

Erweiterung des EU-ETS um die Kraftstoffe des Straßenverkehrs

Die Lösung der Probleme der deutschen als auch der EU-Klimaschutzpolitik

Auf seiner Jahrestagung am 10.6.15 hat der Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz (bvek) e.V. erneut dargelegt, dass die Erweiterung des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) um den Straßenverkehrssektor die beste Lösung der aktuellen Probleme sowohl der deutschen nationalen als auch der europäischen Klimaschutzpolitik wäre. Sie wäre jeweils

- 1. organisatorisch die einfachste,**
- 2. in der Klimaschutzwirkung sicherste und**
- 3. volkswirtschaftlich die kostengünstigste**

aller möglichen Handlungsoptionen.

1. Die einfachste organisatorische Lösung

Zur Erweiterung des EU-ETS müssten nämlich nicht die vielen kleinen Emittenten, also die Millionen PKWs und LKWs, in das System einbezogen werden, sondern lediglich die **Inverkehrbringer der Treibstoffe auf der 1. Handelsstufe**. Dies sind diejenigen, die in der EU Mineralölraffinerien betreiben oder Treibstoffe in die EU importieren, also im Wesentlichen die großen Mineralölkonzerne. Deren großen, zentralen Treibstofflagertanks könnten dabei genauso wie die derzeitigen stationären Anlagen des ETS behandelt werden. Da diese Tanklager aber bereits jetzt staatlich genau kontrolliert (in Deutschland durch die Hauptzollämter) und alle über sie in Verkehr gebrachten Treibstoffe zur Erhebung der verschiedenen Energiesteuern monatlich exakt festgestellt und gemeldet werden, müssten diese Mengen lediglich jährlich mit ihren jeweiligen Emissionsfaktoren multipliziert und die Ergebnisse an die zuständigen nationalen Emissionsregisterstellen (in Deutschland der DEHSt) weitergemeldet werden. Es ist für die Einbeziehung der Treibstoffe in das EU-ETS daher keine zusätzliche Bürokratie und kein zusätzliches Personal erforderlich.

Natürlich müssten ferner die „Inverkehrbringer“ gesetzlich verpflichtet werden, entsprechende Anlagenkonten im Unionsregister zu führen und die ihren Emissionsmengen entsprechende Anzahl von Emissionsberechtigungen jährlich abzuführen.

Die **Kosten für die Beschaffung** der benötigten EU-Emissionsrechte (**EUA**) würden diese natürlich richtigerweise an die nachgelagerten Handelsstufen weitergeben und letztlich an den Tankstellen auf die Preise für Kraftstoffe aufgeschlagen werden. Da es hier kein „Carbon-Leakage“-Risiko gibt, könnten die EUAs des Verkehrssektors vollständig und problemlos mit den anderen EUAs zusammen versteigert werden.

Auf den **Tankstellenrechnungen** sollten ferner zusätzlich zu den bisherigen Angaben auch der jeweilige Emissionsfaktor des getankten Treibstoffs, die sich daraus errechnende CO₂-Emissionsmenge sowie der Preis der mit dem Treibstoff zusammen verkauften EUAs angegeben werden. Dann kann jeder einzelne Kfz-Fahrer bzw. –Halter seine individuellen CO₂-Emissionen und die damit verbundenen Kosten ablesen und dies bei seinem Fahr- und/oder Kaufverhalten berücksichtigen.

2. In der Klimaschutzwirkung einfach zu bestimmen und sicherste Lösung

Die Klimaschutzwirkung einer solchen ETS-Erweiterung hängt dabei natürlich von dem Verhältnis der Emissionen des Verkehrssektors zu den EUAs ab, die dem ETS-System zusätzlich zur Verfügung gestellt werden - je weniger zusätzliche EUAs umso größer die Klimaschutzwirkung! Dies ist eine reine politische Entscheidung und kann daher **jede politisch gewünschte Klimaschutzwirkung generieren.**

Beispiel 1: Wenn die Bundesregierung meint, dass Deutschland zur Erreichung seines nationalen Klimaschutzzieles - Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40% bis 2020 gegenüber 1990 - noch eine Reduktionslücke von 22 Mio. t CO₂/a besitzt, dann könnte sie diese Lücke ganz exakt und gesichert schließen, wenn dem EU-ETS 22 Mio. EUAs weniger zusätzlich zur Verfügung gestellt werden als der deutsche Straßenverkehrssektor nach Einschätzung der Bundesregierung 2020 an CO₂ emittieren wird. (*Prognose BR für 2020: 150 Mio. t CO₂; 150 – 22 = 128 Mio. EUAs*)

Beispiel 2: Wenn die zuständigen EU-Gremien meinen, dass dem derzeitigem EU-ETS 2 Mrd. EUAs zu viel zur Verfügung stehen, dann könnten sie diesen vermeintlichen Überschuss dadurch gesichert beseitigen, dass zum Beispiel von 2016 bis 2020 jährlich nur etwa halb so viele EUAs dem EU-ETS zusätzlich zur Verfügung gestellt werden wie alle ETS-Mitgliedsstaaten im Straßenverkehrssektor zusammen emittieren. (*EU-28 Emissionen Straßenverkehr 2012: 830 Mio. t CO₂; davon 50% = ca. 400 Mio. x 5 Jahre = 2 Mrd. EUAs*)

Beispiel 3: In den vom EU-Rat im Oktober 2014 beschlossenen „Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ ist u.a. enthalten, dass die nicht unter das ETS fallenden Sektoren ihre Emissionen bis 2030 gegenüber 2005 um 30% reduzieren sollen. Zu diesen Sektoren gehört bisher auch der Straßenverkehrssektor. Gibt man dieses Ziel auch diesem vor, würde das Ziel gesichert eingehalten werden, wenn das ETS um den Verkehrssektor erweitert und die zusätzlichen EUAs für das EU-ETS bis 2030 auf ca. 630 Mio. Stück/a reduziert werden. (*EU-Emissionen Straßenverkehr 2005: ca. 900 Mio. t CO₂; davon 70% = 630 Mio. EUAs*)

Der Vorteil der Einbeziehung des Straßenverkehrssektors ist aber nicht nur die einfache Festlegung der Klimaschutzwirkung, sondern dass diese anschließend auch gesichert erreicht wird (mehr als EUAs ausgegeben, kann nicht emittiert werden!) - im Unterschied zu allen anderen politischen Klimaschutzinstrumenten. Zwar kann man versuchen, auch die Klimaschutzwirkungen von CO₂-Abgaben oder Subventionen (beschönigend „Förderprogramme“ genannt) zu prognostizieren, bisher lagen aber alle Prognosen immer mehr oder weniger daneben. Dies gilt auch für die in den von den Parteivorsitzenden von CDU/CSU/ SPD am 1.7.2015 beschlossenen „Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende“ enthaltenen Prognosen bzgl. der Emissionsminderungswirkungen der dort enthaltenen neuen Subventionsmaßnahmen. Ob diese Emissionsminderung in Höhe von 22 Mio. t CO₂/a sich tatsächlich aber in diesem Umfang einstellen dürfte, wird sehr strittig beurteilt. Z.B. erwartet die UniCredit (Wochenbericht vom 7.7.15) durch die vorgesehene Stilllegung von einigen Braunkohlekraftwerken eine CO₂-Minderung nicht von 12 sondern von nur 4 Mio. t/a.

3. Die volkswirtschaftlich kostengünstigste Lösung

Mit der bei der Erweiterung des EU-ETS vorzunehmenden Festlegung der zusätzlich dem EU-ETS zur Verfügung zu stellenden EUAs wird aber auch die resultierende **Auswirkung auf die Preisentwicklung der EUAs** bestimmt - je weniger zusätzliche EUAs umso größer deren Knappheit und umso mehr steigt deren Preis. Und nicht erst in der Zukunft! Denn da in einem Jahr ausgegebene EUAs ihre Gültigkeit in den Folgejahren nicht verlieren, wirkt sich eine zukünftig größere Knappheit auch sofort auf deren aktuellen Marktpreis aus!

Die Verknappung der EUAs gemäß **Beispiel 1** wäre aber so gering, dass sie, wenn überhaupt, nur geringe Auswirkungen auf den derzeitigen Preis von 7 -7,50 €/EUA hätte, vielleicht **maximal 0,50 €/EUA**. Die Verknappung gemäß **Beispiel 2** würde aber zu einer deutlichen Preissteigerung auf **ca. 11-14 €/EUA** führen. Die Auswirkung der Verknappung beim Beispiel 3 hängt davon ab, wie schnell die Reduzierung auf 630 Mio. EUA/a erfolgt und dürfte zwischen Beispiel 1 oder 2 liegen.

Beim Beispiel 1 würde sich der **Preis für Otto-Kraftstoffe** (Emissionsfaktor 2,33 kg CO₂/Liter) lediglich um 1,8 Cent/Liter und **für Dieselkraftstoffe** (Emissionsfaktor 2,65 kg CO₂/Liter) lediglich um 2 Cent/Liter erhöhen, beim Beispiel 2 um maximal 3,5 Cent/Liter bzw. um maximal 4 Cent/Liter. Damit errechnen sich **Jahreszusatzkosten** für einen **durchschnittlichen PKW-Fahrer** (15.000 km/a Fahrleistung; Ø-Verbrauch 7,5 Liter Otto-Kraftstoff/100 km) **von 20 €/Jahr bzw. 40 €/Jahr** und für einen durchschnittlichen LKW-Fahrer (100.000 km/a Fahrleistung; Ø-Verbrauch 30 Liter Diesel/100 km) von 600 €/Jahr bzw. 1.200 €/Jahr.

Bei diesen geringen Zusatzkosten dürfte wohl kein PKW-Fahrer sein Verhalten ändern, um seine Emissionen zu reduzieren und wohl auch kaum ein LKW-Halter, da deren Alternativen zur Emissionsreduktion deutlich teurer sein dürften. Die **tatsächlichen Emissionsreduktionen** dürften daher **im Wesentlichen bei den bisherigen ETS-Anlagen** in Deutschland und/oder den andern ETS-Staaten stattfinden, da bei ihnen ausreichend Optionen zur Emissionsvermeidung mit spezifischen Kosten von weniger als 14 €/t CO₂-äq. vorhanden sind. **Und dies ist auch richtig so!** Denn es ist ja gerade der Sinn eines ETS, die Emittenten mit den jeweils niedrigsten spezifischen Kosten zur Emissionsvermeidung zu motivieren, und zwar so viele, bis diese zusammen die politisch vorgegebene Klimaschutzwirkung erbringen. Nur dann werden die volkswirtschaftlichen Kosten minimiert.

Oder anders ausgedrückt: **Die knappen EUAs sollten von den Emittenten genutzt werden, die damit die größte Wertschöpfung generieren** und nicht von denen mit geringerer Wertschöpfung. Solange die Wertschöpfung durch den Straßenverkehr (individuelle Mobilität) größer sein sollte als bei anderen industriellen Emittenten, solange ist es richtig, dass die Emissionen nicht im Straßenverkehr sondern bei anderen Emittenten reduziert werden. Die dadurch erreichten Einsparungen stünden dann anderen ebenfalls wichtigen gesellschaftliche Aufgaben (Bildung, Forschung, Infrastruktur, Soziales usw.) zur Verfügung. **Dies ist volkswirtschaftlich sinnvoll und im Allgemeinwohlinteresse.**

Durch die vorgeschlagene Einbeziehung des Straßenverkehrssektors in das EU-ETS würden insgesamt für die **deutsche Volkswirtschaft Zusatzkosten** entstehen

- beim **Beispiel 1** von lediglich ca. 1,4 Mrd. €/a, wobei allerdings ca. 1,1 Mrd.€ zusätzliche EUA-Versteigerungserlöse für den Bundeshaushalt anfielen und die **Netto-Belastung der deutschen Volkswirtschaft somit nur ca. 0,3 Mrd. €/a** betragen würde;

- beim **Beispiel 2** von Netto-Kosten von nur ca. **2–3 Mrd. €/a**.

Dem gegenüber entstehen bei dem von den Parteivorsitzenden von CDU/CSU/SPD beschlossenen Subventionspaket (entspricht Klimaschutzleistung von Beispiel 1) nach Medienberichten Zusatzkosten von mehr als 10 Mrd. €. Diese Zahl ist aber nicht nachvollziehbar, da die Zusatzkosten durch die Subventionen an Betreiber der stillzulegenden Braunkohlekraftwerke (beschönigend „kostenbasierte Vergütung“ genannt) erst noch von der Bundesregierung mit diesen ausgehandelt werden muss.

Nur für die zusätzliche Subventionierung von KWK-Anlagen und Effizienzmaßnahmen im Gebäudebereich, in den Kommunen und in der Industrie sowie bei der Deutschen Bahn AG sind die Zusatzkosten beziffert worden; und zwar betragen dort die spezifischen Kosten

- **bei der KWK-„Förderung“ 125 €/t CO₂ und**

- **bei den Effizienzmaßnahmen sogar 211 €/t CO₂!**

Allein für die dadurch erhoffte Emissionsminderung von lediglich 9,5 Mio. t CO₂/a betragen die **Zusatzkosten zusammen 1,7 Mrd. €/a** und sind damit fast 6-mal so hoch wie die Kosten des bvek-Vorschlages für 22 Mio. t CO₂/a. Und dabei ist die Emissionsminderung noch nicht einmal wirklich abgesichert wie beim bvek-Vorschlag.

Auch für das **Beispiel 3 – EU-weite Einbeziehung des Straßenverkehrssektors** sind auf der bvek-Tagung Kostenbetrachtungen dargestellt wurde. So hat das ZEW zusammen mit dem Massachusetts Institute of Technology berechnet, dass dieselbe Klimaschutzleistung, die auf EU-Ebene durch Verschärfung der CO₂-Emissionsgrenzwerte bei den PKW-Neuwagen bis 2025 erreicht würden, durch alternative Einbeziehung des Straßenverkehrs in das EU-ETS mit **40 – 60 Mrd. €/a weniger Kosten für die EU-Volkswirtschaften** erreicht werden kann.

4. Klimaschutzpolitik der Bundesregierung nicht im Allgemeinwohlinteresse

Die derzeitige Klimaschutzpolitik der Bundesregierung wird höhere Kosten als nötig verursachen, und zwar in Höhe von mehreren Milliarden Euro/Jahr. Sie ist daher nicht im Interesse des Allgemeinwohls. Die Bundesregierung und die sie tragenden politischen Parteien sollten schnellstmöglich ihre Positionen überdenken und nicht länger versuchen, (bewusst oder unbewusst) Klimaschutz möglichst teuer zu machen. Andernfalls werden sie nicht nur selbst bei der Bevölkerung an Zustimmung verlieren, sondern - viel schlimmer - generell die Bereitschaft der Mehrheit der Bevölkerung zur Unterstützung der notwendigen Klimaschutzanstrengungen wird sinken!