



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

REX/531

CO₂-Märkte: Entstehung, Strukturierung und Herausforderungen für die europäische Industrie

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

CO₂-Märkte: Entstehung, Struktur und Herausforderungen für die europäische Industrie
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatlerin: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Beschluss des Plenums	20/02/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	24/07/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	17/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	220/0/1

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 **Der neue Deal für CO₂-Märkte**

- 1.1.1 Weltweit gibt es zahlreiche CO₂-Märkte, sodass das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) nicht isoliert funktioniert. Diese CO₂-Märkte sind unterschiedlich groß und folgen unterschiedlichen Regeln, weisen aber mit der Errichtung bestimmter Marktmechanismen zur Messung von CO₂- und anderen Treibhausgasemissionen (THG) und der Festlegung des Tonnenpreises gemeinsame Merkmale auf.
- 1.1.2 Die Europäische Kommission sollte diese lokalen CO₂-Märkte beobachten, um die besten Praktiken zu identifizieren, die bei der Überarbeitung des EU-EHS und der Energie-Richtlinie nützlich sein könnten. Um das CO₂-Grenzausgleichssystem kalibrieren zu können, welches auf Länder mit CO₂-Markt anders angewendet werden muss als auf Länder ohne CO₂-Markt, ist es wichtig, andere CO₂-Märkte zu kennen und zu verstehen.
- 1.1.3 Die anhaltende COVID-19-Pandemie darf weder auf europäischer noch auf internationaler Ebene den Klimaschutz ausbremsen. Das bedeutet, dass der europäische Grüne Deal gemäß dem vorgesehenen Zeitplan umgesetzt werden muss. Selbst geringste Verzögerungen rücken das Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050 weiter in die Ferne. Vor allem müssen die Konjunkturpakete auf das EU-Klimaziel und auf den europäischen Grünen Deal abgestimmt werden.
- 1.1.4 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) vertritt die Ansicht, dass mit der Annahme von Artikel 6 des Übereinkommens von Paris die Klimaschutzmaßnahmen nach 2020 gestärkt werden können. Deshalb ersucht der EWSA die Europäische Kommission, sich von den Mitgliedstaaten ein klares Mandat erteilen zu lassen, um auf der COP 26 im Jahr 2021 den erforderlichen Kompromiss für die Annahme der Leitlinien nach Artikel 6 zu erreichen.

1.2 **Regulierung des Handels zwischen CO₂-Märkten**

- 1.2.1 Verschiedene CO₂-Märkte in unterschiedlichen Gebieten führen zu unterschiedlich hohen CO₂-Preisen, die gegenwärtig von 1 bis über 30 USD/t CO₂ reichen. Das bedeutet, dass die bilateralen Handelsströme zwischen den einzelnen CO₂-Märkten solche Unterschiede über konkrete Mechanismen (Ausgleich, Anpassung usw.) für die energieintensivsten und handelsorientierten Sektoren (Stahl, Zement und andere) berücksichtigen müssen.
- 1.2.2 Die EU muss diese Frage der asymmetrischen CO₂-Preisniveaus prioritär behandeln. Es stehen verschiedene Optionen zur Verfügung, um diese Asymmetrie zu mäßigen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu schützen, wie die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten, die Verknüpfung des EU-EHS und CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen.
- 1.2.3 Der EWSA unterstützt die Politik des Grünen Deals und ersucht die Europäische Kommission, die unterschiedlichen Vorschläge wie geplant in den kommenden Monaten vorzulegen, darunter auch den Vorschlag für ein CO₂-Grenzausgleichssystem, das für die meisten CO₂-intensiven Sektoren in der EU eventuell faire Wettbewerbsbedingungen im Vergleich zu ihren

Konkurrenten von Drittmärkten in Ländern mit weniger ehrgeizigen Klimapolitiken bewirken könnte. Seine Wirksamkeit wird allerdings von den einschlägigen Durchführungsbestimmungen abhängen, und der EWSA wartet mit Spannung auf den Vorschlag der Kommission.

- 1.2.4 Das CO₂-Grenzausgleichssystem ist eine Gesetzgebungspriorität des aktuellen Mandats der Europäischen Kommission und der EWSA hat bereits zu den Überlegungen zur Gestaltung eines Instruments beigetragen, das mit den Regeln der WTO vereinbar, im Kampf gegen den Klimawandel effektiv und für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie nützlich ist¹. Gleichzeitig sollen über einen Konsultationsprozess, der auch einen Dialog über die Verfahren für die Messung und den Vergleich von CO₂-Emissionen und die besten verfügbaren Technologien beinhalten muss, Ausgleichsmaßnahmen von Drittländern verhindert werden.
- 1.2.5 Solche klimapolitischen Maßnahmen müssen aber auf jeden Fall Teil einer umfassenden globalen Politik sein, die auch Maßnahmen für die Industrie, den Zugang zu Finanzierung und Investitionen, Normungsbemühungen, FuE-Programme und Aus- und Fortbildungspolitiken einschließt, um in der EU den Übergang zu sauberen Technologien zu erleichtern.
- 1.2.6 Die Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU, die zu den stärksten Verzerrungen führen, sollten auf Ebene der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß schrittweise abgeschafft werden, wobei ein Teil der durch die Versteigerung von Emissionsrechten generierten Einnahmen für einen gerechten Übergang in den Kohleregionen zu verwenden ist. Diese Politik wird der EU dabei helfen, bei den bevorstehenden plurilateralen Verhandlungen der WTO über den Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe überzeugender aufzutreten.

2. Entstehung zahlreicher CO₂-Märkte weltweit und deren Merkmale

2.1.1 Begriffsbestimmungen

- 2.1.1.1 Die Bepreisung von CO₂-Emissionen ist eines der wichtigsten politischen Instrumente für die Senkung der THG-Emissionen. Gemäß Definition der Weltbank stellt die Bepreisung von CO₂-Emissionen ein Instrument dar, das die externen Kosten der THG-Emissionen erfasst – die Kosten der Emissionen, die der Allgemeinheit entstehen, wie Ernteeinbußen und Gesundheitskosten infolge von Hitzewellen und Trockenperioden sowie Sachschäden infolge von Überschwemmungen und Anstieg des Meeresspiegels – und über den Preis mit ihrem Ursprung verknüpft, normalerweise in Form eines Preises für das ausgestoßene Kohlendioxid.
- 2.1.1.2 Das Konzept der Bepreisung von CO₂-Emissionen kann im Rahmen seiner Umsetzung in eine Politik verschiedene Formen annehmen: CO₂-Steuer oder CO₂-Markt. Eine der häufigsten Formen ist ein System für den Emissionshandel. Wie die OECD erläutert, stellen Emissionshandelssysteme einen Beitrag zur wirtschaftlichen Effizienz dar, indem sie dort Emissionsreduktionen erleichtern, wo sie am billigsten erzielt werden können. Umweltverschmutzer, für die es sich als teuer erweist, ihre Emissionen zu reduzieren, können Emissionszertifikate von Umweltverschmutzern kaufen, die zu niedrigeren Kosten eine Verringerung erreichen. In einem „perfekt“ funktionierenden Markt würden die Kosten für die

¹ [ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 59.](#)

Senkung um eine weitere Emissionseinheit kompensiert und die Gesamtkosten, um ein bestimmtes Umweltziel zu erreichen, würden minimiert.

2.1.1.3 Im Wesentlichen gibt es zwei Arten von Handelssystemen: das „Cap-and-Trade“-System, in dem eine feste Obergrenze für Emissionen festgelegt wird und Emissionsrechte entweder versteigert oder nach bestimmten Kriterien kostenlos verteilt werden, und das „Baseline-and-Credit“-System, bei dem es keine feste Obergrenze für Emissionen gibt, sondern bei dem Umweltverschmutzer, die ihre Emissionen weiter senken, als sie verpflichtet sind, „Gutschriften“ erhalten, die sie verkaufen können.

2.2 Gesamtüberblick

2.2.1 Aktuell gibt es 21 Emissionshandelssysteme in 29 Gebieten auf vier Kontinenten. Diese Systeme arbeiten auf supranationaler, nationaler und regionaler (Bundesstaat, Provinz und Stadt) Ebene. Gebiete, die 42 % des weltweiten BIP darstellen, nutzen Emissionshandel. EHS erfassen 9 % der globalen THG-Emissionen, und fast ein Sechstel der Weltbevölkerung unterliegt einem bestehenden EHS. Weitere 24 Systeme befinden sich gegenwärtig in der Entwicklungs- oder Beratungsphase.²

2.2.2 Die bestehenden EHS sind:

- auf supranationaler Ebene: das EU-EHS, das die EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen umfasst
- auf nationaler Ebene: Kasachstan, Mexiko, Neuseeland, Republik Korea, Schweiz
- auf Provinzebene bzw. bundesstaatlicher Ebene: Kalifornien, Connecticut, Delaware, Fujian, Guangdong, Hubei, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Nova Scotia, Quebec, Rhode Island, Vermont
- auf Stadtebene: Peking, Chongqing, Saitama, Shanghai, Shenzhen, Tianjin, Tokio.

2.2.3 Das EU-EHS ist das größte und älteste EHS. Es deckt rund 45 % der Emissionen in der EU ab und wurde 2005 in Betrieb genommen. Danach folgen, sowohl nach Größe als auch nach Datum der Inbetriebnahme, Kalifornien und Korea.

2.3 Gemeinsame und spezifische Merkmale der CO₂-Märkte

2.3.1 Gemeinsame Merkmale

2.3.1.1 Auch wenn es keine identischen EHS gibt, so sind einige Merkmale und Gestaltungsoptionen in verschiedenen Systemen vorhanden oder wiederholen sich zumindest in den meisten Fällen:

- Sektorale Erfassung: Die meisten EHS erfassen die Sektoren der Energiewirtschaft und der Industrie, die in den meisten Ländern für einen wesentlichen Anteil der nationalen THG-Emissionen verantwortlich sind;

²

https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=677.

- Zuteilungsregeln: Die meisten Systeme unterteilen die Emissionsrechte in kostenlose Zuteilung und Versteigerung;
- Regeln zu Verlagerung von CO₂-Emissionen und Wettbewerbsfähigkeit: In den meisten Systemen erhalten regeltreue Unternehmen in Sektoren, in denen von der Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgegangen wird, kostenlose Emissionsrechte, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

2.3.2 Spezifische Merkmale

2.3.2.1 Indes gibt es auch Unterschiede zwischen den verschiedenen EHS, insbesondere hinsichtlich spezifischer Gestaltungsmerkmale:

- Sektorale Erfassung: Die genaue sektorale Erfassung variiert je nach EHS. So erfassen manche EHS beispielsweise nur die Energiewirtschaft, während andere neben der Energiewirtschaft und der Industrie noch weitere Sektoren erfassen, wie Abfallwirtschaft, Verkehr, Inlandsflugverkehr, Gebäude und Forstwirtschaft;
- Bestimmungen der Marktstabilität: In verschiedenen EHS gibt es Marktstabilitätsbestimmungen, bspw. in Form von Mindest- und Höchstpreisen sowie Emissionsrechtereserven;
- Flexibilitätsbestimmungen: Die Verfügbarkeit und Regeln für Flexibilitätsbestimmungen wie Übertragung auf spätere Zeiträume („Banking“), Vorwegnahme („Borrowing“) und Nutzung internationaler Gutschriften sind je nach EHS unterschiedlich;
- CO₂-Preis: In einem EHS wird der CO₂-Preis nicht festgelegt (mit der Ausnahme konkreter Preisregelungen, wie Mindest- und Höchstpreis), sondern durch Marktgleichgewicht und -dynamik bestimmt. Deshalb variieren die Preise in unterschiedlichen EHS von ein paar Euro bis über 30 Euro pro Tonne;
- Herabsetzung der Obergrenze: Die Herabsetzung der Obergrenze von einem Jahr zum nächsten ist in jedem System unterschiedlich und spiegelt wider, wie ambitioniert das langfristige Emissionsziel des Landes ist;
- Regeln zu Verlagerung von CO₂-Emissionen und Wettbewerbsfähigkeit: Spezifische Regeln für die Verlagerung von CO₂-Emissionen sowie die von solchen Regeln betroffenen Sektoren unterscheiden sich je nach EHS.
- Nutzung von Einnahmen: Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten können unterschiedlich genutzt werden. In einigen Systemen werden sie für spezifische Verwendungszwecke eingesetzt, bspw. für die Unterstützung von FuE, Ausgleichszahlungen für vom Emissionshandel erfasste Unternehmen usw., in anderen Systemen hingegen fließen sie in den allgemeinen Staatshaushalt. In der EU sollten die Mitgliedstaaten mindestens 50 % der Versteigerungserlöse für klima- und energiepolitische Maßnahmen verwenden.

2.4 **Kurzüberblick über den ersten und größten CO₂-Markt EU-EHS**

2.4.1 Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-EHS) ist das erste und größte Cap-and-Trade-System zur Senkung der THG-Emissionen³. Das EU-EHS wurde in drei Phasen eingeführt und ausgebaut: Phase I (2005 bis 2007), Phase II (2008 bis 2012, ausgerichtet am ersten Verpflichtungszeitraum laut Kyoto-Protokoll), Phase III (2013 bis 2020, ausgerichtet am zweiten Verpflichtungszeitraum laut Kyoto-Protokoll).⁴

2.4.2 Die bevorstehende Phase IV beginnt im Jahr 2021 und dauert bis 2030. Das EU-EHS erfasst ungefähr 11 000 Kraftwerke, Fertigungsanlagen und andere stationäre Einrichtungen sowie Aktivitäten der Luftfahrt in 30 Ländern: 27 EU-Mitgliedstaaten und Island, Liechtenstein und Norwegen. Insgesamt fallen ungefähr 45 % der gesamten THG-Emissionen in der EU unter das EU-EHS.⁵

2.4.3 Der im Oktober 2014 angenommene EU-Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 bestätigt erneut die Strategie Europas auf dem Weg zur Dekarbonisierung und erweitert die Dekarbonisierungsziele der Union über 2020 hinaus, darunter auch das Ziel, die THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 40 % (im Vergleich zum Stand 1990) zu senken.

2.4.4 Der Beitrag des EU-EHS zum Erreichen des THG-Emissionsreduktionsziels bis 2030 besteht darin, die Emissionen in den vom EU-EHS erfassten Sektoren um 43 % (im Vergleich zu 2005) zu senken.⁶ Phase IV des EU-EHS erstreckt sich von 2021 bis 2030. Die Ziele von Phase IV sind die Beschleunigung der Emissionssenkungen, die Festlegung von besser zielgerichteten Regeln für die Verlagerung von CO₂-Emissionen und die Finanzierung CO₂-armer Technologien sowie die Modernisierung des Energiesektors.⁷ Die Europäische Kommission hat neue Regeln eingeführt, um das EU-EHS vor der Phase IV zu reformieren und im Wesentlichen den Zielpfad der Herabsetzung der Obergrenzen am Ziel der Emissionsreduktion bis 2030 auszurichten.

2.5 **Ergänzende Maßnahmen im Rahmen einer globalen EU-Klimapolitik**

2.5.1 Auf EU-Ebene ist das EU-EHS nicht die einzige EU-weite Politik, die umgesetzt wurde, um das Klima- und Energieziel der Union für 2020 zu erfüllen. Das Klima- und Energiepaket 2020 der EU legte verschiedene Ziele fest, die bis 2020 verwirklicht werden sollten:

- Senkung der THG-Emissionen um 20 % (gegenüber dem Stand von 1990),
- 20 % der Energie im Energie-Mix der Union aus erneuerbaren Quellen,
- Verbesserung der Energieeffizienz um 20 %.

³ IETA: 10 years of Emissions Trading in Europe: towards a new beginning? (IETA: 10 Jahre Emissionshandel in Europa: Auf dem Weg zu einem Neustart?), Mai 2015, http://www.ieta.org/resources/EU/EUETS%20Paper%20May_FINAL.pdf.

⁴ Ebda.

⁵ Ebda.

⁶ Ebda.

⁷ Europäische Kommission (Maßnahmen zum Klimaschutz): Überarbeitung für Phase 4 (2021–2030), letzter Aufruf im März 2018, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_de.

- 2.5.2 Während das EU-EHS das wichtigste politische Instrument zur Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft und zum Erreichen des ersten Ziels sein sollte, wurden die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Richtlinie zur Energieeffizienz umgesetzt, um das zweite und dritte Ziel zu erfüllen.
- 2.5.3 Eine Reihe von Mitgliedstaaten legten zusätzlich ergänzende und sich überschneidende Maßnahmen auf nationaler Ebene auf, hauptsächlich Mindestpreise und Kohleausstieg. Für eine effiziente Regulierung ist es wichtig, negative Auswirkungen von ergänzenden oder sich überschneidenden Politiken zu vermeiden.
- 2.5.4 Die Umsetzung ergänzender oder sich überschneidender Politiken könnte die Funktionsweise des CO₂-Markts der EU wesentlich beeinträchtigen. Ein drastischer Rückgang der Emissionen infolge dieser Politiken würde zu einer geringeren Nachfrage nach Emissionszertifikaten führen und damit das Marktgleichgewicht stören.
- 2.5.5 Diese Auswirkungen können bis zu einem bestimmten Grad über die seit Januar 2019 bestehende Marktstabilitätsreserve (MSR) abgedeckt werden, deren Ziel darin besteht, auf dem Markt bestehende Überangebote an Emissionszertifikaten zu absorbieren. Zwischen 2019 und 2023 wird die MSR 24 % des Überangebots vom Markt nehmen. Dieser Wert wird ab 2024 auf 12 % zurückgehen. Ab 2023 werden zudem die im MSR eingestellten Zertifikate, die über der Anzahl der im Vorjahr versteigerten Zertifikate liegen, ihre Gültigkeit verlieren. Trotzdem muss auf jeden Fall eine höhere Transparenz und die Vergleichbarkeit solcher sich mit dem EU-EHS überschneidender Politiken sichergestellt werden, und, wenn die Auswirkungen signifikant sind, müssen die Beeinträchtigungen minimiert werden.
- 2.5.6 Das Thema Subventionen für fossile Brennstoffe, die auf nationaler und regionaler Ebene gewährt werden, sollte angesichts ihres Ausmaßes von bis zu 300 Milliarden Euro jährlich auf der Agenda der EU weiter oben stehen. Dieser Betrag entspricht einem Drittel des Gesamtinvestitionsbedarfs für den Grünen Deal und sollte ein proaktiveres Engagement der EU bei den bevorstehenden Verhandlungen der WTO über den globalen Ausstieg aus den Subventionen für fossile Brennstoffe bewirken.
- 2.5.7 Der EWSA hat ferner die erneuerbaren Energien (Biomasse-, Wind-, Sonnenenergie usw.) als ein ausgezeichnetes Instrument für regionale Entwicklung erkannt. Das Hauptproblem bestand darin, wie beide Politiken – schrittweiser Ausstieg aus Subventionen für fossile Brennstoffe (Kohle, Erdöl) und schrittweise Einführung von Anreizen für erneuerbare Energien – miteinander verbunden werden können.

3. Herausforderungen und Chancen für die Zukunft der CO₂-Märkte

3.1 COVID-19 und Auswirkungen auf die Klimapolitik

3.1.1 In der EU haben die Eindämmungsmaßnahmen zu einem Rückgang der Kohlendioxidemissionen (CO₂-Emissionen) um 58 % pro Tag geführt⁸. Wenn diese Maßnahmen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten 45 Tage andauern, können im Jahr 2020 45 Megatonnen CO₂ vermieden werden, das heißt 5 % der jährlichen Emissionen der EU. Im Straßen- und Luftverkehr sind die täglichen Emissionen 10-mal geringer als in normalen Zeiten, während der Rückgang bei Energie 40 % erreicht.

3.1.2 Dieser Emissionsrückgang dürfte vorübergehend sein, und die EU wird über kurz oder lang vor dem gleichen Emissionssenkungsproblem stehen wie zuvor⁹. Das bedeutet, dass der europäische Grüne Deal gemäß dem vorgesehenen Zeitplan umgesetzt werden muss. Selbst geringste Verzögerungen rücken das Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050 weiter in die Ferne.

3.1.3 Die Marktinstrumente zur Reduzierung der THG-Emissionen halten den Auswirkungen von COVID-19 soweit stand. Die Preise für Emissionszertifikate sind zurückgegangen und spiegeln somit eine schrumpfende Nachfrageerwartung wider, sodass sich eine kurzfristige Entlastung für die betroffenen Unternehmen ergibt. Mit Marktstabilisierungsmaßnahmen, die in den meisten aktuellen Emissionshandelssystemen enthalten sind, kann sichergestellt werden, dass die CO₂-Preise nicht unter ein bestimmtes Niveau fallen und dieser Rückgang nicht mittel- bis langfristig anhält. Dabei muss unbedingt sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen so ausgelegt sind, dass sie den Auswirkungen von COVID-19 standhalten. Dies ist für langfristige CO₂-Preissicherheit wichtig. In Zeiten mit extrem geschäftsschädigenden Umständen konnten die Regulierungsstellen auch Flexibilität in Bezug auf Regeltreue und regulatorische Fristen walten lassen.

3.2 Annahme von gemeinsamen Regeln zum Freisetzen des Potenzials der CO₂-Märkte (Artikel 6 des Übereinkommens von Paris)

3.2.1 Das im Dezember 2015 verabschiedete Übereinkommen von Paris legt die Voraussetzungen für Klimaschutzmaßnahmen für die zweite Hälfte des Jahrhunderts fest, wenn nicht für länger. Laut dem Übereinkommen von Paris wird von den teilnehmenden Ländern erwartet, dass sie über national festgelegte Beiträge ihren Teil zur Verwirklichung des allgemeinen Ziels des Übereinkommens leisten. Die national festgelegten Beiträge sind vergleichsweise unterschiedlich, enthalten aber normalerweise ein Ziel für die Emissionsenkung für die folgenden 10 Jahre.

⁸ Sia Partners: [CO₂ emissions in the EU](#), 1. April 2020.

⁹ Carbon Brief: <https://www.carbonbrief.org/analysis-what-impact-will-the-coronavirus-pandemic-have-on-atmospheric-co2>, 7. Mai 2020.

3.2.2 Das Ziel von Artikel 6 des Übereinkommens von Paris besteht darin, einen Rahmen zu erstellen, in dem die Länder zur Umsetzung der national festgelegten Beiträge auch über marktorientierte Ansätze zusammenarbeiten. Somit bietet Artikel 6 das Potenzial, einen Rahmen für den Aufbau eines internationalen CO₂-Markts im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris zu schaffen. Noch wichtiger ist aber, dass dieser Artikel für die Aufnahme und Ausweitung von CO₂-Bepreisungskonzepten und Emissionshandelssystemen eine wesentliche Rolle spielen kann. Anhand von Artikel 6 können Länder, die ein EHS betreiben, ihr System mit einem anderen EHS verknüpfen und die Verknüpfung nutzen, um ihre national festgelegten Beiträge zu erreichen. Die Länder werden außerdem in der Lage sein, über einen internationalen Marktmechanismus internationale Gutschriften zu beschaffen, die sie zur Einhaltung ihrer nationalen Vorgaben verwenden können. Im Rahmen der Verhandlungen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) war es aufgrund wesentlicher Meinungsunterschiede einiger Parteien nicht möglich, bei der COP 24 im Jahr 2018 und COP 25 im Jahr 2019 Leitlinien für die Anwendung von Artikel 6 zu verabschieden. Jetzt steht die Verabschiedung von Leitlinien zu Artikel 6 auf der Agenda der COP 26 und muss auf jeden Fall unverzüglich abgeschlossen werden.

3.3 **Verhandlungen über ein ambitioniertes und ausgewogenes bilaterales Abkommen zwischen den CO₂-Märkten der EU-27 und des Vereinigten Königreichs**

3.3.1 In der Europäischen Kommission herrscht Konsens, dass das Vereinigte Königreich für Fragen des Klimawandels ein starker Partner wäre, es besteht aber auch das Gefühl, dass, um die Langfristigkeit zu sichern, eindeutige Klimaschutzbestimmungen in das Abkommen aufgenommen werden müssen, sodass Abweichungsbestrebungen des Vereinigten Königreichs von den EU-Regeln Einhalt geboten wird.

3.3.2 Der EU-Ansatz beruht auf vier Elementen:

- Das Übereinkommen von Paris muss ein wesentliches Element des Freihandelsabkommens sein. Das bedeutet, dass eine Partei die Bestimmungen des Abkommens außer Kraft setzen kann, wenn die andere Partei gegen solche Bestimmungen verstößt.
- Beide Parteien sollten ihre Verpflichtung auf Klimaneutralität bis 2050 bekräftigen: Das Vereinigte Königreich hat bereits einschlägige nationale Rechtsvorschriften verabschiedet, indes würde die Einfügung einer Bestimmung in das künftige Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich diese Verpflichtung untermauern.
- Faire Wettbewerbsbedingungen und Regressionsverbot: Dem misst die EU entscheidende Bedeutung bei. Eine dauerhaft belastbare Partnerschaft setzt voraus, dass die künftigen Regierungen des Vereinigten Königreichs nicht die aktuell hohen Klimaschutzstandards senken.
- Schaffung eines eigenen Kohlenstoffpreissystems des Vereinigten Königreichs, das beschlossen hat, das EU-EHS zu verlassen: 2019 entfielen auf das Vereinigte Königreich 7 % aller EHS-Zertifikate, und in bestimmten Sektoren, wie der Luftfahrt, machte sein Anteil 19 % aus. Es ist deshalb wichtig, dass das Vereinigte Königreich unter Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit dem EU-System einen eigenen Markt aufbaut. Das Vereinigte Königreich legte am 1. Juni einen Vorschlag zur Errichtung eines nationalen Emissionshandelssystems vor. Die EU ist offen für eine mögliche Verknüpfung des

künftigen nationalen Emissionshandelssystem des Vereinigten Königreichs und des EU-EHS, sofern die Kohärenz des EU-EHS dadurch nicht beeinträchtigt wird.

3.4 Lehren aus dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) und Chancen für bilaterale Zusammenarbeit bei Klimaangelegenheiten

- 3.4.1 Eine Bestimmung, mit der Handel und Umwelt in Verbindung gebracht werden, befindet sich in Artikel 24 Absatz 4 CETA, in dem sowohl Kanada als auch die EU ihre Verpflichtung bestätigen, multilaterale Übereinkünfte, denen sie beigetreten sind, umzusetzen. Dieser Bestimmung könnte eine Brückenfunktion für Gespräche zwischen Kanada und der EU über gemeinsame Anliegen bei der Umsetzung von multilateralen Vereinbarungen zukommen. Sie könnte auch als Grundlage dienen, wenn Kanada und die EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris gemeinsam neue Klimainitiativen entwickeln oder anführen wollen.
- 3.4.2 Artikel 22 Absatz 3 CETA fordert die Zusammenarbeit von Kanada und EU im Handel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Der Arbeitsplan in Artikel 24 behandelt die Zusammenarbeit in Bezug auf die Auswirkungen von Handel und Investitionen auf die Umweltpolitik und die Berücksichtigung von handelsbezogenen Aspekten der Klimaschutzbestimmungen, wie CO₂-Märkte oder Transfer und Entwicklung von sauberen Technologien. Artikel 24 Absatz 12 enthält eine erläuternde Liste mit 10 Bereichen für eine potenzielle Zusammenarbeit in Umweltfragen zwischen den Parteien. Hier wird teilweise gemutmaßt, dass CETA als Plattform dienen könnte, um die Entwicklung der nationalen Politik zu „multilateralisieren“.
- 3.4.3 Ein gemeinsamer Ansatz der EU und Kanada im Hinblick auf den CO₂-Grenzausgleich stellt einen Bereich für potenzielle Zusammenarbeit im Sinne der „handelsbezogenen Aspekte der gegenwärtigen und künftigen internationalen Bekämpfung des Klimawandels“ dar. Diese Zusammenarbeit kann sich auf Informationsaustausch sowie die Vereinbarung bewährter Praktiken erstrecken, zum Beispiel bei der Berechnung von in Handelsgütern enthaltenem Kohlenstoff oder der Angleichung von Verfahren betreffend die Wettbewerbsfähigkeit und CO₂-Verlagerungen in emissionsintensiven handelsorientierten Sektoren, die sowohl in Kanada als auch in der EU gegenwärtig an die Regeln nationaler Emissionshandelssysteme gebunden sind.
- 3.4.4 Mit Unterstützung seitens der betroffenen Industrien, wie der Zement- oder Aluminiumbranche, könnten neue gangbare Möglichkeiten für gemeinsame sektorbezogene Kooperationsprojekte der EU und Kanadas zur EHS-Gestaltung und Ansätze zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und Vermeidung von CO₂-Verlagerungen entstehen (z. B. gemeinsame Benchmarks und Verfahren zur Berechnung von kostenlosen Zuteilungen, gemeinsamer CO₂-Grenzausgleich usw.).

3.5 Lehren aus der Erweiterung des sektoralen Anwendungsbereichs: Transport und Kraftstoffe

- 3.5.1 Die EU sollte bei der Sondierung künftiger Änderungen am EU-EHS den Erfahrungen der nordamerikanischen subnationalen Emissionshandelssysteme mit der Marktgestaltung und dem Systembetrieb besondere und genaue Aufmerksamkeit schenken. Besonders lehrreich für die EU ist die Ausdehnung des EHS von Kalifornien und von Quebec auf die Bereiche Straßenverkehr und Kraftstoffe. Seit 2015 unterliegen Vertreiber von Kraftstoffen, Erdgas und anderen Brennstoffen in Kalifornien und Quebec Compliance-Pflichten nach dem gemeinsamen Cap-and-Trade-Programm der Western Climate Initiative (WCI; westliche Klimainitiative). Die erfassten Unternehmen aus diesem Sektor erhalten keine kostenlosen Emissionsrechte, sondern sind verpflichtet, diese über vierteljährliche vom Staat verwaltete Versteigerungen oder auf dem privaten Sekundärmarkt zu erwerben.
- 3.5.2 Eine andere beachtenswerte US-Entwicklung ist die Transportation Climate Initiative¹⁰ (TCI; Klimainitiative für den Straßenverkehr), eine regionale Kooperation von 12 Nordost- und Mittelatlantik-US-Bundesstaaten sowie dem Distrikt of Columbia mit dem Ziel, den Straßenverkehr zu verbessern, die Wirtschaft für saubere Energie zu entwickeln und CO₂-Emissionen im Straßenverkehr zu senken. Die Initiative basiert auf der Führungsposition der Region bei der Verringerung der THG-Emissionen in der Energiewirtschaft über ein regionales Cap-and-Trade-Complianceprogramm, der 2009 eingeführten Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI: Regionalen Treibhausgasinitiative). Ein Drittel aller THG-Emissionen im gesamten TCI-Geltungsbereich stammen aus dem Straßenverkehr. Aus diesem Grund arbeiten die teilnehmenden Bundesstaaten bis Ende 2020 an der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Modell-Ansatzes mit Empfehlungen für eine EHS-Programmgestaltung, um diese gegenwärtig nicht erfassten – und steigenden – Sektoremissionen anzugehen. Die anfängliche Compliance-Periode des bzw. der neuen oder erweiterten EHS-Programme soll bereits 2022 beginnen.
- 3.5.3 Die Vorteile einer größeren sektoralen Erweiterung des EHS für Klima und Wirtschaft sind offensichtlich: Je größer und breiter der Markt ist, desto breiter ist die Palette der Marktteilnehmer, der Senkungsmöglichkeiten, der technologischen Innovationen und der verbesserten Effizienzen, was wiederum zu geringeren Programmkosten und Reduktionskosten pro Tonne und einem ausgedehnteren Portfolio von Emissionsverringeringen sowie umweltverträglichen Finanzierungen und Investitionen führt.

¹⁰ <https://www.transportationandclimate.org/content/about-us>.

4. Herausforderungen für die EU-Klima- und Industriepolitik

4.1 Erfolgreiche Überholung des EU-EHS

4.1.1 Mit dem im Oktober 2014 angenommenem Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 werden folgende Ziele gesteckt:

- Senkung der THG-Emission um mindestens 40 % (gegenüber 1990),
- Erhöhung des Anteils an Energie aus erneuerbaren Quellen auf mindestens 27 %,
- Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 27 %.

4.1.2 Als Teil des im Dezember 2019 vorgestellten europäischen Grünen Deals beabsichtigt die Europäische Kommission, das Ziel der EU für 2030 anzuheben, auch für das EU-EHS. Das allgemeine Reduktionsziel um 40 % soll auf 50 % oder 55 % erhöht werden, um die Emissionen der EU auf den Zielpfad der CO₂-Neutralität bis 2050 zu bringen. Der umfassende und detaillierte Plan, die Ziele für 2030 anzuheben, soll im Oktober 2020 vorgestellt werden, und konkrete Vorschläge zur Überarbeitung der einschlägigen Gesetzgebungsmaßnahmen werden im Juni 2021 vorgestellt. Diese Vorschläge werden eine Überprüfung der EU-EHS-Richtlinie beinhalten, möglicherweise in Verbindung mit der Überprüfung der Marktstabilitätsreserve (MSR).

4.1.3 Das bedeutet, dass das Ziel für das EU-EHS bis 2030 und die Regeln des Systems in den kommenden Jahren einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden. Bei der Durchführung dieser Überprüfung ist es von grundlegender Bedeutung, den besonderen Merkmalen des EU-EHS und deren Auswirkungen auf die Industrie besonders detaillierte Aufmerksamkeit zu widmen.

4.2 Gestaltung und Umsetzung eines CO₂-Grenzausgleichssystems der EU

4.2.1 Die Idee einer CO₂-Steuer an den EU-Grenzen stand bereits auf der Agenda von Ursula von der Leyen, als sie noch Kandidatin war. Seit ihrer Ernennung zur Präsidentin der Europäischen Kommission stellt diese Überlegung zu einem CO₂-Ausgleichsmechanismus der EU, der verschiedene Form annehmen kann – Steuern, gespiegelte EHS oder Standards – für die Europäische Kommission eine Priorität dar.

4.2.2 Die GD TAXUD startete im März 2020 eine Online-Konsultation, um die Sichtweise aller Interessenträger zu erfahren. Die Ergebnisse dieser Konsultation sowie Debatten mit Fachleuten aus den Mitgliedstaaten werden von Nutzen sein, um im Frühling 2021 den Vorschlag für einen Rechtsakt abzufassen. Die künftigen CO₂-Maßnahmen müssen den WTO-Regeln und anderen internationalen Verpflichtungen der EU entsprechen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass sie gemäß der Rechtsprechung nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein müssen.

4.3 Der EWSA empfiehlt der Kommission, ihre Überlegungen zu den verschiedenen politischen Optionen – z. B. einem reformierten EU-EHS, einem CO₂-Grenzausgleichssystem, einem an der CO₂-Intensität orientierten Mehrwertsteuersatz – zu vertiefen und diese unter folgenden Gesichtspunkten zu vergleichen:

- Auswirkungen einer künftigen Situation in der EU mit höheren Preisen und geringerer Verfügbarkeit von EHS-Zertifikaten auf die Verlagerung von CO₂-Emissionen und Investitionen,
- Rechtssicherheit hinsichtlich der Einhaltung der WTO-Regeln,
- Akzeptanz bei den Handelspartnern sowie
- technische Machbarkeit, insbesondere im Hinblick auf vorhandene weltweit akzeptierte Berechnungs- und Messstandards sowie zuverlässige und anerkannte Datenbanken.¹¹

4.4 Vorteile eines EU-CO₂-Ausgleichsmechanismus

4.4.1 Ein Mechanismus dieser Art schirmt die energieintensiven Unternehmen der EU (zum Beispiel Stahl und Zement) gegen billigere Einfuhren aus Drittländern ab, die keine oder eine schwächere Klimapolitik verfolgen (kein CO₂-Markt, keine Bepreisung von CO₂-Emissionen). Dieser Ausgleich könnte zum Beispiel in Form einer Abgabe auf Einfuhrwaren auf der Grundlage der Durchschnittspreise im EU-EHS erfolgen und würde die Wettbewerbsbedingungen zwischen EU-Unternehmen und Unternehmen aus Drittländern wieder fair gestalten. Mechanismen dieser Art helfen dabei, die Verlagerung von CO₂-Emissionen zu verhindern und einen Unterbietungswettkampf für energieintensive Industrien zu vermeiden, während die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien erhalten und die von billigen CO₂-intensiven Einfuhren verringert wird.

4.4.2 Da die EU 10 % der weltweiten THG verursacht, könnte mit einem solchen Mechanismus auch ein positives Signal an gleichgesinnte Länder gesendet werden, die mit der EU Handel treiben (Kanada, Vereinigtes Königreich, Schweiz), und von einer Art gegenseitiger Anerkennung ihrer eigenen EHS profitieren würden, sodass ihre inländischen Unternehmen von der Entrichtung von Abgaben auf ihre Ausfuhren in die EU-27 befreit wären.

4.4.3 Damit stellt die EU Kohärenz zwischen ihren internen und externen Verpflichtungen her und verbessert die eigene Klimapolitik mit der Überarbeitung der Energie-Richtlinie, um sich den Herausforderungen zu stellen, die THG bis 2030 um 50 –55 % im Vergleich zum Stand 1990 zu senken und die CO₂-Neutralität bis 2050 zu erreichen.

4.4.4 Diese eventuellen CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen könnten eine Alternative zu den aktuellen Maßnahmen zur Vermeidung von CO₂-Verlagerung im EU-EHS bieten (kostenlose Emissionsrechte, die nach eingehender Analyse des Emissionsprofils gewährt werden, beste verfügbare Technologie usw.). Die Debatte, ob eine CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme die bestehenden Maßnahmen zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit ersetzen oder mit ihnen

¹¹ [ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 59.](#)

einhergehen soll, ist noch im Gange. Es ist auch wichtig, sich zu vergegenwärtigen, was dies für Stromein- und -ausfuhren über Verbundnetze bedeuten könnte.

4.5 Nachteile eines CO₂-Ausgleichsmechanismus der EU

- 4.5.1 Die Anwendung von CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen könnte zu Vergeltungsmaßnahmen von Drittländern führen, welche die EU mit Rohstoffen beliefern, wie die USA, China oder Indien, sodass neue Handelsschranken in einem Kontext entstehen würden, in dem der Rückgang des Welthandels infolge von COVID-19 enorm sein wird – laut einer jüngeren WTO-Veröffentlichung zwischen 18 % und 32 %.
- 4.5.2 Der Einsatz einer CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme könnte auch den multilateralen Ansatz der Klimarahmenkonvention untergraben und würde als Ablehnung der internationalen Kooperation zugunsten von eher unilateralen Ansätzen betrachtet.
- 4.5.3 Die Kosten einiger wichtiger Rohstoffimporte aus Drittländern mit mangelhafter Klimapolitik würden für Käufer in der EU steigen. Das bedeutet, dass die Preiswettbewerbsfähigkeit von manchen großen europäischen Fertigungsunternehmen (in der Automobil- und Bauindustrie), in denen diese Rohstoffe verarbeitet werden, gemindert werden könnte, während sich EU-Ausfuhren der Fertigerzeugnisse verändern würden.
- 4.5.4 Die sektorale Erfassung einer CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme könnte von der Reichweite der bestehenden Maßnahmen abweichen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu schützen: die mögliche Reichweite von CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen könnte sich auf Branchen wie Zement und Stahl beschränken, in denen die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen am höchsten ist, während die sektorale Reichweite der Maßnahmen gegen Verlagerung von CO₂-Emissionen größer gefasst ist (zum Beispiel Chemikalien, Färberei- und Appreturtätigkeiten).

4.6 Sektoraler Ansatz

- 4.6.1 Der EU-Stahlsektor steht unter dem Druck des intensiven weltweiten Wettbewerbs mit Stahlproduzenten aus China, der Türkei, Algerien oder dem Iran, in denen kein EHS diesen Sektor erfasst und die bereits 30 Millionen Tonnen Stahl in die EU ausführen. Der Europäische Stahlverband (Eurofer) unterstützt die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems aus umwelttechnischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen und betrachtet ihn als Voraussetzung, um die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu verhindern. Dieser Mechanismus sollte Fertig- und Halbfertigerzeugnisse aus Stahl erfassen und auf einer ordentlichen Bilanzierung zur Messung des CO₂-Fußabdrucks der Erzeugnisse im Rahmen von Gleichwertigkeitsabkommen mit Drittländern beruhen und während einer Übergangszeit gleichzeitig mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten des EU-EHS bestehen.

4.6.2 Der europäische Zementsektor (CEMBureau) begrüßt den Gedanken eines CO₂-Grenzausgleichssystems angesichts der großen Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen in einer EU-Industrie mit niedrigen Margen. Dieser Sektor, der einen langfristigen Investitionszyklus aufgenommen hat, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, stellt verschiedene Bedingungen, wie transparente Verfahrensweise, Erfüllung der WTO-Auflagen, breite Erfassung aller Sektoren vom EU-EHS und Koexistenz mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten bis 2030.

4.7 **Dialog mit Drittländern**

4.7.1 Der EWSA unterstützt die Aufnahme eines Dialogs mit Drittländern, um den Inhalt und die Auswirkungen von CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen auf deren Ausfuhren in die EU zu besprechen. Dieser Dialog sollte mit Ländern, in denen es eine ambitionierte Klimapolitik gibt (wie Kanada), eine andere Form annehmen als mit anderen Ländern ohne eine solche ambitionierte Klimapolitik (Vereinigte Staaten, China, Russland).

4.7.2 So wissen wir beispielsweise, dass die US-Regierung die Entwicklung der Überlegungen über CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen in der EU sehr genau verfolgt. In der WTO ließen einige US-Vertreter während des Beurteilungsprozesses der EU-Handelspolitik bereits ihre Besorgnis über CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen der EU erkennen.

4.8 **Letztendliches Ziel der globalen Bepreisung von CO₂-Emissionen**

4.8.1 Der EWSA besteht auf der Notwendigkeit, die unterschiedlichen zur Verfügung stehenden Instrumente im Kampf gegen die Klimakrise zu kombinieren und zu harmonisieren. Da bedeutende internationale Organisationen und Unternehmen die Ansicht vertreten, dass das Signal der Bepreisung von CO₂-Emissionen maßgeblich zu wirksamen Fortschritten im Kampf gegen den Klimawandel und bei der langfristigen Schaffung eines attraktiven Umfelds für Investitionen zur Beschleunigung der Ökowende für öffentliche und private Akteure (Industrie, Verkehr, Wohnungswesen, Landwirtschaft usw.) beiträgt, plädiert der EWSA für die Harmonisierung der Ansätze in verschiedenen Gebieten, was letztendlich zur Entstehung eines vergleichbaren Preissignals in den verschiedenen Gebieten führt.

4.8.2 Während der Übergangszeit vor der Annahme eines vergleichbaren Preissignals sowie einer gemeinsam vereinbarten Verfahrensweise zur Messung des CO₂-Fußabdrucks sollte die regionale Bepreisung von CO₂-Emissionen unter gleichgesinnten Ländern (EU-27, Vereinigtes Königreich, Schweiz, Lateinamerika, Mittlerer Westen der USA, Südostasien und andere) schrittweise harmonisiert werden. Die Schaffung solcher regionaler CO₂-Märkte ist mit gemeinsamen CO₂-Marktinfrastrukturen verbunden (eine Art CO₂-Binnenmarkt), während bestimmte CO₂-spezifische Mechanismen gegenüber Drittstaaten eingerichtet werden.

4.8.3 Um aber das Entflammen eines CO₂-Handelskriegs zwischen Ländern und regionalen Zollunionen zu verhindern, müssen in einer WTO-Ausnahmegenehmigung die Regeln festgelegt werden, nach denen diese CO₂-Grenzausgleichssysteme (CO₂-Steuer, gespiegelte EHS oder Standards) festgelegt werden und gemäß den zwei wesentlichen WTO-Grundsätzen funktionieren müssen: Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsverbot.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca Jahier
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
