

## **Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2013:**

### **Europäisches Emissionshandelssystem – Bilanz und zukunftsfähige Ausgestaltung**

Der BUND nimmt zu den vom Ausschuss gewünschten drei Themenkomplexen gern wie folgt Stellung und verweist zudem auf seine Berichte zum Zustand des Emissionshandels für Deutschland<sup>1</sup>:

#### **1. Europäischer Emissionshandel: Bisherige Erfahrungen, internationale Entwicklungen, Möglichkeiten zur Ausweitung**

Der aktuelle Zustand des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS) ist kritisch: Ein massiver Überschuss an CO<sub>2</sub>-Zertifikaten führt zu historisch niedrigen Preisen – und somit einem Mangel an Anreiz für die erfasste Industrie und Stromwirtschaft, verstärkt in Klimaschutz zu investieren. Somit wird der Emissionshandel seiner zentralen Funktion nicht gerecht, nämlich für sinkende Treibhausgasemissionen in den erfassten Sektoren zu sorgen. Diese Sektoren aber verursachen rund die Hälfte der EU-weiten Emissionen. Die umfassende Reform des Handels mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten ist deshalb eine der wichtigsten klimapolitischen Aufgaben der Europäischen Union (EU).

#### **EU Klimapolitik in der Krise**

Die Betrachtung des ETS muss aber in den Kontext der EU-Klimapolitik gestellt werden. Der klimapolitische Ehrgeiz der politischen Entscheidungsträger und die Realität klaffen dabei inzwischen eklatant auseinander: Ende 2008 wurde das Klimapaket der EU mit Zielen für CO<sub>2</sub>, Erneuerbare Energien und Effizienz für 2020 verabschiedet. Schon rund drei Jahre später und neun Jahre „zu früh“ wurde das CO<sub>2</sub>-Ziel von 20 Prozent weniger Treibhausgasen erreicht. Unter Einbeziehung von Offsets<sup>2</sup> lagen die Emissionen der EU im Jahr 2011 bereits 21,4 Prozent unter den Werten von 1990. 2012 lagen sie bei minus 27 Prozent.<sup>3</sup>

Dennoch gelingt es den EU-Regierungen inklusive der deutschen Bundesregierung und den EU-Institutionen nicht, das überholte Klimaziel für 2020 endlich nach oben, auf mindestens minus 30 Prozent, anzupassen. (Klimapolitisch notwendig wäre eine 40 prozentige Reduktion.<sup>4</sup>) Angesichts der entscheidenden internationalen Verhandlungen für ein neues globales Klimaabkommen in 2015 ist aber ein Signal der EU für verstärkte Klimaschutzbemühungen unerlässlich. Die EU erbringt derzeit nicht ansatzweise ihren fairen Anteil, um die Klimaerwärmung auf unter 2 Grad zu begrenzen – und die Frage der Klima-Gerechtigkeit spielt eine zunehmende Rolle im UNFCCC-Prozess. Zugleich bleiben die

<sup>1</sup> BUND/Sandbag: Der Klimagoldesel (2011) und Der Klimagoldesel 2013 ([www.bund.net/klimagoldesel2013](http://www.bund.net/klimagoldesel2013))

<sup>2</sup> Als Offsets werden Emissions-Gutschriften aus Klimaschutzprojekten unter den Flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls bezeichnet (Clean Development Mechanism und Joint Implementation). Diese internationalen CO<sub>2</sub>-Zertifikate sind im ETS anrechenbar.

<sup>3</sup> Laut Berechnungen von Sandbag Climate Campaign: <http://www.sandbag.org.uk/blog/2013/may/30/europe-smashes-weak-2020-climate-target-nine-years/>; <http://www.sandbag.org.uk/blog/2013/jun/10/europe-risks-going-backwards-climate-change-unless/>

<sup>4</sup> Stockholm Environment Institute (2009) für Friends of the Earth Europe: Europe's share of the climate challenge

Prognosen der Klimawissenschaft dramatisch, wenn die Erderwärmung stärker steigen sollte so wie es derzeit wahrscheinlich ist.<sup>5</sup> Die Glaubwürdigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten als Akteur in den UN-Klimaverhandlungen steht auf dem Spiel.

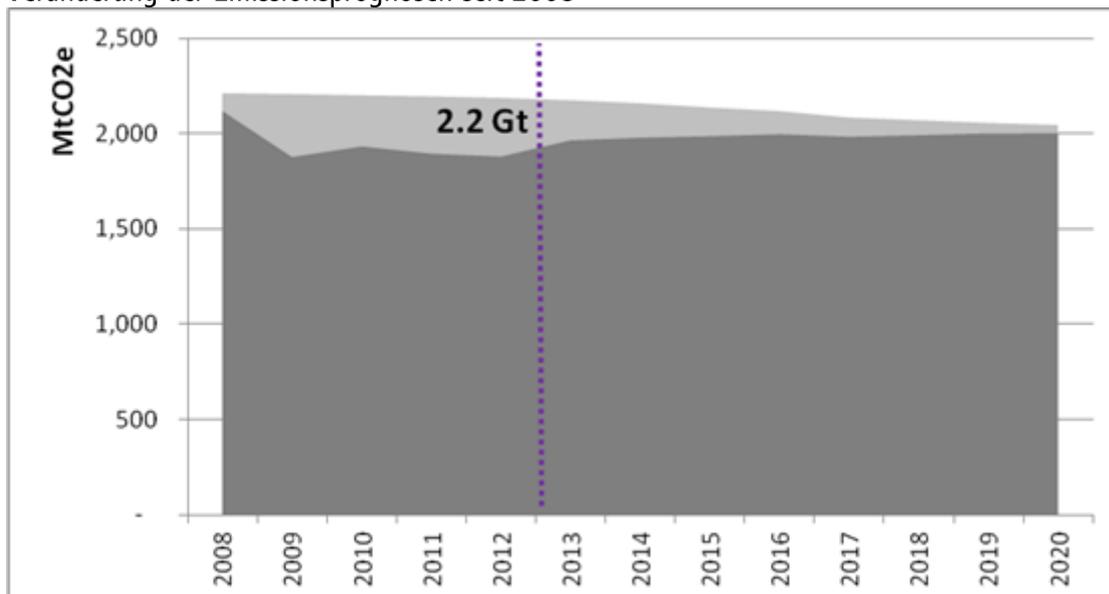
### Überschüssige Zertifikate und Ursachen

So ist der desolante Zustand des Emissionshandels Symptom der Krise des EU-Klimaschutzes insgesamt. Denn auch die Obergrenze für Emissionen im ETS, das sogenannte Cap, orientiert sich am 20-Prozent-Klimaziel und den Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung aus dem Jahre 2008. Es kommen hausgemachte und exogene Faktoren dazu, die das Instrument aktuell unfähig machen, für Klimaschutz zu sorgen.

In der letzten Handelsperiode des ETS (bis 2012) hat sich ein Überschuss an Zertifikaten angesammelt, der sich auf etwa 1,8 bis zwei Milliarden beziffern lässt. Dieser wird sich auch über die dritte Handelsperiode (2013-2020) nicht abbauen.<sup>6</sup> Hauptursache des Überschusses ist die Wirtschaftskrise, gepaart mit unrealistischen Annahmen zur konjunkturellen Entwicklung und einem unbeschränkten Zugang zu internationalen Klima-Gutschriften, den Offsets.

So war laut EU-Kommission bei Festsetzung des Caps von einer weitgehend stabilen wirtschaftlichen Entwicklung ausgegangen worden, die Setzung des Caps hielt sie für ambitioniert.<sup>7</sup> 2009 setzte dann die Wirtschaftskrise mit starkem Rückgang der industriellen Produktion in Europa ein. Die wirtschaftlichen Annahmen aus 2008 wurden völlig obsolet, der Markt für CO<sub>2</sub> ist zunehmend übersättigt.

### Veränderung der Emissionsprognosen seit 2008<sup>8</sup>



(Quelle: Deutsche Bank, EUTL, Berechnungen von Sandbag)

Darüber hinaus gab es für die dritte Handelsperiode eine überhöhte freie Zuteilung von Zertifikaten an die Industrie, weil das Risiko für carbon leakage<sup>9</sup> mit einem unterstellten Preis von 30 Euro/t CO<sub>2</sub> deutlich überschätzt wurde.

<sup>5</sup> Climate Action Tracker sieht die Erderwärmung angesichts aktueller Klimapolitik zwischen 2,7 und 4,2 Grad Celsius: <http://www.climateactiontracker.org/>

<sup>6</sup> Zahlen von Sandbag Climate Campaign (Juni 2013): Drifting towards Disaster – The 2013 Environmental Outlook for the EU ETS; bzw. der EU Kommission: Die Kommission nimmt bis zu 2 Mrd. Zertifikate an Überschuss als strukturellen Überschuss der 3. Handelsperiode an. S. EU Kommission (2012): The state of the European carbon market in 2012 (COM (2012) 652 final)Vgl. The state of the European carbon market in 2012 (COM (2012) 652 final)

<sup>7</sup> Ebd., EU Kommission (2012), COM (2012) 652 final

<sup>8</sup> Vgl. Erläuterungen BUND/Sandbag: Der Klimagoldesel 2013.

<sup>9</sup> Carbon leakage bezeichnet die Verlagerung von Produktionsstätten und somit Emissionen in Drittstaaten, die weniger oder nicht klimapolitisch reguliert sind und Unternehmen entsprechend weniger Kosten an dieser Stelle aufbürden. Emissionen werden somit nur verlagert, aber nicht reduziert, Arbeitsplätze im Inland jedoch gehen verloren.

Zusätzlich wurden von den Unternehmen, die dem ETS unterliegen, große Mengen von Offsets zugekauft. Diese billigeren internationalen Gutschriften können von den Unternehmen im ETS anstatt der EU-Zertifikate abgegeben werden. Diese werden derzeit mit einem Preis von etwa 50 Cents/t CO<sub>2</sub> gehandelt. Sie erhöhen zusätzlich die Zahl der verfügbaren Zertifikate, d.h. sie tragen stark zum aktuellen Überschuss bei. Es geht dabei um über eine Milliarde Offsets. Ohne diese Offsets könnte laut EU Kommission der jetzt prognostizierte Überschuss bis 2020 um drei Viertel niedriger liegen. Zusätzlich problematisch ist dabei, dass von diesen 95 Prozent aus Projekten stammen, die inzwischen aus Klimaschutzgründen verboten wurden und seit 2013 nicht mehr im ETS angerechnet werden. Es gab hier außerdem aufgrund des anstehenden Verbots in 2012 einen regelrechten „run“ auf Zertifikate etwa aus HFC23-Projekten, was erstens die Zahl der Offsets noch einmal erhöht hat und zweitens die Klimaschutz-Integrität des ETS unterminiert.<sup>10</sup>

In sieben von acht Jahren Emissionshandel (bis 2012) übertraf das Angebot an Zertifikaten stets die Nachfrage. – In einem Markt-basierten System, was nur durch Knappheit funktionieren kann, eine fundamentale Fehlleistung.

### Folgen für Deutschland

Die Schwäche des ETS hat auch konkrete Folgen für Deutschland und die Energiewende, wie auch die 2012 wieder um zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegenen CO<sub>2</sub>-Emissionen zeigen. So macht das fehlende CO<sub>2</sub>-Preissignal die klimaschädliche Kohleverstromung wieder attraktiver und Gas-basierte, emissionsärmere Kraftwerke erleiden zusätzliche Nachteile.<sup>11</sup> Dabei sind es letztere, die für den Ausgleich der fluktuierenden Erneuerbaren Energien noch eine wichtige Rolle spielen müssen.

Das deutsche Klimaziel – 40 Prozent weniger Treibhausgase bis 2020 – ist insgesamt deutlich schwerer zu erreichen, wenn Energiewirtschaft und Industrie aufgrund fehlender Anreize aus dem Emissionshandel zu wenig zur CO<sub>2</sub>-Minderung beitragen müssen. Nicht zuletzt generiert der Emissionshandel auch nicht die erwarteten Einnahmen für die Mitgliedsstaaten, das gilt auch für Deutschland: Statt der ursprünglich anvisierten 3,3 Mrd. Euro jährlich für Klimaschutz und Energiewende, darf die Bundesregierung noch auf Einnahmen von 800 Mio. hoffen.<sup>12</sup> Dieses Geld fehlt zum Beispiel für die energetische Sanierung von Kitas, effiziente Straßenbeleuchtung und die Unterstützung armer Länder beim Klimaschutz.

Eine Ausweitung des EU ETS auf weitere Sektoren oder weitere Initiativen zum Linking mit anderen existierenden oder geplanten CO<sub>2</sub>-Handelssystemen lehnen wir daher klar ab.<sup>13</sup> Denn das EU ETS muss den Beweis für seine Wirksamkeit für den Klimaschutz erst noch antreten. Zudem können in anderen Sektoren gezielte politische Maßnahmen (z.B. CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für PKW, Vorgaben und Förderung für die energetische Sanierung von Gebäuden) zielgenauer und rascher wirken ohne dabei teurer zu sein (s.a. Abschnitt 3).

## 2. Aktuelle Vorschläge zum „backloading“ – Darstellung und Bewertung

Nach dem Kompromiss, den der Unterausschuss des Europäischen Parlaments am 19. Juni angenommen hat, ist der Backloading-Vorschlag seiner klimapolitischen Wirkung im Wesentlichen beraubt (s.u.). Klar ist aber, dass das Backloading den strukturellen Überschuss des ETS auch nicht beheben könnte. Dazu bedarf es der umgehenden Einleitung struktureller Reformen (s.u.). Als

<sup>10</sup> Aktuelle Zahlen von Sandbag (Juni 2013).

<sup>11</sup> UBA-Pressemitteilung vom 2.4.2013: [https://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2013/pd13-015\\_emissionshandel\\_co2\\_emissionen\\_2012\\_knapp\\_ueber\\_dem\\_niveau\\_von\\_2011.htm](https://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2013/pd13-015_emissionshandel_co2_emissionen_2012_knapp_ueber_dem_niveau_von_2011.htm)

<sup>12</sup> Die Bundesregierung hat ihre Einnahmeerwartungen für den Energie- und Klimafonds stetig nach unten korrigiert: zunächst war sie von einem Zertifikatspreis von 17 EUR/t CO<sub>2</sub> ausgegangen und rund 3,3 Mrd. Euro jährlich an Einnahmen, die ab 2013 komplett in den Fonds fließen sollten. Später wurde das Einnahmenniveau auf 10 Euro/t CO<sub>2</sub> und 2 Mrd. Euro Einnahmen korrigiert. Angesichts des heutigen Preisniveaus sind etwa 800 Mio. Euro noch realistisch.

<sup>13</sup> Im neuen australischen Emissionshandelssystem wirkt sich die Schwäche des EU ETS bereits negativ auf künftige Preise aus – die beiden Systeme sollen verbunden werden.

klimapolitisches Signal, dass die EU den Emissionshandel wieder ertüchtigen will, ist eine Verabschiedung der Maßnahme trotzdem weiterhin wichtig.

### **Stand Backloading**

Ursprünglich war Ziel des Backloadings einerseits das ‚early auctioning‘ zu Beginn der dritten Handelsperiode als historisch falsche Weichenstellung zu korrigieren. So sollte verhindert werden, dass zusätzliche 500 Mio. Zertifikate bis Ende 2013 in den Markt kommen und das Überschuss-Problem weiter verschärfen. Andererseits sollten weitere Zertifikate von Auktionen bis 2015 zurückgehalten werden, um den CO<sub>2</sub>-Preis zu stabilisieren, aber auch um Zeit zu gewinnen, um strukturelle Reformen vorzubereiten. Nach den langwierigen Verhandlungen und schließlich dem vorläufigen Scheitern des Backloading-Vorschlags im Europäischen Parlament Mitte April diesen Jahres, ist der Effekt für die early auctions 2013 bereits obsolet – das Backloading wird in diesem Jahr nicht mehr greifen.

Das Zögern der Mitgliedsstaaten, vor allem der deutschen Bundesregierung, ist mit verantwortlich für den zähen Prozess um diese Notfall-Maßnahme für den Emissionshandel. Diese hätte nach Untersuchung der EU Kommission im Übrigen keinen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, aber würde den Mitgliedsstaaten höhere Auktionseinnahmen bescheren.<sup>14</sup> Dennoch konnte sich die Bundesregierung nicht auf eine Unterstützung dieses Vorschlags und ebenso wenig wie einer umfassenden ETS-Reform verständigen. Die Stimme des größten Mitgliedsstaates bei dieser wichtigen klimapolitischen Weichenstellung fehlt – und trägt so dazu bei, dass die dringend gebotene Reform bislang ausgeblieben ist.

Nach dem aktuellen Kompromiss des Umweltausschusses sollen 900 Millionen CO<sub>2</sub>-Zertifikate zunächst nicht wie vorgesehen versteigert werden. Sie sollen dem Markt allerdings „linear“ wieder zugeführt werden, beginnend mit dem Zeitpunkt der letzten Entnahme. Das kann sehr bald sein (letzte Entnahme 2014, Wiedereinführung 2015), würde der Interpretationsspielraum von der Kommission genutzt, auch erst gegen Ende der Handelsperiode 2019/20, was die Effektivität für die Preisstabilisierung immerhin erhöhen würde. Von den 900 Millionen Zertifikaten sollen zwei Drittel für einen Fonds verwendet werden, der maßgeblich die energieintensive Industrie, also die größten Verursacher von CO<sub>2</sub>, unterstützen soll.

Damit das "Backloading" aber einen echten Effekt auf Preise und Klimaschutz hätte, müssten die zurückgehaltenen Zertifikate später gelöscht werden. Die anvisierte Menge, 900 Mio., liegt dabei ohnehin weit unter dem notwendigen angesichts eines Zertifikate-Überschusses von rund 2 Mrd. Auch an den ungerechtfertigten Privilegien der Industrie (z.B. kostenlose Zuteilung der Zertifikate, "Kompensationen" für Stromkosten) soll festgehalten werden – trotz des historischen Tiefstandes von drei bis vier Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>.<sup>15</sup>

Sollte der Vorschlag so im Plenum bestehen (Änderungsanträge sind nicht mehr möglich), sind EU-Kommission und Mitgliedsstaaten dringend gefordert, die Vorgaben in den anschließenden Verhandlungen im Sinne des ursprünglichen Vorschlags zu verbessern: Die Entnahme der Zertifikate mit der Möglichkeit zu deren Löschung zu einem späteren Zeitpunkt und keine falsche weitere Rücksichtnahme auf die energieintensive Industrie.

### **Strukturelle Reformen umgehend einleiten**

Um die klimapolitische Integrität des Emissionshandels wieder herzustellen, ist es dringend geboten, den Überschuss an Zertifikaten dauerhaft zu reduzieren. Dazu müssen nach unseren Untersuchungen 2,2 Mrd. Zertifikate gelöscht werden, um das ursprünglich anvisierte Knappheitsniveau zu erreichen. Denn die erwartete Entwicklung der Emissionen lag noch um 2,2 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub> höher als heute, als das Cap für 2008–2020 festgesetzt wurde. Deshalb sollte das Cap in diesem Volumen nach unten korrigiert werden, damit sichergestellt wird, dass in dem Umfang Klimaschutz stattfindet wie ursprünglich vorgesehen.

---

<sup>14</sup> COM (2012) 652 final

<sup>15</sup> Diese Ausnahmen stehen demnächst auf dem Prüfstand: die Liste der privilegierten Unternehmen (carbon leakage-Liste) muss bis 2015 überarbeitet sein. Die aktuellen Ausnahmen beruhen auf der Annahme eines Preises von 30 Euro/Tonne CO<sub>2</sub> – also grob dem Zehnfachen des heutigen realen Preises. Das bedeutet, dass die allermeisten Unternehmen das Privileg der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten verlieren und sie dann auf dem Markt kaufen müssten.

Die dauerhafte Entnahme von 2,2 Mrd. Zertifikaten entspricht auch einer Erhöhung des EU-weiten Klimaziels. Die Erhöhung des Klimaziels der EU für 2020 auf mindestens minus 30 Prozent gegenüber 1990 ist überfällig. Der EU droht ansonsten ein verlorenes Jahrzehnt beim Klimaschutz.

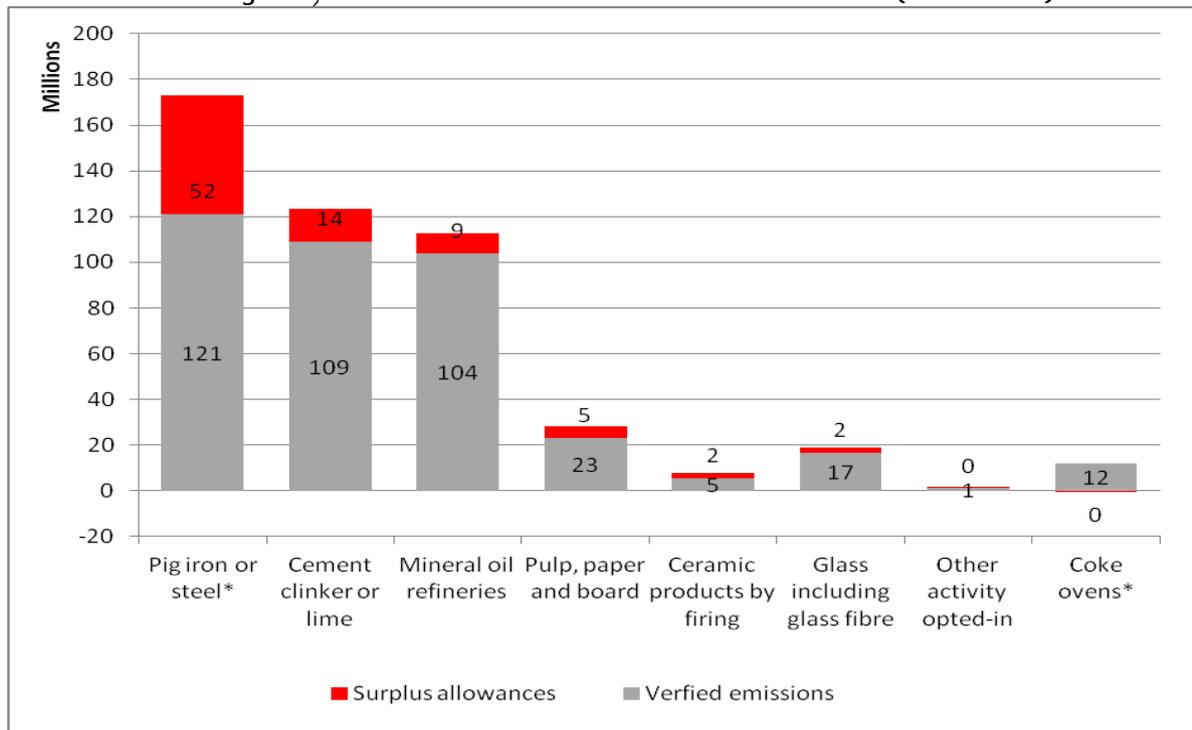
Der lineare Reduktionsfaktor muss entsprechend der langfristigen Klimaziele angepasst werden. Der derzeitige Faktor (1,74 Prozent) führt laut EU-Kommission lediglich zu einer Reduktion von etwa 70 Prozent im ETS bis 2050.<sup>16</sup> Eine Anhebung des Faktors auf mindestens 2,5 Prozent pro Jahr ist deshalb notwendig.

### Carbon leakage-Risiko für die Industrie?

Im Zuge der Diskussion um stärkere klimapolitische Anstrengungen wird die Gefahr von carbon leakage<sup>17</sup> für die Industrie immer wieder betont. Dabei zeigen unter anderem unsere Untersuchungen zusammen mit Sandbag Climate Campaign für die Situation in Deutschland, dass diese Risiken für die meisten Industrieunternehmen aktuell überschaubar bleiben dürften. Umfassendere Analysen von Sandbag kennzeichnen eine EU-weit vergleichbare Situation für die energieintensive Industrie.<sup>18</sup>

Wie andere Mitgliedsstaaten verteilte auch Deutschland zu Beginn der zweiten Handelsperiode großzügig kostenlose Zertifikate an die Industrie, so dass diese ihre Emissionen weitgehend abdecken konnten, um ihre Gewöhnung an das ETS zu erleichtern und um sie gegen Wettbewerbsnachteile durch die CO<sub>2</sub>-Kosten abzusichern. Selbst bei einer besonders positiven Wirtschaftsentwicklung wäre diese kostenlose Zuteilung ausgesprochen großzügig gewesen; mit der einsetzenden Finanzkrise stellte sie sich dann als grob überzogen heraus: Mit Stand 2011 hat Deutschland seinen Industriebetrieben 85 Millionen mehr Zertifikate überlassen, als sie zur Abdeckung ihrer Emissionen überhaupt brauchten. Diese Summe entspricht den jährlichen Treibhausgasemissionen Österreichs.<sup>19</sup>

Abb. 3: Überschüssige CO<sub>2</sub>-Zertifikate in den deutschen Industriesektoren (2008–2011)



*Roheisen oder Stahl\* – Zementklinker oder Kalk – Mineralölraffinerien – Zellstoff, Papier und Pappe – keramische Erzeugnisse durch Brennen – Glas und Glasfaser – weitere zugelassene Tätigkeitsfelder – Kokereien\**

(\*Überschüsse bereinigt um bekannte Kuppelgas-Abnahmen. Quelle EEA und Sandbag)

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Vgl. Fn. 7 zur Erklärung von carbon leakage.

<sup>18</sup> Vgl. Sandbag (2012): Losing the lead?

<sup>19</sup> Nach UN-Daten lagen die Emissionen Österreichs im Jahr 2010 bei 84,59 Mio. Tonnen (vgl. <http://unfccc.int/di/FlexibleQueries>)

Wegen dieser 2012 vermutlich noch weiter gestiegenen Überschüsse sind der deutschen Industrie aus dem Emissionshandel bisher keine Kosten entstanden. Zahlreiche Betriebe haben einen Teil der nicht benötigten Zertifikate verkauft, um ihre Liquidität zu verbessern und die Rezession besser zu überstehen.<sup>20</sup> Alle nicht verkauften überschüssigen Emissionszertifikate puffern die Minderungsverpflichtungen in der dritten Handelsperiode (2013–2020) ab, und in einigen Fällen sind die Unternehmen sogar bis nach 2020 gegen sämtliche ETS-Kosten abgesichert.<sup>21</sup> Selbst ohne diese Absicherung durch die Überschüsse aus der zweiten Handelsperiode können die Betriebe mit niedrigeren ETS-Kosten in der dritten Periode rechnen als ursprünglich erwartet. Denn wegen der Rezession ist ihr CO<sub>2</sub>-Ausstoß geringer als prognostiziert; die kostenlose Zuteilung der dritten Handelsperiode wurde aber entsprechend dem Ausstoß in Hochproduktionszeiten festgelegt.

Hinzu kommt, dass zahlreiche Betriebe mit zusätzlichen kostenlosen Zertifikaten ausgestattet wurden, da ihr carbon leakage Risiko stark überschätzt wurde. Laut einer aktuellen Analyse der London School of Economics wird die europäische Industrie durch die jetzige EU carbon leakage Definition in Höhe von 6,7 Milliarden Euro jährlich übersubventioniert. Der LSE zufolge könnte die Menge der kostenlosen Zertifikate durch zielgenauere Kriterien reduziert und so die staatlichen Einnahmen deutlich gesteigert werden, und zwar ohne Produktion oder Arbeitsplätze zu gefährden.<sup>22</sup> Untersuchungen von CPI und Climate Strategies ergaben außerdem, dass Unternehmen, die die Zertifikate kaufen müssen, eher aktiv in klimafreundliche Technologien investieren, als wenn sie sie kostenlos bekommen.<sup>23</sup>

Angesichts dieser Mengen an kostenlosen Zertifikaten und zusätzlichen Puffern durch billige Offsets, haben Industrieunternehmen keinen CO<sub>2</sub>-Preis wirklich zu fürchten – welcher außerdem mit nicht einmal 5 Euro je Tonne ohnehin nur ein Sechstel des ursprünglich erwarteten Preises beträgt. Ihnen wird darüber hinaus in Deutschland sogar der CO<sub>2</sub>-Kostenanteil beim Strompreis kompensiert. Insgesamt belaufen sich die Subventionen der energieintensiven Industrie allein im Energiebereich auf 16 Milliarden Euro jährlich.<sup>24</sup>

### **3. Förderung erneuerbarer Energien und Emissionshandel – Möglichkeiten und Herausforderungen konzeptioneller Abstimmung**

Es braucht neben dem Emissionshandel weitere klimapolitische Instrumente, um die gesteckten Klimaziele und die gewünschten weiteren politischen Ziele zu erreichen. In Deutschland zählt dazu auch maßgeblich die Abkehr von der Atomkraft und der Umstieg auf Erneuerbare Energien. Ohne das Erneuerbare-Energien-Gesetz wäre der rasche Ausbau der regenerativen Energien nicht möglich gewesen wie auch der internationale Vergleich zeigt. Emissionshandelssysteme bieten zudem keine ausreichend langfristigen Investitionsanreize, um Entwicklung und Ausbau zunächst neuer Technologien wie die Erneuerbaren Energien zu gewährleisten. Auch nicht-technische Hemmnisse könnten allein durch den Emissionshandel nicht rasch genug abgebaut werden.<sup>25</sup> Um eine rasche weitgehende Dekarbonisierung (das heißt bis 2050) zu erreichen, wie es auch seitens der EU und Deutschlands angestrebt wird, ist eine staatliche Flankierung über reine Emissionsobergrenzen hinaus notwendig und ist darüber hinaus letztlich nicht teurer. Auch die Folgenabschätzung der EU-Kommission zur Energy Roadmap 2050 zeigte, dass bei höheren Anteilen von Erneuerbaren Energien größere Beschäftigungseffekte und stabilere Energiepreise zu erwarten wären, wobei die Systemkosten vergleichbar bleiben.

---

<sup>20</sup> Dem war außerdem förderlich, dass anstelle der Europäischen Zertifikate (EUAs) billigere Offsets abgegeben wurden, die kostenlos zugeteilten EUAs weiterverkauft und die Preisdifferenz zwischen den EU-Zertifikaten und Offsets zu Gewinn gemacht werden konnte.

<sup>21</sup> Vgl. den Abschnitt unten über die Unternehmen.

<sup>22</sup> LSE CEP Discussion Paper No 1150 (06/ 2012): Industry compensation under relocation risk: a firm-level analysis of the EU Emissions Trading Scheme..

<sup>23</sup> CPI/ Climate Strategies (01/2011): Climate Change, Investment and Carbon Markets and Prices Evidence from Manager Interviews.

<sup>24</sup> Arepo Consult (02/2013) für die Bundestagsfraktion Die Linke: Befreiungen der energieintensiven Industrie in Deutschland von Energieabgaben - Abschätzung für 2013

<sup>25</sup> Vgl. u.a.: Öko-Institut (05/2010), Bericht für das BMU: Der Instrumenten-Mix einer ambitionierten Klimapolitik im Spannungsfeld von Emissionshandel und anderen Instrumenten; Ecofys (04/2013), Discussion Paper für das European Copper Institute: The need and necessity for an EU-wide renewable energy target for 2030.

Daher müssen die derzeit diskutierten 2030-Ziele der EU für CO<sub>2</sub>, Erneuerbare Energien und Effizienz erstens fortgeschrieben sowie zweitens verbindlich werden. Das bedeutet aber auch, dass die Wechselwirkungen dieser Zielsetzungen beachtet werden müssen, was bei der Setzung der EU-Ziele für 2020 nicht ausreichend geschehen ist. Analysen der EU Kommission im Rahmen der 2050-Energy Roadmap sowie von Ecofys beschreiben, dass die 2020-Ziele für Effizienz und Erneuerbare (jeweils 20 Prozent) allein bereits eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von 25 bis 30 Prozent gegenüber 1990 erbringen würden.<sup>26</sup> – Das CO<sub>2</sub>-Ziel der EU liegt aber nach wie vor bei nur minus 20 Prozent.

Das bedeutet für die Cap-Setzung des Emissionshandels nach 2020, dass die CO<sub>2</sub>-Minderungen durch diese Maßnahmen von vornherein eingepreist werden müssen. Dann kann verhindert werden, was aktuell passiert: dass der Emissionshandel die Klimaschutzerfolge in anderen Bereichen wieder zunichte macht.<sup>27</sup>

Weitere Maßnahmen im Emissionshandel sollten ergriffen werden, damit dort das notwendige Ambitionsniveau erhalten bleibt. Der Übertrag von derart hohen Überschüssen von einer in die folgende Handelsperiode sollte nicht mehr möglich sein. Zudem sollten Offsets, die aktuell erheblich zum Überschuss beigetragen haben, nach 2020 nicht mehr im ETS anrechenbar sein. Zudem ist zu prüfen wie ein automatischer Mechanismus geschaffen werden kann, der es ermöglicht, zeitnah auf unerwartete Emissionseinbrüche (wie bei der aktuellen Wirtschaftskrise) zu reagieren. Eine zu prüfende Möglichkeit wäre die Zurückhaltung einer vorher festgelegten gewissen Zertifikatmenge der jährlich vorgesehenen Auktionen. Diese würden für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren einer Reserve zugeführt und würden bei unveränderten Annahmen dem Markt anschließend wieder zugeführt. Sollten sich die Rahmenbedingungen aber stark ändern – durch politische Entscheidungen oder wirtschaftliche Einbrüche – bestünde die Möglichkeit nach Prüfung auch Zertifikate in der Reserve zu löschen.

**Kontakt und weitere Informationen:**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)  
Bundesgeschäftsstelle  
Tina Löffelsend  
Leiterin Klima, Wirtschaft und Finanzen  
Am Köllnischen Park, 10179 Berlin  
Tel. 030 27586 433  
[tina.loeffelsend@bund.net](mailto:tina.loeffelsend@bund.net)  
[www.bund.net](http://www.bund.net)

---

<sup>26</sup> Zitiert nach Ecofys (04/2013), s.o.

<sup>27</sup> Vgl. Sandbag (07/2013).