

# Letzte Chance für den Emissionshandel

## Strukturelle Krise und Chance für eine Reform

### Analyse und wichtigste Empfehlungen des WWF

1. Der europäische CO<sub>2</sub>-Emissionshandel befindet sich seit 2009 in einer Strukturkrise. Der kontinuierlich wachsende Überschuss an Emissionsberechtigungen verhindert das Entstehen eines CO<sub>2</sub>-Preises. Ohne diesen kann das System seine wichtigste Funktion nicht erfüllen: Durch Internalisierung der CO<sub>2</sub>-Kosten in die Ausgaben der Unternehmen einen Anreiz zu schaffen, damit diese in sauberere Technologien investieren bzw. die bestehenden Anlagen klimafreundlich betreiben.
2. Der Überschuss an Emissionsberechtigungen auf dem Markt ist nicht wie allgemein angenommen hauptsächlich auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen, sondern auf Schwachstellen im System während der zweiten Phase (2008-12); insbesondere auf eine zu großzügige Möglichkeit der Unternehmen, auf internationale Emissionsgutschriften zuzugreifen, sowie auf eine Überzuteilung. Auch der kontinuierliche Ausbau der erneuerbaren Energien ist nicht für das Auftreten des Überschusses verantwortlich, denn dieser wurde von der Europäischen Union ab 2008 eingeplant und seine Auswirkungen auf den Kohlendioxid ausstoß wurden bei der Festlegung der Reduktionsziele bereits berücksichtigt.
3. Ohne eine ausgewiesene Wirksamkeit des Systems können wichtige Mitgliedstaaten wie Deutschland ihre nationalen Klimaschutzziele nicht erreichen. Europas Glaubwürdigkeit im Klimaschutz würde im internationalen Kontext weiter erodieren. Darüber hinaus würden die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten in Europa dramatisch zusammenschmelzen und so eine wichtige Finanzierungsquelle für innereuropäische und internationale Klimaschutzmaßnahmen wegfallen.
4. Das Jahr 2015 wird für die Zukunft des Emissionshandels entscheidend sein. Eine Sanierung des Systems muss schnell in Angriff genommen werden, um das Vertrauen in das Instrument wiederherzustellen. Dazu müssen der Überschuss an Zertifikaten gelöscht und der heute festgelegte Emissionsminderungspfad in Übereinstimmung mit den langfristigen Zielen der Europäischen Union (Reduzierung der Emissionen um 80 bis 95 % bis 2050) gebracht werden. Unsere Empfehlungen zur Reform des Systems sind folgende:
  - Einführung einer Marktstabilitätsreserve zum frühestmöglichen Zeitpunkt (2016)
  - Löschung der 900 Millionen Backloading-Zertifikate
  - Gesetzliche Initiative zur Löschung des gesamten Überschusses an Zertifikaten mit einer gesetzlichen Initiative

- Reduktion der jährlichen Emissionsobergrenze um mindestens 2,6 % statt wie bisher vorgesehen um 2,2 %. Der ETS-Minderungspfad würde so an die langfristigen Ziele der Europäischen Union angepasst werden.
- Einführung der Versteigerung als Standardmethode auch für Industriesektoren. Ausschließlich für nachprüfbar tatsächlich „carbon-leakage“-gefährdete Branchen könnte ein angemessener und über Versteigerungseinnahmen finanzierter Ausgleichsmechanismus geschaffen werden.
- Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen innerhalb und außerhalb Europas.

## Einleitung

Im Januar 2014 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Vorschläge für ein neues Energie- und Klimapaket für den Zeitraum nach 2020 („Energie- und Klimapaket 2030“). Die Mehrzahl der Vorschläge wurde im Oktober 2014 vom Europäischen Rat angenommen. Das neue Paket umfasst konkrete Zielvorgaben zur Minderung der Treibhausgasemissionen (THG), zum Ausbau der erneuerbaren Energien und zur Energieeinsparung bis 2030. Im Vergleich zu den Zielsetzungen des Energie- und Klimapakets 2020 sind die Beschlüsse des neuen Pakets 2030 deutlich weniger ambitioniert.

Das Emissionshandelssystem wurde als das zentrale Instrument der Europäischen Union zur kostengünstigen Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Stromsektor und in der energieintensiven Industrie deklariert. Ihm unterliegen fast sämtliche Emissionen europäischer Industrie- und Stromerzeugungsanlagen. Die Wirksamkeit des ETS hängt allerdings davon ab, wie stark die CO<sub>2</sub>-Knappheitssignale und damit der CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreis sind.

Der Emissionshandelmarkt ist seit 2009 durch einen strukturellen Überschuss an Zertifikaten geprägt, der das Entstehen eines CO<sub>2</sub>-Preises verhindert. Genau dieser CO<sub>2</sub>-Preis soll aber Anreize für Unternehmen schaffen, in saubere Technologien zu investieren oder die bestehenden Anlagen klimafreundlich zu betreiben. Die Europäische Union soll damit in die Lage versetzt werden, ihre THG-Reduktionsziele nicht nur auf kurze Sicht (- 20 % bis 2020), sondern auch langfristig (- 80 bis – 95 % bis 2050) erreichen zu können. Insofern hat der Ausfall des europäischen Emissionshandelssystems zur Bekämpfung des Klimawandels dramatische Folgen.

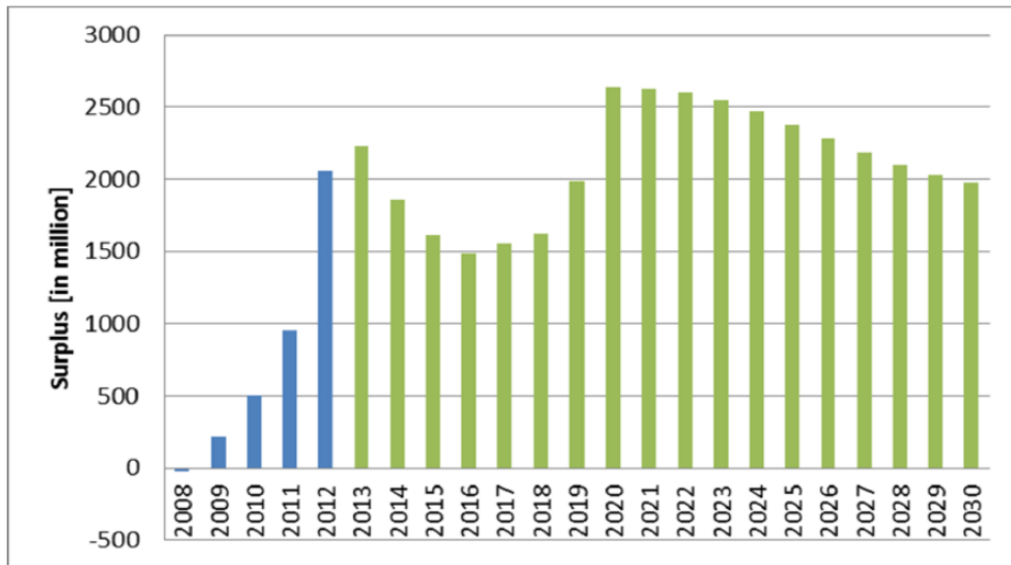
Das Jahr 2015 wird für die Zukunft des ETS-Systems zentral sein. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen und vom Europäischen Rat angenommenen Maßnahmen bilden einen ersten Schritt zu einer umfassenden ETS-Reform nach 2020.

Ziel des vorliegenden Positionspapieres ist es, die Größe des Überschusses darzustellen (Teil 1), dessen wesentliche Ursprünge zu analysieren (Teil 2) und die Konsequenzen einer weiteren Funktionsstörung des Emissionshandels aufzuzeigen (Teil 3). Schließlich (Teil 4) werden die verschiedenen Reformvorschläge auf ihre Wirksamkeit analysiert.

# 1. Ein ständig wachsender Überschuss an Emissionsrechten

Der Überschuss an Zertifikaten auf dem Markt ist seit 2009 kontinuierlich angewachsen. 2013 erreichte er 2,2 Milliarden und wird nach Berechnungen der Europäischen Kommission im Jahr 2020 voraussichtlich bei 2,6 Milliarden liegen. Betrachtet man die Tatsache, dass die jährliche Obergrenze für die vom ETS erfassten Anlagen bei 2 Milliarden Zertifikaten liegt, so wird deutlich, dass der derzeitige Überschuss die gesamte Zuteilung eines Jahres übersteigt.

Abbildung 1- Entwicklung der Überschüsse bis 2030



Quelle: Europäische Kommission

Im Jahr 2014 wurde mit der Einführung des so genannten „Backloading“ die erste Notoperation zur Sanierung des ETS durchgeführt. Es wurden 900 Millionen Emissionszertifikate in drei Stufen aus dem Markt genommen (400 Millionen 2014, 300 Millionen 2015 und 200 Millionen 2016), die in zwei Stufen (300 Millionen 2019 und 600 Millionen 2020) wieder in den Markt zurückgegeben werden sollen. Die Effekte dieser Maßnahme zeigt die Abbildung 1.

Zusätzlich zu diesen 900 Millionen Emissionszertifikaten aus dem Backloading werden voraussichtlich 700 bis 900 Zertifikate am Ende der dritten Handelsperiode auf den Markt kommen, die infolge der Schließung bzw. Reduzierung von Produktionskapazitäten ungenutzt geblieben sind. Entsprechend den in der Richtlinie festgelegten Regeln können diese Zertifikate in die nächste Phase des Systems übernommen und versteigert werden.

Die genaue Menge an Zertifikatsüberschüssen wird von verschiedenen Marktbeobachtern unterschiedlich eingeschätzt. Die Europäische Kommission geht von einem Überschuss von 2,6 Milliarden bis 2020 aus, Großbritannien erwartet 3,2 Milliarden Emissionszertifikate und die britische NGO Sandbag 4,5 Milliarden. Die starken Abweichungen der unterschiedlichen Projektionen sind u.a. auf die unterschiedlichen Erwartungen in den nächsten Jahren bei der Stromnachfrage bzw. bei der Schließung von Kohlekraftwerken im Anschluss an das Inkrafttreten der europäischen Richtlinie über Industrieemissionen (IED) zurückzuführen.

## Zusammenfassung:

Die verschiedenen Marktbeobachter prognostizieren für 2020 einen Überschuss zwischen 2,6 und 4,5 Milliarden Emissionszertifikaten. Dieser Überschuss bliebe dann bis Ende der 2020-er Jahre auf einem hohen Niveau und wird noch für 2028 von der Europäischen Kommission auf 1,5 Milliarden, von Großbritannien auf 1,9 Milliarden und von Sandbag auf 7 Milliarden geschätzt.

## 2. Hauptgründe für den Überschuss

In der öffentlichen Debatte zur Erklärung des Überschusses wird systematisch die ab 2009 eingetretene Wirtschaftskrise angeführt. Auch der Ausbau der erneuerbaren Energien sei aufgrund des Drucks, den diese auf die konventionelle (also CO<sub>2</sub>-intensive) Stromerzeugung ausübten, für den Überschuss verantwortlich. Bei genauer Analyse der Zahlen zeigen sich allerdings ganz andere Zusammenhänge.

Der Überschuss ist in der zweiten Phase des ETS-Systems (2008-2012) aufgetreten.

Dessen wesentliche Mängel verdeutlicht die Betrachtung seiner Zuteilungsregeln:

- Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in diesem Zeitraum, die insgesamt 97 % der Emissionen des Bezugsjahres 2005 entsprechen. Dabei war bereits 2007 klar, dass die Zuteilung an die Industriesektoren deren Bedarf an Emissionsrechten übertraf – und dies auch ohne Rezession. Eine absurde Situation für ein Instrument, dessen Ziel in der Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes liegt.
- Massiver Zugriff auf CO<sub>2</sub>-Gutschriften aus Emissionsminderungsprojekten außerhalb der Europäischen Union<sup>1</sup>. In der zweiten Phase des Systems erfolgte der Zugriff der Unternehmen auf diese Projekte über die von der Europäischen Kommission für die Emissionsrechte festgelegte Obergrenze hinaus und nicht innerhalb dieser Grenze<sup>2</sup> - faktisch eine dreizehnprozentige Anhebung der jährlichen Emissionsobergrenze über fünf Jahre.

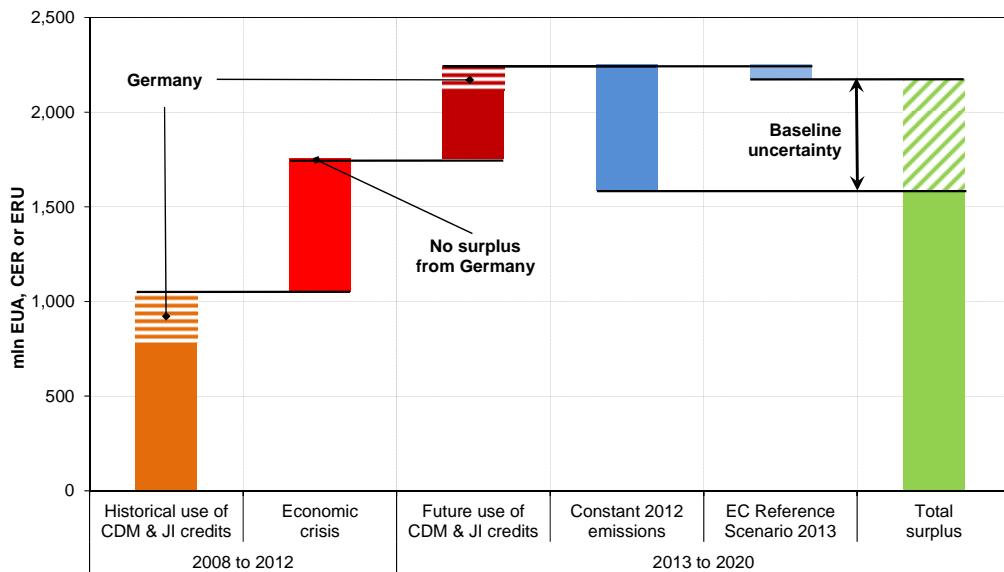
Die Auswirkung dieser Kombination auf das ETS-System und auf die Entstehung des Überschusses wurde durch die Wirtschaftskrise verstärkt, da diese zu einem Rückgang der Nachfrage nach Zertifikaten führte - sie ist aber nicht wie oft behauptet der Hauptgrund.

---

<sup>1</sup> Clean Development Mechanism (CDM) in den Entwicklungsländern und Joint Implementation (JI) unter Industrieländern.

<sup>2</sup> In der zweiten Phase war die jährliche Obergrenze auf 2080 Millionen Emissionsrechte festgelegt worden. Dazu kam der Zugriff auf 280 Millionen Gutschriften aus internationalen Mechanismen.

**Abbildung 2 - Ursachen des Zertifikatsüberschusses 2020**



Quelle: Öko-Institut

In der Abbildung 2 werden die verschiedenen Ursachen des Überschusses bis 2020 deutlich:

- Zwei Drittel des Überschusses sind auf den Zugriff auf internationale Gutschriften (CDM und JI) zurückzuführen, wobei eine Milliarde Gutschriften bereits in der zweiten Phase genutzt wurden und 600 Millionen in der dritten Phase (2013-20) zum Einsatz kommen werden.
- Rund ein Drittel des Überschusses (700 Millionen Zertifikate) ist auf die Überzuteilung/Wirtschaftskrise zurückzuführen.

Die zweite weitverbreitete Behauptung begründet den Überschuss an Zertifikaten mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien. Diese hätten, indem sie einen Teil der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern ersetzen, zu einem Rückgang der Nachfrage nach Emissionsrechten geführt und einen signifikanten Überschuss auf dem Markt erzeugt.

Dieses Argument ist jedoch nicht stichhaltig, denn die Betrachtung der drei Ziele des Energie- und Klimapakets 2020 (Reduzierung der THG um 20 %, Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien am europäischen Energiemix um 20 % bis 2020 und 20-prozentige Steigerung der Energieeinsparungen) zeigt, dass der durch den Ausbau der Erneuerbaren verursachte Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Festlegung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele bereits berücksichtigt wurde, insbesondere für die vom Emissionshandel betroffenen Sektoren. Entsprechend den Projektionen der Kommission wird das Ziel zum Ausbau der Erneuerbaren bis 2020 erreicht sein.

### Zusammenfassung:

Die Hauptgründe für den Überschuss im europäischen ETS liegen im massiven Zufluss von internationalen Emissionsgutschriften durch Unternehmen sowie in der (auch ohne Wirtschaftskrise vorhersehbaren) Überzuteilung an Industrieanlagen. Entgegen der weitverbreiteten Meinung ist die Wirtschaftskrise nur zu einem geringen Teil für das Auftreten des Überschusses verantwortlich. Der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz können nicht für den Zertifikatsüberschuss verantwortlich gemacht werden.

### 3. Konsequenzen einer dauerhaften Lähmung des europäischen ETS

- **Keine Minderungsverpflichtung für 50 % der europäischen CO<sub>2</sub>-Emissionen**

Der CO<sub>2</sub>-Preis schwankt seit 2012 zwischen 5 und 7 Euro pro Zertifikat. Die kostengünstigsten CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen (Wechsel von Kohle zu Gas in bestehenden Kraftwerken) werden zurzeit aber erst ab einem Preis von ca. 35 Euro pro Zertifikat erschlossen. Sollten kurz- und mittelfristig keine Maßnahmen zur Verringerung des Überschusses und zur Wiederherstellung eines funktionsfähigen CO<sub>2</sub>-Preises ergriffen werden, so könnte die aktuelle Situation noch bis mindestens 2030 fortbestehen. Das würde bedeuten, dass die Hälfte der europäischen CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht durch ein Instrument zur Minderung reguliert wäre und dass sämtliche Industrieanlagen und die europäischen Kraftwerke weiterhin ungezügelt Kohlendioxid ausstoßen könnten. Diese Situation würde das Erreichen der europäischen Klimaschutzziele gefährden bzw. die Minderungsvorgabe der anderen Sektoren wie Verkehr, Haushalte oder Landwirtschaft auf ein unrealistisches Maß erhöhen. Diese Sektoren haben ein signifikant geringeres Reduktionspotenzial. Ohne CO<sub>2</sub>-Regulierung wird Europa nicht in saubere Technologien investieren können und es besteht die Gefahr von Lock-in-Effekten und damit eines anhaltend hohen Emissionssockels.

- **Unglaubwürdigkeit der europäischen Klimapolitik**

Der Emissionshandel ist ein wichtiges europäisches Instrument zur Bekämpfung des Klimawandels. Allerdings ist die von der Europäischen Kommission vorgesehene Vorrangstellung des Systems nicht berechtigt und hat kontraproduktive Effekte auf andere wichtige Instrumente der Klimapolitik. Der WWF plädiert dafür, das Spektrum an Klimaschutzinstrumenten in der Zukunft nicht weiter zu verengen, wie bspw. durch die Einbeziehung des Verkehrssektors in das ETS-System. Vielmehr gilt es, die Emissionen in den unterschiedlichen Sektoren möglichst effizient, wirksam und zielgerichtet zu vermindern und dafür die jeweils geeigneten Instrumente heranzuziehen. Zu diesem Spektrum an Instrumenten zählt der WWF u.a. spezifische Fördermechanismen für erneuerbare Energien, CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Kraftfahrzeuge oder auch die Einführung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten für Kraftwerke und Industrieanlagen.

Dies würde auch die Vereinbarkeit des Emissionshandels mit ergänzenden Instrumenten erleichtern, beispielsweise mit den CO<sub>2</sub>-Grenzwerten für Kraftwerke oder für Industrieanlagen. Die Marktstabilitätsreserve (s. Teil 4) ermöglicht die praktische Umsetzung dieses Zusammenspiels verschiedener Instrumente durch die Rücknahme der auf dem Markt vorhandenen überschüssigen Emissionsrechte.

- **Gefährdung von ambitionierteren Klimaschutzzielen der Mitgliedstaaten**

Die Lähmung des Emissionshandelssystems beeinträchtigt nicht nur die europäischen, sondern auch die nationalen Klimaschutzziele einiger Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Deutschland. Deutschland will seine THG-Emissionen bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 senken. 52 % der deutschen THG-Emissionen unterliegen jedoch dem europäischen Emissionshandelssystem. Anders gesagt: Die Hälfte der deutschen Emissionen ist von einem mangelhaften Minderungsinstrument abhängig, obwohl sich das Land beim Klimaschutz ein über die Ziele der Europäischen Union hinausreichendes Ziel gesteckt hat.

Im Jahr 2013 hatte Deutschland seine Emissionen lediglich um knapp 25 % gemindert. Um die restlichen 15 Prozentpunkte in der benötigten Geschwindigkeit bis 2020 zu reduzieren, wurde im Dezember 2014 ein Klimaschutzaktionsplan von der Bundesregierung verabschiedet. In diesem Programm ist richtigerweise vorgesehen, ein neues, nationales THG-Minderungsinstrument für den Kraftwerkssektor zu etablieren. Damit soll gewährleistet werden, dass der Kraftwerkssektor auch einen Beitrag zum Klimaschutz leistet.

- **Einnahmeverlust zu Lasten der Klimaschutzfinanzierung**

Die Ergebnisse eines vor kurzem von der Europäischen Kommission veröffentlichten Fortschrittsberichtes zeigen, dass die Versteigerung von Emissionsrechten den Mitgliedstaaten 2013 Einnahmen in Höhe von 3,6 Milliarden Euro bescherte. 84 % (3 Milliarden Euro) dieser Einnahmen wurden zur Finanzierung von Klimaschutzprogrammen<sup>3</sup> ausgegeben – zu drei Vierteln für die öffentliche Finanzierung innereuropäischer Maßnahmen und zu einem Viertel für außereuropäische Initiativen wie die Finanzierung der Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten für den Green Climate Fund eingegangen sind. Zum Vergleich: Die öffentlichen Ausgaben zum Klimaschutz und zur Bekämpfung der Luftverschmutzung in Europa beliefen sich 2012 auf insgesamt 3,9 Milliarden Euro.

Die Einnahmen aus der Versteigerung stellen also in der Tat eine neue und zusätzliche Finanzierungsquelle für Klimaschutz-Maßnahmen dar, und das auch zu Rezessionszeiten. Darüber hinaus können diese Einnahmen zum Ausbau der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz in den Industriesektoren herangezogen werden und so als Investitionen in eine sauberere und wettbewerbsfähige industrielle Basis dienen. Diese Finanzierung stellt einen wesentlichen Katalysator der internationalen Bemühungen gegen den Klimawandel dar. Der dauerhafte Ausfall des europäischen Emissionshandelssystems würde diese Finanzierungsquellen gefährden und die internationalen Klimaverhandlungen weiter erschweren.

#### **Zusammenfassung:**

Die dauerhafte Lähmung des ETS-Systems hätte dramatische Auswirkungen auf die europäische Klimaschutzpolitik. Die Hälfte der europäischen Emissionen wäre von jeglicher Regulierung ausgenommen. Die Mängel des Systems beeinträchtigen bereits jetzt die Erreichung der weiterreichenden Ziele einiger Mitgliedstaaten. Und schließlich gefährdet der fehlende CO<sub>2</sub>-Preis aufgrund ausbleibender Einnahmen aus Versteigerungen auch die zusätzlichen Finanzierungsquellen für den Klimaschutz innerhalb und außerhalb der EU und verzögert so die Implementierung von Lösungen.

## **4. Die notwendige Reform des Systems: Absenkung der Emissionsobergrenze und Lösungen gegen den Überschuss**

Die vom Europäischen Rat für die Entwicklung des ETS über 2020 hinaus verabschiedeten Maßnahmen bestehen aus drei Elementen:

- Einführung einer Marktstabilitätsreserve (*Market Stability Reserve*, MSR);
- Absenkung der Emissionsobergrenze ab 2021;
- Fortsetzung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten an Sektoren, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdet ist.

---

<sup>3</sup> Hervorzuheben ist die schwache Empfehlung der ETS-Richtlinie, nur 50 % der Einkommen aus der Versteigerung von Emissionsrechten zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen einzusetzen.

- **Einführung einer Marktstabilitätsreserve**

Der Europäische Rat hat die Einrichtung eines Mechanismus zur Marktstabilisierung durch Einführung einer Reserve für überschüssige Zertifikate verabschiedet. Dieser Vorschlag ist das Ergebnis jahrelanger Diskussionen zur eventuellen Stilllegung dieser Rechte. Da sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine derartige Maßnahme einigen konnten, erscheint der Vorschlag einer Reserve hier als Kompromiss: Die in die Reserve aufgenommenen überschüssigen Rechte behalten demnach ihre Gültigkeit, sind aber auf dem Markt nicht mehr im Umlauf. Damit soll der Wiederaufbau eines CO<sub>2</sub>-Preises ermöglicht werden. Die Reserve soll in beide Richtungen wirken: Aufnahme von Emissionsrechten in die Reserve bei Überschuss auf dem Markt, Wiedereinspeisung der Rechte bei Mangel auf dem Markt.

Die Parameter dieses Mechanismus wurden in verschiedenen Dokumenten<sup>4</sup> ausgeführt und können in der Tat unterschiedlich auf die Funktionsfähigkeit der Reserve einwirken.

Noch wichtiger für die Beurteilung der Tauglichkeit der MSR sind der Zeitpunkt seines Starts und der Umgang mit den 900 Millionen im Backloading geparkten Zertifikaten:

- Die Einführung der Reserve zu einem früheren Zeitpunkt (2017 oder sogar 2016) könnte ein positives und starkes Signal an den Markt darstellen und die überschüssigen Emissionsrechte schneller aufnehmen;
- Durch die Überführung der 900 Millionen Zertifikate direkt in die Reserve (am Markt vorbei) oder ihre Löschung könnte eine Destabilisierung des Marktes vermieden werden.

Die Bundesregierung hat sich bereits im Juni 2014 für einen Start der Reserve ab 2017 und die direkte Überführung der 900 Millionen Zertifikate aus dem Backloading in die Reserve ausgesprochen und sich damit von den Vorschlägen der Europäischen Kommission distanziert. Diese hatte sich dafür ausgesprochen, die Marktregeln zum aktuellen Zeitpunkt nicht zu verändern. Die Reserve sollte nach 2020 eingeführt werden und die Wiedereinspeisung der Backloading-Zertifikate auf den Markt war im Jahr 2019-20 vorgesehen.

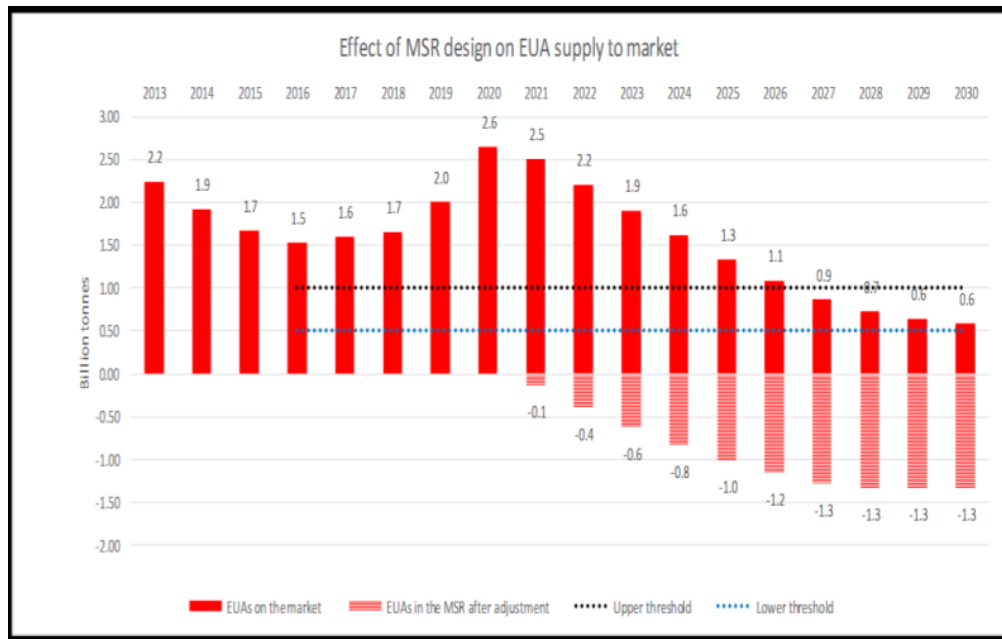
Der WWF fordert eine Einführung der Marktstabilitätsreserve im Jahr 2016 und die Löschung der Backloading-Zertifikate.

---

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise „Stärkung des Emissionshandels – Diskussionsbeitrag zur Ausgestaltung der Marktstabilitätsreserve“ Umwelt Bundesamt 2014

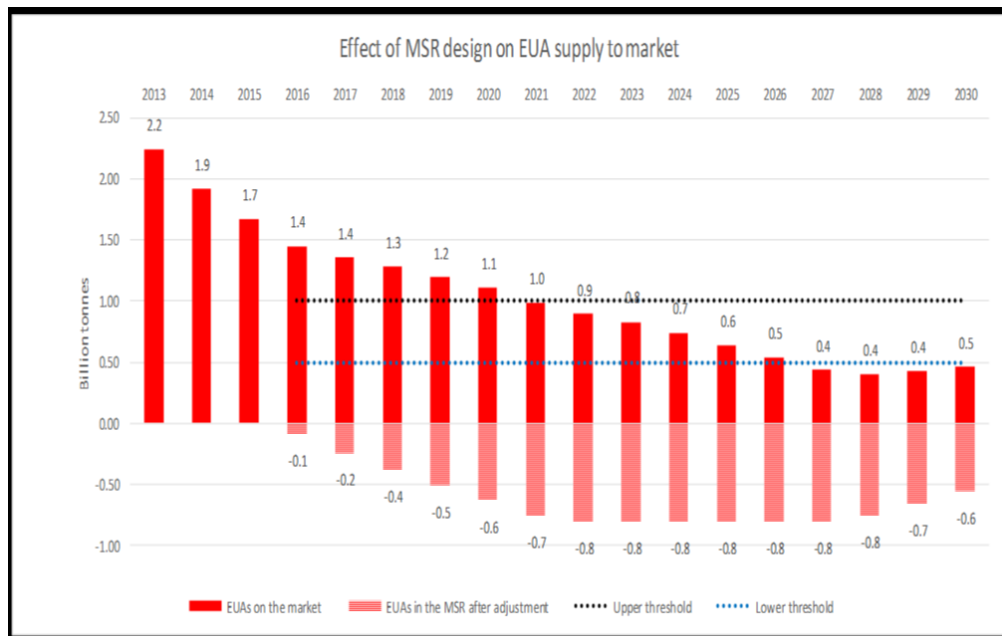


**Abbildung 3 - Kommissionsvorschlag zur Ausgestaltung einer Marktstabilitätsreserve (MSR ab 2021 und Wiedereinspeisung der Backloading-Zertifikate in den Markt)**



Quelle: Sandbag

**Abbildung 4 - WWF Forderung zur Ausgestaltung einer Marktstabilitätsreserve (MSR ab 2016 und Löschung der Backloading-Zertifikate<sup>5</sup>)**



Quelle: Sandbag

<sup>5</sup> Weitere Simulationsmodelle finden sich unter [www.sandbag.org.uk/data/msr](http://www.sandbag.org.uk/data/msr)

Diese Zahlen zeigen die entscheidende Bedeutung beider Elemente für die weitere Entwicklung des Überschusses im Zeitraum 2020-30 und damit für die Funktionsfähigkeit des ETS:

- Bei dem Kommissionsvorschlag entsteht eine Knappheit an Zertifikaten frühestens nach 2026;
- Beim WWF-Vorschlag entsteht eine Knappheit an Zertifikaten bereits im Jahr 2021.

#### **WWF-Empfehlungen zum Abbau des Überschusses:**

- Frühestmögliche Einrichtung der Marktstabilitätsreserve, im besten Falle 2016
- Löschung der 900 Millionen Zertifikate aus dem Backloading
- Festlegung einer Höchstmenge an Emissionsberechtigungen, die in die MSR aufgenommen werden können (darüber hinausgehende Mengen an Zertifikaten müssen gelöscht werden) oder einem Verfallsdatum für die in der Reserve befindlichen Zertifikate
- Über die Löschung der 900 Millionen Zertifikate aus dem Backloading hinaus muss nach Verabschiedung der Marktstabilitätsreserve eine Gesetzesinitiative zur endgültigen Löschung des gesamten Zertifikatsüberschusses ergriffen werden.

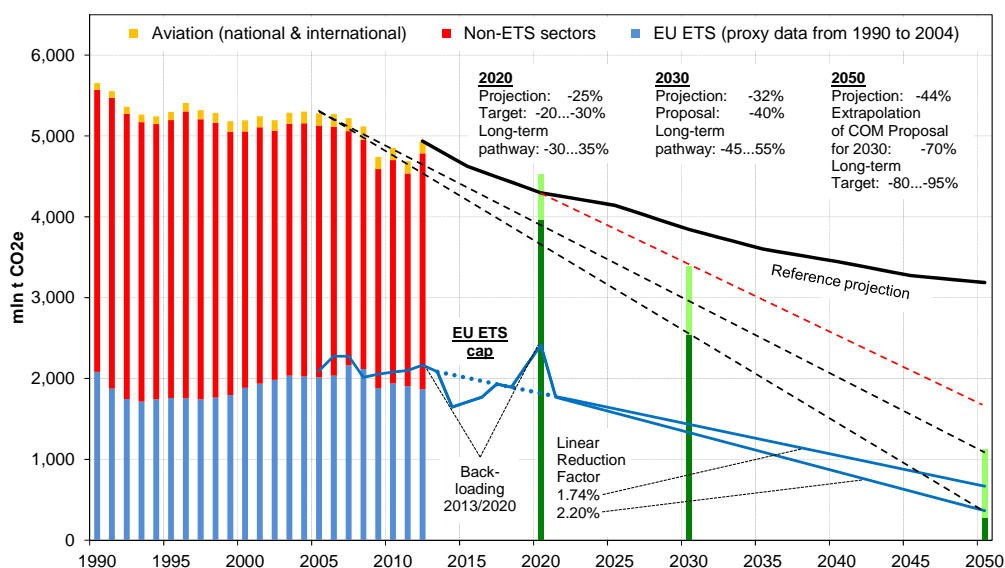
#### **• Die Absenkung der Emissionsobergrenze ab 2021**

Im Oktober 2014 hat der Europäische Rat beschlossen, dass bis zum Jahr 2030 die europäischen THG-Emissionen um 40 % ggü. 1990 reduziert werden müssen. Für die vom Emissionshandel betroffenen Sektoren bedeutet dies eine Absenkung der jährlichen Emissionsobergrenze ab 2021 um 2,2 % (statt 1,74 % wie in den Jahren 2013-2020).

Dieses Ziel der 40-prozentigen Minderung von Treibhausgasemissionen bis 2030 ist weit von einem Wert entfernt, der für eine tatsächliche Bekämpfung des Klimawandels ausreichend wäre:

- Bei einem linearen Verlauf der Emissionen von 2005 bis 2030 müsste Europa seine THG-Emissionen um 55 % senken, um sein selbstgestecktes Ziel einer langfristigen Minderung um 80 bis 95 % bis 2050 zu erreichen.
- Die vorgeschlagene Anpassung des linearen Reduktionsfaktors bedeutet, dass die vom Emissionshandelssystem betroffenen Sektoren das verbleibende Emissionsbudget der EU bis 2050 komplett ausschöpfen werden (siehe Abbildung 5). Jedoch ist die Annahme völlig unrealistisch, dass die nicht dem System zugeordneten Sektoren wie etwa Verkehr oder Landwirtschaft bis 2050 keine THG-Emissionen mehr ausstoßen.

**Abbildung 5 – Langfristiger Minderungspfad der EU und des EU ETS unter verschiedenen Szenarien**



Quelle: Öko-Institut

**WWF-Empfehlung zur Absenkung der Obergrenze:**

- Absenkung der jährlichen Emissionsobergrenze um mindestens 2,6 % statt der vorgeschlagenen 2,2 %

**Fortsetzung der bestehenden Maßnahmen für energieintensive Industrien**

Der Europäische Rat hat beschlossen, die bestehenden Regeln für so genannte „carbon-leakage-gefährdete Branchen“ zu verlängern. Damit werden diese Sektoren weiterhin fast vollständig von den Minderungsbemühungen der Europäischen Union ausgenommen.

Die Umsetzung der seit 2013 in der Richtlinie festgelegten Regeln hat zu folgenden drei exzessiven Auswirkungen geführt:

1. 95 % der Industriesektoren der Europäischen Union sind als carbon-leakage-gefährdete Branchen eingestuft.
2. Diese Einstufung verleiht den Sektoren den Anspruch auf eine sehr großzügige Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten.
3. Die kostenlose Zuteilung wird in mehreren Mitgliedstaaten (freiwillige Umsetzung) durch einen finanziellen Ausgleich der durch die Richtlinie verursachten indirekten Kosten (d. h. steigende Strompreise) ergänzt (sogenannte Strompreiskompensation).

Dies versetzt die Industriesektoren in eine nahezu ideale Situation: Einerseits unterliegen sie dem System, wodurch andere Instrumente auch dann nicht für sie greifen, wenn diese hinsichtlich der Emissionsverringerung effizienter sein könnten. Andererseits wird ihnen durch die Sonderregelungen nur eine sehr geringe Minderung ihrer Emissionen auferlegt.

Dieses Maß an kostenloser Zuteilung an die Industriesektoren kann aus folgenden Gründen keinesfalls gerechtfertigt werden:

- Die kostenlose Zuteilung vermittelt den Industrievertretern den unzutreffenden Eindruck, sie würden dauerhaft von den Bemühungen um die Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen befreit werden.
- Die kostenlose Zuteilung stellt einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip dar.
- Die kostenlose Zuteilung führt zu einem extremen Einnahmerückgang für die Mitgliedstaaten: 39 Milliarden Euro allein für den Zeitraum 2015-19. Diese Mittel hätten für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verwendet werden können.

Die bisherige Erfahrung hat auch gezeigt, dass die einmal eingeführten –und unberechtigten- Sonderregelungen nur sehr schwer wieder zurückzuführen sind. So wurde auch die neue Liste der carbon-leakage-gefährdeten Branchen für den Zeitraum 2015-19 weiterhin anhand falscher Parameter<sup>6</sup> festgelegt.

Es ist an der Zeit, dieser generellen Befreiung ein Ende zu setzen und sie durch Regeln abzulösen, die sich auf diejenigen Sektoren konzentrieren, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch das Emissionshandelssystem tatsächlich bedroht ist.

**WWF-Empfehlung für die Zuteilung an die Industriesektoren:**

- Beendigung der kostenlosen Zuteilung und Einführung der Versteigerung als Standardmethode für die Zuteilung an Industriesektoren
- Nur für nachprüfbar tatsächlich „carbon-leakage“-gefährdete Branchen könnte ein angemessener und über Versteigerungseinnahmen finanzierter Ausgleichsmechanismus geschaffen werden.

• **Verwendung der gesamten Einnahmen aus der Versteigerung zur Finanzierung von Klimaschutzprogrammen**

Die Emissionshandelsrichtlinie gibt hierzu nur eine schwache Empfehlung ab: Die Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionsrechte sollen nur zu 50 % für die Finanzierung von Programmen zur Reduktion von Treibhausgasen eingesetzt werden. 2013 wurde diese Empfehlung weitgehend eingehalten, sie unterliegt jedoch der Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Anlässlich der Reform des Systems sollte diesbezüglich eine stärkere Regelung in der Richtlinie festgeschrieben werden.

**WWF-Empfehlung zur Zweckbindung der Einnahmen aus den Versteigerungen:**

Verwendung aller Einnahmen aus der Versteigerung zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsprogrammen innerhalb und außerhalb Europas

<sup>6</sup> Die Annahme eines CO<sub>2</sub>-Preises von 30 Euros wird verwendet obwohl der jetzige Preis bei ca. 5-7 Euros liegt.

## Schlussfolgerung

Noch ist Zeit, das europäische Emissionshandelssystem zu sanieren. Das Jahr 2015 wird für die Zukunft des ETS richtungweisend sein und zeigen, ob Europa sich auf dieses Klimaschutz-Instrument verlassen kann oder nicht. Die aktuelle Krise des Emissionshandelssystems wurde durch falsche politische Weichenstellungen bei dessen Umsetzung verursacht. So haben die Mitgliedstaaten in der zweiten Phase des Systems (2008-12) die Emissionsobergrenze für ihre nationalen Anlagen zu großzügig festgelegt. Darüber hinaus wurden Zertifikate aus dem außereuropäischen Ausland in so großer Zahl zugelassen, dass sie den Markt überfluten konnten. Statt Knappheit gab und gibt es einen Überschuss an Zertifikaten. Die dritte Phase des Emissionshandelssystems (2013-20) war viel stärker reglementiert, musste aber mit den Altlasten aus der Vergangenheit kämpfen. Wenn es jetzt nicht gelingt, sich umgehend dieser Altlasten zu entledigen, wird die Glaubwürdigkeit dieses Klimaschutzinstruments für immer verloren gehen. Die Konsequenz wäre eine Renationalisierung der Klimapolitik. Diese Entwicklung wäre angesichts der schon erreichten Europäisierung von Klimaschutzanstrengungen bitter, aber unumgänglich.

### **Kontakt:**

Juliette de Grandpré  
EU Klima- und Energiepolitik  
WWF Deutschland  
Tel 030-311 777-213  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin  
juliette.degrandpre@wwf.de

Regine Günther  
Leiterin Klimaschutz und Energiepolitik  
WWF Deutschland  
Tel 030-311 777-223  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin  
regine.guenther@wwf.de