



# STRENGTHENING THE EUROPEAN UNION EMISSIONS TRADING SCHEME AND RAISING CLIMATE AMBITION

Facts, Measures and Implications

## Deutsche Zusammenfassung

Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union steht vor vielfältigen Herausforderungen. Mit zunehmender Intensität werden ambitionierte Emissionsreduktionsziele für 2020 diskutiert, die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes und langfristiger Klimaschutzziele sowie damit konsistenter Zwischenziele für 2020 und 2030 werden immer deutlicher. Gleichzeitig erscheinen Veränderungen am Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU ETS) unabdingbar, wenn dieses Instrument seine Rolle als zentrales Element im Portfolio der europäischen Energie- und Klimapolitik behalten soll.

Die bisherigen Treibhausgas-Emissionsminderungsziele für das Jahr 2020 hat die EU bereits sehr weitgehend erfüllt. Unter Berücksichtigung der bereits realisierten und erwartbaren Minderungsgutschriften aus externen Projekten verbleibt nur noch eine Zielerreichungslücke von etwa 3 Prozentpunkten, die faktisch durch das feste Emissionsziel des EU ETS bereits geschlossen ist. Aus dieser aktuellen Situation entsteht jedoch für das EU ETS eine durchaus problematische Situation, vor allem angesichts massiv zurückgehender Preise für die Emissionsberechtigungen des EU ETS (European Union Allowances – EUA). Fundamental sind diese Preisentwicklungen durch das sehr große Angebot an Emissionsberechtigungen und externen Minderungsgutschriften erklärbar, das den Bedarf erheblich überschreitet. Dieser Überschuss belief sich auf 950 Millionen EUA im Jahr 2011, wird bis 2013 auf etwa 2 Milliarden EUA ansteigen und im Jahr 2020 immer noch 1,4 Milliarden EUS betragen. Hauptgründe dafür sind die umfangreich zugelassene Nutzung externer Emissionsminderungsgutschriften aus dem Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) sowie die längerfristigen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Eine nur untergeordnete Rolle spielt dagegen der Überschuss, der sich aus der Förderung erneuerbarer Energien mit Instrumenten jenseits des EU ETS ergibt, entsprechen doch die aktuellen Ausbaupläne für erneuerbare Energien vergleichsweise gut den Annahmen, die im Jahr 2008 bei der Festlegung des Emissionsziels für den EU ETS (Cap) getroffen wurden.

Die Analyse unterschiedlicher Veränderungen bzw. Anpassungen des EU ETS erfolgte aus zwei unterschiedlichen Perspektiven. Erstens wurde die Herausnahme (Set aside) von 1,4 Milliarden EUA aus dem EU ETS in Kombination mit einem ambitionierteren Cap untersucht, die sich aus einer Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors von bisher 1,74 % auf 2,25 % ab 2014 ergibt. Zweitens wurden Anpassungen des linearen Reduktionsfaktors aus stärkeren Minderungszielen für die Gesamtemissionen der EU abgeleitet. Eine ausschließlich in der EU erbrachte Emissionsminderung von 25 % gegenüber 1990 entspricht dabei einer Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors von 1,74 auf 2,6 %, eine Erhöhung des entsprechenden Ziels auf -30% wäre konsistent mit einem Anstieg des linearen Reduktionsfaktors auf jährlich 3,9 %. Die Analysen verdeutlichen, dass eine maßgebliche und rechtzeitige Rückführung des Überschusses an



Emissionsrechten nur mit der Kombination eines Set aside und einer Anpassung des Caps mittels Verschärfung des linearen Reduktionsfaktors erreicht werden können.

Isolierte Ansätze wie ein Set aside für sich oder die Anpassung des linearen Reduktionsfaktors allein haben dagegen für die nächste Dekade nur sehr begrenzte Wirkungen auf die Entwicklung des Überschusses an Emissionsberechtigungen. Dessen ungeachtet kann ein Set aside nur dann eine Wirkung entfalten, wenn die Marktteilnehmer zu der Einschätzung gelangen, dass die entsprechenden Zertifikatsmengen für einen ausreichend langen Zeitraum (mindestens eine Dekade) aus dem Markt genommen oder stillgelegt werden. Darüber hinaus werden verschärfte Caps im EU ETS nur dann die intendierten Effekte zeitigen, wenn sie nicht mit einer Erhöhung der Nutzungsberechtigungen für externe Emissionsminderungsgutschriften einhergehen.

Die Bewertung der unterschiedlichen Modelle mit einem vergleichsweise einfachen Modell zur Abschätzung von Preisen für Emissionsberechtigungen führt zu folgenden zentralen Ergebnissen:

- Ein Set aside ohne weitere Ergänzungen, das vor 2020 wieder vollständig dem Markt zur Verfügung gestellt wird, hat nur vernachlässigbare Effekte auf den Preis für Emissionsberechtigungen. Der Preis für Emissionsberechtigungen würde auf einem Niveau von unter 8 €/EUA im Jahr 2013 und ungefähr 14 €/EUA im Jahr 2020 verbleiben.
- Ein Set aside, das für eine Dekade oder länger aus dem Markt genommen wird, erhöht die Zertifikatspreise um etwa 2,50 €/EUA im Jahr 2013 und ungefähr 4 €/EUA in 2020.
- Wenn nur der lineare Reduktionsfaktor auf 2,25 % erhöht wird, ergibt sich für das Jahr 2013 nur ein geringfügiger Preiseffekt (1 €/EUA) und für 2020 eine etwas größere Zertifikats-preiserhöhung (2 bis 3 €/EUA).
- Wenn ein längerfristig angelegtes Set aside mit einem verschärften linearen Reduktionsfaktor von 2,25 % kombiniert wird, so ergeben sich Preiserhöhungen von etwa 4.50 €/EUA für 2013 und ungefähr 15 €/EUA für 2020.
- Ein ambitioniertes Cap für den Flugverkehr (über die Anwendung des linearen Reduktionsfaktors von 2,25 % auch für diesen Teil des EU ETS) würde den EUA-Preis um weitere 0,50 € erhöhen.
- Als Effekt eines längerfristig angelegten Set aside in Kombination mit einer Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors auf 2,6 % könnte sich der Zertifikatspreis im Jahr 2013 um 5 €/EUA und um bis zu 17 €/EUA im Jahr 2020 erhöhen.
- Das Zusammenwirken eines längerfristig angelegten Set aside und einer Verschärfung des linearen Reduktionsfaktors auf 3,9 % würde die EUA-Preise in 2013 um etwa 7 € und bis 2020 – bei vergleichsweise hohen Unsicherheiten – um mehr als 20 € erhöhen.

Auf der Grundlage dieser Analysen ergeben sich für das EU ETS insgesamt vier Empfehlungen:

- Erstens kann mit einem Set aside der Zertifikatsüberschuss im EU ETS kurzfristig reduziert werden. Die entsprechende Menge an Emissionsberechtigungen sollte jedoch für eine Dekade oder mehr zurückgehalten oder frühestmöglich stillgelegt werden.
- Zweitens sollte das langfristige Cap über eine deutliche Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors verschärft werden, die vorzugsweise ab 2014 wirksam werden sollte. Das Ausmaß dieser Erhöhung resultiert aus grundlegenden politischen Entscheidungen zum übergeordneten Minderungsziel für die gesamten Treibhausgasemissionen. Eine Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors von weniger als 2,6 % wäre jedoch nicht konsistent zu einem Minderungsziel für die Emissionen in der EU von 25 %, eine Erhöhung um weniger als 3,9 % wäre nicht konsistent mit einem Ziel für Emissionsminderungen in der EU von 30% bis zum Jahr 2020.
- Drittens sollten die Budgets für die Nutzung externer Emissionsminderungsgutschriften im Zuge einer Verschärfung des Caps für den EU ETS nicht erhöht werden.



**GREENPEACE**

- Viertens sollte die Umsetzung von zusätzlichen Politiken und Maßnahmen mit weitreichenden Emissionsminderungswirkungen (z.B. die anstehende EU-Richtlinie zur Energieeffizienz) sowie langfristig wirksame Veränderungen entscheidender Treibergrößen für die Referenzentwicklung bei den Emissionen (z.B. ein längerfristig deutlich verringertes Wirtschaftswachstum) oder andere Änderungen (die z.B. den Wegfall eines Teils der Nachfrage aus dem Flugverkehr bewirken könnten) über eine entsprechende Eingriffsregelung für eine Verringerung des Caps berücksichtigt werden, die jedoch strikt regelbasiert sowie mit hohen Eingriffsschwellen ausgestaltet werden sollte.

Solcherart ausgestaltete, strukturellen Verbesserungen könnten dazu beitragen, die Schlüsselrolle des EU ETS in einem nachhaltigen Portfolio ambitionierter, effektiver und effizienter Klimapolitik zu bewahren.