

## ***Eckpunkte für die Revision des EU-weiten CO<sub>2</sub>-Zertifikatesystems aus deutscher Sicht***

### **Beschluss der AG Energie der SPD-Bundestagsfraktion**

Das System der Zuteilung von Zertifikaten für Anlagen der stationären Energieumwandlung in den Bereichen Stromerzeugung und Industrie hat sich als zentrales Instrument zur Umsetzung der durch das Kyoto-Protokoll begründeten völkerrechtlichen Pflichten etabliert. Ein Vorteil des Systems besteht darin, mit dem Mengenregime eine teilweise Harmonisierung der Methoden bei der Implementierung von CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen im politisch und ökonomisch besonders sensiblen Bereich der Industrie geschaffen zu haben. Mit der Festlegung von EU-weiten Caps werden berechenbare Ziele für die Erfüllung internationaler Verpflichtungen gesichert. Mit der Einpreisung von CO<sub>2</sub> findet Klimaschutz Eingang in die Entscheidungen der Unternehmen. Bisher ist nur mit dem EU-weit verbindlichen Zertifikatesystem eine nennenswerte Harmonisierung im Instrumentarium des Klimaschutzes gelungen. Daher liegt es im Interesse Deutschlands als Mitgliedstaat mit ambitionierten CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen und mit einem relativ hohen Besatz an CO<sub>2</sub>-intensiver Wertschöpfung, frühzeitig Vorschläge zur Fortentwicklung des Instruments zu machen. In diesem Sinne regen wir folgende Änderungen des Systems ab der dritten Allokationsperiode nach dem Jahr 2012 an:

Grundsätzlich soll die Zuteilung der Zertifikate an den folgenden Kriterien ausgerichtet werden:

- die kostenlose Zuteilung auf Basis von einheitlichen BAT-Benchmarks soll auf diejenigen Industriebereiche beschränkt werden, für die sich ohne diese kostenlose Zuteilung nachweisbar erhebliche Probleme für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ergeben;
- für die anderen Industriesektoren, zumindest aber für den gesamten Energiesektor, sind alle Zertifikate zu versteigern;
- die Einbeziehung weiterer Branchen und Sektoren in das System ist vorzusehen.
- eine Verknüpfung mit Emissionshandelssystemen außerhalb der EU soll geprüft werden
- das Cap-Setting soll EU-weit stattfinden

- eine EU-weite Quote für JI/CDM soll festgelegt werden
- die Handelsperioden sollten verlängert werden

## **Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Energiesektor risikoadäquat und kosteneffizient strukturieren**

Die Mitgliedstaaten in der EU weisen aufgrund historischer Umstände bei der Struktur des Primärenergieverbrauchs deutliche Unterschiede auf. Das Preissystem ist trotz der Minimalharmonisierung der EU-weiten Energiebesteuerung und durch weitere, faktisch subventionsgleiche Ungleichbehandlungen nach wie vor verzerrt. Wir halten es für erforderlich, dass die bestehenden Verzerrungen des CO<sub>2</sub>-Preissignals insbesondere im Energiesektor durch ein EU-weites Cap-Setting abgebaut werden. Das Mittel der Wahl dazu ist die vollständige Versteigerung der Zertifikate. So wird auch der Aufwand zur Administration des Systems minimiert. Gleichzeitig ist zu gewährleisten, dass Steuerungsmöglichkeiten für den nationalen Energiemix erhalten bleiben und ungewollte Effekte, etwa die Bevorteilung von Atomstromimporten, vermieden werden.

Die Auktion innerhalb soll nach einheitlichen und ex ante festgelegten Kriterien in mehreren Tranchen erfolgen, um eine kontinuierliche Marktpflege zu erreichen und erratische Preisbildungsprozesse zu vermeiden. Zugang zu den Auktionen sollen alle natürlichen oder juristischen Personen haben, die mit einem Emissionshandelskonto im System registriert sind.

Die Auktionserlöse verbleiben bei den Nationalstaaten, die damit die Strategie zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Förderinstrumente verstärken können. Eine EU-weite Umverteilung der Erlöse unter den Mitgliedstaaten lehnen wir ab. Ein Teil der Auktionserlöse soll zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Anpassung an den Klimawandel vorgesehen werden.

Derzeit ist geplant, erste Demonstrationskraftwerke für die Abscheidung und Lagerung von CO<sub>2</sub> (Carbon Capture and Sequestration - CCS) in der Handelsperiode von 2013 bis 2020 ans Netz zu bringen. Dies setzt voraus, dass gegenwärtig noch bestehende Fragen insbesondere hinsichtlich der sicheren Speicherung des abgeschiedenen CO<sub>2</sub> bis dahin gelöst sind. Für diesen Fall ist eine angemessene Berücksichtigung der CCS-Technologie innerhalb des Emissionshandelssystems sicherzustellen.

## **Künftiger Zuschnitt des Zertifikatesystems für den Industriesektor**

In verschiedenen Industriesektoren, die sich in besonderer Weise im Wettbewerb mit Regionen befinden, die vom EU-Emissionshandelssystem oder vergleichbaren Systemen nicht erfasst werden, müssen mögliche Preis- und Wettbewerbsverzerrungen berücksichtigt werden, da hier weiträumig transportierbare Güter und Dienstleistungen erfasst werden. Daher sind hier einheitliche, EU-weite Benchmarks auf Basis der besten verfügbaren Technik (BAT) für einzelne Anlagenkategorien in der Industrie sinnvoll. BAT-Systeme führen zur kosteneffizienten Erschließung von Minderungs- und Effizienzreserven und lösen Modernisierungsimpulse aus. Wenn die Benchmarks so ausgestaltet werden, dass das CO<sub>2</sub>-Preissignal möglichst wenig verzerrt wird, unterstützt der Emissionshandel den laufenden Strukturwandel und trägt dazu bei, Verzerrungen aufgrund nicht tarifärer Hemmnisse oder anderer Beeinträchtigungen des gemeinsamen Binnenmarktes durch infolge der jeweiligen nationalen Allokationsmethoden zu vermeiden. Da andere Treibhausgase einen z.T. deutlich höheren spezifischen Einfluss auf das Klima haben, sollen schrittweise weitere Emissionsquellen in das System auf Basis von BAT-Benchmarks einbezogen werden. Diese Harmonisierung im Innern der EU führt jedoch ggf. in einigen wenigen Branchen zu Verzerrungen gegenüber Wettbewerbern außerhalb der Gemeinschaft. Daher ist insbesondere für energieintensive Industrien ein Ausgleichsmechanismus wie etwa eine border tax zu prüfen, mit dem eine Dumpingkonkurrenz vermieden werden kann.

Kleinanlagen mit einer Größenordnung von 25.000 Tonnen Emission p.a. sollen aus dem System ausgenommen werden. Hier stehen Administrationskosten in keinem angemessenen Verhältnis zu den erfassten CO<sub>2</sub>-Mengen. Das entsprechende Mengenäquivalent ist daher aus dem allgemeinen Mengengerüst auszunehmen und mit dem Erfüllungsfaktor 1 stillzulegen. Der Ausschluss aus dem Zertifikatesystem soll jedoch daran gekoppelt werden, dass Anlagenbetreiber mit einer Größenordnung von 1.000 bis 25.000 Tonnen CO<sub>2</sub>-Ausstoß eine Energieeinsparberatung nachweist und ggf. dabei adressierte Maßnahmen zur Effizienzsteigerung tatsächlich umsetzt. Dadurch sollen Minderungseffekte in diesem Segment außerhalb der Anreizfunktion des Emissionshandels erschlossen werden. Ggf. können die Kleinanlagen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Ausweitung des Emissionshandels auf neue Sektoren (Verkehr, Handel, Dienstleistungen) wieder einbezogen werden (s.u.).

## **Einbeziehung weiterer Branchen**

Wir begrüßen die geplante Einbeziehung des Flugverkehrs in das Minderungsregime des Emissionshandels. Der Flugverkehr ist durch eine relativ geringe Zahl an Akteuren ein geeignetes Feld für eine Allokation von Emissionsrechten bzw. die Erschließung von Minderungspotenzialen über ein Zertifikatesystem.

Grundsätzlich stehen dazu auch die Bereiche sonstiger Verkehr, Handel, Dienstleistungen sowie Gewerbe bzw. der Gebäudesektor zur Verfügung, wenn die Allokation in diesen Bereichen nicht im direkten Zusammenhang mit der tatsächlichen Emission von Treibhausgasen verbunden wird. Diese Bereiche sind durch eine ungleich höhere Anzahl an Akteuren charakterisiert – in letzter Konsequenz die Anzahl sämtlicher Halter von (emissionshandelsfähigen) Fahrzeugen sowie die Anzahl der Haushalte in der EU, bei denen die Emissionen real anfallen. Daher wäre in diesen Sektoren nicht bei der tatsächlichen Emission sondern beim Inverkehrbringen von Stoffen anzusetzen, deren bestimmungsgemäße Verwendung mit der Emission von Treibhausgasen verbunden ist. Damit werden Unternehmen zertifikatepflichtig, die verbrauchsfertige Heiz- und Brennstoffe in die EU importieren oder herstellen und die dazu bestimmt sind, innerhalb der EU verbraucht zu werden. Insgesamt reduziert sich die Zahl damit auf wenige Akteure, so dass die Administration deutlich vereinfacht würde.

Bei der Einbeziehung anderer Sektoren sind aber auch noch umfassende Fragestellungen zu klären. Der Emissionshandel soll auf in diesen Sektoren bereits vorhandene und zu entwickelnde Instrumente ggfs. aufsetzen und diese ergänzen, sie aber nicht ersetzen. In den bisher vom Emissionshandel nicht erfassten Sektoren soll die Erstallokation von den dort bereits fortentwickelten Allokationsmethoden in den bereits heute erfassten Sektoren zunächst für die Dauer einer Allokationsperiode getrennt bleiben.

Im Zusammenhang mit der zunächst vorgesehenen Erfassung des Flugverkehrs ergibt sich zur Herstellung einer Kohärenz zwischen den verschiedenen Sektoren in- und außerhalb des Emissionshandels Änderungsbedarf gegenüber dem Richtlinienentwurf: Der Entwurf der Kommission sieht vor, dass die Zuteilung 100 % der historischen Emissionen entsprechen soll. Da zum Flugverkehr umweltfreundlichere Alternativen bestehen, müssen die zugrunde zu legenden Minderungspflichten an diesen Ausweichpotenzialen orientiert werden. Bei einem mittleren Minderungsziel von 8 % in der EU im Zeitraum 2008 bis 2012 empfiehlt sich daher für den Flugverkehr eine Kürzung der Referenzmenge für die Zuteilung um mindestens 15 % pro Jahr. Hier sehen wir unsere Position grundsätzlich durch die Haltung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 31.5.2007 unterstützt, der ebenfalls für

eine Senkung der Referenzmenge eintritt. Für die übrigen Zertifikate ist eine Versteigerung vorzusehen. Auch hier sehen wir unsere Position grundsätzlich durch die Haltung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses unterstützt, der ebenfalls für eine höhere Menge nicht kostenlos zuzuteilender Zertifikate eintritt. Die erzielbaren Mittel sollen zur Finanzierung von Investitionen in den Bahnverkehr verwendet werden, um dadurch die umweltfreundliche Mobilität zu fördern. Im Ergebnis wäre eindoppelter Lenkungsanreiz zugunsten von Umwelt- und Klimaschutz erreicht.

### **Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen**

Weltweit werden derzeit erste Ansätze zur Umsetzung von Emissionshandelssystemen entwickelt und auch bereits umgesetzt. Eine Verknüpfung dieser Systeme mit dem EU-Handelssystem soll angegangen werden, wenn vergleichbare Konditionen vorhanden sind oder hergestellt werden können, um langfristig einen globalen Markt für Emissionen zu etablieren.

### **EU-weite Begrenzung von JI/CDM**

Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM) haben sich als wirkungsvolle Instrumente der verbesserten Zusammenarbeit von EU-Staaten untereinander und mit den Schwellen- und Entwicklungsländern beim Klimaschutz und zum Austausch moderner Technologien etabliert. Eine unkonditionierte Zahl an JI- und CDM-Projekten könnte aber zu einer verstärkten Auslagerung von Klimaschutzmassnahmen in Länder außerhalb der EU führen und so den Druck auf die EU-Mitgliedsländer beim Ergreifen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen mindern. Die Quote für JI und CDM sollte deshalb EU-weit begrenzt werden, so dass der überwiegende Anteil der Anstrengungen in den Mitgliedstaaten selbst stattfindet.

### **EU-weites Cap-Setting**

Es soll ein EU-weites Cap festgelegt und für den Fall einer Zuteilung für nationale Budgets ein fairer Ausgleich zwischen den EU-Mitgliedsstaaten beim „burden-sharing“ angestrebt werden.

### **Verlängerung der Handelsperioden**

Die Handelsperioden soll etwa auf acht Jahre verlängert werden, um den Unternehmen und der Politik mehr Planungssicherheit zu geben.