

Die EU-Pläne zur Zukunft des Emissionshandels nach 2012

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Ausgestaltung des EU-Emissionshandel¹

Hintergrund - Das neue EU-Emissionshandelssystem ab 2013

Ab 2013 gibt die Europäische Union im EU-Emissionshandel ein einheitliches Minderungsziel vor. Damit wird die bisherige einzelstaatliche Berechnung und Zuteilung der Verschmutzungsrechte an Energiewirtschaft und Industrie beendet. Dies ist ein grundlegender Systemwechsel. Zudem sollen die Emissionsrechte zumindest in der Energiewirtschaft nicht mehr überwiegend verschenkt, sondern versteigert werden. Ferner wird die Nutzung von Emissionsgutschriften aus Klimaschutzinvestitionen im Ausland (CDM/JI) deutlich eingeschränkt.

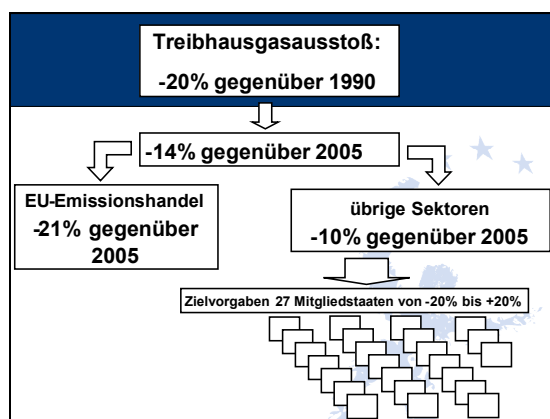
Im Einzelnen ist folgendes geplant:

Minderungsziele (Cap) / Bußgeld

Das einheitliche Minderungsziel in der Handelsphase III (2013 bis 2020) ist abhängig davon, ob es zu einem anspruchsvollen Kyoto-Nachfolgeabkommen nach 2012 kommt, also auch Nicht-EU-Industriestaaten ambitionierten Minderungszielen unterliegen. Kommt es zu einem Abschluss, so verschärft sich das Gesamt-EU-Minderungsziel für 2020 gegenüber 1990 von minus 20 auf minus 30 Prozent (im folgenden „Kyoto-II-Szenario“ genannt). Ansonsten bleibt es bei 20 Prozent (im folgenden „Non-Kyoto-II-Szenario“ genannt).

In den jeweiligen Richtlinienentwürfen ist lediglich das „Non-Kyoto-II-Szenario“ mit konkreten Unterzielen unterlegt. Die Werte für das „Kyoto-II-Szenario“ mit 30 Prozent Minderung sollen erst dann festgelegt werden, wenn solch ein Abkommen abgeschlossen wurde.

Das einheitliche Minderungsziel der EU bis 2020 für den Emissionshandelsbereich im „Non-Kyoto-II-Szenario“ beträgt minus 21 Prozent gegenüber dem Jahr 2005. Zum Vergleich: Die Nicht-Emissionshandelssektoren (Verkehr, Gewerbe, private Haushalte) sollen in diesem Zeitraum ihre Emissionen um 10 Prozent senken. Die Energiewirtschaft wird also zu doppelt so hohen Minderungsleistungen gezwungen, da hier die größten und preiswertesten Potentiale liegen.



Quelle: EU-Kommission (2007)

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Ratsdokument 5862/08)

Die Emissionsrechte sollen ab 2012 *jährlich* versteigert bzw. zugeteilt werden. Dabei soll die auszugebende Menge jährlich um 1,74 Prozent vermindert werden. In den ersten beiden Handelsperioden (2005-7 bzw. 2008-12) erfolgte die Mengenzuteilung für den gesamten Emissionshandelszeitraum.

Das Bußgeld für die Anlagenbetreiber bei nicht durch Emissionsrechte gedeckten Emissionen wird weiter bei 100 Euro/t CO₂ liegen.

Allokation/Vergabesystem

Der überwiegende Teil der Emissionsberechtigungen wird von der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten der EU gemäß deren jeweiligen Anteil an den EU-Gesamtemissionen des Jahres 2005 minus dem einheitlichen Minderungsziel verteilt.

Die Energieerzeuger müssen die Zertifikate zu 100 Prozent ersteigern. Die Bereiche der Industrie, die in den Emissionshandel eingebunden sind, sollen zunächst 20 Prozent der Scheine kaufen. Der Rest wird zunächst kostenlos ausgereicht. Danach soll der Versteigerungsanteil jährlich um 10 Prozent steigen, bis er 2020 ebenfalls bei 100 Prozent liegt. Für Anlagen, die in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen, soll weiterhin die kostenfreie Zuteilung gelten. Welche Sektoren konkret davon profitieren, will die EU-Kommission in Abhängigkeit vom Ausgang der internationalen Kyoto-II-Verhandlungen und nach eingehender Überprüfung der Möglichkeiten zur Einpreisung der CO₂-Zertifikatkosten in den verschiedenen Sektoren erst 2011 benennen. Alternativ könnten auch Anforderungen an Importeure erlassen werden, wie z.B. das Erfordernis, Emissionsberechtigungen zu kaufen (Klimazoll).

Im Jahr 2013 würden nach dem System insgesamt rund 60 Prozent der Emissionsrechte versteigert werden. Die Versteigerungen werden von den einzelnen Mitgliedstaaten vorgenommen.

Ausweitung des Emissionshandelssystems

Neben den Energieerzeugern, Mineralöl-Raffinerien und der energieintensiven Industrie, die bisher schon dem Handelssystem unterlagen, sollen künftig auch Lachgas emittierende Produktionsanlagen sowie Aluminiumhersteller in das Emissionshandelssystem einbezogen werden. In Bezug auf die Klimagase wird das System von CO₂ auf Stickoxide und Perfluorkohlenstoffe ausgeweitet. Der Flugverkehr wird über eine Extra-Richtlinie in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen.

Anrechnung von CDM-/JI-Gutschriften

Emissionsgutschriften aus Klimaschutzinvestitionen in Entwicklungsländern (CDM) oder in anderen Industriestaaten (JI) können wie bislang genutzt werden, um eigene Einsparverpflichtungen zu erfüllen. Der Umfang der Nutzung von CDM/JI ist - ähnlich wie bei den Emissionsobergrenzen - abhängig vom Zustandekommen eines Kyoto-Nachfolgeabkommens. Zudem ist zu unterscheiden in CDM/JI-Zertifikate, die im eigentlichen Emissionshandelssystem von Anlagenbetreibern und Emissionshändlern genutzt werden können, und jenen, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten außerhalb des Emissionshandelsystems zur Erfüllung der jeweiligen Länder-Verpflichtungen angerechnet werden können.

Genutzt werden können im Emissionshandelssektor:

I. im Non-Kyoto-II-Szenario (20%-Ziel):

- nur Zertifikate, die aus der 2. Handelsperiode in die 3. Periode übertragen werden;
- zusätzlich CDM-Zertifikate der 3. Handelsperiode aus Projekten in LDC-Ländern.

II. im Kyoto-II-Szenario (30%-Ziel):

- zusätzlich die Hälfte der zusätzlich notwendigen Einsparung, die aus dem 30%-Ziel resultieren.

Genutzt werden können außerhalb des Emissionshandelssektors (also vom Staat):

I. im Non-Kyoto-II-Szenario (20%-Ziel):

- 3 % der nicht unter die Emissionshandelsrichtlinie fallenden Treibhausgasemissionen des Jahres 2005.

II. im Kyoto-II-Szenario (30%-Ziel):

- die Hälfte der zusätzlichen notwendigen Einsparung von 10 %, also insgesamt 8 %.

Die Anerkennung von CDM-Gutschriften aus Senkenprojekten soll weiterhin ausgeschlossen werden. Ferner wird ein neuer Projekttyp etabliert, so genannte „Einheimische Ausgleichsprojekte“, die bislang als Inlands-JI bekannt waren.

Ausgleichsmechanismen international und national / Verwendung der Einnahmen

Länder mit einem niedrigen Sozialprodukt pro Kopf, also niedrigerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sollen aus Gründen der „Fairness und Solidarität“ zu Lasten reicherer Staaten zusätzliche Zertifikate erhalten. Dafür werden 10 Prozent der Zertifikate reserviert. Ferner sollen Länder, die derzeit noch überdurchschnittlich viel Strom aus klimaschädlicher Kohle erzeugen, überproportional am Erlös aus der Versteigerung der Emissionshandelszertifikate beteiligt werden (z.B. Polen und Estland mit einem Kohleanteil von jeweils 92 Prozent, Griechenland (60 Prozent), Tschechien (59 Prozent) und Bulgarien (59 Prozent)).

Zudem „sollen“ 20 Prozent der Einnahmen aus der Versteigerung von den EU-Staaten zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sowie zur sozialen Abfederung höherer Energiepreise für Geringverdienende genutzt werden.

Emissionshandel und CCS

In Kraftwerken abgetrenntes und unterirdisch eingelagertes CO₂ (Carbon Capture and Storage - CCS) gilt im Rahmen des Emissionshandelssystems nicht als Emission:

- CCS gilt als Option für Phase II (2008-2012);
- CCS wird ausdrücklich berücksichtigt in Phase III (2013-2020).

DIE LINKE Position

Die LINKE unterstützt den Systemwechsel im europäischen Emissionshandelssystem. Das einheitliche Minderungsziel anstelle nationaler Zuteilungspläne wird Wettbewerbsverzerrungen und nationalstaatliche Trickserien vermeiden helfen. Ferner wird die vorgesehene 100-Prozent-Versteigerung der Emissionsrechte an die Energiewirtschaft dem Emissionshandel erstmals eine nennenswerte Lenkungswirkung geben, sofern eine anspruchsvolle Emissionsobergrenze festgelegt wird. Eine kostenpflichtige Veräußerung der Emissionsrechte wird zudem die Milliarden an sog. windfall-profits, die die Energieversorger noch bis 2012 einstreichen können, weil ihnen die wertvollen Emissionsrechte geschenkt werden, endlich in den Staatshaushalt lenken.

DIE LINKE fordert ein Minderungsziel für die Treibhausgasemissionen der EU von 30-Prozent gegenüber 1990. Das von der EU beschlossene 20 Prozent-Ziel reicht nicht, um einen wirksamen Beitrag Europas zur Beschränkung der globalen Erwärmung auf unter 2 Grad zu leisten. Das vorgesehene *Upgrading* des Klimapakets auf minus 30 Prozent erst im Falle des Zustandekommen eines Kyoto-Nachfolgeabkommens ist inkonsequent und scheint uns nur eine Beruhigungsspielle zu sein.

Wir können hier nicht auf die USA warten. Wir müssen mit einem 30-Prozent-Minderungsziel eine eigene Dynamik in Gang setzen. Nur so wird die EU tatsächlich zum Vorreiter in Sachen Klimaschutz. Nur so lassen sich auch stark wachsende Staaten wie China oder Indien dazu bewegen, in ein verbindliches Klimaschutzregime einzusteigen.

Entsprechend des höheren Ziels müssten dann auch die Vorgaben für das Emissionshandelssystem verschärft werden. Das EU-weite Minderungsziel von minus 21 Prozent gegenüber 2005 kann also noch nicht das letzte Wort sein.

DIE LINKE begrüßt die deutliche Einschränkung der Möglichkeit, sich über CDM und JI - also über Klimaschutzinvestitionen im Ausland - von heimischen Minderungsverpflichtungen freizukaufen. Angesichts der enormen Missbrauchspotentiale beim CDM würden wir auch eine noch restriktivere Anrechenbarkeit befürworten. Mit dem strengeren Regime wird erstmals ein Minderungspfad „zu Hause“ im EU-Emissionshandels-Sektor garantiert. Beispielsweise dürfte dann in Deutschland nur die Hälfte der jeweiligen Einsparverpflichtung, und nicht wie gegenwärtig die dreifache Menge über CDM und JI abgerechnet werden.

Was den neuen Projekttyp der so genannten Inlands-JI angeht, so haben wir Befürchtungen, dass wir uns hiermit ähnliche Probleme nach Hause holen, wie sie schon bei CDM-Projekten in Entwicklungsländern existieren. Die schwierige Frage, ob eine Klimaschutzinvestition ohne den Erlös aus den Zertifikaten nicht stattgefunden hätte, muss nun auch hierzulande beantwortet werden. Die Missbrauchsmöglichkeiten sind also hoch.

Der Vorschlag der EU-Kommission, mindestens 20 Prozent der Versteigerungs-Einnahmen unter anderem für die soziale Abfederung höherer Energiepreise einzusetzen, findet hingegen unsere vollste Unterstützung. Diesen Anteil könnte man noch deutlich heraufsetzen.

Mit Ausnahme des unzureichenden Minderungsziels begrüßen wir „unter dem Strich“ den Richtlinien-Entwurf. Würde er in seiner gegenwärtigen Fassung umgesetzt, könnte Kohlendioxid ab 2012 ziemlich teuer werden. Und das hat unmittelbar Konsequenzen für deutsche Kraftwerke. Es spricht einiges dafür, dass sich Kohle-Kraftwerke dann nicht mehr rechnen. Gerade erst haben das IFEU-Institut Heidelberg und das Hamburger Arrhenius Institut eine interessante Rechnung aufgemacht: Steinkohlekraftwerke, und hier wird als Beispiel Hamburg-Moorburg genannt, werden nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben sein, sobald die Emissionsrechte nicht mehr verschenkt, sondern versteigert werden. Kein Wunder, dass die Energieversorger und ihre Lobby im BMWi dagegen gerade Sturm laufen. Und auch genau der Grund, warum wir insbesondere diesen Punkt verteidigen werden.

Weitere Informationen

- Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012, 20. Juni 2007, Drucksache 16/5781.
- „Unterlaufen von Klimaschutzziele durch CDM-Projekte beenden“, Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE, 16. Januar 2008, Drucksache 16/7752.
- Themenseite „Emissionshandel“:
http://www.linksfraktion.de/thema_der_fraktion.php?artikel=1712713631

Kontakt

Eva Bulling-Schröter, MdB

Email: eva.bulling-schroeter@linksfraktion.de

Tel.: 030 / 227 - 75485

Fax: 030 / 227 - 76485

DIE LINKE. im Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, 11. März 2007