf deutsche Unternehmen haben.

Im Europäischen Emissionshandelssystem ist mit signifikanten Preissteigerungen zu rechnen, die sich zunächst bei emissionshandelspflichtigen Anlagen bemerkbar machen werden. Die steigenden CO₂-Preise werden vor dem Hintergrund der geringeren kostenlosen Zuteilung in der 4. Handelsperiode auf emissionshandelspflichtige Industrieanlagen doppelt durchschlagen. Im Stromsektor wird der marktgetriebene Kohleausstieg beschleunigt. Werden emissionsintensive Kraftwerke nicht rechtzeitig ersetzt, ist zudem mit Strompreissteigerungen zu rechnen, die insbesondere stromintensive Industriebranchen belasten würden. Denn höhere CO₂-Preise werden von den Stromerzeugern

an die Endverbraucher weitergereicht. Nur wenige Branchen bekommen diese indirekten Kosten des EU ETS durch die Strompreiskompensation ausgeglichen.

In den Nicht-ETS-Sektoren werden sich ebenfalls mittelbare und unmittelbare Auswirkungen für viele Betriebe ergeben. Deutschlands jährliches CO₂-Budget (Emissionszuweisungen) würde mit der Zielverschärfung erheblich verringert. Damit wird eine entsprechende Verschärfung der nationalen Klimaschutzvorgaben erforderlich. Zentraler Baustein für die Erreichung des EU-Klimaziels für die Nicht-ETS-Sektoren ist in Deutschland der Brennstoffemissionshandel, der ab 2021 greift. Durch eine Zielverschärfung wären Nachsteuerungen (höhere Fixpreise, geringere Zertifikate-Budgets ab 2026) wahrscheinlich.

Jahr 2030 auf 270 Millionen belaufen. Vgl. Öko-Institut „Aktueller Stand der Emissionen – Mai 2020“. Abrufbar: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Stand-der-Emissionsentwicklung-Mai-2020.pdf>

²⁴ Die 27 Prozent könnten laut EUA nur erreicht werden, wenn alle bestehenden und geplanten europäischen und nationalen Maßnahmen für die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfall vollumfänglich und wirksam umgesetzt würden. Um die 30 %-Zielmarke in den Nicht-ETS-Sektoren zu erreichen, müsste die jährliche

Reduktionsrate ab 2018 fast verdoppelt werden. Die Berechnungen der EUA beziehen sich auf die 27 EU-Mitgliedsstaaten und das Vereinigte Königreich. Vgl. EUA-Briefing März 2020 "National action across all sectors needed to reach greenhouse gas Effort Sharing targets". Abrufbar: <https://www.eea.europa.eu/themes/climate/trends-and-projections-in-europe/national-action-across-all-sectors>.

Eine wesentliche Änderung der bisherigen Lastenteilung zwischen den Mitgliedsstaaten ist unwahrscheinlich. Werden die jährlichen Emissionszuweisungen nach Nutzung der bestehenden Flexibilitäten überschritten, ist Deutschland verpflichtet, Zuweisungen aus anderen EU-Staaten zuzukaufen. Allerdings ist fraglich, ob andere Länder tatsächlich Überschüsse aufweisen werden. Zudem wäre aufgrund der erwartbaren Knappheit in der gesamten EU mit hohen Kosten für den Bundeshaushalt zu rechnen.

Die EU ihrerseits wird über die sektorale Gesetzgebung nachsteuern. Die Europäische Kommission hat bereits angekündigt, die Novelle der Flottengrenzwerte für PKW und leichte Nutzfahrzeuge vorzuziehen. Eine erneute Senkung der 2018 vereinbarten Grenzwerte für 2030 würde die Automobilhersteller zwingen, noch mehr Elektrofahrzeuge in den Markt zu bringen. Bereits mit dem geltenden Grenzwert wird im Jahr 2030 mit einem Marktanteil der batteriebetriebenen Elektro-PKW von ca. 28 bis 43 Prozent gerechnet.²⁵ Deutschland wäre aufgrund des wirtschaftlichen Gewichts des Automobilsektors hiervon stärker betroffen als andere EU-Länder.

Ob sich aus den beschriebenen Kostensteigerungen und absehbar strengeren Vorschriften, die eine Verschärfung des 2030-CO₂-Reduktionsziels der EU zwangsläufig mit sich bringen wird, mehr Chancen als Risiken für deutsche Unternehmen ergeben, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Eine Wachstumsstrategie für Europa ergibt sich aus der Zielanhebung nicht zwangsläufig. Ohne einen effektiven Schutz vor Carbon Leakage würde die Wettbewerbsfähigkeit vieler Industriebetriebe gefährdet.

Solange Belastungen für Unternehmen ausschließlich in Europa anfallen, besteht das Risiko einer Verlagerung von industrieller Wertschöpfung ins Ausland und eines Anstiegs der globalen CO₂-Emissionen. Für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Branchen in der EU und einen wirksamen Klimaschutz gewinnt ein effektiver Schutz vor „Carbon Leakage“ daher an Bedeutung.

Gleichzeitig entfalten CO₂-Preissignale nur die gewünschte Lenkungswirkung, wenn Unternehmen tatsächlich Alternativen zur Umstellung ihrer Energieversorgung auf CO₂-arme Energieträger und technologische Lösungen zur Vermeidung von Prozessemissionen zur Verfügung stehen.

In einigen Branchen könnten rapide ansteigende Kosten und strengere Vorgaben den bereits laufenden Strukturwandel in einem Maße beschleunigen, das zu irreparablen Strukturbrüchen führt.

Gleichzeitig sind deutsche Unternehmen als Anbieter von Klima- und Umweltschutztechnologien weltweit führend. Sie können von einer höheren Nachfrage nach ihren Produkten und Dienstleistungen profitieren, die sich unter bestimmten Bedingungen aus höheren CO₂-Kosten und strengeren Klimaschutzauflagen in der EU ergeben kann. Entscheidend sind zudem Nachfragentwicklungen in Drittländern, in die diese Unternehmen exportieren.²⁶ Als Modell für andere Länder wird die EU, wenn es ihr gelingt, Klimaschutz mit nachhaltigem Wachstum und Wertschöpfung zu verbinden.

²⁵ Fritz Markus, Plötz Patrick, Funke Simon A. (2019): The impact of ambitious fuel economy standards on the market uptake of electric vehicles and specific CO₂ emissions. Energy Policy 135.

²⁶ Mit der Initiative [Chambers for GreenTech](#) im Rahmen der Exportinitiative Umwelttechnologien des Bundesumweltministeriums unterstützt der DIHK gemeinsam mit den Auslandshandelskammern die globale Zusammenarbeit bei Umwelt- und Effizienztechnologien.