

Jürgen Hacker, bvek, Berlin

Das Paris-Abkommen – eine Wundertüte mit unsicheren Folgen für den CO₂-Markt

Alles ist zukünftig möglich und nichts ist wirklich sicher. Auf diesen Nenner lässt sich das in Paris beschlossene UN-Klimaabkommen bringen. Das Abkommen könnte durchaus dazu führen, dass das Europäische Emissionshandelssystem EU-ETS schneller als es sich viele zurzeit vorstellen können erweitert wird. Die Eigendynamik könnte aber auch durch jahrelangen Streit um die konkrete Ausgestaltung des Abkommens ausbleiben. Die Paris-Vereinbarung ist eben eine Sowohl-als-auch- beziehungsweise eine Alles-und-Nichts Vereinbarung.

Auswirkungen auf die Verschärfung des EU-Klimaschutzzieles für 2030 und damit auch eine stärkere Absenkung der jährlichen Emissionsrechtebudgets für das EU-ETS ab 2021 scheinen ebenso möglich wie eine Verringerung des Abwanderungsrisikos (Carbon Leakage, CL) und damit eine verminderte kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten nach 2020. Auch eine Verknüpfung des EU-ETS mit entsprechenden Systemen anderer Staaten und eine Erweiterung des EU-ETS sind denkbar.

1. Verschärfung des EU-Klimaschutzzieles für 2030

Der EU-Rat hat im Oktober 2014 das Ziel der EU gebilligt, die EU-internen Treibhausgase bis 2030 um mindestens 40 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Das EU-ETS soll dazu 43 Prozent beitragen, die Nicht-ETS-Bereiche 30 Prozent. Vergleichsjahr ist jeweils 2005. Die Zielvorgaben wollte der EU-Rat nach der UN-Klimakonferenz in Paris überprüfen und bei einem ambitionierten Klimaschutzabkommen gegebenenfalls verschärfen. Ist das Paris-Abkommen nun dafür ausreichend „ambitioniert“? Die Antwort ist sowohl Ja als auch Nein!

Ja, denn es wiederholt nicht nur das Zwei-Grad-Ziel, sondern geht mit der erstmaligen Nennung eines „möglichst anzustrebenden“ 1,5 Grad-Ziels darüber hinaus. Und für dieses neue Ziel reichen die bisherigen EU-Vorgaben nicht aus.

Nein, denn es wird auch mit den „freiwilligen“ Selbstverpflichtungen von 187 Staaten zur Emissionsbegrenzung bis 2030 nicht einmal die alte Zwei-Grad-Zielmarke auch nur annähernd erreicht. Es hängt also davon ab, worauf man das Wort „ambitioniert“ bezieht – auf ein unverbindliches Versprechen, sich bemühen zu wollen, oder auf konkrete, die anderen Staaten einzeln bindende Verpflichtungen zur Begrenzung ihrer Treibhausgasemissionen? Die meisten Klimaschutzgruppen beziehen sich erwartungsgemäß auf ersteres und fordern jetzt eine Verschärfung des EU-Zieles für 2030.

BDI-Präsident Grillo warnt dagegen vor Alleingängen Deutschlands und der EU und davor „überstürzt über neue EU-, geschweige denn nationale Ziele, nachzudenken“. Und in der Tat bezieht sich die Überprüfungs-klausel des EU-Rates auf „ehrgeizige Ziele und Strategien“ der Vertragsstaaten und nicht auf ein pauschales globales Ziel.

In den derzeit vorliegenden nationalen Selbstverpflichtungen der anderen Staaten sind aber keineswegs Emissionsobergrenzen enthalten, die dem 30-Prozent-Klimaschutzziel der EU gleichen. Auch wenn mit Inkrafttreten des Paris-Abkommens diese freiwilligen Selbstverpflichtungen den Status bindender nationaler Verpflichtungen erhalten, ist mit ihnen eine Verschärfung des EU-Zieles für 2030 nicht zu rechtfertigen. Darauf können sich die osteuropäischen Staa-

ten mit der neuen polnischen Regierung an der Spitze zu Recht berufen und mögliche Ansinnen einzelner anderer EU-Staaten blockieren. Zwar sieht das Paris-Abkommen vor, dass die nationalen Verpflichtungen alle 5 Jahre überprüft und dabei „freiwillig“ möglichst verschärft wird. Das Ambitionsniveau der anderen Staaten könnte sich also noch erhöhen. Eine verpflichtende Überprüfung steht jedoch erst für 2023 an. Sie käme damit zu spät für die rechtlich verbindliche Festlegung der jährlichen Emissionsrechtebudgets im EU-ETS für die 4. Verpflichtungsperiode von 2021 bis 2030. Diese Festlegung durch EU-Parlament und EU-Rat dürfte bis Ende 2016 oder Anfang 2017 erfolgen. Eine spätere, nachträgliche Senkung der Budgets wäre rechtlich sehr schwierig und faktisch nur durch eine Erweiterung des EU-ETS um weitere Bereiche systemtechnisch sauber machbar.

2. Verringerung der kostenlosen Zuteilung ab 2021

Auch der zuständige Generaldirektor der EU-Kommission, Jos Delbeke, hat auf der Klimakonferenz in Paris in einem Side Event auf meine Frage nach möglichen Auswirkungen des Paris-Abkommens auf das EU-ETS die Möglichkeit einer solchen Verringerung der Emissionsrechtebudgets in der nächsten Verpflichtungsperiode nicht gesehen. Er hält es lediglich für wahrscheinlich, dass sich das Abwanderungsrisiko (Carbon Leakage, CL) in der EU deutlich entspannt.

Die beabsichtigten nationalen Maßnahmen werden durch das Abkommen zu völkerrechtlich verbindlichen nationalen Pflichten und in der einen oder anderen Weise zu einer Bepreisung der Emissionen in diesen Ländern führen. Das wird bei der Festlegung der zukünftigen CL-Listen von Bedeutung sein. Da die EU-Kommission diese CL-Liste erst zum 31. Dezember 2019 erstellt und sie von den EU-Gremien bestätigt werden muss, können auch die bis dahin getroffenen Umsetzungsmaßnahmen in den anderen Ländern noch berücksichtigt werden. ▶▶

► So hat China für 2017 ein nationales Emissionshandelssystem angekündigt. Die daraus resultierende Preisbildung für nationale Emissionsberechtigungen oder die Ergebnisse der ebenfalls in Paris angekündigten Verhandlungen von China und Südkorea über das Verknüpfen ihrer Handelssysteme dürfte zu einer Verkürzung der CL-Liste führen. Damit käme es zu einer deutlichen Verringerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an jene ETS-Anlagen, die dann nicht mehr den CL-Status besitzen werden. In welchem Umfang die CL-Liste tatsächlich verkürzt wird, bleibt abzuwarten. Denn das hängt auch davon ab, wie viele der zahlreich angekündigten nationalen und/oder regionalen Handelssysteme tatsächlich bis Ende 2019 auch realisiert werden.

3. Verlinkung des EU-ETS mit Systemen anderer Staaten

Schon seit längerem strebt die EU den Schulterschluss mit anderen Handelssystemen an und verhandelt beispielsweise mit Australien und der Schweiz. Bisher war nicht ganz klar, wie solche Verlinkungen und damit verbundene Transfers von Emissionsberechtigungen zwischen verknüpften Systemen im UN-Regelwerk zu behandeln sind.

Das Paris-Abkommen enthält nun in Artikel 6 - ohne das Thema „Verlinkung von ETS“ ausdrücklich zu erwähnen - auch einige Rahmenbedingungen, die die entsprechenden Verhandlungen etwas vereinfachen dürften. Zum einen wird für solche Transfers ein neuer Name eingeführt: „Internationally Transferred Mitigation Outcome“ (ITMO). Neben einigen Prinzipien wie Umweltintegrität, Transparenz oder Vermeidung von Doppelzählungen - diese werden allerdings erst noch auf zukünftigen Konferenzen konkretisiert - wird in Artikel 6 auch festgelegt, dass die Kooperationen von einer noch zu bestimmenden Institution und noch zu beschließenden Leitlinien überwacht werden sollen. Es soll ein internationales Register für ITMOs eingerichtet und es soll eine Gebühr entrichtet werden, die

neben der Deckung der Verwaltungskosten auch Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel von davon besonders betroffenen Entwicklungsländern finanzieren soll.

Derartige Verlinkungen von EU-ETS und Handelssystemen anderer Staaten sollen sowohl das gemeinsame Klimaschutzniveau der verknüpften Systeme erhöhen als auch die resultierenden Preise für Emissionsrechte im Vergleich zu „abgekapselten“ Handelssystemen mit demselben Klimaschutzniveau verringern.

Wie sich solche Verknüpfungen konkret auf die Preisbildung der Emissionsrechte auswirken werden, hängt wesentlich von der rechtlichen Ausgestaltung und dem Niveau der gemeinsamen Klimaschutzambitionen ab. Nähere Informationen über die Verhandlungsführung der EU-Kommission und die dabei von ihr verfolgten Ziele sind bisher nicht bekannt.

Obwohl verknüpfte Systeme tendenziell zu niedrigeren Preisen bei gleichem Klimaschutzniveau führen, ist davon auszugehen, dass der Schulterschluss der Systeme zu einer Erhöhung des Klimaschutzniveaus und damit zur Erzeugung neuer Knappheitsgrade an Emissionsrechten genutzt wird. Daher gehört nicht viel Mut dazu, vorherzusagen, dass dies wohl eher zu höheren als den gegenwärtigen Preisen für Emissionsrechten führen dürfte.

4. Erweiterung des EU-ETS um neue Bereiche

Die Erweiterung des EU-ETS um weitere volkswirtschaftliche Sektoren wie insbesondere die Einbeziehung der Kraftstoffe des Verkehrssektors ist unabhängig vom Paris-Abkommen in jeden Fall sinnvoll und im Interesse des Allgemeinwohlsinteresses so schnell wie möglich anzustreben. Der bvek wird in seiner Forderung von allen relevanten Umweltökonomern unterstützt.

Auch Jos Delbeke betonte in Paris mehrmals, dass „die Kommission nicht dagegen sei“, auch nicht gegen eine kurzfristige unilaterale, also von nur einem EU-Mitgliedsstaat vor-



Der bvek fordert die Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel. Foto: Shutterstock

genommene, Erweiterung. Es seien gegebenenfalls von der Kommission lediglich noch ein paar vorbereitende Arbeiten vorzunehmen. Dies habe aber zurzeit keine Priorität, da kein Mitgliedsstaat eine entsprechende Absicht mitgeteilt habe.

Selbst von Vertretern des Bundesumweltministeriums, das die Einbeziehung offiziell (noch) ablehnt, wurde eine solche Erweiterung hinter vorgehaltener Hand als eigentlich richtig beurteilt. Wegen der Ablehnung durch den Verband der Chemischen Industrie und die meisten Klimaschutzorganisationen wird eine schnelle Umsetzung aber für nicht wahrscheinlich gehalten.

Durch das Paris-Abkommen und durch die mögliche Erhöhung des Ambitionsniveaus der Verpflichtungen der anderen Staaten in einigen Jahren könnte auch eine Verschärfung der Klimaschutzziele Anfang der 2020-iger Jahre anstehen. Eine solche Verschärfung wäre für das EU-ETS systemtechnisch ganz einfach möglich durch Einbeziehung weiterer Bereiche in das EU-ETS und eine Aufstockung der Budgets an Emissionsrechten um weniger als diese Bereiche emittieren.

Der Autor ist Vorsitzender des Bundesverbandes Emissionshandel und Klimaschutz (bvek).

KONTAKT

Jürgen Hacker

Telefon 030 329 00 96-5

Mail: Geschaeftsstelle@bvek.de