

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Lukas Köhler, Grigorios Aggelidis,
Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/2230 –**

Ausweitung des EU-ETS auf weitere Wirtschaftssektoren

Vorbemerkung der Fragesteller

In der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/1635 antwortet die Bundesregierung auf die Frage, welche Systeme der CO₂-Bepreisung ihr bekannt seien, wie folgt:

„Grundsätzlich sind preis- und mengenbasierte Instrumente zu unterscheiden. Während bei Ersteren die Lenkungswirkung direkt über den Preis angestrebt wird, zielen Letztere auf die definitive Erreichung einer bestimmten Mengenzielvorgabe. Dies hat den Vorteil, dass Budgetvorgaben für Treibhausgasemissionen direkt in eine Emissionsobergrenze (Cap) umgerechnet werden können; bei einem verlässlichen Berichts- und Überwachungssystem und konsequentem Vollzug wird das Erreichen der im System gesetzten Ziele durch das Instrument sichergestellt.“

1. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass eine Einbeziehung des Verkehrs bzw. weiterer Wirtschaftssektoren unter Berücksichtigung der EU-Entscheidung über die Lastenverteilung (Effort Sharing) einen Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele leisten könnte (bitte mit Begründung beantworten)?
2. Spricht sich die Bundesregierung dafür aus, den Verkehr in den europäischen Emissionshandel aufzunehmen?
3. Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wird, kann sich die Bundesregierung vorstellen, den Verkehr zunächst, wie in Artikel 24 der EU-Emissionshandelsrichtlinie vorgesehen, auf nationaler Ebene in den Emissionshandel aufzunehmen (bitte mit Begründung beantworten)?

Die Fragen 1 bis 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der elektrifizierte Schienenverkehr ist über die Emissionen der Bahnstromerzeugung, der elektrifizierte Straßenverkehr über den Energiesektor bereits Teil des EU-Emissionshandels. Der innereuropäische und nationale Luftverkehr ist seit

dem Jahr 2012 einbezogen. Für den Seeverkehr wurde gerade durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) eine Auftaktstrategie zur Emissionsreduktion beschlossen. Unter den möglichen Maßnahmen, die in der Strategie aufgelistet werden, sind auch marktbasierende Maßnahmen. Jedoch muss die Strategie bis zum Jahr 2023 finalisiert und Maßnahmen erst noch ausgearbeitet und beschlossen werden. In der EU wird die Einführung EU-weiter Reduktionsmaßnahmen im Seeverkehr für den Fall unzureichender Entwicklungen innerhalb der IMO erwogen (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/719).

Derzeit gibt es keinen Beschluss in der Bundesregierung, weitere Teilbereiche des Verkehrssektors in den EU-Emissionshandel zu integrieren.

4. Falls Frage 1 mit Nein beantwortet wird, welche Gründe sprechen aus Sicht der Bundesregierung gegen eine Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems (ETS) auf den Verkehrssektor, wenn nach ihrer selbst geäußerten Auffassung mengenbasierte Instrumente das Erreichen der gesetzten Ziele bei der Reduktion von Treibhausgasen (THG) sicherstellen?

Verfolgt die Bundesregierung mit ihrer Klimaschutzpolitik im Verkehrssektor weitere Ziele, die über eine reine Reduktion der THG-Emissionen hinausgehen?

Um die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, ist eine Transformation der Wirtschaft in allen Sektoren notwendig. Dieser Transformationsprozess hat bereits begonnen und muss fortgeführt werden. Daher hat die Bundesregierung im Klimaschutzplan 2050 Sektorziele für Emissionsminderungen für die Sektoren Energiewirtschaft, Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft bis zum Jahr 2030 beschlossen. Der Klimaschutzplan 2050 wird mit einem Maßnahmenprogramm unterlegt, das die Erreichung der 2030er-Ziele sicherstellt. Das Interesse der Bundesregierung ist eine Lösung, die die Erreichung der Klimaschutzziele sicherstellt, die Wettbewerbsfähigkeit der (Auto-)Mobilindustrie erhält und bezahlbare Mobilität gewährleistet.

Die derzeit im Straßenverkehr angewandten Regulierungsansätze bestehen aus einer Kombination aus CO₂-Emissionsstandards für Fahrzeughersteller, Verpflichtungen für Kraftstofflieferanten und Energiesteuern, welche sich an die Endnutzer richten. Forschung und Entwicklung zu kohlenstoffarmen Technologien werden in diesem System dort angereizt, wo sie zu leisten sind.

Neben den in der Antwort zu den Fragen 1 bis 3 aufgezählten Teilen des Verkehrssektors, die bereits in den europäischen Emissionshandel einbezogen sind, wird durch die Elektrifizierung des Straßenverkehrs dieser ohnehin schrittweise in den Emissionshandel mit einbezogen.

5. Welche Möglichkeiten der Einbeziehung des Verkehrssektors bzw. weiterer Sektoren hat die Bundesregierung wissenschaftlich evaluieren lassen?

Welche Forschungsaufträge sind hierzu durch die Bundesregierung vergeben worden (wenn ja, skizzieren sie bitte deren Ergebnisse)?

In den letzten zehn Jahren hat das Umweltbundesamt folgende Forschungsvorhaben zur Einbeziehung des Verkehrssektors bzw. weiterer Sektoren in den EU-Emissionshandel durchgeführt:

Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix (2014)

Forschungsnehmer Öko-Institut, Gaßner, Groth, Siederer & Coll, Fraunhofer ISI

Kernaussagen Die Einführung eines Upstream-Emissionshandelssystems wurde zum Zeitpunkt der Studiererstellung nicht empfohlen, da der EU-Emissionshandel erst reformiert werden sollte und im damaligen klimapolitischen Instrumentenmix die Einbeziehung von Kleinemittenten aus dem Verkehrs- oder Haushaltssektor in den EU-Emissionshandel keinen eindeutigen Mehrwert bringen würde.

Quelle www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_03_2014_komplett_27.3.14.pdf

Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft (2013)

Reihe Climate Change, Umweltbundesamt

Kernaussagen Monitoring und Vollzug sind bei einer Einführung eines Emissionshandels in der Landwirtschaft aufgrund der diffusen Emissions-Struktur und der großen Anzahl an landwirtschaftlicher Betriebe problematisch. Das Instrument stellt nur langfristig gesehen eine Option dar, kurzfristig sind andere Instrumente zu bevorzugen.

Quelle www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4397.pdf

Integration of Marine Transport into the European Emissions Trading System - Environmental, economic and legal analysis of different options (2010)

Forschungsnehmer Rechtsanwälte Zimmermann – Gretz – Trautmann – Bäuerle, Öko-Institut, Mainz University of Applied Sciences, Economic Consultant

Kernaussagen Die Einbindung des internationalen Seeverkehrs in den EU-Emissionshandel wäre rechtlich zulässig und technisch möglich. Es sind keine negativen bzw. sogar positive wirtschaftliche Effekte für Deutschland und Europa zu erwarten.

Quelle www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/3942.pdf

Emissionshandel im Verkehr – Ansätze für einen möglichen Up-stream-Handel im Verkehr (2005)

Forschungsnehmer FiFo Köln, IFEU, Fraunhofer ISI

Kernaussagen Ein Up-stream-Ansatz im Verkehr wäre in Deutschland implementierbar, würde aber kaum zu weiteren CO₂-Minderungen im Verkehrssektor selbst führen.

Quelle www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2969.pdf

6. Welche rechtlichen, ökonomischen und sozialpolitischen Hürden erschweren nach Ansicht der Bundesregierung eine Einbeziehung des Verkehrs bzw. weiterer Wirtschaftssektoren in das EU-ETS?

Es wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

7. Welchen Einfluss hätte nach Einschätzung der Bundesregierung eine Einbeziehung des Verkehrssektors bzw. weiterer Wirtschaftsbereiche in Form eines Upstream-Emissionshandels (Zertifikatspflicht für das Inverkehrbringen fossiler Brennstoffe) auf die Preise für Emissionsberechtigungen?

Die Preisentwicklung von Emissionsberechtigungen hängt von der Angebots- und Nachfragesituation ab. Auch bei einer hypothetischen Einbeziehung des Straßenverkehrs würde die Preisentwicklung davon beeinflusst, wie der Straßenverkehr bei der Festlegung der Gesamtmenge an Emissionsrechten berücksichtigt wird (Angebot) und wie hoch die Minderungen des Straßenverkehrs und der anderen dem EU-Emissionshandel unterliegenden Sektoren ausfallen (Nachfrage).

8. Wie würde sich nach Einschätzung der Bundesregierung eine Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS auf den Carbon-Leakage-Schutz der Industrie auswirken?

Die Auswirkungen einer hypothetischen Einbeziehung des Straßenverkehrs in den Emissionshandel auf den Carbon-Leakage-Schutz der Industrie hängen neben der Preisentwicklung (siehe dazu Antwort zu Frage 7) sowie von den spezifischen Regeln zum Carbon-Leakage-Schutz ab.

9. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass mit der Einführung von CO₂-Preisen die gesamtwirtschaftlich kostengünstigsten Maßnahmen in Angriff genommen werden?
10. Mit welchem ökonomischen Anreizinstrument (preis- bzw. mengenbasiertes Instrument) kann nach Ansicht der Bundesregierung das deutsche Klimaschutzziel mit der höchsten Treffgenauigkeit erreicht werden?

Die Fragen 9 und 10 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Durch den EU-Emissionshandel unterliegen die Sektoren Industrie und Energie bereits einem Preis für CO₂. Dieser setzt Anreize dafür, die nächstgünstigere Minderungsoption zu implementieren. Auf dem Weg zur weitgehenden Treibhausgasneutralität ist es allerdings entscheidend, dass in jedem Sektor rechtzeitig Anreize zur Emissionsminderung gesetzt werden. Dafür muss für jeden Sektor der passende Instrumentenmix eingesetzt werden, der auch preisbasierte Instrumente enthalten kann. Grundsätzlich können sowohl preis- als auch mengenbasierte Instrumente die erwünschten Minderungswirkungen bewirken. Die Treffgenauigkeit der Instrumente hängt unter anderem vom sektoralen, regionalen und temporalen Zuschnitt der Ziele und Instrumente ab. Sie kann daher nicht pauschal beurteilt werden.

11. Mit welchem ökonomischen Anreizinstrument (preis- bzw. mengenbasiertes Instrument) lassen sich nach Ansicht der Bundesregierung die negativen Wirkungen hinsichtlich Energiepreisen, Einkommen und Beschäftigung am wirksamsten reduzieren?

Sowohl preis- als auch mengenbasierte Instrumente können durch Maßnahmen ergänzt werden, die unerwünschte Effekte auf Energiepreise, Einkommen oder Beschäftigung kompensieren.

12. Von welchem ökonomischen Anreizinstrument (preis- bzw. mengenbasiertes Instrument) gehen nach Ansicht der Bundesregierung die umfangreichsten Innovationswirkungen aus?

Grundsätzlich können sowohl preis- als auch mengenbasierte Instrumente Innovationswirkungen entfalten. Dies hängt von der Ausgestaltung der Instrumente und den Gegebenheiten des jeweiligen Sektors ab (wie z. B. den Charakteristika der jeweiligen Akteure, dem Vorhandensein nichtökonomischer Marktbarrieren oder der Verfügbarkeit kostengünstiger Klimaschutztechnologien).

13. Sieht die Bundesregierung ökonomische Anreizinstrumente als Ersatz oder Ergänzung des bisherigen Instrumentenmix im Klimaschutz an (bitte mit Begründung beantworten)?

Ökonomische Anreize sind neben ordnungsrechtlichen Anforderungen Teil des möglichen Instrumentenmix im Klimaschutz.

