

Entgegen der Behauptung des BMU ist die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS sehr wohl EU-rechtlich kurzfristig möglich

Berlin, den 19. Mai 2019

In einem Anfang Mai vom BMU verbreitetem Papier ohne Datum wird behauptet, dass die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS

- 1) ohne eine Änderung der EU-ETS-Richtlinie nicht möglich sei,
- 2) wirksamen Klimaschutz im Verkehrssektor gefährde und
- 3) zu einer erheblichen Mehrbelastung des Energie- und Industriesektors führe.

Alle drei Behauptungen sind schlicht unwahr und verdrehen die Tatsachen in das genaue Gegenteil.

Zu 1) Zur Einbeziehung des Verkehrssektors muss die EU-ETS-Richtlinie keineswegs geändert werden!

Das BMU behauptet wahrheitswidrig, dass die Einbeziehung des nationalen Verkehrssektors in das EU-ETS mit einer eigenständigen Entscheidung eines Mitgliedsstaates gemäß Artikel 24 der EU-ETS-Richtlinie wegen einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom Januar 2017 nicht mehr möglich sondern dazu eine Änderung der EU-ETS-Richtlinie erforderlich sei.

Das BMU räumt zwar selbst ein, dass der EuGH in der benannten Entscheidung sich überhaupt nicht mit dem Artikel 24 befasst und dazu auch keinerlei Äußerungen gemacht hat. Der EuGH hat lediglich eine Detailregelung in einer von der EU-Kommission erlassene Rechtsverordnung geprüft und ist zum Ergebnis gekommen, dass die EU-Kommission dabei ihre Kompetenzen überschritten hat. Das BMU behauptet, dass der EuGH geurteilt hätte, dass die EU-Kommission mit der Detailregelung den Emissionsbegriff der Richtlinie erweitert habe, indem es auch „Tätigkeiten in Anlagen, die nicht zu unmittelbaren Freisetzungen von Treibhausgasen führen“, in den Geltungsbereich des EU-ETS einbezogen habe. Damit werde aber eine wesentliche Regelung der Richtlinie verändert. Die EU-Kommission dürfe mit einer von ihr erlassenen Rechtsverordnung aber nur „nicht wesentliche“ Änderungen der Richtlinie vornehmen.

Das BMU behauptet ferner, dass das „wirklich Bahnbrechende“ an dem EuGH-Urteil sei, dass dieses Verbot der Erweiterung des Emissionsbegriffes für die gesamte EU-Richtlinie und damit auch für deren Artikel 24 gelten würde. Das BMU behauptet also, dass auch die zusätzliche Tätigkeit gemäß Artikel 24 nur eine solche sein dürfe, die zur unmittelbaren Freisetzung von Treibhausgasen führe. Eine nur „mittelbare“ Freisetzung, wie sie bei dem die Debatte zur Einbeziehung des Verkehrssektors dominierenden Vorschlag bei den Kraftstoffbereitstellern (Up-Stream Ansatz) gegeben sei, sei daher unzulässig. Und schließlich behauptet das BMU, dass aber auch die Einbeziehung der Kraftfahrzeuge bzw. deren Betreiber, die unbestreitbar unmittelbar CO₂ emittieren, nicht einbezogen werden könnten, weil der Anlagenbegriff der Richtlinie nur ortsfeste Anlagen umfasse und dieser Anlagenbegriff Bestandteil der Begriffsbestimmung für „Emissionen“ sei. Die Einbeziehung des Verkehrssektors sei daher durch das EuGH-Urteil generell EU-rechtlich unzulässig geworden.

Das „wirklich Bahnbrechende“ ist aber nicht das EuGH-Urteil, sondern lediglich die Dreistigkeit, mit der das BMU hier eine völlige Rechtsverdrehung vornimmt.

Denn der EuGH sagt nur, dass die EU-Kommission eine wesentliche Erweiterung des Emissionsbegriffes und damit des Geltungsbereiches der EU-Richtlinie nicht mit dem Erlass einer Rechtsverordnung im Rahmen der sogenannten Komitologiebefugnis (Regelungsverfahren mit Kontrolle, d.h. Widerspruchsrecht durch EU-Rat und EU-Parlament) vornehmen kann.

Der Artikel 24 Abs. 1 regelt aber, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten sehr wohl eine wesentliche Erweiterung des Geltungsbereiches vornehmen können, in dem sie mit einer eigenständigen Entscheidung „den Handel mit Emissionszertifikaten gemäß dieser Richtlinie auf in Anhang I der Richtlinie nicht genannte Tätigkeiten und Treibhausgase ausweiten“ können. Eine nähere Definition der Art derartiger Tätigkeiten ist in der Richtlinie jedoch nicht enthalten. Es müssen lediglich „alle einschlägigen Kriterien, insbesondere die Auswirkungen auf den Binnenmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen, die Umweltwirksamkeit des EU-ETS und die Zuverlässigkeit des vorgesehenen Überwachungs- und Berichterstattungsverfahrens berücksichtigt werden“. Und die Kommission muss diese Erweiterung ferner in einem Rechtsakt billigen, zu dessen Erlass ihr Artikel 24 Abs. 1 gemäß Artikel 23 die Befugnis erteilt.

Das BMU behauptet nun, dass durch die o.a. Entscheidung des EuGH die Kommission der Erweiterung um Tätigkeiten nicht zustimmen dürfe, wenn diese Tätigkeiten „nicht zu unmittelbaren Freisetzung von Treibhausgasen führen“. Denn mit einer Zustimmung würde die Kommission den Emissionsbegriff der Richtlinie erweitern und dazu sei die Kommission ja gemäß dem EuGH-Urteil nicht befugt. Das ist aber eine völlig abwegige Interpretation der EuGH-Entscheidung des BMU und zwar aus drei Gründen:

Erstens erfolgt die Erweiterung des Geltungsbereiches der Richtlinie durch eine neue Tätigkeit gemäß Artikel 24 Abs. 1 und damit evtl. auch eine Erweiterung des Emissionsbegriffes ja nicht durch die Kommission sondern durch die Entscheidung des Mitgliedsstaates. Die Kommission stimmt in einem Rechtsakt nur zu.

Zweitens erfolgt entgegen der Behauptung des BMU dieser Zustimmungsrechtsakt nicht im Komitologieverfahren. Denn gemäß Artikel 23 bezieht sich die Widerspruchsmöglichkeit von Rat und EP ausdrücklich nur auf Rechtsakte der Kommission gemäß Artikel 24 Abs. 3, nicht aber auf den Rechtsakt der Kommission gemäß Artikel 24 Abs. 1 (auch nicht auf den gemäß Artikel 24 Abs. 2). Bezüglich des Rechtsaktes nach Artikel 24 Absatz 1 muss die Kommission lediglich nach Artikel 23 Absatz 4 vor dessen Erlass die von den Mitgliedsstaaten benannten Sachverständigen „konsultieren“ und gemäß Artikel 23 Absatz 5 den Rechtsakt nach seinem Erlass gleichzeitig dem Rat und dem EP übermitteln. Weder der EU-Rat noch das EU-Parlament (EP) können dem Zustimmungsrechtsakt widersprechen. Der Rechtsakt tritt mit Erlass sofort in Kraft.

Und wenn die EU-Richtlinie nun gemäß Artikel 24 Abs. 1 erweitert und ggf. dabei auch der Emissionsbegriff erweitert worden ist, dann ist die Kommission anschließend natürlich auch befugt, zu diesem so erweiterten Geltungsbereich der Richtlinie weitere Rechtsakte zu erlassen, insbesondere gemäß Artikel 24 Abs. 3 bzgl. der Überwachung von und Berichterstattung über Emissionen bezüglich der zusätzlichen Tätigkeit. Dies ist aber eine Kann- keine Muss-Vorschrift. Wie später dargelegt wird, dürfte ein solcher zusätzlicher Rechtsakt bei einer Erweiterung um den Verkehrssektor anders als bei einer evtl. Erweiterung um den bisher nicht erfassten Teil des Wärmesektors auch gar nicht zwingend erforderlich sein.

Drittens ist die Behauptung des BMU, dass von der zusätzliche Tätigkeit gemäß Artikel 24 Abs.1 die Emission der Treibhausgase zwingend unmittelbar ausgehen müsse, das genaue Gegenteil von dem, was die Generalanwältin bei der Begründung ihrer Schlussanträge dem EuGH u.a. wie folgt vorgebracht hat:

*„Allerdings tragen die DEHSt, die deutsche Regierung und die Kommission **zutreffend** vor, dass sich die Begriffsbestimmung in Art. 3 Buchst. b nicht auf „unmittelbare und unverzügliche“ Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre beschränke. Somit sei der Umstand, dass Treibhausgase erst einige Zeit nach ihrer Erzeugung in die Atmosphäre gelangten – und zwar möglicherweise außerhalb der Anlage, aus der sie stammten – für ihre Einstufung als „Emission“ ohne Belang.“*

Da der EuGH den Anträgen der Generalanwältin vollumfänglich zugestimmt hat, ist davon auszugehen, dass auch der EuGH diese Aussage teilt. Wie das BMU daher zu seiner gegenteiligen Interpretation des EuGH-Urteils kommt, ist völlig schleierhaft.

Tatsächlich hat der EuGH die Detailregelung in der Verordnung nicht wegen „mittelbar oder unmittelbar“ für ungültig erklärt, sondern weil der größere Teil des weitergeleiteten CO₂ in der Empfänger-Anlage chemisch in einem Produkt dauerhaft gebunden und unbestreitbar überhaupt nicht emittiert wurde. Trotzdem sollte die Anlage, in der das CO₂ erzeugt wurde, dafür Emissionsrechte abgeben. Daraus nun die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Erweiterung des EU-ETS um den Verkehrssektor mit der Up-Stream Ansatz, also mit der Verpflichtung der Kraftstoffbereitsteller zur Abgabe von ETS-Emissionsrechten unrechtmäßig wäre, weil das CO₂ von diesen nicht „unmittelbar“ sondern nur „mittelbar“ von den Kraftfahrzeugen emittiert würde, ist geradezu abenteuerlich.

Vorsorglich behauptet das BMU dann noch, dass aber auch die Erweiterung des ETS um den Verkehrssektor mit dem Down-Stream Ansatz, also mit der Verpflichtung der Kraftfahrzeugbetreiber zur Abgabe von ETS Emissionsrechten ebenfalls unzulässig sein könnte, da der Anlagenbegriff gemäß Artikel 3 e) der ETS-Richtlinie nur ortsfeste Anlagen definiert und dieser Anlagenbegriff Bestandteil der Begriffsbestimmung für „Emissionen“ sei. Das BMU gibt aber zu, dass das EuGH-Urteil hierzu „keine belastbaren Festlegungen“ trifft. Tatsächlich aber umfasst die Definition „Emissionen“ gemäß Artikel 3 b) der ETS-Richtlinie sowohl die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Anlagen (des Industrie- und Energiesektors) als auch deren Freisetzung aus der Tätigkeit „Luftverkehr“. Die letztere Tätigkeit erfolgt nun unbestreitbar in „mobilen“ Anlagen mit der Bezeichnung Flugzeug. Auch der derzeitige Emissionsbegriff umfasst also bereits „ortsfeste“ und „mobile“ Anlagen. Warum eine zusätzliche Tätigkeit gemäß Artikel 24 Abs. 1 sich nur auf die erste Hälfte und nicht auch auf die zweite Hälfte der Definition von „Emissionen“ beziehen können soll, bleibt ebenfalls völlig schleierhaft.

Aus dem o.a. Urteil des EuGH wird der Anwendungsbereich des Artikels 24 und der Ermessenfreiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Art der Tätigkeit somit keineswegs eingeschränkt.

Daher war entgegen der weiteren Behauptung des BMU bei der Änderung der ETS-Richtlinie 2018 der Anwendungsbereich des Artikels 24 auch gar nicht „wieder so zu erweitern, dass auch nicht unmittelbar emittierende Tätigkeiten von der Richtlinie erfasst werden können“. Deshalb bedurfte es auch keiner entsprechenden Forderung in den Standpunkten des Rates oder des EP.

Das BMU verschweigt hier ferner, dass es aber durchaus Forderungen seitens des EP gab, den Geltungsbereich des Artikel 24 zu verändern, nämlich den Geltungsbereich einzuschränken, und zwar dahingehend, dass die Erweiterungsentscheidung durch einen Mitgliedsstaat nicht wie bisher jederzeit sondern nur zu Beginn einer Verpflichtungsperiode getroffen werden können sollte. Dieser Forderung ist aber nicht entsprochen worden und so der Geltungsbereich des Artikel 24 ausdrücklich nicht eingeschränkt worden. Die Mitgliedsstaaten können weiterhin eine Erweiterungsentscheidung jederzeit treffen.

Vom BMU aber offenbar gar nicht erkannt und problematisiert ist eine andere ungeklärte Rechtsfrage. Kann der Geltungsbereich der Richtlinie auch auf eine Tätigkeit ausgeweitet werden, mit der gar kein CO₂ erzeugt wird? Denn mit der Inverkehrbringung von Kraftstoffen entsteht ja gar kein CO₂ und mit dem Kraftstoffhandel wird somit auch kein CO₂ weitergeleitet. Das CO₂ wird erst bei der bestimmungsgemäßen Verwendung des Kraftstoffes in den Motoren der Kraftfahrzeuge erzeugt und dann unmittelbar emittiert. Diese rechtliche Unsicherheit kann aber umgangen und eine Einbeziehung des Verkehrssektors mit dem Up-Stream-Ansatz trotzdem rechtssicher gestaltet werden, wenn

Deutschland in einem Klimaschutz-Gesetz folgende Ausgestaltung vornimmt und folgende rechtliche Verpflichtungen eingeführt werden:

1. Ein Verkäufer von Kraftstoffen wird verpflichtet, entsprechend der Menge an CO₂, die bei der Verbrennung seiner verkauften Kraftstoffe emittiert wird, Emissionsrechte des EU-ETS zu kaufen und mit den Kraftstoffen zusammen an den Käufer zu verkaufen. Die Menge der Emissionsrechte und deren Preis sind dabei gesondert in der Rechnung auszuweisen.
2. Ein Käufer von Kraftstoffen wird verpflichtet, mit dem Kauf der Kraftstoffe auch zugleich vom Verkäufer eine Menge an Emissionsrechten des EU-ETS zu kaufen, die der Menge an CO₂ entspricht, die bei der Verbrennung der Kraftstoffe emittiert werden.
3. Ein Käufer von Kraftstoffen, der die Kraftstoffe nicht weiterverkauft, sondern in seinem Kraftwagen durch Verbrennung verbraucht und dadurch CO₂ emittiert, wird verpflichtet, die beim Kauf der Kraftstoffe mitgekauften Emissionsrechte des EU-ETS an die zuständige Behörde abzugeben, d.h. auf das nationale deutsche Löschungskonto im Unionsregister zu transferieren. Er wird verpflichtet diese Abgabe aber nicht persönlich direkt vorzunehmen, sondern dazu den Erstverkäufer der Kraftstoffe, d.h. den Inverkehrbringer der Kraftstoffe auf der ersten Handelsstufe (das sind die Betreiber der Kraftstoff-Zolllager), damit zu beauftragen.
4. Der Erstverkäufer der Kraftstoffe, also der Betreiber eines Kraftstoff-Zollagers, wird verpflichtet, im Auftrag der Verbraucher seiner verkauften Kraftstoffe eine Menge an Emissionsrechten des EU-ETS, die der Menge des CO₂ entspricht, die bei der Verbrennung der verkauften Kraftstoffe emittiert wird, auf das nationale deutsche Löschungskonto im Unionsregister zu transferieren. Der Betreiber eines Zolllagers wird verpflichtet, dazu im Unionsregister ein Personenkonto einzurichten, auf das einerseits die von ihm gekauften und mit dem Verkauf der Kraftstoffe weiterverkauften Emissionsrechte transferiert werden und von dem er andererseits diese Emissionsrechte im Auftrag der Verbraucher seiner verkauften Kraftstoffe auf das nationale deutsche Löschungskonto im Unionsregister transferiert. Der Transfer auf das Löschungskonto ist jeweils für ein Kalenderjahr bis Ende April des Folgejahres vorzunehmen. Der Betreiber eines Kraftstoff-Zolllagers kann dazu aber auch ein Konto im Unionsregister eines Gesellschafters benutzen oder mit anderen Betreibern von Kraftstoff-Zolllagern ein gemeinsames Personenkonto im Unionsregister einrichten, um die Kontoführungskosten zu minimieren.
5. Der Betreiber eines Zolllagers wird ferner verpflichtet, im Rahmen seiner monatlichen Energiesteueranmeldungen auch die von den zu versteuernden Kraftstoffen bei ihrer Verbrennung entstehenden CO₂-Emissionen zu berichten.
6. Die Hauptzollämter, die für die Entgegennahme und Kontrolle der Energiesteueranmeldungen der Betreiber von Kraftstoff-Zolllagern zuständig sind, werden verpflichtet, die Formulare für die monatlichen Energiesteueranmeldungen um zwei Spalten zu ergänzen, und zwar um eine Spalte mit den spezifischen CO₂-Emissionsfaktoren der unterschiedlichen Kraftstoffe, die ihnen die DEHSt des Umweltbundesamtes mitteilt, und um eine Spalte zum Eintrag der sich aus der Menge der Kraftstoffe und deren jeweiligen Emissionsfaktoren ergebenden CO₂-Menge. Die Hauptzollämter werden verpflichtet, die Korrektheit der Eintragungen der Betreiber der Zolllager zu prüfen und erforderlichenfalls Korrekturen von den Betreibern zu verlangen.
7. Die Hauptzollämter werden verpflichtet, die im Rahmen der monatlichen Energiesteueranmeldungen mitgeteilten und für korrekt befundenen CO₂-Emissionen zu einer Kalenderjahresmenge zusammenzufassen und diese Jahresmenge an CO₂-Emissionen bis Ende März des Folgejahres der DEHSt mitzuteilen.
8. Die DEHSt des Umweltbundesamtes wird verpflichtet, den Hauptzollämtern die spezifischen CO₂-Emissionsfaktoren für die verschiedenen Kraftstoffe mitzuteilen. Die DEHSt wird ferner

verpflichtet, die Mitteilungen der Hauptzollämter über die von den Betreibern der Zollager gemeldeten CO₂-Jahresmengen entgegenzunehmen und zu prüfen, ob die Betreiber der Zolllager die den Meldungen entsprechende Menge an Emissionsrechten rechtzeitig auf das nationale Löschungskonto im Unionsregister transferiert haben. Ein nicht ausreichender und/oder verspäteter Transfer wird von der DEHSt genauso sanktioniert wie ein nicht ausreichender und/oder verspäteter Transfer von Emissionsrechten von Betreibern von ortsfesten Anlagen, die unter das TEHG fallen.

Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung einer so ausgestalteten Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS ist somit festzustellen:

- Verpflichtet zu Abgabe von Emissionsrechten wird derjenige, dessen Tätigkeit zur Erzeugung von CO₂ und dessen unmittelbaren Emission führt. Aus Praktikabilitätsgründen erfolgt die Abgabe aber nicht persönlich sondern durch einen von ihm Beauftragten. Dies ist mit dem EU-Recht vereinbar, denn weder die ETS-Richtlinie noch das EuGH-Urteil noch sonst eine EU-Verordnung schreiben vor, dass die Abgabe der Emissionsrechte persönlich zu erfolgen habe und nicht durch einen Beauftragten vorgenommen werden kann. Der Verpflichtete trägt im vollen Umfang die finanziellen Belastungen des erforderlichen Kaufs von ETS-Emissionsrechten. Für den Beauftragten entstehen dabei keinerlei Kosten. Damit sind die Zielsetzungen der ETS-Richtlinie voll gewahrt.
- Jede natürliche und juristische Person kann jederzeit ein Personenkonto im Unionsregister eröffnen und von dem Konto ETS-Emissionsrechte auf das nationale Löschungskonto transferieren. Der Transfer kann mit Anmerkungen versehen werden, insbesondere in wessen Auftrag der Transfer erfolgt. Die Eintragungen sind von der DEHSt einsehbar. Die Einrichtung von eigenen Personenkonten im Unionsregister durch die Betreiber der Kraftstoff-Zolllager als auch die Abgabe von Emissionsrechten über Gemeinschafts-Konten sind daher problemlos ohne eine Änderung der EU-Registerverordnung möglich.
- Die Überwachungs- und Berichtserstattungsregeln werden aus Praktikabilitätsgründen an ortsfesten Anlagen durchgeführt. Wie bei den ortsfesten Anlagen, die unter das TEHG fallen, werden die Emissionen nicht bei den Verbrennungsanlagen selbst gemessen, sondern über die verbrauchten Energieträger und ihren spezifischen Emissionsfaktoren ermittelt. Die Überwachungs- und Berichtserstattungsregeln werden bereits derzeit hinsichtlich der Ermittlung der Verkehrsemissionen als Teil der Nicht-ETS-Emissionen angewandt und werden von der EU als hinreichend genau anerkannt. Sie werden im Wesentlichen unverändert vom Nicht-ETS-Bereich in den ETS-Bereich übernommen und bedürfen daher keines zusätzlichen Rechtsaktes der Kommission gemäß Artikel 24 Abs. 3 der ETS-Richtlinie.

Es ist daher nicht zu erkennen, aus welchen EU-rechtlichen Gründen eine so gestaltete Erweiterung des EU-ETS um den deutschen Verkehrssektors unzulässig sein und nicht kurzfristig innerhalb weniger Monate in Kraft treten können sollte.

Sicherlich wäre es mit deutlich weniger Aufwand für die DEHSt verbunden, wenn die Betreiber von Kraftstoff-Zolllagern im Unionsregister Anlagen-Konten einer eigenen Kategorie einrichten könnten, da dann die „händische“ Zusammenführung der Meldungen der Hauptzollämter und der Abgabe-Transfers und deren Kontrolle durch die DEHSt wie bei den normalen ETS-Anlagen automatisiert werden könnte. Aber dazu ist eine Änderung der EU-Registerverordnung im Komitologie-Verfahren erforderlich. Es ist zwar nicht ersichtlich, warum dem der EU-Rat oder das EP widersprechen sollten, würde aber in jedem Fall eine kleine zeitliche Verzögerung der Umsetzung bedeuten. Es sollte daher zwar eine entsprechende Ergänzung der Registerverordnung angestrebt werden, bis zu einer entsprechenden Änderung aber der Weg über die Einrichtung der Personenkonten gegangen werden.

Ansonsten ist für die Umsetzung einer so gestalteten Erweiterung des EU-ETS um den Verkehrssektor nur ein vernachlässigbarer zusätzlicher Aufwand erforderlich. Eine zusätzliche Tätigkeit entsteht weder beim Kraftwagenfahrer noch im Kraftstoffhandel. Die Administration bei den Hauptzollämtern kann weitgehend automatisiert erfolgen. Lediglich die Betreiber von Kraftstoff-Zolllagern haben ein zusätzliches Produkt einzukaufen (ETS-Emissionsrechte) und dieses im Auftrag ihrer Kunden auf ein Behördenkonto zu transferieren. An keiner Stelle der neuen Verpflichtungskette entsteht ein Zusatzaufwand, der zwingend einen einzigen zusätzlichen Arbeitsplatz erforderlich machen würde.

Das System ist vergleichbar mit der Abführung der Kraftstoffenergiesteuer, die der Kraftfahrer zwar beim Tanken mitbezahlt, aber nicht selbst an das Finanzamt überweist, sondern dies aus Praktikabilitätsgründen gesammelt über den Handel vom Kraftstoff-Zolllager vorgenommen wird.

Auch für den deutschen Kraftfahrer würde dies bei dem derzeitigen Preisniveau der ETS-Emissionsrechte nur eine geringfügige Belastung von ca. 5-6 Cent pro Liter Kraftstoff ausmachen.

Mit den vorstehenden acht Regelungsinhalten eines Klimaschutzgesetzes wird aber noch keine Aussage darüber getroffen, ob auch gemäß Artikel 24 Abs. 2 der EU-ETS-Richtlinie die EU-Kommission Deutschland die zusätzliche Ausgabe von ETS-Emissionsrechten genehmigen sollte.

Grundsätzlich wäre dies bis zur maximalen Höhe der Verkehrsemissionen ohne Beeinträchtigung der Umweltwirksamkeit des EU-ETS möglich. Entsprechend würden höhere Erlöse aus der Versteigerung der zusätzlichen ETS-Emissionsrechte entstehen. Da dann aber gemäß Artikel 10 Nr. 1 (b) der Effort-Sharing-Regulation (ESR), die den Nicht-ETS-bereich regelt, die Zuweisungen an Emissionsrechten des Nicht-ETS-Bereiches (in der ESR Emissionszuweisungen genannt) entsprechend gekürzt werden, würde für Deutschland keine Netto-Entlastung bei seiner EU-rechtlichen Verpflichtung zur Reduzierung seiner Nicht-ETS-Emissionen resultieren. Es würde weiterhin ein Zukaufbedarf an Nicht-ETS-Emissionsrechten verbleiben, sowohl für die Verpflichtungsperiode bis 2020 als auch für die Periode 2021 bis 2030. Für Deutschland könnte es daher sinnvoller sein, nur in dem Umfang neue ETS-Emissionsrechte auszugeben, wie Emissionsrechtezuweisungen zur Pflichterfüllung im Nicht-ETS-Bereich nicht benötigt werden. Deutschland könnte dadurch möglicherweise generell die Notwendigkeit eines Zukaufs von Nicht-ETS-Emissionsrechten vermeiden.

Aber auch wenn die Überführung des Verkehrssektors nicht schon ab 2020 sondern erst ab 2021 in Kraft treten würde, könnte Deutschland ein Zukaufbedarf für die Periode bis 2020 vermeiden. Deutschland könnte dann nämlich mit einem anderen EU-Staat, der in der Periode bis 2020 einen Überschuss an Nicht-ETS-Emissionsrechten hat, einen **kostenlosen** Leihvertrag abschließen. Der andere EU-Staat „leiht“ aus seinem Überschuss die Deutschland zur Pflichterfüllung bis 2020 fehlende Menge und Deutschland gibt diese Menge aus seinem Überschuss in der Periode 2021-2030 wieder zurück. Dies wäre auch ohne „Leihgebühr“ für viele andere EU-Staaten attraktiv, denn deren Rechteüberschuss bis 2020 würde sonst verfallen. Nur einige osteuropäische Staaten können in sehr begrenztem Umfang Nicht-ETS-Emissionsrechte der Periode bis 2020 in die nächste Periode mitnehmen.

In jedem Fall entstünde bei einer Überführung des Verkehrssektors in das EU-ETS eine Entlastung des Bundeshaushaltes in Höhe von mehreren Milliarden Euro pro Jahr, entweder durch höhere Versteigerungserlöse oder durch geringere Zukaufkosten oder auch durch beides gleichzeitig.

Zu 2) Die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS gefährdet keinen wirksamen Klimaschutz, sondern schafft erstmals wirksamen und zugleich kosteneffizienten Klimaschutz auch im Verkehrssektor

Aber selbst wenn eine Einbeziehung des Verkehrssektors rechtlich möglich wäre, plädiert das BMU dafür, dies nicht zu verfolgen. Das BMU behauptet, dass damit kein ausreichender Klimaschutzanreiz gegeben wäre und die Existenz bereits bestehender angeblich wirksamer Regulierungen des Verkehrssektors gefährdet würde. Auch hier stellt das BMU die Realitäten völlig auf den Kopf.

Wenn denn das vom BMU gelobte derzeitige Policy-Mix im Verkehrssektor tatsächlich so klimaschutzwirksam wäre, warum sind dann die CO₂-Emissionen des Verkehrssektors in den letzten 10 Jahren so stark gestiegen, dass Deutschland deshalb sowohl seine EU-Verpflichtungen zur Reduzierung seiner Nicht-ETS-Emissionen als auch sein eigenes nationales Klimaschutzsonderziel für 2020 deutlich nicht einhalten können?

Weil in Wirklichkeit die vom BMU in seinen seit mehr als 10 Jahren aufgestellten diversen Klimaschutzplänen enthaltenen Policy-Mix-Maßnahmen nie die prognostizierten Klimaschutzwirkungen erbracht haben, sondern diese immer viel niedriger waren. Insbesondere auch die tatsächlichen Klimaschutzwirkungen der vom BMU jetzt genannten drei Instrumente für den Verkehrssektor (CO₂-Emissionsstandards der EU für den Flottenverbrauch der Fahrzeughersteller, Beimischungspflicht von Bio-Kraftstoffen der Kraftstofflieferanten, Kraftstoffenergiesteuern für die Fahrzeugnutzer) waren viel zu gering, um den absoluten Emissionsanstieg durch das gestiegene Verkehrsaufkommen ausgleichen zu können. Dem Klimawandel ist es aber egal, ob der mit einer komplizierten Formel berechnete spezifische CO₂-Emissionwert einer Fahrzeugflotte geringer geworden ist, wieviel Bio-Kraftstoffe beigemischt oder wieviel Kraftstoffenergiesteuern gezahlt wurden. Dem Klima interessiert nur, wie viel CO₂ absolut emittiert worden ist.

Besonders entlarvend ist hier, dass das BMU ein viertes Instrument, nämlich die Subventionierung von Elektrofahrzeugen, gar nicht erst anführt. Von den „geplanten“ eine Million E-Autos bis 2020 sind bisher erst kümmerliche ca. 4 % auf der Straße. Das war wohl selbst dem BMU zu peinlich. Zudem hat erst vor kurzen Prof. Dr. Sinn vom Ifo-Institut zu Recht darauf hingewiesen, dass die E-Autos mit einem „Kohlemotor“ fahren, da der von ihnen geladene Strom im Wesentlichen von Kohlekraftwerken erzeugt wird.

Wie verhält es sich dagegen mit der Klimaschutzwirkung durch eine Erweiterung des ETS um den Verkehrssektor?

Das BMU behauptet zunächst, dass generell „der Emissionshandel als alleiniges Instrument“ die für die Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens notwendige Transformation der Wirtschaft nicht leisten könne, da das von ihm ausgehende Preissignal zu gering sei, um die technologischen Innovationen anzureizen, die zur Einhaltung der Klimaschutzziele in zehn Jahren benötigt werden. Insbesondere im Verkehrssektor sei „der an der Zapfsäule resultierende Preisanstieg“ wegen der hohen Grenzvermeidungskosten im Verkehrssektor dazu zu gering.

Das BMU ignoriert dabei wissentlich, dass die Klimaschutzwirkung eines Systems handelbarer Emissionsrechte generell nicht von der Höhe des Emissionsrechtpreises abhängt, sondern **ausschließlich** von der Menge an Emissionsrechten, die dem System durch eine rein politische Entscheidung zur Verfügung gestellt wird. Der daraus resultierende Marktpreis der Emissionsrechte gibt lediglich den unter das System fallenden Emittenten die Orientierung, wer von ihnen die notwendigen Emissionsreduktionen vornehmen soll. Aus wirtschaftlichem Eigeninteresse werden diese Reduktionen nur diejenigen jeweils in dem Umfang vornehmen, wie die damit verbundenen Grenzvermeidungskosten niedriger sind als der Marktpreis. Damit wird erreicht, dass die politisch vorgegebe-

nen Klimaschutzziele mit geringstmöglichen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten eingehalten werden. Und dadurch entstehen zugleich auch die geringstmöglichen gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsverluste. Das Eigeninteresse der Emittenten führt so zum Allgemeinwohlinteresse. Greift der Staat in diesen marktwirtschaftlichen Regelungsprozess ein und zwingt einige Emittenten mit höheren Grenzvermeidungskosten Emissionen zu reduzieren, würden sich die Gesamtkosten und damit die Wohlstandsverluste erhöhen, ohne dass sich die Emissionen verringern.

Solange die Grenzvermeidungskosten für Reduktionsmaßnahmen im Verkehrssektors höher sind als der Marktpreis für die EU-ETS-Emissionsrechte, solange wäre es daher auch im Allgemeinwohlinteresse, dass diese Maßnahmen **nicht** vorgenommen werden. Die Klimaschutzwirkung der Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS entsteht nämlich nicht durch eine mehr oder weniger große Verteuerung der Kraftstoffe an den Tankstellen, sondern dadurch, dass die CO₂-Emissionen des Verkehrs in ein Regelungssystem einbezogen werden, in dem die Emissionen mengenmäßig begrenzt sind und diese Begrenzung auch absolut sicher eingehalten wird. Emittieren die Kraftfahrzeuge mehr CO₂ und verbrauchen entsprechend mehr ETS-Emissionsrechte, können die anderen Emittenten nur entsprechend weniger Treibhausgase emittieren und umgekehrt. Wenn in der Vergangenheit die CO₂-Emissionen des deutschen Verkehrssektors gestiegen sind, sind zugleich auch immer die gesamten Treibhausgasemissionen der EU mitgestiegen. Dies gilt auch gegenwärtig noch. Würden nach Einbeziehung des deutschen Verkehrssektors in das EU-ETS dessen CO₂-Emissionen steigen, würden dagegen die Treibhausgasemissionen der EU um kein einziges Gramm mehr ansteigen.

Entgegen der Behauptung des BMU würden dabei sehr wohl die klimapolitischen Ziele der EU der nächsten zehn Jahre gesichert eingehalten. Denn bei der Marktpreisbildung der Emissionsrechte geht nicht nur deren aktuelle Knappheit ein sondern auch die erwartete zukünftige Knappheit. Dies beweist die Entwicklung der Preisbildung der ETS-Emissionsrechte. Würde nur die aktuelle Knappheit den Preis bestimmen, hätten die Emissionsrechte auch heute noch einen Preis von Null. Denn derzeit sind ca. 1,6 Milliarden Emissionsrechte mehr im ETS verfügbar (im Umlauf) als die Emittenten zur aktuellen Pflichterfüllung benötigen. Die ETS-Emissionsrechte sind aktuell also gar nicht „knapp“.

Das dennoch der Marktpreis bis Ende 2017 zwischen ca. 4-8 Euro und danach auf einen Bereich von 20-27 Euro gestiegen ist, lag daran, dass die rechtlich fixierte ständig bis 2030 steigende Knappheit mitberücksichtigt wurde und diese Anfang 2018 durch Änderungen der EU-ETS-Richtlinie deutlich erhöht wurde. Entgegen der Behauptung des BMU wurden dadurch nicht nur „die nächst anstehenden Minderungsmaßnahmen oder kurzfristig amortisierende Modernisierungen“ angereizt, sondern alle im Zeitverlauf bis 2030 von den Emittenten für notwendig gehaltenen Maßnahmen. Das schließt auch die Entwicklung von zukünftig benötigten technologischen Entwicklungen ein, allerdings nur solcher, die sich an den zukünftigen Knappheitspreisen und ihren Bedarfszeiträumen orientieren.

Das BMU behauptet aber nun gerade, dass das ETS dies nicht ausreichend und nicht rechtzeitig leisten könne und deshalb zusätzliche staatliche Maßnahmen, d.h. der vom BMU gelobte Policy-Mix, notwendig sei. Das BMU hat also die Hybris, besser als die betroffene Wirtschaft zu wissen, welche technologischen Entwicklungen und wann diese zukünftig benötigt werden. Diese Hybris war zwar tendenziell schon immer etwas im BMU vorhanden. Seit dem Amtsantritt des derzeitigen beamteten Staatssekretärs hat sich diese Hybris aber deutlich verstärkt.

In einer Hinsicht hat das BMU allerdings Recht: Wenn der Verkehrssektor in das EU-ETS überführt würde, wäre der Policy-Mix „gefährdet“. Alle sonstigen staatlichen Eingriffe in den Verkehrssektor hätten dann nämlich überhaupt keine Klimaschutzwirkung mehr. Denn in dem Umfang, wie diese die Verkehrsemissionen tatsächlich reduzieren, würde der Verkehr weniger ETS-Emissionsrechte nachfragen, der Preis der ETS-Emissionsrechte würde tendenziell sinken und einige ETS-Anlagen von Industrie und Energie würden dann mehr ETS-Emissionsrechte kaufen und entsprechend mehr

emittieren. Die Gesamtemissionen aus Industrie, Energie und Verkehr blieben gleich. Die Existenz des Policy-Mix und insbesondere dessen Fortentwicklung gemäß dem BMU-Klimaschutzgesetzentwurf mit seinen Sektorzielen ließe sich nicht mehr rechtfertigen, genauso wenig, wie die von der Verkehrskommission kürzlich vorgeschlagenen Eingriffe in den Verkehrssektor. Die Kosten hierfür könnten eingespart und für andere gesellschaftlich ebenfalls wichtige Aufgaben eingesetzt werden. Darauf hatte im Grundsatz übrigens auch der Weltklimarat (IPCC) bereits in seinem Weltklimabericht von 2014 ausdrücklich hingewiesen. Bezeichnender Weise hatte das BMU diesen Bericht damals in seiner deutschen Zusammenfassung nur verfälscht veröffentlicht.

Wenn der deutsche Verkehrssektor in das EU-ETS überführt würde, würde das also nicht einen wirkungsvollen Klimaschutz gefährden, sondern nur die weitere Aufblähung der BMU-Bürokratie, womöglich sogar Forderungen nach deren Abbau auslösen.

Zu 3) Die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS würde zu keiner nennenswerten Mehrbelastung des deutschen Industrie- und Energiesektors führen

Das BMU behauptet schließlich, dass durch die Einbeziehung des deutschen Verkehrssektors in das EU-ETS die „Minderungslast des Verkehrs“ auf den deutschen Energie- und Industriesektor „abgewälzt“ würde. Dazu behauptet es zunächst, dass die Gesamtmenge an ETS-Emissionsrechten „anhand einer gewissen Basisperiode angepasst und anschließend jährlich um den Linearen Kürzungsfaktor reduziert“ würde. Da die Emissionen des Verkehrssektors weniger stark sinken würden, ergäbe sich daraus, dass der Verkehrssektor eine immer größere Menge an ETS-Emissionsrechten „aus dem ursprünglich für die Energie und Industrie vorgesehenem Budget herauskaufen müsste“. Dies würde die Minderungslast für die Sektoren Industrie und Energie erhöhen und zwangsläufig zu stark steigenden Emissionsrechteteilen führen. „Je mehr Mitgliedsstaaten ihren Verkehrssektor ebenfalls in das EU-ETS einbeziehen, desto stärker fallen diese Effekte aus.“

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass auch das BMU offensichtlich davon ausgeht, dass auch andere EU-Staaten ihren Verkehrssektor in das EU-ETS einbeziehen würden, wenn Deutschland als Vorreiter vorangeht. Das ist ein zweites Mal eine zutreffende Einschätzung des BMU.

Unzutreffend ist aber die Behauptung einer erheblichen Mehrbelastung des deutschen Energie- und Industriesektors. Wie bereits zu 1) erläutert, ist völlig offen, ob überhaupt und ggf. wieviel oder wie wenig ETS-Emissionsrechte zusätzlich ausgegeben würden. Dazu gibt es keinerlei Vorgaben der ETS-Richtlinie, außer dass die Umweltwirksamkeit des EU-ETS zu berücksichtigen ist und die EU-Kommission dies „gestatten“ muss. Die Kommission hat hierzu noch keinerlei eigene Position entwickelt. Es ist aber sicher davon auszugehen, dass die EU-Kommission nicht zustimmen würde, wenn die Umweltwirksamkeit des ETS verringert würde. Die maximale zusätzliche Menge an ETS-Emissionsrechten ist daher begrenzt auf die Höhe der derzeitigen und bis 2030 zu erwartenden CO₂-Emissionen des deutschen Verkehrssektors. Zunächst aber müsste Deutschland klären, was für Deutschland am sinnvollsten wäre. Je weniger zusätzliche ETS-Emissionsrechte Deutschland ausgeben möchte, umso mehr würde die Klimawirksamkeit des EU-ETS steigen und damit sicher auch die Bereitschaft der Kommission zuzustimmen. Alles Weitere ist völlig offen und mit der Kommission zu verhandeln. Die Behauptungen des BMU über die Anwendung „einer gewissen Basisperiode“ und des „Linearen Kürzungsfaktors“ sind reine Spekulation und keineswegs zwingend.

Richtig ist aber, dass sehr wahrscheinlich deutlich weniger ETS-Emissionsrechte zusätzlich ausgegeben werden, als der Verkehrssektor benötigen und nachfragen wird. Die Differenz würde der Verkehrssektor aber nicht den deutschen Energie- und Industriesektoren „wegkaufen“, sondern aus der derzeitigen Umlaufmenge von ca. 1,6 Milliarden ETS-Emissionsrechten gedeckt werden können.

Wenn sich die Umlaufmenge aber schneller reduziert, würden weniger Emissionsrechte in die Marktstabilitätsreserve überführt und in 2024 weniger Emissionsrechte daraus von Amtswegen gelöscht. Ein Teil der zusätzlichen Nachfrage des Verkehrssektors würde daher durch die geringere Löschung ausgeglichen. Dennoch dürften die Knappheit und damit der Preis der ETS-Emissionsrechte etwas steigen, aber keineswegs „zunehmend stark“, wie es das BMU behauptet.

Diese leichte Preiserhöhung würde aber nicht nur in Deutschland sondern in der gesamten EU wirksam werden. Anders als bei einer deutschen CO₂-Steuer könnten daher keine Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU auftreten. Außerdem würden die zusätzlichen Emissionsreduzierungen zum Ausgleich der verbleibenden zusätzlichen Nachfrage des Verkehrssektors in der gesamten EU erfolgen, und zwar bei den Emittenten mit den niedrigsten spezifischen Vermeidungskosten. Wenn die Selbstdarstellung der deutschen Industrie und dabei insbesondere der deutschen Chemie- und Stahlindustrie stimmt, dass sie bereits hoch effizient sind und nur noch hohe Vermeidungskosten haben, würden die Emissionsreduktionen also außerhalb Deutschlands stattfinden.

Der deutsche Energie- und Industriesektor hätte also gar keine „erhöhte Minderungslast“, wie das BMU behauptet. Er müsste lediglich leicht erhöhte Emissionsrechtepreise verkraften. Demgegenüber stünden Entlastungen des Bundeshaushaltes in Höhe mehrerer Milliarden Euro pro Jahr.

Jürgen Hacker, Berlin, 19. Mai 2019

Vorsitzender des Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz (bvek) e.V. 2005 - 2011 und 2014 - 4/2019 / www.bvek.de

Kontakt: hacker@bvek.de / Telefon 030-32900965 / Fax 030-32900969