



Faktenblatt Emissionshandel

Erläuterungen anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung ihrer Emissionshandelssysteme im Beisein von Bundespräsidentin Doris Leuthard und Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (23. November 2017)

Der Emissionshandel ist ein international etabliertes Instrument der Klimapolitik. Es zielt darauf ab, Treibhausgasemissionen zu reduzieren und funktioniert nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Die Emissionshandelssysteme in der Schweiz und der EU weisen grosse Ähnlichkeiten auf. Nicht zu verwechseln ist der Emissionshandel mit dem Handel mit Zertifikaten aus Klimaschutzprojekten.

1 Emissionshandel nach «Cap and Trade»

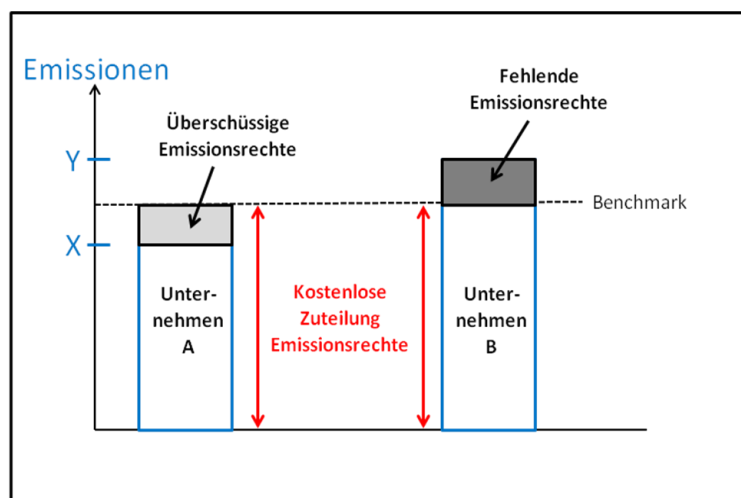
Ein Emissionshandelssystem (EHS) nach dem Prinzip von «Cap and Trade» («Deckeln und Handeln») ist ein Mengensteuerungsinstrument¹. Es ist vergleichbar mit Kontingenten. Das heisst: Im Umfang einer vordefinierten Emissionsobergrenze («Cap») gibt der Staat Emissionsrechte aus und teilt sie den am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum zu. Den Unternehmen wird damit das Recht zugestanden, eine bestimmte Menge an Treibhausgasen kostenlos zu emittieren und mit Emissionsrechten zu handeln («Trade»).

In der Schweiz wie in der EU sind Unternehmen bestimmter treibhausgasintensiver Branchen (u.a. Zement, Papier, Raffinerien, Chemie, Glas, Stahl, Keramik) zur Teilnahme am Emissionshandel verpflichtet. Sie müssen im Umfang ihrer Treibhausgasemissionen jährlich Emissionsrechte abgeben. Stossen sie mehr Emissionen aus als sie dürften – übersteigen sie also dieses Guthaben an Emissionsrechten – dann müssen sie zusätzliche Gutschriften kaufen. Alternativ kann das Unternehmen seine Treibhausgasemissionen senken und so dem Erwerb dieser Gutschriften entgehen. Diese Gutschriften können entweder überschüssige Emissionsrechte anderer EHS-Unternehmen sein, die weniger emittieren, als ihnen zugestanden wird, oder in beschränktem Umfang auch Zertifikate aus Klimaschutzprojekten im Ausland (vgl. Ausführungen unter Abschnitt 2). Unternehmen, die nicht genügend Gutschriften abgeben, müssen zudem pro Tonne CO₂, die sie zu viel ausstossen, eine Sanktion entrichten.

Die Unternehmen erhalten jedes Jahr eine bestimmte Menge Emissionsrechte kostenlos zugeteilt, die sich aus Vergleichswerten (Benchmark) ableitet. Dieses System belohnt Unternehmen, die treibhausgas-effizient produzieren (vgl. Grafik unten). Unternehmen A und B erhalten ungeachtet ihres tatsächlichen Treibhausgasausstosses gleich viele Emissionsrechte pro Produktionseinheit. Unternehmen A, dessen Effizienz unter dem Benchmark liegt (X), erhält mehr zugeteilt, als es zur Abdeckung der Emissionen braucht. Unternehmen B hingegen produziert weniger effizient als der Benchmark (Y) und muss entweder Massnahmen ergreifen oder Emissionsgutschriften erwerben.

¹ Im Gegensatz dazu ist die CO₂-Abgabe ein Preissteuerungsinstrument, das über einen Zuschlag auf Brennstoffe lenkend wirkt und die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen reduziert. Beim Emissionshandel wird die Menge vorgegeben, und die CO₂-Preise ergeben sich aus Angebot und Nachfrage.

Grafik: Gratiszuteilung nach Benchmarks



Zurzeit sind im Schweizer EHS Betreiber von 54 emissionsintensiven Industrieanlagen zur Teilnahme verpflichtet. Im EU EHS sind es hingegen Betreiber von über 11'000 Industrieanlagen und fossilt thermischen Kraftwerken, und seit 2012 ist auch der Luftverkehr eingebunden. Die Emissionsobergrenze des EHS wird für die ganze Handelsperiode (gegenwärtig 2013–2020) im Voraus festgelegt, wobei die Menge der verfügbaren Emissionsrechte über das ganze System jährlich verringert wird (gegenwärtig um 1,74 Prozent). Das Schweizer EHS deckt rund 5 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂-eq) ab, was rund 10 Prozent der Schweizer Emissionen entspricht. Das EU EHS hingegen deckt rund 2 Mia. Tonnen CO₂-eq ab, was rund 45 Prozent der EU-Emissionen entspricht. Jedes Jahr werden 5 Prozent der verfügbaren Emissionsrechte zurückbehalten und reserviert für den Fall, dass neue Unternehmen ins EHS eintreten oder bestehende EHS-Teilnehmende ihre Produktionskapazität ausweiten. Emissionsrechte, die nicht kostenlos zugeteilt werden, können an regelmässigen Auktionen ersteigert werden.

Die Preise für eine Tonne CO₂ sind in der Schweiz von anfänglich über 40 Franken im Jahr 2014 kontinuierlich auf 6.50 Franken gesunken und in der letzten Auktion im November 2017 wiederum auf 7.50 Franken angestiegen. In der EU liegen die Preise bei 7 bis 8 Euro und somit ebenfalls wesentlich höher als noch vor wenigen Monaten. Die noch immer relativ tiefen Preise zeugen dennoch von einem Überangebot an Emissionsrechten insbesondere im EU-Raum und bilden gegenwärtig wenig Anreiz zu Investitionen. Als Antwort auf die tiefen Preise hat die EU im Jahr 2015 eine sogenannte Marktstabilitätsreserve eingerichtet. Dank diesem Instrument wird es ab 2019 möglich sein, im Falle eines Überangebots eine gewisse Menge der europäischen Emissionsrechte abzuschöpfen und dieser Reserve zuzuweisen.

Die Schweiz und die EU streben eine Verknüpfung ihrer beiden EHS an. Damit werden die Emissionsrechte beider Systeme gegenseitig anerkannt. Ein entsprechendes Abkommen wurde Anfang 2016 paraphiert und am 23. November 2017 unterzeichnet. Es soll, vorbehaltlich der Zustimmung der Parlamente der Schweiz und der EU, spätestens am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Mit der Verknüpfung würden sich die CO₂-Preise angleichen, was zu gleich langen Spiessen für die betroffenen Unternehmen führte. Ferner sollen mit der Verknüpfung – analog zur aktuellen Regelung in der EU – neu der Flugverkehr sowie allfällige fossilt thermische Kraftwerke in das Schweizer EHS einbezogen werden. Für diese Kraftwerke soll im Gegenzug die heute geltende Kompensationspflicht entfallen.

2 Handel mit Zertifikaten aus Klimaschutzprojekten

Nicht zu verwechseln ist der Emissionshandel nach dem Prinzip von «Cap and Trade» mit dem Handel mit Zertifikaten aus Klimaschutzprojekten. Diese Zertifikate sind ein Instrument des Kyoto-Protokolls, das den Industriestaaten erlaubt, sich mit Hilfe flexibler Mechanismen auch Emissionsverminderungen im Ausland an ihre Reduktionsziele anzurechnen. Am weitesten verbreitet ist der Clean

Development Mechanism (CDM), mit dem sich für Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern Emissionsverminderungszertifikate erzeugen lassen, sofern bestimmte Anforderungen erfüllt sind. Die Zertifikate werden von einer UNO-Behörde für nachweislich erbrachte Reduktionen nachträglich ausgestellt und sind frei handelbar.

Ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoss einer Tonne CO₂ und kann von Unternehmen in einem Emissionshandelssystem (vgl. Ausführungen unter Abschnitt 1) anstelle eines Emissionsrechts abgegeben werden, wobei die zulässige Menge Zertifikate sowohl in der Schweiz wie auch in der EU beschränkt ist. Die Schweiz sieht – analog zur EU – vor, ab 2021 keine Zertifikate mehr im Schweizer EHS zuzulassen. Zertifikate werden aber auch von Staaten verwendet, die eine Reduktionsverpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll eingegangen sind, oder sie werden auf freiwilliger Basis zum Beispiel für die CO₂-Kompensation von Flugreisen erworben.

Weiterführende Auskünfte: Andrea Burkhardt, Chefin Abteilung Klima im Bundesamt für Umwelt, Tel. 0041 79 687 11 64.