

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Dr. Hermann E. Ott, Sven-Christian Kindler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/11454 –**

Maßnahmen zur Stützung des europäischen Emissionshandels

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Leitinstrument des europäischen Klimaschutzes, der Emissionshandel, steht derzeit massiv unter Druck. Bedingt durch eine Überausstattung mit Emissionszertifikaten, u. a. durch das Krisenjahr 2009, eine insgesamt wenig ambitionierte EU-Emissionsobergrenze und eine Schwemme von Zertifikaten aus Drittstaaten (CDM-Projekte in Schwellen- und Entwicklungsländern) ist der Zertifikatepreis von ursprünglich erwarteten 17 bis 20 Euro pro Tonne emittiertes CO₂ jetzt langfristig unterhalb von 8 Euro pro Tonne gesunken.

Es ist davon auszugehen, dass es bereits Anfang 2012 einen Überschuss von ca. 950 Millionen Zertifikaten auf dem Emissionshandelsmarkt gegeben hat. Die Schätzungen über die weitere Entwicklung variieren, eine Studie des Öko-institutes im Auftrag des World Wide Fund for Nature hat unlängst festgestellt, dass im Jahr 2013 sogar mit einem Überschuss von zwei Milliarden Zertifikaten zu rechnen ist.

Die Europäische Kommission will dieses Problem nun mit konkreten Maßnahmen angehen und voraussichtlich Mitte November 2012 einen Bericht mit Vorschlägen zu Stärkung und Stützung des europäischen Emissionshandels vorlegen. Bei diesen nun anstehenden Beratungen über geeignete Maßnahmen zur Stützung des europäischen Emissionshandels kann die Bundesregierung ihre Position nutzen, um den Klimaschutz auf europäischer Ebene voranzubringen und damit auch die Grundlage für einen national erfolgreichen Klimaschutz schaffen. Doch bei vielen wichtigen Entscheidungen, die auf EU-Ebene im Bereich der Energie- und Klimapolitik in der Vergangenheit anstanden, war die Bundesregierung aus Sicht der Fragesteller leider nicht oder überhaupt erst sehr spät positioniert, so dass die Verhandlungen meist schon weit fortgeschritten waren und die Einflussnahme entsprechend beschränkt war.

1. Sieht die Bundesregierung im Zertifikatepreis des Emissionshandels auch einen Ansatz zur Internalisierung externer Kosten, d. h. als einen Ansatz, durch den die vom Klimawandel verursachten Schäden zumindest teilweise den Verursachern angelastet werden?

Der europäische Emissionshandel ist zunächst ein Klimaschutzinstrument, das die Erreichung eines CO₂-Minderungsziels sicherstellt. Durch die Verknappung und Handelbarkeit der Emissionszertifikate bekommen die CO₂-Emissionen einen Preis, womit – zumindest teilweise – eine Internalisierung der externen Kosten erfolgt.

2. Welches Preisniveau für CO₂-Zertifikate sollte nach Auffassung der Bundesregierung mittel- und langfristig im europäischen Emissionshandelssystem erreicht werden, um externe Kosten zu internalisieren und um notwendige Investitionen in den Klimaschutz anzureizen?

Der europäische Emissionshandel muss als mengenbasiertes Klimaschutzinstrument – gemeinsam mit weiteren Maßnahmen – die effiziente Erreichung unseres langfristigen Klimaschutzziels 2050 sicherstellen. Der CO₂-Preis wird dabei angebotsseitig durch das Gesamtbudget und nachfrageseitig durch die Kosten für die erforderlichen Maßnahmen zur Minderung der CO₂-Emissionen bestimmt.

3. Ist nach Auffassung der Bundesregierung ein funktionierender europäischer Emissionshandel mit einem wirksamen Preissignal im nationalen deutschen Interesse?
4. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass die notwendigen Investitionen in Klimaschutz und Energiewende auch ohne bzw. mit geringeren Mitteln aus dem Emissionshandel getätigt werden können, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus ihrer Einschätzung?
5. Hält es die Bundesregierung für erforderlich, Maßnahmen zur Stützung des europäischen Emissionshandels zu ergreifen, und wenn ja, welche?
6. Teilt die Bundesregierung grundsätzlich die Einschätzung, dass Maßnahmen zur Stützung des europäischen Emissionshandels auch zeitnah angegangen werden müssen?

Die Fragen 3 bis 6 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein funktionierender Emissionshandel ein zentraler Bestandteil der nationalen und europäischen Klimaschutzpolitik ist. Daher prüft die Bundesregierung derzeit, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur kurzfristigen und nachhaltigen Stärkung des europäischen Emissionshandels geeignet sind.

7. Mit welcher Entwicklung der Zertifikatepreise rechnet die Bundesregierung, sollte es nicht gelingen, stützende Maßnahmen auf den Weg zu bringen, und wenn es bei der bereits vorhandenen Überausstattung von 950 Millionen Emissionszertifikaten bis 2020 bleiben würde und – wie bereits prognostiziert – zukünftig weitere hinzukommen würden?

Die Bundesregierung erstellt keine eigenen Prognosen zur Entwicklung des CO₂-Preises. Die Europäische Kommission hat mit dem „backloading“-Vorschlag vom 12. November 2012 eine Folgenabschätzung (Impact Assessment) vorgelegt mit nachfolgend dargestellten Prognosen von Marktanalysten zur Entwicklung des CO₂-Preises – vorrangig für die Jahre 2013 bis 2015 – für den Fall, dass kurzfristig keine Maßnahmen ergriffen werden (Quelle: Impact Assessment, Tabelle 3, S. 22):

Quelle	Min Preis* 2013 bis 2015	Max Preis* 2013 bis 2015	Preis* 2020
Barclays	4,5	5,5	10
Thomson Reuters Point Carbon	4	5	12
Tschach Solutions**	4,5	8	
Bloomberg New Energy Finance	6,2	6,7	29,2

* Preise nominal in Euro.

** Prognosen nur bis zum zweiten Quartal 2014

8. Welche Auswirkungen hätte ein solches Szenario, insbesondere für die Entwicklung der Einnahmen und der weiteren Finanzplanung beim Energie- und Klimafonds, aus dem wichtige Klimaschutzprojekte finanziert werden, und was ist in diesem Zusammenhang das besondere Interesse der Bundesregierung?

Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass auf europäischer Ebene zeitnah strukturelle Entscheidungen getroffen werden, die zu einer Erholung der Zertifikatepreise führen. Sollten wider Erwarten keine stützenden Maßnahmen beschlossen werden, bliebe dies für das Jahr 2013 nicht ohne Folgen für die Einnahmesituation des Energie- und Klimafonds (EKF).

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass es bei den Einnahmen des EKF aus dem Emissionshandel zu Schwankungen kommen kann. Vor diesem Hintergrund sieht § 4 Absatz 4 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) vor, dass der EKF zum Ausgleich eines Finanzierungsdefizits ein Liquiditätsdarlehen aus dem Bundeshaushalt erhalten kann. Von dieser Ermächtigung wird die Bundesregierung im Bedarfsfall Gebrauch machen und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorab unterrichten.

Zudem kann der EKF zur Erfüllung seiner gesetzlichen Zweckbestimmung nach § 5 EKFG Rücklagen bilden. Im Wirtschaftsjahr 2012 werden voraussichtlich erhebliche, nicht verausgabte Mittel der Rücklage zugeführt werden. Diese Mittel können im nachfolgenden Jahr genutzt werden, um die laufenden Einnahmen aus dem Emissionshandel und gegebenenfalls aus dem vorgenannten Liquiditätsdarlehen zu verstärken. Im Übrigen wird das Bundesministerium der Finanzen dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bis zum 31. März 2013 eingehend über die im Wirtschaftsplan 2013 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung berichten.

9. Welche Auswirkung hätte die derzeitige Überausstattung des europäischen Emissionshandels mit Emissionszertifikaten auch auf die Zeit nach 2020, wenn die dritte Handelsperiode ausläuft und sich eine weitere vierte anschließen wird?
10. Falls der Bundesregierung Kalkulationen solcher Szenarien nicht vorliegen, mit welcher Begründung verzichtet sie darauf, oder hat bisher darauf verzichtet?

Die Fragen 9 und 10 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Europäische Kommission hat in einem Arbeitspapier vom 25. Juli 2012 Analysen zur Entwicklung der Bestände an Emissionszertifikaten bis 2020 vorgelegt. Die Bundesregierung prüft und untermauert diese Analysen mit eigenen Berechnungen. Bei einer konservativen Annahme zur Entwicklung der Emissionen (Emissionswachstum von 0 Prozent p. a.) werden sich im Jahr 2020 weitere Bestände an nicht verwendeten Zertifikaten in der Größenordnung von 2 Milliarden Emissionszertifikaten im Markt befinden.

11. Seit wann beschäftigt sich die Bundesregierung mit dem Problem drastisch fallender Zertifikatepreise, und welche Vorschläge zur Stützung und Stärkung des europäischen Emissionshandelssystems hat die Bundesregierung bislang selbst erarbeitet?
12. Welche ihrer eigenen Vorschläge speist die Bundesregierung ggf. in den aktuell laufenden Diskussionsprozess in Brüssel ein?

Die Fragen 11 und 12 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Initiativrecht liegt bei der Europäischen Kommission. Die Bundesregierung speist daher keine eigenen Vorschläge in den Diskussionsprozess ein. Die Bundesregierung beobachtet jedoch kontinuierlich den Kohlenstoffmarkt und die Entwicklung der Zertifikatepreise. Ebenso werden – u. a. im Rahmen von Forschungsprojekten – Maßnahmen zur nachhaltigen Stärkung und Weiterentwicklung des Emissionshandels untersucht. Zugleich werden die Folgen von nachträglichen Eingriffen in den Emissionshandel für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Energiepreise in Europa und Deutschland betrachtet.

13. Gibt es inzwischen eine Position der Bundesregierung zum aktuellen Vorschlag der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2012, im Rahmen der turnusmäßigen Versteigerungen, vorübergehend Zertifikate aus dem Markt zu nehmen, um diese dann später ab 2015 wieder in den Markt zu bringen, um den CO₂-Preis zumindest kurzfristig zu stabilisieren (sog. backloading), nachdem die Bundesregierung in der Fragestunde am 24. Oktober 2012 dazu noch nicht positioniert war?
14. Falls noch immer keine Position vorliegt, bis wann will sich die Bundesregierung spätestens in dieser Frage positionieren, um in europäischen Beratungen nationale deutsche Interessen für den Klimaschutz in dieser Frage in Brüssel zu vertreten?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Den konkreten Vorschlag zur Zurückhaltung von Auktionsmengen – einschließlich des begleitenden Impact Assessment – hat die Europäische Kom-

mission am 12. November 2012 vorgelegt. Wie bereits zuvor ausgeführt, prüft die Bundesregierung, ob die vorgeschlagene Maßnahme zur Stärkung des europäischen Emissionshandels geeignet ist.

15. Welche Punkte werden zurzeit im europäischen Klimaausschuss diskutiert, und wie positioniert sich die Bundesregierung zu diesen Themen?

Im europäischen Ausschuss für Klimaänderungen wird eine Vielzahl von klimarelevanten Themen – sowohl zum Emissionshandel als auch zu weiteren Themen des Klimaschutzes – behandelt. Die jeweiligen Tagesordnungen werden durch die aktuellen Arbeiten der Kommission sowie anstehende Entscheidungen im Komitologieverfahren bestimmt. Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an den Diskussionen.

16. Bewertet die Bundesregierung eine Anhebung des europäischen Klimaziels auf 30 Prozent als Maßnahme zur Stützung und Stärkung des europäischen Emissionshandels, und bis wann sollte eine solche Anhebung spätestens erfolgen?

Die Europäische Union verpflichtete sich bereits 2007/2008 auf die Initiative „20-20-20“: Bis zum Jahr 2020 sollen die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent, gegebenenfalls 30 Prozent (vgl. Beschlüsse des Europäischen Rates), gesenkt, der Anteil erneuerbarer Energieträger am Energieverbrauch auf 20 Prozent und die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert werden. Die Bundesregierung wird eine Anhebung des EU-Klimaziels auf 30 Prozent auf Basis des nationalen 40-Prozent-Ziels dann mittragen, wenn keine darüber hinausgehenden Emissionsminderungen von Deutschland verlangt werden und alle EU-Mitgliedstaaten einen fairen Beitrag leisten. Der Emissionshandel ist das führende Klimaschutzinstrument in Deutschland und Europa und muss hierzu einen Beitrag leisten.

17. Sieht die Bundesregierung in einer endgültigen Stilllegung von Zertifikaten eine Möglichkeit zur Stabilisierung des CO₂-Preises, und wenn ja, in welcher Höhe müsste eine solche nach Auffassung der Bundesregierung erfolgen?
18. Sieht die Bundesregierung in einer frühzeitigen Revision des linearen Reduktionsfaktors für die Zeit nach 2020 eine Möglichkeit zur Stützung und Stärkung des europäischen Emissionshandels, und wie müsste der Reduktionsfaktor nach Auffassung der Bundesregierung dann angepasst werden, um die notwendige Wirkung zu entfalten?
19. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, zusätzliche Emissionssektoren in den Emissionshandel einzubeziehen, die weniger stark ökonomischen Schwankungen unterliegen, und welche Sektoren müssten dies nach Auffassung der Bundesregierung sein, um den europäischen Emissionshandel zu stärken und zu stützen?
20. Sieht die Bundesregierung in einer Limitierung der Möglichkeit zur Nutzung von zertifizierten Emissionsreduktionen eine Möglichkeit zur Stärkung und Stützung des europäischen Emissionshandels, und in welcher Größenordnung müsste eine solche Limitierung nach Auffassung der Bundesregierung erfolgen?
21. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung von Preisuntergrenzen oder von Preis-Managementsystemen als ein Mittel, den europäischen

Emissionshandel zu stärken und zu stützen, und wie müssten solche Instrumente nach Auffassung der Bundesregierung ausgestaltet werden, um die notwendige Wirksamkeit zu entfalten?

22. Wird die Bundesregierung einen der zuvor genannten Vorschläge aktiv in Brüssel einbringen oder unterstützen, und wenn ja, welchen und in welcher Form?

Die Fragen 17 bis 22 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die in den Fragen 17 bis 21 genannten Maßnahmen entsprechen den im sog. Carbon Market Report der Europäischen Kommission am 14. November 2012 veröffentlichten Optionen zur Stärkung des europäischen Emissionshandels. Die Bundesregierung wird den weiteren Diskussions- und Beratungsprozess zu den Optionen auf europäischer Ebene aktiv verfolgen und zu gegebener Zeit prüfen, welche der Maßnahmen geeignet ist, den Emissionshandel nachhaltig zu stärken.

23. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen auf die internationale Klimapolitik und die kommende UNFCCC-Klimakonferenz (UNFCCC = United Nations Framework Convention on Climate Change) in Doha und die dort anstehenden wichtigen Entscheidungen, wenn es der EU als bisherigem Vorreiter in der Klimapolitik nicht gelingt, die aktuellen Probleme beim Emissionshandel entschlossen zu lösen?

Nationale und regionale Maßnahmen wie der EU-Emissionshandel stehen auf der VN-Klimakonferenz in Doha nicht zur Debatte. Die Vorreiterrolle der EU und insbesondere der Bundesregierung manifestiert sich in ehrgeizigen Reduktionszielen bis 2020, in ihrem Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung und in ihrer Bereitschaft, eine zweite Verpflichtungsperiode im Kyoto-Protokoll einzugehen. Diese Zusagen bleiben von der aktuellen Debatte um den EU-Emissionshandel unbenommen.

