

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)771-E

Öffentliche Anhörung - 26.06.2013

26.06.2013

Brot
für die Welt

Thomas Hirsch

Entwicklungspolitischer Beauftragter

T: +49 (0)30 65211 1838

Mobil: +49 (0)172 625 92 07

E-Mail: thomas.hirsch@brot-fuer-die-welt.de / www.brot-fuer-die-welt.de

Europäisches Emissionshandelssystem – Bilanz und zukunftsfähige Ausgestaltung

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit des 17. Deutschen Bundestages
am 26. Juni 2013

von Thomas Hirsch

Entwicklungspolitischer Beauftragter, Brot für die Welt

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für Brot für die Welt¹, das entwicklungspolitischen Hilfswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland und Mitglied der weltweit humanitär und entwicklungspolitisch tätigen ACT Alliance² (Action of Churches Together) mit Mitgliedern in 130 Ländern darf ich mich herzlich für die Einladung bedanken, als Sachverständiger zum Thema Europäisches Emissionshandelssystem sprechen zu dürfen.

¹ www.brot-fuer-die-welt.de

² www.actalliance.org

Europäischer Emissionshandel: Bisherige Erfahrungen

Dass eine Entwicklungsorganisation um Stellungnahme zum Europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) gebeten wird, zeugt von der Überzeugung des Einladenden, die wir teilen,

- dass die Implikationen des Erfolgs oder des Scheiterns des EU ETS weit über die direkt oder indirekt am EU ETS beteiligten Unternehmen sowie den politischen und wirtschaftlichen Raum der EU hinausreichen;
- dass gerade auch in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern, die wir Europäer ja als Partner für eine ambitionierte internationale Klimapolitik gewinnen wollen, die kontrovers geführte Debatte über die Reform des EU ETS bzw. das „*Backloading*“ sehr aufmerksam verfolgt wird – das gilt übrigens auch für Industrieländer wie die USA, Australien oder Südkorea, die auf regionaler bzw. nationaler Ebene ebenfalls vor der Einführung von Kohlenstoffmärkten stehen bzw. diese als ein Instrument der Klimapolitik ausbauen wollen.

Wenn wir als Hilfswerk oder unsere internationalen Partner das EU ETS einer Bewertung unterziehen, tun wir dies weder aus einer industrie- noch aus einer ordnungspolitischen Motivlage heraus. Unsere fünf Leitfragen lauten vielmehr:

- (1) Erfüllt der Europäische Emissionshandel seine Funktion als wirkungsvolles und kosteneffizientes Lenkungsinstrument zum Erreichen ambitionierter europäischer Klimaziele?
- (2) Werden durch den Europäischen Emissionshandel die prognostizierten neuen, innovativen und verursachergerechten Einnahmen generiert, um Aufgaben der Energiewende sowie des internationalen Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung in Entwicklungsländern nachhaltig zu finanzieren?

- (3) Bewirkt die Einbeziehung von Emissionsminderungszertifikaten aus dem *Clean Development Mechanism (Certified Emission Reduction Units – CER)* bzw. aus *Joint Implementation (Emission Reduction Units – ERU)* zusätzliche Impulse für eine kohlenstoffarme Entwicklung in den jeweiligen Partnerländern?
- (4) Hat das europäische Emissionshandelssystem beispielgebende Ausstrahlung auf Drittländer und bietet es einen potentiellen Ansatzpunkt für vernetzte Märkte, die den internationalen Klimaschutz voranbringen?
- (5) Ist das europäische Emissionshandelssystem eine glaubwürdige Antwort auf die Anforderung an Europa, einen fairen Beitrag zum Erreichen des 2-Grad-Ziels zu leisten?

Aufgrund der schweren Krise, in der sich das EU ETS derzeit befindet, lautet die Antwort fünfmal „nein“. Zur Begründung:

- (1) Weil im Zuge der Mengenzuteilung ein wesentlich robusteres Wirtschaftswachstum unterstellt wurde, als dann eintrat, und zudem falsche kalkulatorische Annahmen über die Preisbildung bei CDM und JI-Zertifikaten getätigt wurden, liegt heute ein Angebots-Überschuss an Emissionsminderungszertifikaten in Höhe von zirka 2 Milliarden Tonnen vor, was in etwa dem EU-Jahresverbrauch entspricht und dazu führt, dass der CO₂-Preis nicht etwa bei den angestrebten 30 €/t liegt, sondern gegenwärtig ein Allzeittief von unter 4 €/t erreicht hat bzw. ohne spekulative Käufe vermutlich gegen 0 tendieren würde. Angesichts dessen, dass die Investoren sich an diesem Kurzfristsignal orientieren (und nicht an den politisch proklamierten Klima- und deshalb Knappheitszielen), besteht die Gefahr von ‚lock-in‘-Entscheidungen³. Deshalb und weil ohne Reform des EU ETS die Überversorgung an Zertifikaten vermutlich noch 10-12 Jahre anhalten wird, sehen auch die deutschen Stromversorger dringenden Handlungsbedarf. So

³ Dr Jochen Luhmann, Wuppertal-Institut, mündlich am 24.6.13

heißt es am 24.6.2013 in einem Brief an die deutschen Abgeordneten im Europaparlament: „Derzeit gehen vom Emissionshandel nicht die notwendigen Investitionsanreize für zukunftsgerichtete Technologien und Verfahren aus. So erzielen niedrige CO₂-Preise keinerlei Lenkungseffekt in CO₂-arme und hocheffiziente Technologien. Planungssicherheit und die Gewissheit, dass die EU dem gemeinsamen Ziel verpflichtet bleibt, schwinden.“⁴⁴

- (2) Durch die hohe Preis-Volatilität seit Einführung des Emissionshandels, durch einen ungebrochenen Abwärtstrend seit 2008/09 auf Preise von unter 15 € sowie zuletzt ein Einbrechen auf Zertifikatpreise von unter 5 € liegen die tatsächlichen Einnahmen aus dem EU ETS konstant unter den prognostizierten Einnahmen, was zu teilweise gravierenden Mindereinnahmen sowohl beim EU Finanzierungsmechanismus für innovative Technologien (zu speisen aus Auktionserlösen für den *NER 300 Fonds (NER = New Entrance Reserve)* als auch im Falle von Deutschland für den Energie- und Klimafonds (EKF), was wiederum zu zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte sowie gleichzeitig zu Minderausgaben für die internationale Klimafinanzierung führt. Dies ist perspektivisch sehr problematisch, da Deutschland beim Kopenhagener Klimagipfel (2009) gemeinsam mit anderen Industrieländern eine klare Finanzierungszusage an Entwicklungsländer von insgesamt 100 Mrd. USD jährlich ab 2020 gemacht hat, die ohne zusätzliche und innovative Finanzierungsinstrumente (wie Emissionshandelserlöse) nur schwer einzuhalten sein wird.
- (3) Die Erfahrungen mit dem sogenannten „*Offsetting*“, d.h. die Anrechnung von Emissionsminderungszertifikaten aus dem CDM sowie *Joint Implementation* zur Flexibilisierung von Emissionsminderungsstrategien haben in toto weder zu einem großmaßstäblichen Transfer von Klimaschutztechnologien in Entwicklungsländer noch zu einer massiven Umsetzung zusätzlicher

⁴⁴ Zitiert aus einem Brief der drei Verbände BDEW, BEE und VKU an alle deutschen Mitglieder des EP vom 24.6.2013

Maßnahmen kohlenstoffarmer Entwicklung in denselben geführt. Vielmehr überwiegt die sehr kritische Bewertung von CDM und JI aufgrund einer Vielzahl von fragwürdigen Projekten in punkto realer Emissionsminderung oder auch aufgrund von Menschenrechtsverstößen.

- (4) Aufgrund der offensichtlichen strukturellen Defizite ist das EU ETS derzeit nicht geeignet, andere Staaten zum Nachahmen anzuregen bzw. ist momentan untauglich, als Bestandteil von über die EU hinausreichenden, vernetzten Kohlenstoffmärkte signifikant zur globalen Emissionsminderung beizutragen.
- (5) Die Krise des europäischen Emissionshandels ist zugleich auch eine Krise der EU-Klimaschutzpolitik. Mit dem EU-ETS als klimapolitischem Flaggschiff steht und fällt nicht nur die Leistungsfähigkeit sondern auch die Glaubwürdigkeit in die Ernsthaftigkeit, die Vorrangigkeit und die Nachhaltigkeit, mit der Europa seine kurz-, mittel und langfristigen Klimaschutzziele betreibt. Glaubwürdigkeit schafft Vertrauen und ist die Voraussetzung langfristiger klimapolitischer Weichenstellungen. Mit der Vertrauenskrise des EU ETS hat sich die ohnehin latente Vertrauenskrise der EU-Klimapolitik deutlich manifestiert und verschärft. Damit büßt die EU zunehmend ihre klimapolitische Vorreiterrolle ein und verliert in den internationalen Klimaverhandlungen an Einfluss und Gestaltungsmacht. Da die so entstehende Lücke derzeit auch von keinem anderen Staat oder Staatengruppe ausgefüllt wird, verlieren die Verhandlungen weiter an Dynamik und wird das Erreichen des 2-Grad-Ziels immer unwahrscheinlicher. Die damit einhergehenden Risiken für die menschliche Sicherheit sowie ökonomische Stabilität sind nach den aktuellen Analysen der Weltbank⁵ so gravierend, dass sich neben den beiden kirchlichen Hilfswerken Brot für die Welt & Misereor auch die verfasste Katholische und Evangelische Kirche in Deutschland an alle deutschen Abgeordneten im Europaparlament mit der Bitte gewandt haben, dem *Backloading*-Vorschlag der EU-Kommission zuzustimmen und somit einen ersten notwendigen,

⁵ World Bank (2013): Turn down the heat. Part I & II

wenngleich nicht hinreichenden Schritt zur Reform des EU-ETS zu unternehmen.

Aktuelle Vorschläge zum *Backloading*

Den Kompromissvorschlag des Umweltausschusses des Europaparlamentes vom 19.6.⁶ halten wir für nicht hinreichend. Dennoch empfehlen wir die Annahme desselben bei der Abstimmung im Europäischen Parlament am 3.7., um somit zumindest Zeit für weitere Reformen zu gewinnen. Darüber hinausgehend erachten wir zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Lenkungswirkung des EU-ETS sowie in die EU-Klimapolitik folgende Schritte für dringend geboten:

- Endgültige Löschung oder mindestens längerfristige Entnahme einer signifikanten Menge überschüssiger Zertifikate, die durch das *Backloading* ja nur vorübergehend dem Markt entzogen werden
- Verschärfung der längerfristigen Verknappung von Emissionsberechtigungen durch die Anhebung des linearen Reduktionsfaktors von 1,74% auf >2%
- Ergänzung des EU-ETS um Flexibilisierungsmechanismen, um im Falle von unvorhergesehenen, die Lenkungswirkung des EU-ETS konterkarierenden Entwicklungen (z.B. Wirtschaftskrisen oder Anziehen von Zielen im Bereich komplementärer Politikbereiche wie Energieeffizienz oder Aufwuchs-Zielen für erneuerbare Energien), eine Neukalibrierung zum Erhalt der Funktionalität des EU-ETS vornehmen zu können
- Vorerst keine Zulassung neuer Offsetting-Budgets (CDM, JI)
- Festsetzung von hinreichend ambitionierten EU-Zielen für (i) CO₂-Reduktion, (ii) Erneuerbare Energien und (iii) Energieeffizienz bis 2030

Durch die Umsetzung dieses Maßnahmenpaketes gewänne die EU klimapolitische Glaubwürdigkeit zurück – auch und gerade in den vom Klimawandel besonders

⁶ Consolidated Amendments 1-2. PE498.154v01-00; AM\926141EN.doc

betroffenen sehr armen und zugleich sehr verwundbaren Entwicklungsländern und kleinen Inselstaaten.

Der Bundesregierung sowie den deutschen Abgeordneten in Bundestag und Europaparlament kommt hierbei eine besondere Verantwortung zu: Bei der Beibehaltung des deutschen Reduktionsziels von -40% bis 2020 würden ohne die Reform des EU-ETS die nicht vom Emissionshandel betroffenen Sektoren (Verkehr, Haushalte, Gebäude, Land- und Abfallwirtschaft) über Gebühr belastet, so dass das deutsche Klimaziel de facto nicht eingehalten werden könnte, es sei denn, es käme zu einer an sich nicht wünschenswerten Renationalisierung der Klimapolitik inklusive von Steuer- oder Abgabenlösungen (z.B. Mindestpreise für Emissionsrechte oder Kohlesteuer).

Förderungen erneuerbarer Energien & Emissionshandel

Das mitunter vorgebrachte Argument, der Preisverfall im ETS resultiere vor allem aus der gleichzeitigen Förderung der erneuerbaren Energien, weswegen die beiden Instrumente nicht im Mix eingesetzt werden sollten, erscheint wenig plausibel: zum einen, weil die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbundenen Emissionsminderungen in Europa ex ante ziemlich exakt kalkuliert und in die Kalibrierung des EU ETS eingepreist worden sind, zum anderen, weil die Preisschwankungen des EU ETS keine erkennbare Korrelation mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien aufweisen.⁷

Es gilt das gesprochene Wort.

Thomas Hirsch, 25. Juni 2013

⁷ Dr Matthes, F.C: Internes Briefing-Memo vom 13.6.2013