

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Ralph Lenkert, Dorothee Menzner, Sabine Stüber und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/4744 –**

Stilllegung überschüssiger CO₂-Emissionsrechte

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach geltender Beschlusslage hat sich die Europäische Union (EU) lediglich zu einer Minderung ihrer Treibhausgasemissionen um 20 Prozent gegenüber 1990 verpflichtet. Sie stellt jedoch eine Minderung um 30 Prozent in Aussicht, sofern es zum Abschluss eines international verbindlichen Klimaabkommens kommt. In der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 Prozent und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen“ (KOM(2010) 265 endgültig, vom 26. Mai 2010) werden Kosten, Nutzen und Optionen einer weiteren Senkung der Treibhausgasemissionen bis auf 30 Prozent Minderung bis 2020 gegenüber dem Niveau von 1990 untersucht. Die EU-Kommission stellt in diesem Zusammenhang unter anderem fest, die EU solle sich die Option des Übergangs zu einem Minus-30-Prozent-Ziel offenhalten und handlungsbereit sein, wann immer die Bedingungen hierfür gegeben sind. Nach öffentlichen Äußerungen des Bundesumweltministers Dr. Norbert Röttgen unterstützt zumindest das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Aufstockung des gegenwärtigen EU-Minderungsziels auf unconditionierte minus 30 Prozent.

Die Mitteilung der EU-Kommission macht deutlich, dass sich die Daten gegenüber den zwei Jahre zuvor zugrunde gelegten Schätzwerten wegen der Verringerung der Emissionen infolge der Wirtschaftskrise und der dadurch gesunkenen CO₂-Preise geändert haben. Deshalb analysiert die EU-Kommission die Auswirkungen unterschiedlich ehrgeiziger Minderungsziele im Lichte dieser neuen Daten. Sie empfiehlt unter anderem für einen Übergang zu einem 30-Prozent-Minderungsziel mögliche Maßnahmen im Emissionshandelsbereich und im Rahmen des „Effort Sharing“ für den Nichthandelsbereich (Sektoren private Haushalte, Verkehr, Handel/Gewerbe/Dienstleistungen sowie industrielle Anlagen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen).

Für den Bereich des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS) empfiehlt die EU-Kommission als Option, die Gesamtmenge an Emissionsberechtigun-

gen zu verknappen, da durch die Krise ein Überschuss an ungenutzten CO₂-Zertifikaten (European Allowances – EUA) existiere. Sie schätzt, dass infolge der Wirtschaftskrise die Unternehmen 5 bis 8 Prozent ihrer Zertifikate aus dem Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 in die dritte Phase des ETS von 2013 bis 2020 übertragen können. In der Folgeeinschätzung wird prognostiziert, dass der CO₂-Handelspreis im Jahr 2020 infolgedessen von vormals geschätzten 32 Euro je Tonne CO₂ auf 16 Euro je Tonne CO₂ fallen wird (einschließlich Maßnahmen im Bereich erneuerbare Energien zur Erfüllung des 20-Prozent-Ziels, jedoch ohne Nutzung internationaler Gutschriften). Zu einem solchen Preis aber rechnen sich in Europa kaum noch Klimaschutzinvestitionen. Zudem könnten laut der Mitteilung Regierungseinnahmen aus der Versteigerung um die Hälfte zurückgehen. Die EU-Kommission stellt hier fest, dass eine knappere ETS-Obergrenze dagegen nicht nur die Umweltleistung des CO₂-Marktes verbessert, sondern auch dessen Anreizwirkung.

Aufgrund des genannten Überschusses schlägt die EU-Kommission als mögliche Option vor, bei einem Übergang zu einem Minus-30-Prozent-Ziel durch Stilllegung von EUA eine EU-weite Reserve von 1,4 Milliarden Zertifikaten zu bilden, die aus der insgesamt für die in der Handelsphase ab 2013 zur Versteigerung vorgesehenen Menge von Emissionszertifikaten fließen soll. Das Minderungsziel für den Emissionshandelssektor im Zeitraum 2013 bis 2020 würde dadurch faktisch von minus 21 Prozent auf minus 34 Prozent gegenüber dem Jahr 2005 angehoben. Daraus ergäbe sich eine durchschnittliche Verknappung von für die Versteigerung zur Verfügung stehenden Emissionszertifikaten um zirka 15 Prozent. Die EU-Kommission lässt offen, ob die Zertifikatsreserve von 1,4 Milliarden EUA später gelöscht werden soll. Sie geht ferner davon aus, dass durch die Preiseffekte der Verknappung die Erlöse der Mitgliedstaaten aus der Versteigerung um rund ein Drittel steigen könnten. Denn sie geht davon aus, dass die CO₂-Preise stärker anziehen als versteigerte Zertifikate gekürzt werden. Die EU-Kommission weist darauf hin, dass für Investitionen in CO₂-effiziente Zukunftslösungen von Belang sein werde, auf welche Weise die Mitgliedstaaten die neuen Versteigerungseinkünfte nutzen würden.

Für den Nichthandelsbereich sieht die Mitteilung in der vorgeschlagenen Option vor, die Minderungsziele von derzeit minus 10 Prozent auf minus 16 Prozent anzuheben, was nach Auffassung der EU-Kommission beispielsweise mithilfe der Einführung einer CO₂-Besteuerung in den Mitgliedstaaten sowie der gezielten Verwendung der Strukturfonds und der ländlichen Entwicklungsprogramme umgesetzt werden könnte.

1. Wie steht die Bundesregierung gegenwärtig zum Vorschlag des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, sich in der Europäischen Union dafür einzusetzen, das gemeinsame Klimaschutzziel für 2020 ohne Vorbedingungen auf 30 Prozent Emissionsminderung gegenüber dem Jahr 1990 zu erhöhen?

Die Bundesregierung steht hinter dem international vereinbarten Ziel, dass die Industrieländer ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um mindestens 80 Prozent reduzieren, und bekräftigt ihr Ziel, in Deutschland die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Auf dieser Basis wird sich Deutschland an der weiteren Diskussion zum EU-Klimaschutzziel beteiligen. Hier hat der Umweltrat weiteren Analysebedarf angemeldet. Diese Analyse, die nun von der Europäischen Kommission durchgeführt wird, gilt es abzuwarten – insbesondere auch im Hinblick auf die für Anfang März dieses Jahres angekündigte sogenannte low carbon economy road map 2050 der Europäischen Kommission.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der EU-Kommission, dass infolge der Wirtschaftskrise die Unternehmen in der EU ungefähr 5 bis 8 Prozent ihrer Zertifikate aus dem Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 in die dritte Phase des ETS von 2013 bis 2020 übertragen könnten?

Die Bundesregierung hat hierzu keine eigenen Schätzungen. Wie hoch die in die dritte Handelsperiode übertragbare Menge sein wird, lässt sich erst nach Ende der laufenden zweiten Handelsperiode sagen, da unter anderem die wirtschaftliche Entwicklung im laufenden und im kommenden Jahr hierfür ausschlaggebend ist.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der EU-Kommission, dass bei Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage bezüglich der EUA-Menge in der dritten Handelsperiode der CO₂-Handelspreis im Jahr 2020 infolgedessen von vormals geschätzten 32 Euro je Tonne CO₂ auf ungefähr 16 Euro je Tonne CO₂ fallen würde?

Die Bundesregierung macht grundsätzlich keine Aussagen zu zukünftigen Preisentwicklungen.

4. Welche Folgen sieht die Bundesregierung für die Klimaschutzwirkung des ETS aus einem angenommenen EUA-Preis von dauerhaft zirka 16 Euro je Tonne?

Die Klimaschutzwirkung des Emissionshandels wird durch die Begrenzung der Gesamtmenge der Zertifikate erreicht. Der Preis drückt aus, wie stark die Knappheit auf der Basis von Angebot und Nachfrage ist. Bei einem niedrigen Preis je Tonne CO₂ werden vor allem sehr kostengünstige Emissionsminderungsmaßnahmen ausgelöst (z. B. Brennstoffwechsel). Für Minderungsmaßnahmen oder Neuinvestitionen, die zumindest kurzfristig höhere Kosten verursachen, ist der Anreiz durch den Emissionshandel bei den derzeitigen Preisen zu gering. Unabhängig davon zeigen Umfragen und Analysen, dass der Emissionshandel dazu führt, dass die Kosten der Treibhausgasemissionen zunehmend in die betriebliche Kostenrechnung und die Entscheidung über Investitionsvorhaben einbezogen werden, und er damit die beabsichtigte klimaschutzpolitische Wirkung entfaltet.

5. Welche Folgen hätte ein EUA-Preis von dauerhaft zirka 16 Euro auf den Erwerb von Certified Emission Reductions (CER) aus Projekten im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM), insbesondere solchen, die nicht aus HFC-23- bzw. N₂H-Projekten stammen?

Es konnte beobachtet werden, dass selbst ein dauerhafter EUA-Preis in der Größenordnung von unter 16 Euro einen ausreichenden wirtschaftlichen Anreiz für CDM-Projekte bietet, auch außerhalb der Projekttypen des Industriegasbereiches.

6. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Höhe von CO₂-Preisen und dem Anspruchsniveau der europäischen Klimapolitik, und wenn ja, welchen?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

7. Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag der EU-Kommission, die Menge der für die dritte Handelsperiode vorgesehenen EUA um zirka 1,4 Milliarden Zertifikate stillzulegen; wird sie sich dafür einsetzen, und wenn nein, warum nicht?

Die EU-Kommission hat diesbezüglich noch keinen konkreten Vorschlag unterbreitet. Entsprechend gibt es dazu keine Position der Bundesregierung.

8. Wie verläuft in den Gremien der EU-Kommission oder des Rates gegenwärtig die Debatte um die Stilllegung von für die dritte Handelsperiode vorgesehenen EUA aufgrund der krisenbedingt überschüssigen, aber übertragbaren EUA in der zweiten Handelsperiode?

Über die Diskussion innerhalb der EU-Kommission liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Mangels gegenwärtiger formeller Diskussion über die Stilllegung von EUA im Rat gilt dasselbe auch für die Gremien des Rates.

9. Gibt es in den Gremien der EU-Kommission oder des Rates Überlegungen, was ggf. mit stillgelegten EUA passieren soll, und wenn ja, welche, und wie steht die Bundesregierung dazu?

Auf die Antworten zu den Fragen 7 und 8 wird verwiesen.

10. Zieht die Bundesregierung eine restriktivere Anrechenbarkeit von CDM-Zertifikaten in der dritten Handelsperiode aufgrund der Übertragung überschüssiger EUA von der zweiten in die dritte Handelsperiode in Erwägung?

Zurzeit gibt es keine derartigen Überlegungen.

11. Welche Wirkung für den EUA-Preis erwartet die Bundesregierung aus der in der Bundesrepublik Deutschland beschlossenen Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken, und welche Konsequenzen zieht sie daraus für die Anpassung der EUA-Menge in der dritten Handelsperiode des ETS?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

12. Welche Wirkung auf den CO₂-Preis hat der massenhafte Einsatz von sehr preiswerten aber ökologisch höchst fragwürdigen Emissionsgutschriften aus HFC-23- bzw. N₂H-Projekten im ETS in Form von Certified Emission Reductions (CER) im Rahmen des Clean Development Mechanism, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus für die Anpassung der EUA-Menge in der dritten Handelsperiode des ETS?

Die Bundesregierung unterstützt den Ausschluss von internationalen Zertifikaten aus HFC-23- und Adipinsäureprojekten aus dem EU-Emissionshandel in der Dritten Handelsperiode (Beschluss des Climate Change Committee (CCC) am 21. Januar 2011). Die Bundesregierung hat in einer Protokollerklärung im Rahmen der Beschlussfassung des CCC zudem unterstrichen, dass sie auch den Ausschluss der Nutzung dieser Zertifikate im Nichtemissionshandelsbereich für notwendig erachtet.

13. Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag der EU-Kommission, die Minderungsziele für den Nichthandelsbereich von derzeit minus 10 Prozent auf zirka minus 16 Prozent anzuheben?
14. Welche Maßnahmen auf EU-Ebene hielte die Bundesregierung für sinnvoll, um eine eventuelle Anhebung des Minderungsziels für den Nicht-handelssektor auf minus 16 Prozent zu erreichen?
15. Welche Maßnahmen auf nationaler Ebene hielte die Bundesregierung für sinnvoll, um eine eventuelle Anhebung des Minderungsziels für den Nichthandelssektor auf minus 16 Prozent zu erreichen?

Die Fragen 13 bis 15 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Derzeit gibt es keinen derartigen Vorschlag der EU-Kommission. Diesbezüglich beteiligt sich die Bundesregierung nicht an Spekulationen. Im Übrigen erarbeitet die Bundesregierung einen Bericht zu weiteren klimapolitischen Maßnahmen auf nationaler und EU-weiter Ebene bis 2020 im Rahmen europäischer Berichterstattungspflichten. Die Finalisierung des Berichts ist für Frühjahr 2011 vorgesehen.

