

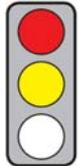
ÄNDERUNGSOPTIONEN FÜR DAS EU-EMISSIONSHANDELSSYSTEM

cepAnalyse Nr. 03/2013 vom 21.01.2013

KERNPUNKTE

Ziel des Berichts: Die Kommission schlägt „Optionen“ vor, die das von ihr wahrgenommene „Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage“ im EU-Emissionshandelssystem (ETS) strukturell und nachhaltig beseitigen sollen.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Energieversorger, Industrie- und Luftverkehrsunternehmen.



Pro: Die Einbeziehung weiterer CO₂-emittierender Sektoren in das ETS stärkt seine effizienzsteigernde Wirkung.

Contra: (1) Ein Rückgang des Zertifikatepreises rechtfertigt keine strukturellen Änderungen am ETS.
(2) Die Anhebung des Reduktionsziels gewährleistet ohne internationales Abkommen keinen klimapolitischen Nutzen.

(3) Hoheitliche Preis- und Mengenregulierungen greifen massiv in den Marktprozess des ETS ein und sind daher strikt abzulehnen.

INHALT

Titel

Bericht COM(2012) 652 vom 14. November 2012: **Die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012**

Kurzdarstellung

► Hintergrund: EU-Emissionshandelssystem

- Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (ETS) dürfen die Unternehmen bestimmter Branchen Treibhausgase nur ausstoßen, wenn sie über entsprechende Emissionsrechte verfügen (Art. 12 Abs. 2a und 3 ETS-Richtlinie 2003/87/EG; s. [CEP-Dossier](#), S. 12 ff.). Dies gilt
 - seit 2005 für bestimmte ortsfeste Anlagen (z. B. zur Strom- und Wärmeversorgung, zur Metallerzeugung und -verarbeitung, zur Papierherstellung sowie der chemischen Industrie) und
 - seit 2012 für den Luftverkehr.
- Emissionsrechte für ortsfeste Anlagen werden ab 2013 versteigert, soweit sie nicht kostenlos zugeteilt werden (Art. 3d Abs. 1–3 und Art. 10 Abs. 1 ETS-Richtlinie). Die Emissionsrechte für den Luftverkehr werden seit 2012 versteigert.
- Das Verfahren und der zeitliche Ablauf der Versteigerung von Emissionszertifikaten sind in der Versteigerungsverordnung der Kommission (Nr. 1031/2010, s. [CEP-Analyse](#)) geregelt.
- Die EU hat sich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu senken (Art. 28 Abs. 1 Richtlinie 2009/29/EG). Hierzu wird ab 2013 die EU-weite Gesamtmenge an Emissionszertifikaten jährlich um 1,74% gegenüber der durchschnittlichen jährlichen Gesamtmenge für den Zeitraum 2008–2012 gesenkt („linearer Reduktionsfaktor“, Art. 9 Richtlinie 2009/29/EG).
- Die Betreiber können anstelle von Emissionszertifikaten auch internationale Emissionsberechtigungen einsetzen, die im Zuge von Maßnahmen für Emissionsreduktionen nach dem Kyoto-Protokoll erworben wurden (Art. 11a und 11b ETS-Richtlinie).

► Probleme und Ziele

- Die Nachfrage nach Emissionszertifikaten ist durch die schlechte wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren geringer als ursprünglich erwartet.
- Insgesamt standen im Zeitraum 2008–2011 Emissionszertifikaten und internationalen Emissionsgutschriften für ca. 8,7 Milliarden Tonnen CO₂ tatsächlichen Emissionen von ca. 7,8 Mrd. Tonnen CO₂ gegenüber, so dass sich ein „Überschuss“ von Emissionsberechtigungen von 955 Mio. Tonnen CO₂ aufgebaut hat, der auch in der Zukunft von Betreibern eingesetzt werden darf. Dieser Überschuss setzt sich zusammen aus
 - überschüssigen Emissionszertifikaten für 406 Mio. Tonnen CO₂ und
 - internationalen Emissionsgutschriften für 549 Mio. Tonnen CO₂.
- Das Angebot an Emissionszertifikaten steigt „auf kurze Sicht“ (S. 5), und internationale Emissionsgutschriften werden „wohl noch stärker in Anspruch genommen“ werden (S. 6).
- Die niedrige Nachfrage nach und das steigende Angebot an Emissionszertifikaten haben zu einem „deutlichen Preiseinbruch“ geführt (S. 5).

- Die Kommission hat einen Beschlussvorschlag zur Änderung der ETS-Richtlinie (2003/87/EG) und einen Entwurf zur Änderung der Versteigerungsverordnung (Nr. 1031/2010) vorgelegt (s. [CEP-Analyse](#)). Dieser soll den Zeitplan für Versteigerungen ändern, indem 900 Millionen Emissionszertifikate
 - vorläufig 2013–2015 nicht versteigert werden („backloading“) und
 - stattdessen 2018–2020 zusätzlich versteigert werden.
 - Diese zeitliche Verlagerung der Versteigerung baut den Überschuss an Emissionsberechtigungen allerdings nicht dauerhaft ab.
 - Die Kommission präsentiert im vorliegenden Bericht „Optionen“, um das von ihr wahrgenommene „Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage“ strukturell und nachhaltig „anzugehen“ (S. 7).
 - Sie will diese Optionen mit den Interessenträgern erörtern und prüfen.
- **Option a zusammen entweder mit Option b oder mit Option c: Anhebung des Reduktionsziels**
- Das Reduktionsziel für 2020 gegenüber 1990 wird von 20% auf 30% angehoben (Option a).
 - Dies soll erreicht werden durch
 - die endgültige Stilllegung von Emissionszertifikaten im Zeitraum 2013–2020, wobei die Menge kostenloser Zuteilungen und der vorhandene Besitz an Emissionszertifikaten nicht berührt wird (Option b), oder
 - die Verschärfung des jährlichen linearen Reduktionsfaktor von derzeit 1,74%, entsprechend dem strengeren Reduktionsziel von 30%, auf einen Wert, der auch nach 2020 gelten soll (Option c).
- **Option d: Ausweitung des ETS auf andere Sektoren**
- Das ETS wird auf den Kraftstoffverbrauch und / oder andere CO₂-Emissionen weiterer Sektoren ausgeweitet (S. 9 f.).
- **Option e: Beschränkung des Zugangs europäischer Emittenten zu internationalen Emissionsgutschriften**
- Ab 2021 wird der Zugang zu internationalen Emissionsgutschriften ausgeschlossen oder nur begrenzt gestattet.
Nur falls der Preis für Emissionszertifikate „stark und beständig“ ansteigt, kann der Zugang zu internationalen Emissionsgutschriften flexibel gestaltet werden (S. 10).
 - Denn laut Kommission hat sich die Höchstmenge internationaler Emissionsgutschriften „als recht großzügig erwiesen und ist einer der Hauptfaktoren für die Anhäufung von Überschüssen“ (S. 10).
- **Option f: Preis- oder Mengenregulierung**
- Der CO₂-Zertifikatepreis wird „für eine befristete Zeit“ reguliert. Dies ist möglich durch
- die Einführung einer Preisuntergrenze für Emissionszertifikate oder
 - die Einrichtung einer „Preisregulierungsreserve“, die aus Emissionszertifikaten besteht; diese werden
 - in die Reserve eingestellt, wenn der Preis unter ein bestimmtes Niveau fällt und dadurch das „ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes beeinträchtigt“ wird (S. 11),
 - aus der Reserve freigegeben, wenn der Preis über ein bestimmtes Niveau steigt,
 - endgültig stillgelegt, wenn der Umfang der Reserve „eine bestimmte Größe“ erreicht.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

Politischer Kontext

Dem EU-Emissionshandelssystem (ETS-Richtlinie 2003/87/EG) kommt aufgrund der Änderungen durch das Klimapaket von 2009 (Richtlinie 2009/29/EG, s. [CEP-Dossier](#), S. 11 ff.) ab 2013 eine wachsende Bedeutung für die EU-Klimaschutzpolitik zu: Während bisher jeder Mitgliedstaat eine nationale Obergrenze verfügbarer Zertifikate festsetzt, wird ab 2013 jährlich eine EU-weite Gesamtmenge („EU-Cap“; 2013: 1.926.876.368 Zertifikate zu je einer Tonne CO₂-Äquivalent) vergeben, die bis 2020 schrittweise um 21% gegenüber 2005 abgesenkt wird [Art. 9 ETS-Richtlinie; Kommissionsbeschluss C(2010) 4658]. Dementsprechend wird auch die Zuteilung der Emissionszertifikate, die in den ersten beiden ETS-Handelsperioden (2005–2007 und 2008–2012) durch die Mitgliedstaaten im Rahmen „Nationaler Allokationspläne“ (NAP) erfolgte, ab der dritten Handelsperiode (2013–2020) EU-weit einheitlich geregelt. Das System der kostenfreien Vergabe wird schrittweise auf die Versteigerung umgestellt, so dass ab 2013 mindestens 50% und ab 2027 nahezu alle Zertifikate versteigert werden. Ausnahmsweise erhalten energieintensive Branchen, bei denen ein „erhebliches Risiko“ einer kostenbedingten Abwanderung in Nicht-EU-Staaten besteht („carbon leakage“), auch nach 2013 Emissionszertifikate kostenlos (Art. 10a Abs. 12).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Klimaschutz

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Mit dem ETS hat sich die EU für ein effizientes Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen entschieden. Es gibt ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel vor und überlässt es dabei den Marktakteuren herauszufinden, wo Reduktionen zu geringsten Kosten möglich sind.

Die Höhe des Zertifikatepreises, welcher nun niedriger ist als von der Politik erwartet und nicht ihrem Wunschpreis entspricht, **rechtfertigt keine strukturellen Änderungen am ETS**. Zwar gehen von einem niedrigen Preis geringe Anreize aus, in klimafreundliche Technologien zu investieren. Dies ändert aber nichts daran, dass das ETS klimapolitische treffsicher ist und bleibt: Es sorgt dafür, dass das politisch festgelegte Reduktionsziel erreicht wird. **Der Preisrückgang ist nicht auf eine Dysfunktion des Marktes zurückzuführen**, sondern auf einen Rückgang der Emissionen.

Dieser ist wiederum zurückzuführen zum einen, wie die Kommission selbst feststellt, auf die schlechte wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre und zum anderen auf den politisch forcierten Ausbau erneuerbarer Energien und auf ebenfalls politisch induzierte Energieeffizienzsteigerungen. [Mitteilung zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% KOM(2010) 265, s. [CEP-Analyse](#); Folgenabschätzung SEC(2011) 779 zum Vorschlag für eine Energieeffizienz-Richtlinie KOM(2011) 370, S. 29 f, 75 f.; s. [CEP-Studie](#)]. Durch diese Maßnahmen hat die Politik entschieden, auf welche Weise CO₂-Emissionen vermieden werden sollen, und damit selbst dem Emissionsrechtehandel einen guten Teil seiner Steuerungsfunktion abgenommen. Da die Kommission seit Jahren Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien politisch forciert, darf sie den zwingend resultierenden preisdämpfenden Effekt auf Emissionsrechte nun nicht negativ bewerten. Die Kommission lässt außerdem außer Acht, dass der eingetretene Rückgang der Emissionspreise mit erheblichen Mehrkosten durch die ineffiziente Subventionierung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienzmaßnahmen erkaufte ist.

Die Anhebung des CO₂-Reduktionsziels auf 30% bereits für 2020 beseitigt die für Investitionsentscheidungen wesentliche Planungssicherheit in den betroffenen Sektoren. Stattdessen sollte die EU ein Klimaschutzziel für 2030 festlegen, das auch das globale Umfeld berücksichtigt. Denn eine einseitige strenge Verpflichtung zur Verringerung von Treibhausgasemissionen **ohne internationales Abkommen gewährleistet keinen klimapolitischen Nutzen**. Zum einen ist eine Verlagerung energieintensiver und damit CO₂-emittierender Sektoren in Länder mit einer weniger anspruchsvollen Klimaschutzpolitik zu erwarten („carbon leakage“). Zum anderen werden erhebliche Anteile der fossilen Brennstoffe, die nicht in der EU eingesetzt werden, global nicht eingespart, sondern lediglich woanders verbrannt. Denn durch die sinkende Nachfrage nach fossilen Brennstoffen in der EU sinkt der Weltmarktpreis für fossile Brennstoffe, wodurch wiederum die Nachfrage in anderen Teilen der Welt steigt.

Hoheitliche Preis- und Mengenregulierungen wie eine Preisuntergrenze oder eine Preisregulierungsreserve **heben den marktlichen Charakter des ETS auf**, beeinträchtigen seine Funktionsfähigkeit **und sind daher strikt abzulehnen**. Denn der Preis für Emissionszertifikate würde, wie die Kommission selber feststellt, „in erster Linie durch administrative und politische Entscheidungen (...) bestimmt (...) anstatt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage“ (S. 11). Die Preisbildung sollte jedoch gerade kein politisches Wunschkonzert sein, sondern nach der politischen Entscheidung über die Anzahl der Zertifikate auf dem tatsächlichen Nachfrageverhalten beruhen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Einbeziehung weiterer – am besten aller – **CO₂-emittierender Sektoren in das ETS** bei entsprechender Erhöhung der Anzahl an Zertifikaten **stärkt seine effizienzsteigernde Wirkung**. Denn je mehr Sektoren einer Volkswirtschaft einbezogen werden, desto breiter ist das Spektrum dafür, die Möglichkeiten zu entdecken, in denen die günstigsten Vermeidungspotenziale zu realisieren sind. Gerade die Einbeziehung der kraftstoffverbrauchenden Sektoren führt zu erheblichen Effizienzsteigerungen. Außerdem würde sie die heutigen Regelungen wie CO₂-Grenzen für Pkw [COM(2012) 393; s. [CEP-Analyse](#)], die eine Verringerung von CO₂-Emissionen gerade nicht gewährleisten, obsolet machen. Einen praktikablen Ansatz für die Einbeziehung des Kraftstoffverbrauchs stellt der „Upstream-Emissionshandel“ dar, der auf der ersten Handelsstufe, also bei Raffinerien und Importeuren von fossilen Kraftstoffen, ansetzt (s. [CEP-Dossier](#), S. 20).

Die Beschränkung des Zugangs zu internationalen Emissionsgutschriften schwächt die Verlässlichkeit auch künftiger Abkommen und damit die Akzeptanz der Klimaschutzpolitik insgesamt. Vor allem auch ist es für den Klimaschutz unerheblich, wodurch Emissionen eingespart werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Höhere Preise für Emissionsrechte verteuern die Produktion in Europa und wirken negativ auf Wachstum und Beschäftigung.

Eine einseitige Anhebung des Reduktionsziels seitens der EU wirkt sich ebenfalls negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus, da Unternehmen in Länder mit einer weniger teuren Klimaschutzpolitik abwandern – ohne dass dem ein klimapolitischer Nutzen gegenüber stünde.

Bei der Einbeziehung weiterer Sektoren in das ETS müssen gleichzeitig bestehende Steuern in diesen Sektoren gesenkt oder abgeschafft werden, damit es zu keiner Mehrbelastung kommt, die sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Höhere Preise für Emissionsrechte verteuern die Produktion in Europa und wirken negativ auf die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Ein Rückgang des Zertifikatepreises rechtfertigt keine strukturellen Änderungen am ETS, da der Preisrückgang nicht auf eine Dysfunktion des Marktes zurückzuführen ist. Die Anhebung des CO₂-Reduktionsziels auf 30% ohne internationales Abkommen gewährleistet keinen klimapolitischen Nutzen, da sie zu einer Verlagerung energieintensiver und damit CO₂-emittierender Sektoren in Länder mit einer weniger anspruchsvollen Klimaschutzpolitik führt („carbon leakage“). Hoheitliche Preis- und Mengenregulierungen heben den marktlichen Charakter des ETS auf und sind daher strikt abzulehnen. Die Einbeziehung weiterer CO₂-emittierender Sektoren in das ETS stärkt seine effizienzsteigernde Wirkung.