



Neues aus Berlin und Brüssel: Die strukturelle Reform des EU-Emissionshandels auf der Zielgerade?



von
Franzjosef Schafhausen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Veranstaltung des Öko-Instituts anlässlich der Berliner Energietage

**Das EU-Emissionshandelssystem auf dem Reform-
Prüfstand**

Berlin, 29. April 2015



Ausgangslage – 2005 - 2007

- **NAP I**
- **Pilotphase mit dem Ziel die notwendigen Strukturen zu schaffen und Erfahrungen zu gewinnen**
- **Grandfathering – 95 % kostenlose Zuteilung**
- **Striktes ex ante Regime**
- **Kein banking am Ende der ersten Handelsperiode**
- **eine Richtlinie – 27 nationale ETS**



Ausgangslage – 2008 - 2012

- **NAP II**
- **Anpassungen aufgrund der in der Pilotphase gewonnenen Erfahrungen**
- **Verschärfung der Zuteilungskriterien**
- **10 % Versteigerung möglich**
- **Weiterhin striktes ex ante Regime**
- **Weiterhin eine Richtlinie – 28 nationale Systeme**



Ausgangslage – 2013 - 2020

- **Weiterentwicklung des EU ETS zu einem europäischen Instrument**
- **EU cap und EU einheitliche Zuteilungskriterien**
- **Weiterhin striktes ex ante System**
- **100 % Auktionierung im Bereich der Energiewirtschaft – allerdings mit Ausnahmen (Art. 10 c EU ETS RL)**
- **Banking am Ende der zweiten Handelsperiode führt zu Übertragung erheblicher Zertifikatsmengen**
- **Falsche ex ante Einschätzung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung**

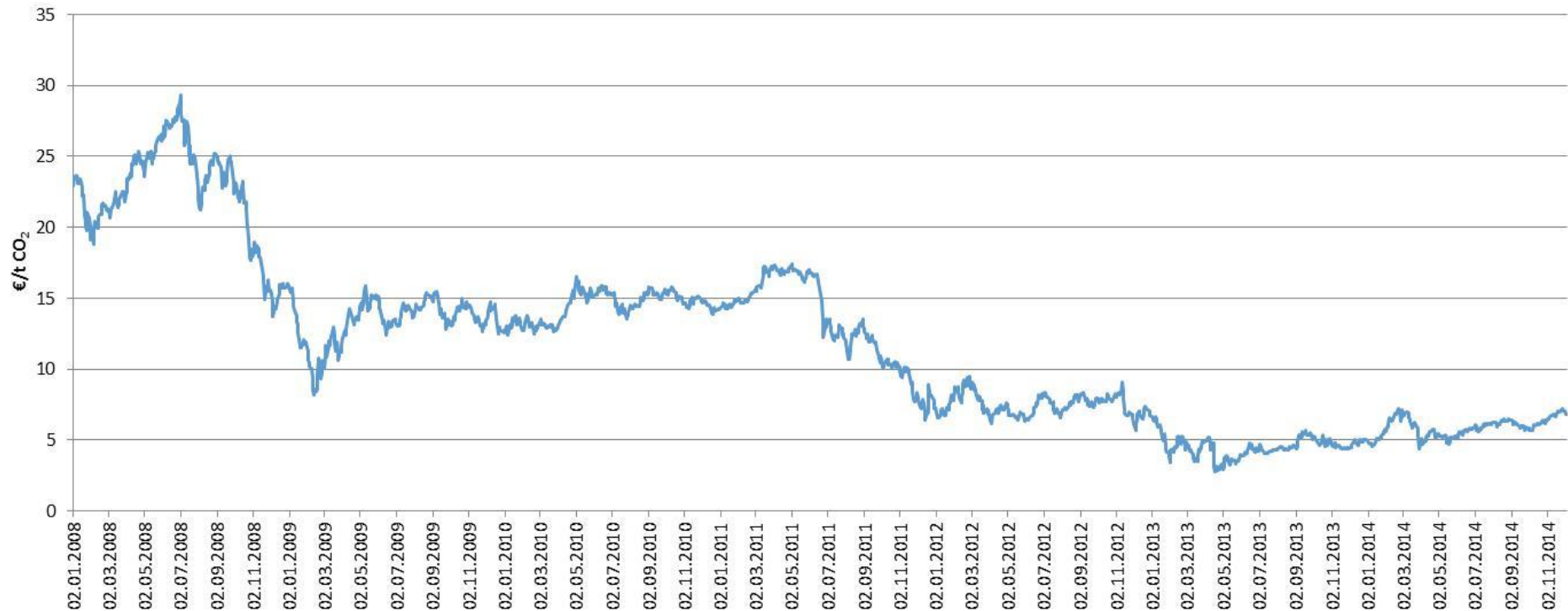


Derzeitige Situation

- **Europäisches Instrument**
- **Wirtschaftliche Entwicklung + Importmöglichkeiten unterminierten ex ante Einschätzung**
- **Erhebliche Überliquidität**
- **Markt funktioniert perfekt**
- **Rahmenbedingungen für die Marktabläufe allerdings falsch gesetzt**



EU ETS Preisentwicklung der Emissionszertifikate





Zuteilungssituation in Deutschland Ende 2013

(Quelle: DEHSt 2014)

Sektor	Haupt-Bezeichnung der Tätigkeit 3. HP	Zahl der Anlagen	kumulierter	Zuteilungs-	VET 2013	Zuteilungs-	Verhältnis von	
			Zuteilungs- überschuss 2008-2012*	menge 2013	[kt CO ₂ -Äq]	überschuss 2013		Zuteilungsmenge 2013 und VET 2013
			[1000 EUA]	[1000 EUA/a]		[1000 EUA/a]		
Energie	2	Energieumwandlung ≥ 50 MW FWL	490	-381.231	28.313	350.053	-321.740	8,1%
	3	Energieumwandlung 20–50 MW FWL	434	8.551	4.371	5.952	-1.581	73,4%
	4	Energieumwandlung 20–50 MW FWL, andere Brennstoffe	12	990	178	160	18	111,5%
	5	Antriebsmaschinen (Motoren)	3	-24	72	64	9	113,8%
	6	Antriebsmaschinen (Turbinen)	52	1.068	1.085	1.466	-381	74,0%
	Energie Ergebnis		991	-370.646	34.020	357.694	-323.674	9,5%
Industrie	1	Verbrennung	78	101	2.133	2.119	14	100,7%
	7	Raffinerien	24	14.814	21.048	26.097	-5.049	80,7%
	8	Kokereien	4	2.544	1.746	3.727	-1.981	46,8%
	9	Verarbeitung von Metallerzen	1	696	71	69	2	103,3%
	10	Herstellung von Roheisen und Stahl	32	48.494	44.482	26.338	18.144	168,9%
	11	Verarbeitung von Eisenmetallen	92	638	4.954	5.512	-558	89,9%
	12	Herstellung von Primäraluminium	7		797	948	-152	84,0%
	13	Verarbeitung von Nichteisenmetallen	28	-14	1.615	1.448	168	111,6%
	14	Herstellung von Zementklinker	37	5.847	18.691	19.012	-321	98,3%
	15	Herstellung von Kalk	66	12.056	7.523	9.333	-1.810	80,6%
	16	Herstellung von Glas	84	2.906	3.107	3.699	-605	84,0%
	17	Herstellung von Keramik	155	2.285	1.990	2.132	-142	93,4%
	18	Herstellung von Mineralfasern	7	195	281	348	-67	80,7%
	19	Herstellung von Gips	9		252	268	-16	94,0%
	20	Herstellung von Zellstoff	5	352	99	141	-42	70,4%
	21	Herstellung von Papier	146	7.249	6.923	5.401	1.511	128,2%
	22	Herstellung von Industrieruß	5	767	572	629	-57	90,9%
	23	Herstellung von Salpetersäure	8		770	777	-6	99,2%
	24	Herstellung von Adipinsäure	2		833	23	810	3645,8%
	25	Herstellung von Glyoxal und Glyoxylsäure	1		8	10	-2	80,8%
	26	Herstellung von Ammoniak	5	-29	3.927	4.734	-807	83,0%
	27	Herstellung organischer Grundchemikalien	122	3.858	10.091	8.139	1.949	124,0%
	28	Herstellung von Wasserstoff und Synthesegas	13	75	1.633	1.889	-256	86,5%
	29	Herstellung von Soda	6		1.124	580	544	193,8%
	Industrie Ergebnis		937	102.834	134.673	123.373	11.274	109,2%
	Gesamtergebnis		1928	-267.812	168.693	481.067	-312.401	35,1%

*Inklusive Umverteilung von Emissionsberechtigungen für weitergeleitete Kuppelgase gemäß § 11 Zuteilungsgesetz 2012

Stand: 14.04.2014



Ergebnisse der Europäischen Rates (Staats- und Regierungschefs) am 23. und 24. Oktober 2014



-
- **EU climate targets have been agreed:**
 - 2020: -20% based on 1990's level**
 - 2030: -40% domestic based on 1990's level**
 - **“Roadmap for a Competitive Low Carbon Economy in 2050” with long term targets**
 - **Well functioning instruments in all sectors and ambitious contributions by all member states are needed to reach these targets**



EU ETS

Wo stehen wir?

-
- **The EU ETS has been introduced successfully and improved continuously**
 - **It is functioning well from a technical perspective**
 - **The EU ETS serves as blue print for systems in other regions of the world**
 - **It is a powerful instrument for cost efficient emission reductions**
 - **Linking is a potential for a stepwise approach to a global carbon market**
 - **But: its potential will lie idle for years, if we do not take action**



Warum ist eine Strukturreform notwendig?

- **Accumulated surplus of 2 billion allowances and decline of CO₂ allowance prices, particularly caused by**
 - **Financial and economic crisis 2008/2009 – resulted in reduction of output and emissions, still ongoing**
 - **Considerable proportion of credits from project-based mechanisms**
- **But: ETS does not give the intended incentives**
- **Missing flexibility of supply in response to significant changes of demand during the trading period**



Warum ist die Reform notwendig?

- **Scarcity in the market is essential to give the right incentives for low carbon investments**
- **Investors need long term predictability based on a carbon reduction path which is realistic and cost efficient**
- **We risk to run into much higher costs to reach our long term climate targets by postponing action in the ETS sectors**
- **A quick and determined reform of the EU is also important for the EU's role as a key player in the international climate negotiations**



Ganz ambitionierte Ziele

Aktions-feld	ver- bindlich	EU-weit (domestic)	Zielgröße	Begrenzung nach unten (mindestens)	Referenz- jahr	Verfahren zur Umsetzung
THG	X	X	40 %	X	1990	EU ETS 43 %/2005 NTS 30 %/2005
Erneuerbare	X	X	27 %	X		governance Konzept
Effizienz		X	27 % review 30 % bis spätestens 2020	X	gegenüber Projektion künftiger Energie- verbrauch	governance Konzept
Zielformulierung						
THG	verbindlich mindestens 40 % EU-weit Basis 1990					
Erneuerbare	verbindlich mindestens 27 % EU-weit auf EU-Ebene					
Effizienz	indikativ mindestens 27 % EU-weit auf EU-Ebene gegenüber business as usual – Überprüfung bis 2020 im Hinblick auf ein 30% - Ziel auf EU Ebene					



EU ETS – was sagen die Staats- und Regierungschefs?

- **Anhebung des linearen Kürzungsfaktors von 1,74 % p.a. auf 2,2 % p.a. ab 2021**
- **Einführung der Marktstabilisierungsreserve im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag (Zeitpunkt der Einführung wird Gegenstand der Operationalisierung sein)**

Analyseergebnis

- **Kein Versagen des Instruments, sondern Korrektur der Rahmenbedingungen für den Markt erforderlich**
- **Markt funktioniert lehrbuchartig**

Position der Bundesregierung:

- **Einführung der Marktstabilitätsreserve 2017**
- **900 Mio. Emissionszertifikate aus dem „backloading“ + überzählige Zertifikatsmenge am Ende der 3. Handelsperiode als Interventionsmenge in die MSR**



ESD* – Wie soll es denn hier weitergehen?

- **Spannbreite der Nationalen Ziele der Mitgliedstaaten: 0 – 40 % Minderung der Treibhausgasemissionen gegenüber 2005**
- **„effort sharing“ nach Maßgabe der für 2020 angewandten Methode: BIP/Kopf ergänzt um Aspekte der Kostenwirksamkeit für MS mit einem BIP über EU-Durchschnitt**
- **Flexibilisierung in den ESD-Sektoren**
- **Option zur Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-Emissionshandel nach Maßgabe der bereits geltenden rechtlichen Vorgaben in der EU-ETS-RL**
- **Berücksichtigung von LULUCF in den Rahmen zur Reduzierung der THG-Emissionen bis 2030 – Prüfung der Möglichkeiten durch die KOM – große methodische Schwierigkeiten**

* ESD = Effort Sharing Decision



Ökonomische Anreize

- **MS mit einem Pro Kopf Einkommen unter 60 % des EU-Durchschnittseinkommens können sich entscheiden, dem Energiesektor bis 2030 kostenlos Emissionszertifikate zuzuteilen (Art. 10c EU ETS-RL). Die nach 2020 kostenfrei zugewiesenen Zertifikate dürfen 40 % der zu auktionierenden Menge nicht übersteigen.**
- **Die NER-Fazität wird von 300 Mio. Zertifikaten auf 400 Mio. Zertifikate aufgestockt und steht für folgende Zwecke zur Verfügung – keine länderspezifische Beschränkung:**
 - **CCS**
 - **Speicherung**
 - **Erneuerbare Energien**
 - **CO₂-arme Innovationen in der Industrie - neu**



Ökonomische Anreize

- **Fonds („neue Reserve“), der aus 2 % der gesamten Emissionszertifikatsmenge gespeist wird**
- **Zweckbindung: Abdeckung des besonders hohen Investitionsbedarfs von MS mit BIP/Kopf von weniger als 60 % des EU-Durchschnitts**
 - **Verbesserung der Energieeffizienz und Modernisierung der Energiesysteme**
 - **Fonds wird von den begünstigten MS unter Beteiligung des EIB verwaltet**
- **Solidaritätsfonds: 10 % der zur Versteigerung bestimmten Emissionszertifikate werden unter den MS aufgeteilt, deren BIP/Kopf unter 90 % des EU-Durchschnitts liegen**
 - **Einsatz für Wachstum und Interkonnektoren bzw. Schaffung des EU-Energiebinnenmarktes**

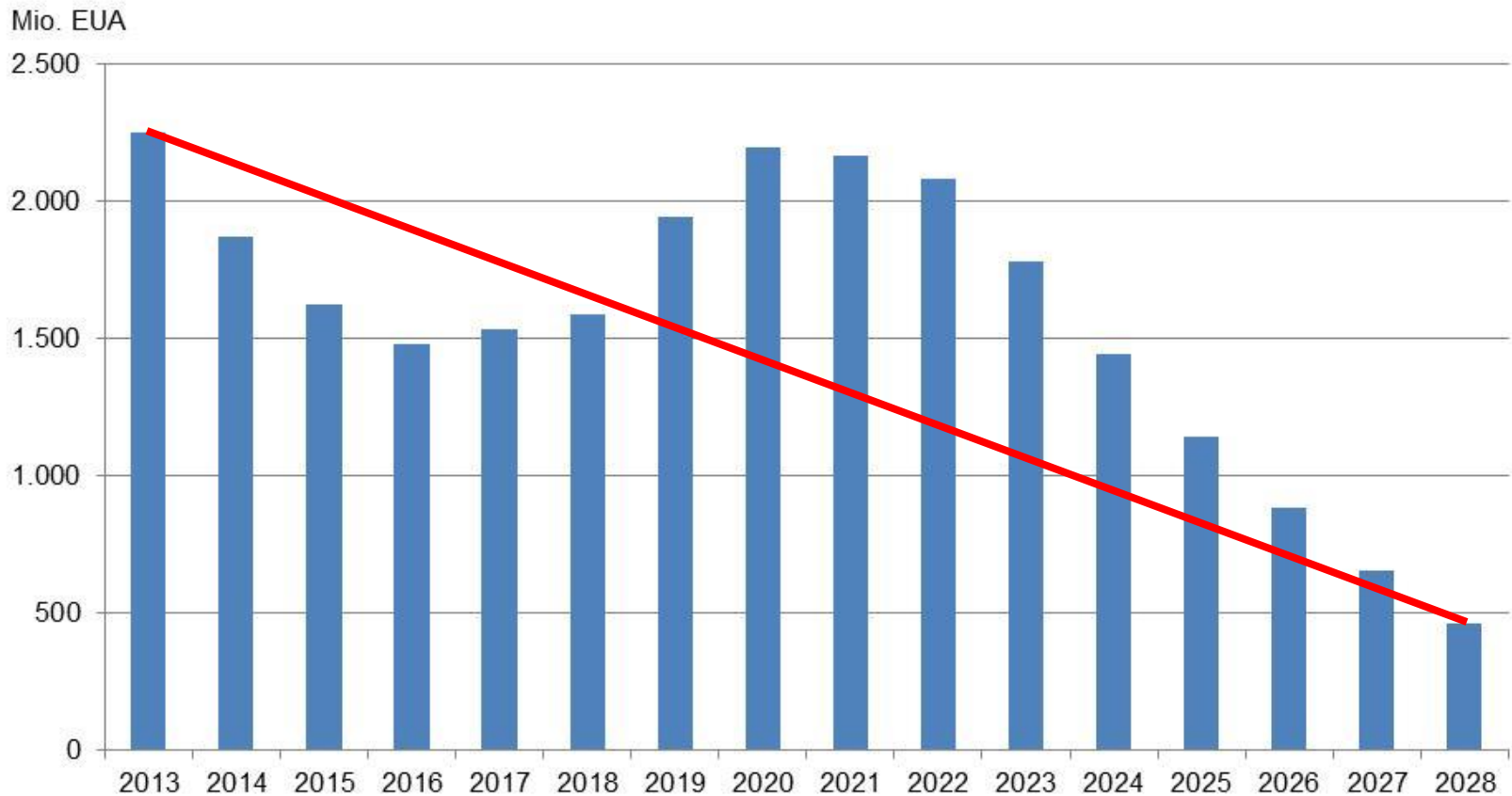


Ländergruppen: BIP/Kopf

- **Maßstab: BIP/Kopf statistische Basis 2013**
- **Weniger als 60 % des durchschnittlichen BIP/Kopf**
 - **Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei**
- **Weniger als 90 % des durchschnittlichen BIP/Kopf**
 - **Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien**



Surplus According to Commission Proposal (with original Backloading, MSR from 2021)





Vorschlag der Kommission: Market Stability Reserve

- **The MSR addresses the problem of missing flexibility of supply**
- **It completes the ETS adequately as it**
 - **reduces surplus stepwise**
 - **prevents extreme burden in times of scarcity**
 - **is rule based and transparent for market participants**
 - **improves the stability of the ETS and the price signal**
- **Germany generally supports the mechanism**
- **But: The COM proposal starts too late and causes unnecessary volatility for the market**



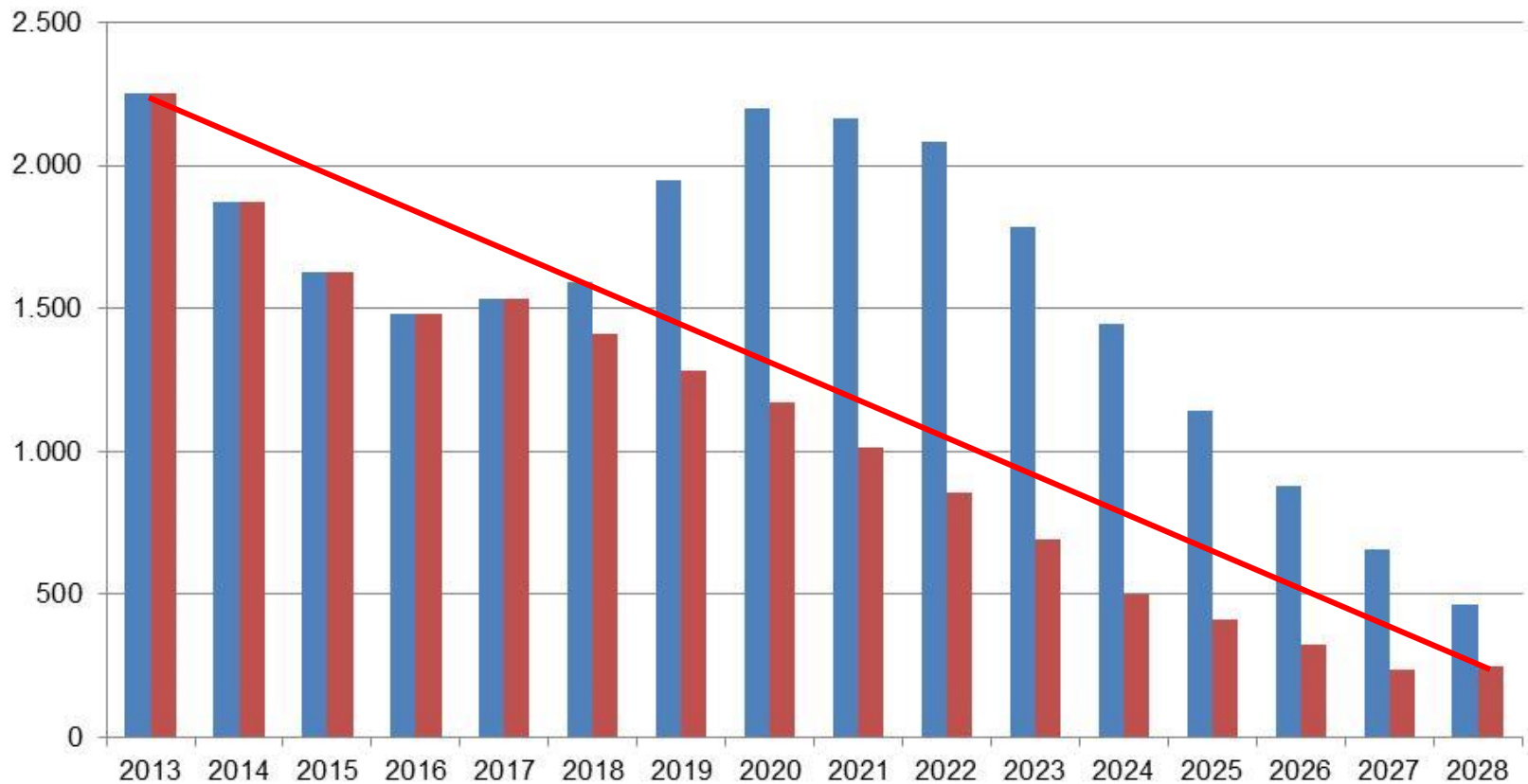
Position der Bundesregierung

- **MSR should start much earlier, i.e. already in 2017**
- **Backloading + unallocated allowances volumes should be placed directly in the MSR**
- **This leads to**
 - **A continuous path reducing the surplus**
 - **Reconstitutes the effectiveness of the ETS much faster**
 - **Gives a clear and reliable signal to the market and will result in a robust price**



Surplus According to Commission and German Proposal: Backloading in MSR, MSR from 2017

Mio. EUA





- **MSR should start much earlier, i.e. already in 2018**
- **Backloading volume + unused allowances (NER) of 3. Trading Period should be placed directly in the MSR**
- **300 Mio. Allowances should go into an reserve for industry support for “break through technologies”**
- **This leads to**
 - **A continuous path reducing the surplus**
 - **Reconstitutes the effectiveness of the ETS much faster**
 - **Gives a clear and reliable signal to the market and will result in a robust price**



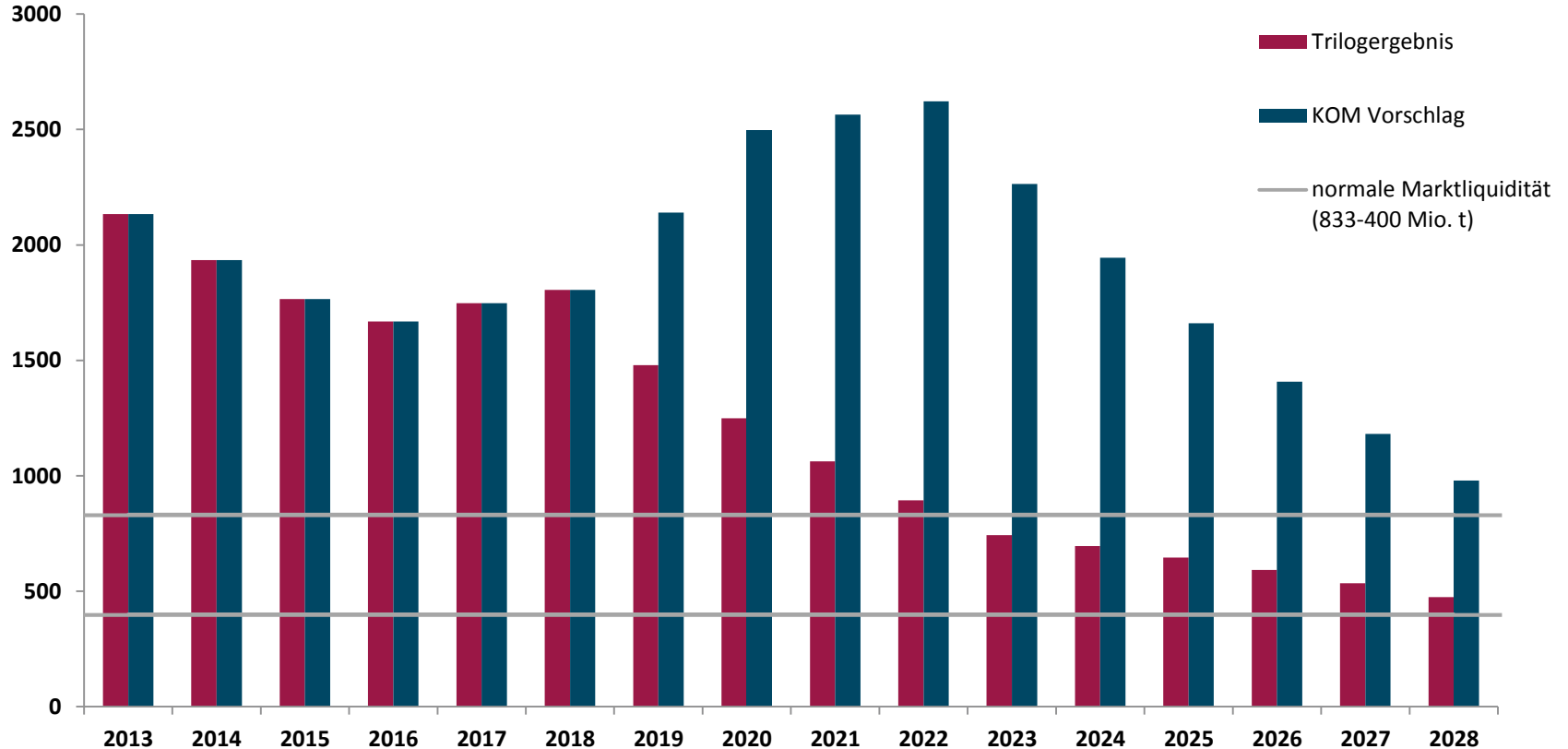
EU ETS Trilog* am 5.Mai 2015

- **Start 2019**
- **Backloading und Restmengen am Ende der dritten Handelsperiode in die Reserve**
- **Ausnahme von der Umverteilung (10%) bis 2025 von den Beiträgen zur MSR**
- **Recital zum vom EU-Parlament vorgeschlagenen Innovation Fund (50 Mio. Ausgabe vor 2021 für innovative Projekte) für alle MS – Entscheidung im Rahmen des vorgesehenen Review**
- **Carbon leakage Aufforderung an KOM innerhalb von sechs Monaten Vorschlag vorzulegen einschließlich Harmonisierung der Kompensation indirekter Kosten**

* Abstimmungsrunde zwischen EU-Parlament, EU-Kommission und Präsidentschaft des Rates



Die Entwicklung der Zertifikatüberschüsse im EU ETS nach dem Ergebnis des Trilogs zum MSR-Beschluss im Vergleich zum ursprünglichen KOM-Vorschlag





Markteffekte

- **Aus heutiger Sicht wird die Balance zwischen Angebot und Nachfrage etwa Mitte des kommenden Jahrzehnts erreicht**
- **Preis für Emissionszertifikate an der eex, Leipzig leicht ansteigend**
- **Restrukturierung des Emissionshandels unbedingt erforderlich, um das von den Staats- und Regierungschefs Ende Oktober 2014 beschlossene EU-Klimaschutzziel zu erreichen.**



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



Franzjosef Schafhausen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Abteilungsleiter KI
Klimaschutzpolitik; Europa und Internationales