

Reformvorschlag für den CO2-Zertifikatehandel: Wiederherstellung der Steuerungswirkung

Inhaltsverzeichnis

Kap. 1 Zielsetzung	Seite 1
Kap. 2 Verbesserungspotentiale	Seite 1
Kap. 3 Reformvorschlag	Seite 2
Anlage 1: Analyse des IST-Zustands	Seite 3

1 Zielsetzung:

„Wie muss das CO2-Zertifikate-Handelssystem weiterentwickelt werden, damit es seine Steuerungswirkung in der Zukunft dauerhaft und jederzeit entfaltet?“

2 Verbesserungspotentiale:

Der Ist-Zustand wird in der **Anlage 1** „CO2 Emissionsrechtehandel“ sehr gut beschrieben. Die Analyse des IST-Zustandes und der ursprünglichen Zielsetzung und aktuellen Fehlsteuerungen innerhalb der Arbeitsgruppe hat folgende Verbesserungspotentiale im Gesamtsystem ergeben:

- Fehlende langfristige Planungssicherheit (wird selbst von Mineralölkonzernen gefordert).
- Automatismus für die Sicherstellung einer Preisuntergrenze, um die Klima- und Umweltkosten garantiert einzupreisen („Verschmutzung muss immer etwas kosten“).
- Automatischer Mechanismus zur Erlangung vollständiger Unabhängigkeit von zentralen, behördlichen Entscheidungen und Lobbyismus-Einfluss.
- Jährliche Anpassung der garantierten Preisuntergrenze hin zu einem Wert im Jahr 2030, der den globalen gesamtgesellschaftlichen Kosten der CO2-Emission entspricht, Studien beziffern diesen Wert auf mindestens 70 EUR/t CO2.
- Anpassung der reinen Mengensteuerung hin zu einem Rückkopplungsmechanismus zwischen gehandelter Menge und Mindestpreis, d.h. Kombination aus Mengen- und Preissteuerung.
- Aufhebung der Möglichkeit von Emissionsausgleich in Nicht-EU-Ländern. Stattdessen Förderung von Entwicklungsländern über andere Mechanismen der Entwicklungshilfe und technologischen Zusammenarbeit sowie Förderung der Mikrokredite-Programme. Finanzierung über den Klimafonds, der durch die CO2-Ausgabepreise gespeist wird.
- Die Ausnahmeregelungen für die sog. „Carbon Leakage“ Regelung überarbeiten und ergänzen, so dass diese kein Schlupfloch bieten die den gesamten Emissionshandel aushebeln.

AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

3 Vorschlag für die Weiterentwicklung des CO₂-Handelssystems:

A. Kurzfristig

1. Festsetzung einer jährlich steigenden Preisuntergrenze für CO₂-Verschmutzungsrechte von 25 EUR/t im Jahr 2015 auf 70 EUR/t im Jahr 2030.
2. Wechsel von zentraler behördlicher Mengenvorgabensteuerung hin zu einem automatischen Rückkopplungsmechanismus: Sobald der Börsenpreis sich unter 25 EUR (Wert für 2015) bewegt, werden automatisiert Zertifikate von der Börse genommen von einer staatlichen Clearingstelle, die automatisiert am Börsenhandel teilnimmt. Gleichzeitig wird die Neuausgabe gestoppt solange, bis der Börsenpreis wieder oberhalb von EUR 25 EUR liegt. Börsenunabhängige OTC-Geschäfte mit CO₂-Zertifikaten werden verboten oder anzeigepflichtig gestellt und ein gesetzlicher Mindestpreis festgeschrieben für OTC.
3. Aufhebung der Möglichkeit eines CO₂-Emissionausgleichs in Ländern, die nicht am System teilnehmen.
4. Jährliche Anhebung der Carbon Leakage Schwellwerte um 2% und Überprüfung der betroffenen Sektoren und Teilsektoren alle 2 Jahre.

B. Mittelfristig:

5. Einbeziehung der Landwirtschaft in die Regulierungsperiode 4 ab 2020.
6. Sonderregelungen für KWK für Anlagen oberhalb 20 MW schrittweise zurückfahren, um die dezentrale und erneuerbare Wärmeerzeugung zu fördern.

AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

Anlage 1: IST-Zustand CO2 Emissionsrechtehandel

Ursprüngliches Ziel:

Treibhausgase mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten zu senken

Mechanik:

1. Eine Obergrenze für bestimmte Emissionen innerhalb eines konkreten Gebiets und Zeitraums wird festgelegt. Die Obergrenze kann in den folgenden Jahren schrittweise gesenkt werden.
2. Entsprechend dieser Obergrenze werden Zertifikate ausgeben, die zur Emission einer bestimmten Menge berechtigen. Emissionen, die ohne Emissionsrecht erfolgen, werden mit einer Strafe belegt.
3. Die Zertifikate sind frei handelbar, der Preis wird also durch die Nachfrage bestimmt.

Vorteile:

- Die Emissionsmenge wird begrenzt und langsam gedrosselt.
- Nicht jeder Akteur muss die gleiche Menge an Verschmutzung einsparen, ausschlaggebend ist nur das Gesamtergebnis aller Akteure.
- Durch den Handel können diejenigen Akteure mit den geringsten Reduktionskosten die Emissionsreduktion jener Betriebe übernehmen, für welche die Reduktion sehr teuer wäre.
-> Die gewünschte Reduktionsmenge kann besonders kostengünstig erzielt werden
- Der Emissionshandel ist damit aus ökonomischer Sicht effizienter als eine Lenkungssteuer (Ökosteuer) und deutlich effizienter als ordnungsrechtliche oder planerische Instrumente.
- Durch den Emissionsrechtehandel können die Marktpreise für bestimmte Produkte steigen. Dadurch erhalten die Verbraucher entsprechende Signale zum sparsamen Umgang mit umweltschädigenden Produkten.

Die **Ausgabe der Zertifikate** kann in zwei Formen erfolgen:

1. Zuteilung durch die Regierung sowie
2. Versteigerung

AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

Derzeit gibt es 2 Handelssysteme für Treibhausgase:

- **Kyoto-Protokoll:** Bilateraler Handel zwischen Staaten
- **EU-Emissionshandel** zwischen Unternehmen

Der EU Emissionshandel:

- Für die im Kyoto-Protokoll festgelegte Reduktion der Treibhausgasemissionen (in der Verpflichtungsperiode 2008-2012 um 8% gegenüber dem Stand von 1990)
- Trat am 1. Januar 2005 in Kraft
- Wird auch als Vorreiter eines möglichen globalen Systems gesehen
- Umfasst CO₂-Ausstoß von rund 11.000 Anlagen in 31 europäischen Ländern, die zusammen etwas mehr als die Hälfte der europäischen CO₂-Emissionen verursachen
 - o Stromerzeugung in thermischen Kraftwerken ab 20 MW Leistung
 - o Eisen- und Stahlverhüttung,
 - o Kokereien, Raffinerien
 - o Zement- und Kalkherstellung,
 - o Glas-, Keramik- und Ziegelindustrie
 - o Papier- und Zelluloseproduktion

Ausgenommen sind der Transportsektor, Privathaushalte und die Landwirtschaft

- Eine Emissionsberechtigung berechtigt zur Emittierung von einer Tonne Kohlendioxid (umgerechnet 0,27 Tonnen Kohlenstoff) oder eine vergleichbare Menge Treibhausgase mit demselben Treibhauspotential
- Das System ist anlagenbasiert, das heißt jede der aktuell etwa 11.000 abgedeckten Fabriken und Kraftwerke wird einzeln erfasst
- Die Verteilung der Emissionsberechtigungen auf die konkreten Anlagen oblag den Nationalstaaten. In Phase III (ab 2012) wird es keine nationalen Allokationspläne mehr geben, die Emissionszertifikate werden dann zentral von der Europäischen Kommission vergeben.
- Die Emissionsberechtigungen wurden zunächst kostenlos zugeteilt. Sind die CO₂-Emissionen eines Unternehmens geringer oder höher als die zugeteilten Berechtigungen, kann es Berechtigungen am Markt verkaufen oder zukaufen.
- So werden Emissionsminderungsmaßnahmen dort durchgeführt, wo sie am kostengünstigsten sind. Zudem werden Investitionen in Kohlendioxid sparende Technologien attraktiver.
- Jeweils zum 30. April eines Jahres müssen die Anlagenbetreiber Emissionsberechtigungen in Höhe ihrer tatsächlichen Emissionen des vergangenen Jahres angeben. Kann ein Unternehmen nicht die erforderliche

AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

Menge an Zertifikaten nachweisen, muss es eine Strafe von 100 Euro pro fehlender Berechtigung zahlen und außerdem ein Zertifikat nachreichen.

Die Menge der zugeteilten Emissionsberechtigungen muss geringer sein, als die prognostizierten Emissionen. Nur so entsteht auf die Verursacher Druck, ihre Emissionen zu senken.

Phase 1:

2005 – 2007

2,15 Mrd Zertifikate



- Überallokation: es wurden Mehr Zertifikate herausgegeben, als CO2 emittiert wurde
- Speziell der Energiesektor erhielt zu viele Emissionsberechtigungen
- Ende April 2006 wurde bekannt, dass die französischen Unternehmen im Jahr 2005 knapp 12% weniger CO2 emittierten als sie eigentlich dürften
-> Der Preis brach vom historischen Höchstwert von 30 Euro auf 9,13 Euro ein
- Der kontinuierliche Preisverfall Ende 2007 ist darauf zurückzuführen, dass die Zertifikate nicht in die nächste Periode mitgenommen werden konnten. Entsprechend näherte sich ihr Wert gegen Null

Phase 2:

2008 – 2012

2,08 Mrd Zertifikate

- Unterausstattung von 40 Mio. t CO2
- Nun können fehlende CO2-Emissionsberechtigungen auch durch Emissionsreduzierungen in Drittländern, also außerhalb des eigenen Staatsgebietes, ausgeglichen werden
- Deutschland verkauft über die KfW Bank 8,8 Prozent der Zertifikate über die Börse anstatt sie zu verschenken

AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

Phase 3:

2012 – 2020

2,04 Mrd Zertifikate, Senkung um 1,74% pro Jahr

- EU-weite Gesamtobergrenze für CO₂-Emissionen, nicht mehr national unterschiedlich
- Der Anteil der versteigerten Emissionsrechte wird schrittweise auf 70 Prozent (2020) und schließlich 100 Prozent (2027) erhöht.
- Vergabe der kostenlosen Zertifikate nicht mehr nach historischen Emissionen der Anlage, sondern nach der Regel „best available technology“
- Energieintensive Betriebe, die zu den umweltfreundlichsten 10% ihrer Branche in Europa zählen, werden mit Gratisemissionszertifikaten belohnt
- Stromproduzenten müssen ab 2013 alle Zertifikate bezahlen (Ausnahme: vor allem osteuropäische Mitgliedstaaten, deren Kraftwerke einen vergleichsweise hohen Kohleanteil aufweisen)
- CO₂-Emissionsgrenzen für die Herstellung einzelner Produkte
- Auch der Luftverkehr wird mit einbezogen
- Carbon Leakage: Gefahr der Abwanderung von CO₂-Emissionen durch zu hohe CO₂-Kosten. Daher kostenlose Emissionszertifikate für Industrieunternehmen, deren Produktionskosten durch die CO₂-Abgaben um mehr als 5% steigen würden und die ihre Umsätze zu mehr als 10% im Export außerhalb der EU Erlösen oder sofern eines dieser beiden Kriterien 30 Prozent beträgt



Preisverfall



AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

Zu großzügig bemessene Emissionsobergrenzen, zu viele Zertifikate

Die Reduktionsziele bis zum Jahr 2020 sind ohne Anstrengungen durch „Business-as-usual“ erreichbar -> ein Handel mit Emissionsrechten findet kaum noch statt.

Der Markt ist auch deshalb unübersichtlich, weil sich auf ihm längst nicht zuletzt große institutionelle Anleger, Finanzinvestoren und Rohstoffunternehmen tummeln, die von Preisschwankungen profitieren wollen.

Die Flut an Zertifikaten hat zwei Hauptgründe:

1. Die Wirtschaftskrise

2005 gingen die Planer von einem jährlichen Wachstum des BIP von 1,5% in der EU aus, heute steckt die EU insgesamt gesehen in einer Rezession. Weil Fabriken nicht ausgelastet sind und Maschinen stillstehen, benötigen die Betriebe weniger Verschmutzungsrechte als erwartet.

2. Die Möglichkeit, mit Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern an Zertifikate zu gelangen

3. Die umfangreichen Sonderregelungen für von Carbon Leakage gefährdeten Sektoren

4. Der Einsatz neuer Technologien führt zu CO₂-Reduzierung

Der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Steigerung der Energieeffizienz schritt schneller voran als angenommen.

Folgen des niedrigen Preises in der Stromerzeugung:

Begünstigt die Stromerzeugung aus Kohle zu Lasten flexibler Gaskraftwerke.

Die Wettbewerbsfähigkeit von Erdgas- gegenüber Kohlekraftwerken verschlechtert sich, die Auslastung von Gaskraftwerken nimmt ab

AG „Roadmap Energiewende“

im Arbeitskreis „Politik in Hamburg zur Energiewende“

Aktuelle Reaktionen auf den Preisverfall:

Europäische Kommission:

Backloading: 2013–2015 werden 900 Millionen Zertifikate weniger auf den Markt gebracht, die in den Jahren 2019 und 2020 dann zusätzlich versteigert werden.

-> *Beschlossen*

Das Klimaziel soll auf 30% statt bisher 20% CO₂-Reduktion bis 2020 angehoben werden.

-> *Noch nicht beschlossen*

Umweltorganisationen unterstützen diese Vorhaben, jedoch mit einer völligen Löschung von bis zu 1,4 Mrd Zertifikaten.

-> Verknappung der Emissionsrechte statt Verzögerung in der Marktzuführung

Das deutsche Umweltbundesamt drängt auf Anpassung des Zertifikatebudgets und Erhöhung des Europäischen Klimaschutzziels von 20 Prozent auf 30 Prozent. Bedenklich sei zudem, dass die Emissionen aus dem Verkehrsbereich steigen, die nicht im Emissionshandel einbezogen sind.

Große Unternehmen fordern mehr Sicherheit für Klimaschutzinvestitionen der Wirtschaft und appellieren an die Bundesregierung, die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des Emissionshandels unterstützen.

Konkrete Vorschläge zur Wiederbelebung des EU CO₂-Zertifikatehandels finden Sie in Konzeptpapier „Reformvorschlag für den CO₂-Zertifikatehandel“ des AK Energiewende für Hamburg.

Diese können sie hier anfordern: <http://energiewende-hamburg.de/kontakt/>

Dieses Dokument ist ein gemeinsames Arbeitsergebnis der AG „Roadmap Energiewende“ im „Arbeitskreis Politik in Hamburg zur Energiewende“.

Kontakt: M.Ederhof@energienetz-hamburg.de

Web Site: www.energiewende-hamburg.de