

Emissionshandel ist fit für 2030

Die Reform des Europäischen Emissionshandels (ETS) für das nächste Jahrzehnt steht: Der Emissionshandel wird als Marktinstrument gestärkt; die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie wird dabei geschützt.

Nach mehr als zwei Jahren Verhandlung haben sich Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament im November auf eine Reform der ETS-Richtlinie geeinigt. Die Bundesregierung konnte ihre zentralen Ziele bei der Reform durchsetzen: Die Preissignale sollen gestärkt werden, um Investitionsanreize für klimaneutrale Technologien zu setzen. Zudem sollen die energie- und emissionsintensiven Industrien weiterhin vor der Konkurrenz aus dem nicht vom Emissionshandel regulierten Ausland geschützt werden.



Der Emissionshandel ist das zentrale Instrument der EU-Klimapolitik. Fast die Hälfte aller europäischen Treibhausgasemissionen wird dabei erfasst. Teilnehmende Unternehmen müssen für die von ihnen verursachten Emissionen entsprechende Zertifikate einreichen. Im Industriebereich werden diese Zertifikate teilweise kostenlos zugeteilt, im Strombereich werden sie bis auf wenige Ausnahmen seit 2013 staatlich versteigert. Entsprechend den internationalen Klimaschutzverpflichtungen der EU nimmt die Gesamtzahl der neu zur Verfügung gestellten Zertifikate (sogenannter „Cap“) Jahr für Jahr ab. Damit werden langfristig Anreize für Investitionen in emissionsarme

Technologien gesetzt. Die Zertifikate können unter den Marktteilnehmern gehandelt werden. So sollen die europäischen Klimaziele für 2030 erreicht werden, indem die Emissionsreduktionen ökonomisch effizient dort durchgeführt werden, wo es am kostengünstigsten ist.

Zertifikatsüberschüsse werden abgebaut

Zuletzt war der Emissionshandel aufgrund der hohen Überschüsse an Zertifikaten¹ und der daraus resultierenden niedrigen Preise am Zertifikatemarkt in die Kritik geraten.

1 Mit Überschüssen ist hier die Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate gemeint, die von den Erwerbern gehalten und noch nicht zum Ausgleich von Emissionen eingereicht wurden.

Der Zertifikatspreis ist ein für die Wirtschaft wichtiger Indikator, da er langfristige europäische Emissionsminderungsziele in ein für Unternehmen relevantes Preissignal übersetzt. Auf diese Weise werden Emissionen bei Unternehmensentscheidungen berücksichtigt. Der Preisanreiz für die Unternehmen soll nun verstärkt werden, indem überschüssige Zertifikate am Markt schneller abgebaut und ab 2019 in einer sogenannten Marktstabilitätsreserve „geparkt“ werden. Voraussichtlich über zwei Milliarden nicht benötigte Zertifikate sollen dann im Jahr 2023 gelöscht werden. Vor einer Löschung wird die Europäische Kommission die Auswirkung auf den Zertifikatemarkt jedoch überprüfen. Auch nach 2023 sind Löschungen aus der Marktstabilitätsreserve möglich, wenn die Reserve über einen Schwellenwert anwächst. Zudem wird die Absenkrungsrate der jährlich neu zur Verfügung gestellten Zertifikatmenge von 1,74 Prozentpunkten auf 2,2 Prozentpunkte erhöht. Damit dürften sich die Zertifikatspreise von derzeit rund 7 Euro je Tonne CO₂ im Laufe der Zeit deutlich erhöhen und Investitionsanreize für klimaneutrale Technologien setzen.

Preisdruck auf Kohlekraftwerke und emissionsintensive Industrien steigt

Besondere Bedeutung hat die Reform für den Kraftwerkssektor. Hier werden steigende Zertifikatspreise den wirtschaftlichen Druck auf Kohlekraftwerke erhöhen, deren Strom damit gegenüber CO₂-ärmerer Stromerzeugung wie aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen oder Kraftwerken auf Erdgasbasis mittelfristig teurer wird.

Die Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten aber auch, bei zusätzlichen nationalen Maßnahmen zur Stilllegung von Stromkapazitäten freiwillig Zertifikate aus ihren Versteigerungsmengen zu löschen. Damit soll verhindert werden, dass die in einem Mitgliedstaat nicht mehr benötigten Zertifikate in anderen Mitgliedstaaten zu höheren Emissionen führen. Man spricht auch vom sogenannten „Wasserbetteffekt“.

Mit der Reform wurde auch entschieden, dass kohlebasierte Projekte von einer Förderung über den europäischen „Modernisierungsfonds“ weitestgehend ausgeschlossen werden. Der Modernisierungsfonds soll insbesondere ost-europäische Mitgliedstaaten bei der Modernisierung ihrer Energiesysteme unterstützen.



Steigende Zertifikatspreise führen außerdem zu höheren Strompreisen an der Börse und damit auch zu indirekten Kostenbelastungen vor allem für die großen Stromverbraucher. Daher haben die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit, in den betroffenen Sektoren jene Stromkostenbestandteile zu ersetzen, die auf die Zertifikatspreise zurückgehen. Die Einzelheiten hierzu werden jedoch erst in den künftigen Beihilfeleitlinien der Europäischen Kommission geregelt werden.

Auch für emissionsintensive Industrieanlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, steigt der Anreiz zur Emissionsminderung. Sie bekommen zwar einen Großteil der benötigten Zertifikate kostenlos zugeteilt, müssen aber dennoch einen Teil zukaufen (siehe Abschnitt zu „Benchmarks“).

Schutz vor Carbon Leakage weiterhin erforderlich

Mit dem Klimaschutzübereinkommen von Paris wurde zwar ein wichtiger Schritt zur weltweiten Koordinierung der Klimaschutzanstrengungen gemacht, es wurden aber global noch keine gleichen Wettbewerbsbedingungen für die Industrieproduktion geschaffen. Auf europäischer Ebene bleiben damit Regelungen erforderlich, um eine Abwanderung von Industrieproduktion oder vorgelagerten Anlageinvestitionen in das nicht vom Emissionshandel regulierte Ausland (sogenanntes Carbon Leakage) zu verhindern.



Als von Carbon Leakage bedroht gelten solche Sektoren, die einem starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind und emissionsintensive Produkte herstellen. Die effizientesten Anlagen in diesen Sektoren erhalten grundsätzlich Zertifikate zu 100 Prozent gratis. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments, die freie Zuteilung je nach der Carbon-Leakage-Gefährdung zu stufen (Stufenansatz), wurde durch den Rat verhindert. Die Festlegung hätte in bestimmten Sektoren zu einer massiven Unterausstattung mit Zertifikaten geführt.

Für Sektoren, die den Schwellenwert knapp verfehlen, sieht die Einigung zudem die Möglichkeit einer qualitativen Prüfung vor, die konkrete Minderungsmöglichkeiten, Marktcharakteristika oder Gewinnspannen berücksichtigt. Das ist vor allem für Branchen wie die Industriegasproduktion wichtig, die zwar formal eine geringe Handelsintensität aufweisen, aber Teil von Wertschöpfungsketten sind, die im internationalen Wettbewerb stehen.

Benchmarks als Effizienztreiber

Ein zentrales Anliegen der Bundesregierung war es, dass die kostenlose Zuteilung für die Industrie in der kommenden Handelsperiode 2021 – 2030 nicht länger durch einen sektorübergreifenden Korrekturfaktor gekürzt wird. Dieser

Korrekturfaktor kam bislang dann zur Anwendung, wenn nicht genügend Zertifikate zur freien Zuteilung zur Verfügung standen, um allen berechtigten Anträgen aus der Industrie zu entsprechen. Als Alternative konnte in Brüssel durchgesetzt werden, dass der von der Kommission vorgesehene Versteigerungsanteil von 57 Prozent der Gesamtzertifikatsmenge im Bedarfsfall um einen bestimmten Anteil abgesenkt wird, sodass ein größerer Teil der Zertifikate frei zugeteilt werden kann. Letztendlich wird dieser „Sicherheitspuffer“ zur Vermeidung eines Korrekturfaktors nun effektiv 3,5 Prozentpunkte betragen, was nach Einschätzung von Analysten ausreichen wird.

Die kostenlose Zuteilung an die von Carbon Leakage bedrohten Sektoren erfolgt über sogenannte produktbezogene Bezugsnormen (Benchmarks), die durch die zehn Prozent emissionseffizientesten Anlagen des jeweiligen Sektors gesetzt werden. Auch bei der zukünftigen Ausgestaltung der Produkt-Benchmarks haben Rat und Parlament eine Verbesserung gegenüber den Vorschlägen der Kommission und der Ratspräsidentschaft erreichen können, indem die Benchmarks anhand realer Daten festgelegt und abgesenkt werden (statt einer pauschalen Absenkung). Zudem wird die Untergrenze für die jährliche Reduzierung dieser Benchmarks auf 0,2 Prozentpunkte abgesenkt. Die Europäische Kommission hatte hier noch eine Absenkung um jährlich 0,5 Prozentpunkte vorgeschlagen, was aber die rea-

len Minderungsmöglichkeiten vieler emissionsintensiver Sektoren überstiegen hätte. Für die Stahlindustrie wurde dieser Wert für den Zeitraum 2021 – 2025 unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung auf jährlich 0,2 Prozentpunkte festgeschrieben. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Kuppelgase als Restgase der Stahlproduktion zur Energiegewinnung genutzt werden, anstatt sie in die Atmosphäre zu entlassen.

Innovationsfonds soll technologischen Wandel fördern

400 Millionen Zertifikate werden für den sogenannten Innovationsfonds bereitgestellt, den die Europäische Kommission verwaltet. Durch diesen werden im nächsten Jahrzehnt mehrere Milliarden Euro für die Förderung von innovativen Technologien zur Verfügung gestellt. Gefördert werden können ab 2021 nun auch innovative Industrieprojekte wie Verfahren zur Abscheidung und Nutzung von CO₂ (Carbon Capture and Usage – CCU), Verfahren zur Abscheidung und geologischen Speicherung von CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS), Projekte zu Erneuerbaren Energien sowie Stromspeichertechnologien. Die Projektförderungen sind vor allem für langfristige Minderungsstrategien im Industriesektor essentiell, um verstärkt Strom aus erneuerbaren Energien einsetzen zu können und prozessbedingte Emissionen etwa in der Stahl- oder Zementindustrie zu senken, also Emissionen, die zwar während der Produktion, aber nicht durch die Verbrennung von fossilen Energieträgern entstehen.

Streit um Mindestpreis vertagt

Frankreich hatte in den Verhandlungen wiederholt die Einführung eines Mindestpreises für Zertifikate des Emissionshandels gefordert, konnte sich aber in den Ratsverhandlungen nicht durchsetzen. Zuletzt hatte auch der französische Staatspräsident Macron diese Forderung wiederholt, um schneller stärkere Preisanreize für einen Wechsel weg von fossilen Brennstoffen hin zu den Erneuerbaren Energien zu setzen. Die Debatte hierzu ist weiter offen. Sowohl in der Politik als auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Fachliteratur gehen die Meinungen zu einem Mindestpreis weiter auseinander. Die Befürworter mahnen stärkere Investitionsanreize an. Sie argumentieren, dass viele am Markt teilnehmende Unternehmen aufgrund ihres kurzen Planungshorizontes zukünftige Knappheit im Markt nicht ausreichend berücksichtigen. Dieses „Marktversagen“ führe aktuell zu einem ineffizient niedrigen Zertifikatspreis.

Sie verweisen darauf, dass es später zu raschen Preissteigerungen und damit verbunden zu einem abrupten Strukturwandel kommen könnte, wenn die technologische Anpassung den sukzessive restriktiveren Klimazielen hinterherhinke. Die Kritiker befürchten durch einen Mindestpreis weitere Wettbewerbsnachteile für die energieintensiven Industrien und verweisen auf den Überschussabbau durch die Marktstabilitätsreserve. Ein Mindestpreis würde eine teilweise Abkehr vom Emissionshandel als mengenbasiertem Instrument bedeuten und somit auch von dessen Effizienz. Dabei besteht die Schwierigkeit darin, den Mindestpreis so zu setzen, dass Anreize zur Emissionsminderung verstärkt werden, ohne gleichzeitig die Gefahr von Carbon Leakage zu verschärfen. Nach aktuellen Schätzungen müsste der Preis bei weit über 30 Euro je Tonne CO₂ liegen, um Einfluss auf die Rentabilitätsschwelle von Großemittenten wie z. B. den deutschen Braunkohle-gefeuerten Kraftwerken zu haben. Bei solchen Preisen wären große Teile der Industrie stark abwanderungsgefährdet.

Ausblick

Die Richtlinie muss nun bis zum Start der Handelsperiode am 1. Januar 2021 umgesetzt werden. Wichtig sind die noch ausstehenden Umsetzungsakte der Kommission, etwa die Zusammenstellung der Liste der von Carbon Leakage bedrohten Industriesektoren sowie die Festsetzung der Benchmarks für die kostenlose Zuteilung an die Industrie. Im Jahr 2023 steht zudem die erste „Globale Bestandsaufnahme“ unter dem Pariser Klimaschutzabkommen an. Die ETS-Richtlinie sieht vor, dass die Kommission spätestens zu diesem Zeitpunkt berichten soll, ob die Klimaschutzbemühungen im Emissionshandel im Hinblick auf neue internationale Entwicklungen ausreichend sind. Dabei kann insbesondere auch das System zum Schutz der im internationalen Wettbewerb stehenden emissionsintensiven Industrien neu gedacht werden. Hierzu soll auf den Vorschlag des Europäischen Parlaments hin auch ein Abgabesystem beim Import von CO₂-intensiven Produkten geprüft werden. Auch im Europäischen Emissionshandel gilt daher: Nach der Reform ist vor der Reform.

Verfasser: Julian Frohnecke und Dr. Christian Zankiewicz
Referat: Emissionshandel, Klimaschutz, Internationale Umweltschutzpolitik