

Das Paris-Abkommen und mögliche Auswirkungen auf das EU-System handelbarer Emissionsrechte

Das von der Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention am 12.12.2015 vereinbarte Paris-Abkommen ist dank der diplomatischen Künste des Konferenzpräsidenten, Frankreichs Außenminister Fabius, ein Meisterwerk des Sowohl-als-auch. Jeder kann das hinein bzw. heraus interpretieren, was ihm gefällt und seinen egoistischen Interessen dient. Man könnte es aber auch als eine Vereinbarung des Alles-und-Nichts charakterisieren, denn alles ist zukünftig möglich und nichts ist wirklich sicher! Angesichts dessen ist es nicht leicht, die Auswirkungen auf das EU-System handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) zu beurteilen. Auswirkungen hinsichtlich folgender vier Aspekte erscheinen möglich:

1. Verschärfung des EU-Klimaschutzzieles für 2030 und damit auch stärkere Absenkung der jährlichen Emissionsrechtebudgets für das EU-ETS ab 2021
2. Verringerung des „Carbon-Leakage-Risikos“ und damit Verringerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten nach 2020
3. Verlinkung des EU-ETS mit entsprechenden Systemen anderer Staaten
4. Erweiterung des EU-ETS

1. Verschärfung des EU-Klimaschutzzieles für 2030

Der EU-Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2014 das Ziel der EU gebilligt, die EU-internen Treibhausgase bis 2030 um mindestens 40% im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Er hat dieses Ziel aufgeteilt in ein Ziel für das EU-ETS von 43% und für die Nicht-ETS-Bereiche von 30% jeweils gegenüber 2005. Das „mindestens“ bezieht sich darauf, dass gleichzeitig betont wurde, dass der EU-Rat nach der UN-Klimakonferenz in Paris diese Zielvorgaben überprüfen und bei einem ambitionierten Klimaschutzabkommen diese ggf. verschärfen könnte. Ist das Paris-Abkommen nun dafür ausreichend „ambitioniert“? Die Antwort ist sowohl „Ja“ als auch „Nein“!

Ja, denn es wiederholt nicht nur das 2°C-Ziel, sondern geht mit der erstmaligen Nennung eines „möglichst anzustrebenden“ 1,5°C-Zieles darüber hinaus. Und für dieses Ziel reichen die bisherigen EU-Ziele nicht aus.

Nein, denn die Erreichung noch nicht einmal der alten 2°C-Zielmarke wird mit den gleichzeitig begrüßten „freiwilligen“ Selbstverpflichtungen zur Emissionsbegrenzung bis 2030 von ca. 180 Staaten auch nur annähernd erreicht.

Es hängt also davon ab, worauf man das „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 o.a.

Überprüfungsklausel 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 dem 30%-Klimaschutzziel der EU gleichambitionierte Emissionsbegrenzungen enthalten. Auch wenn mit Inkrafttreten des Paris-Abkommens diese freiwilligen Selbstverpflichtungen den Status von bindenden nationalen Verpflichtungen erhalten, ist mit ihnen eine Verschärfung des EU-Zieles für 2030 nicht zu rechtfertigen. Darauf können sich die osteuropäischen Staaten mit der neuen polnischen Regierung an der Spitze zu Recht berufen und evtl. entsprechende Ansinnen einzelner anderer EU-Staaten blockieren.

Nun kann zwar darauf hingewiesen werden, dass das Paris-Abkommen einen Prozess enthält, mit dem die nationalen Verpflichtungen alle 5 Jahre überprüft und dabei „freiwillig“ möglichst verschärft werden können. Das Ambitionsniveau der anderen Staaten könnte sich also noch erhöhen. Selbst wenn dies in relevantem Maße erfolgen sollte, eine entsprechende verpflichtende Überprüfung steht erst für 2023 an. Sie käme damit zu spät für die rechtlich verbindliche Festlegung der jährlichen Emissionsrechtebudgets des EU-ETS für die nächste 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 (siehe 3. Aspekt).

2. Verringerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten 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 Verringerung der Emissionsrechtebudgets in der nächsten Verpflichtungsperiode nicht gesehen. Er hat es lediglich für wahrscheinlich gehalten, dass sich das Carbon-Leakage-(CL)-Risiko für die ETS-Anlagen in der EU deutlich entspannt. Denn durch das Paris-Abkommen werden die bisher unverbindlichen freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Emissionsbegrenzung und die dazu beabsichtigten nationalen Maßnahmen zu völkerrechtlich verbindlichen nationalen Pflichten, die in der einen oder anderen Weise zu einer Bepreisung von Emissionen in diesen Ländern führen werden, die bei der Festlegung der zukünftigen CL-Listen von Bedeutung sein werden.

Da diese CL-Liste für die Zeit nach 2020 erst bis 31.12.2019 von der EU-Kommission erstellt und von den EU-Gremien bestätigt werden muss, können auch noch die bis dahin getroffenen Umsetzungsmaßnahmen in den anderen Ländern berücksichtigt werden, z. B. das für 2017 angekündigte nationale ETS für China und seine resultierende Preisbildung für chinesische nationale Emissionsberechtigungen oder die Ergebnisse der ebenfalls in Paris angekündigten Verhandlungen von China und Süd-Korea über das Verlinken ihrer beiden nationalen ETS. Im Ergebnis dürfte dies zu einer Verkürzung der CL-Liste führen und somit zu einer deutlichen Verringerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an ETS-Anlagen, die dann nicht mehr den CL-Status besitzen werden. In welchem Umfang die CL-Liste tatsächlich verkürzt wird, bleibt aber abzuwarten. Denn das hängt davon ab, wie viele der zahlreich angekündigten nationalen und/oder regionalen ETS tatsächlich bis Ende 2019 auch realisiert werden.

3. Verlinkung des EU-ETS mit entsprechenden Systemen anderer Staaten

Schon seit längerem strebt die EU die Verlinkung ihres ETS mit entsprechenden Systemen anderer Staaten an. Verhandlungen werden zurzeit z. B. mit Australien und der Schweiz geführt. Bisher war nicht ganz klar, wie solche Verlinkungen und damit verbundene Transfers von Emissionsberechtigungen zwischen den verlinkten ETS im UN-Regelwerk zu behandeln sind. Das Paris-Abkommen enthält nun in seinem Artikel 6 hierzu, ohne das Thema „Verlinkung von ETS“ ausdrücklich zu erwähnen, neben einigen Selbstverständlichkeiten, wie z.B. dass die Beteiligung an zwischenstaatlichen Kooperationen „freiwillig“ sei, auch einige Rahmen setzende Regelungen, die die Verhandlungen zu ETS-Verlinkungen etwas vereinfachen dürften.

Zum einen wird für solche Transfers ein neuer Name eingeführt: „*internationally transferred mitigation outcome*“, für die es inzwischen auch schon mit „ITMO“ eine neue Abkürzung gibt. Neben einigen zu beachtenden Prinzipien wie Umweltintegrität, Transparenz, Vermeidung von Doppelzählungen u.ä., die allerdings erst noch auf zukünftigen Konferenzen konkretisiert und damit operationable gemacht werden müssen, wird auch festgelegt, dass diese Kooperationen von einer noch zu bestimmenden Institution und noch zu beschließenden Leitlinien überwacht werden soll und ein internationales Register für ITMOs eingerichtet wird sowie eine Gebühr zu entrichten sein soll, die neben der Deckung der damit verbundenen Verwaltungskosten auch zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel von davon besonders betroffenen Entwicklungsländern verwendet werden soll.

Derartige Verlinkungen des EU-ETS mit den ETS anderer Staaten sollen sowohl das gemeinsame Klimaschutzniveau der verlinkten ETS erhöhen als auch die resultierenden Preise für Emissionsrechte im Vergleich zu separaten ETS mit zusammen demselben Klimaschutzniveau verringern. Wie sich ETS-Verlinkungen konkret auf die Preisbildung der Emissionsrechte auswirken werden, hängen wesentlich von den Ausgestaltungen der Verlinkungen und den dabei vereinbarten neuen gemeinsamen Klimaschutzambitionsniveaus ab. Nähere Informationen über die Verhandlungsführung der EU-Kommission und die dabei von ihr verfolgten Ziele sind bisher nicht bekannt geworden. Obwohl verlinkte Systeme tendenziell zu niedrigeren Preisen bei gleichem Klimaschutzniveau führen, ist davon auszugehen, dass die Verlinkung der Systeme zu einer Erhöhung des Klimaschutzniveaus und damit zur Erzeugung neuer Knappheitsgrade an Emissionsrechten genutzt werden. 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

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 Allgemeinwohlinteresse so schnell wie möglich anzustreben. Der bvek hat dies in mehreren Tagungen deutlich gemacht und auch in den letzten Wochen recht erfolgreich öffentlich kommunizieren können (siehe Handelsblatt vom 3.12.15 „Autofahrt mit Zertifikat“ und DIE WELT vom 11./12.12.15 „Autofahren ohne Angst ums Klima/Diese geniale Idee hätte VW alle Skandale erspart“). Der bvek wird dabei von allen relevanten Umweltökonomern unterstützt.

Auch der für das EU-ETS zuständige Generaldirektor der EU-Kommission, Jos Delbeke, hat auf der Klimakonferenz in Paris auf dem bereits erwähnten Side Event öffentlich mehrmals wiederholt, dass „die Kommission nicht dagegen sei“, auch nicht gegen eine kurzfristige unilaterale, also von nur einem EU-Mitgliedsstaat vorgenommene, Erweiterung. Es wären ggf. lediglich von der Kommission noch ein paar vorbereitende Arbeiten vorzunehmen, die zur Zeit nicht Priorität hätten, da kein Mitgliedsstaat eine entsprechende Absicht mitgeteilt hat. Selbst von Vertretern des BMUB, das offiziell die Einbeziehung (noch) ablehnt, wurde diese Erweiterung hinter vorgehaltener Hand als eigentlich richtig beurteilt, wegen der Ablehnung durch den Verband der Chemischen Industrie und den meisten Klimaschutzorganisationen eine schnelle Umsetzung aber für nicht wahrscheinlich eingeschätzt.

Durch das Paris-Abkommen und durch die evtl. 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. Das Paris-Abkommen könnte also im Ergebnis dazu führen, dass doch schneller, als es sich viele zurzeit vorstellen können, das EU-ETS um weitere Bereiche erweitert wird.

Aber auch hier gilt wie für alle vorgenannten Aspekte:

Das Paris-Abkommen könnte durchaus eine schnelle Eigendynamik entwickeln und dazu beitragen, dass das EU-ETS recht schnell weiterentwickelt und wesentlich verbessert wird – Verknappung der Emissionsrechte, Verringerung der kostenlosen Zuteilungen, Verlinkung mit anderen ETS und Erweiterung um weitere Bereiche. Die Eigendynamik könnte aber auch durch jahrelangen Streit um die konkrete Ausgestaltung des Paris-Abkommens ausbleiben und daher nichts von all dem passieren.

Die Paris-Vereinbarung ist eben eine Sowohl-als-auch bzw. eine Alles-und-Nichts Vereinbarung.

Jürgen Hacker

Vorsitzender des bvek
und Teilnehmer der UN-Klimakonferenz von Paris

Berlin, 4. Januar 2016