



Bernd Lange, MdEP

Viel heiße Luft – zur Diskussion um den Emissionsrechtehandel

- **Ein neuer Ansatz in der Luftqualitätspolitik der EU**

Nur schwer ist zu erklären, warum sich die EU-Kommission bei dem Versuch, eine Strategie zur Begrenzung der CO₂-Emissionen und der anderen Treibhausgase anzugehen, ausgerechnet als ersten Schritt für den Weg des Emissionsrechtehandels entschieden hat. Damit weicht sie von der bisherigen, sehr erfolgreichen Linie ab, Luftverschmutzung durch die Einführung von Grenzwerten zu verringern. Bisher haben in vielen Bereichen der Luftverschmutzung Qualitätsstandards wie z.B. NECs (nationale Höchstgrenzen für Emissionen) oder Partikel-Standards auf der einen Seite und Emissionsgrenzwerte für einzelne Anlagen, wie z.B. Großfeuerungsanlagen, aber auch für Autoabgase auf der anderen Seite, insgesamt zu einer deutlichen Verbesserung der Luftqualität in Europa geführt. Analog zu dieser Strategie hätte man sich durchaus ein Paket mit nationalen Höchstgrenzen von Treibhausgasen und Grenzwerten für einzelne Verursacher vorstellen können.

Mit dem Emissionshandel wird dieser Weg verlassen, die Reduktion von Emissionen wird nun nicht mehr anlagenspezifisch über Qualitätsstandards und Grenzwerte gesteuert, sondern indirekt über den Preis. Mit solch einem Weg sind bestimmte Risiken verbunden, die es zu beachten gilt.

- **Risiken bedenken**

Neben der durchaus interessanten und diskussionswürdigen prinzipiellen Frage, ob durch den Emissionsrechtehandel nun nicht etwas kommerzialisiert wird, was eigentlich ein nicht kommerzialisierbares Gut ist - unsere Luft, unser Klima - stellen sich einige Fragen ob der Zielgenauigkeit des Instrumentes.

Als Folge der indirekten Steuerung über den Preis müssen nicht mehr alle technischen Möglichkeiten zur Reduzierung von Emissionen ausgenutzt werden, sondern die Frage der Treibhausgas-Emissionen wird aufgrund von betriebswirtschaftlichen Überlegungen des gesamten Unternehmens entschieden. Es ist klar, dass die Verlagerung in die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise hinein, damit zu leben hat, dass auch entsprechend gehandelt und entschieden wird. Also werden Fragen der mittelfristigen Planung, der möglichen Substitute und der vorhandenen Elastizitäten die Entscheidungen prägen und nicht die technischen Potenziale oder die politisch gewünschte Technologie zum Klimaschutz. Auch die Anforderung der BAT einzelner Anlagen fällt dann weg. Die indirekte Steuerung nimmt somit die Verantwortung von den einzelnen Anlagen und kann dadurch bestehende Standards (TA Luft, IVU-Richtlinie) in Frage stellen.

Verschärft würde dieser Prozess, wenn die Emissionsrechte versteigert würden. Hier spielt dann überhaupt nicht mehr die Energieeffizienz der einzelnen Anlage eine Rolle, sondern allein das ökonomische Potenzial des Unternehmens. Damit würden zu den jetzt schon sehr unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten (wie z.B. Steuern) zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen eingeführt werden.

- **Neue Chance für die Kernenergie durch den Emissionsrechtehandel?**

Explizit kommt die Kernenergie nicht im Richtlinien-Vorschlag vor, denn sie erzeugt kaum CO₂. Aber durch die anstehende Verteuerung und durch die zusätzlichen Belastungen der Energie aus fossilen Trägern hat die Kernenergie einen komparativen Vorteil, gerade angesichts eines offenen Strommarktes in der EU. Wenn nicht mehr anlagenspezifisch gehandelt wird und allein der Preis für die Tonne CO₂ zählt, werden ohne zusätzliche Regelungen automatisch neue, für uns unerwünschte Optionen für die Kernenergie eröffnet. Im Gegenzug wird die Investitionsneigung etwa für Photovoltaik-Anlagen abnehmen.

- **Emissionsrechtehandel ist ein flexibles zusätzliches Instrument**

Der Emissionshandel ist stets vom EP als eine der ergänzenden Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen verstanden worden¹. Klar muss sein, dass Emissionshandel lediglich ein zusätzliches, flexibles Mittel ist. Der Handel mit Emissionsrechten, verbunden mit einer periodischen Kürzung der Menge der zur Verfügung stehenden Emissionsrechte, kann dazu beitragen, dass dort in Klimaschutzmaßnahmen investiert wird, wo es am kostengünstigsten ist. Zentral ist, dass die Mitgliedstaaten ihre im Kyoto-Protokoll festgeschriebenen nationalen Verpflichtungen einhalten, dabei ist unerheblich, welche Instrumente sie einsetzen.

So heißt es im Beschluss des EP zum Emissionsrechtehandel auch: „Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Reduktionsverpflichtungen vordringlich vor Ort mithilfe der Mittel erfüllen, die sie dafür als adäquat erachten“ und „Ungeachtet des vielfältigen Potenzials marktgestützter Mechanismen muss die Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Klimaänderung auf Ausgewogenheit zwischen dem Handelssystem für Treibhausgasemissionen und anderen Arten gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und internationaler Maßnahmen beruhen.“

Insofern darf das Emissionsrechtehandelssystem bestehende und erprobte Maßnahmen des Klimaschutzes nicht beeinträchtigen. Zudem dürfen auch keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die die Lasten und Vorteile in Europa ungleich verteilen. Immerhin hat Deutschland schon 19 Prozent seiner im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangenen Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen um insgesamt 21 Prozent mit anderen Instrumenten erreicht.

- **Der Weg und das Ziel**

Der Emissionsrechtehandel ist wie jedes andere Instrument auf seine ökonomischen, sozialen und ökologischen Effekte hin abzuklopfen. Es ist natürlich nicht nur das Reduktionsziel abstrakt in den Vordergrund zu stellen, sondern auch der Weg dorthin muss beachtet werden. Es ist leider nicht so, dass nur die Frage interessiert, was „hinten raus kommt“. Eine entindustrialisierte Bundesrepublik hätte natürlich geringe Treibhausgasemissionen. Doch dieser Weg ist ja wohl nicht anstrebsam. Zudem kann Klimaschutz nur gelingen, wenn er zur eigenen Sache der Bürgerinnen und Bürger wird. Insofern brauchen wir klare Perspektiven, welcher Schritt mit welchen Bedingungen verbunden ist. „Learning by doing“ als Maxime kann angesichts großer Arbeitsmarktprobleme und sozialer Unsicherheiten nicht die Leitidee sein. Klare und verlässliche Rahmenbedingungen sind nötig, um voranzugehen. Deshalb sind auch im Vorschlag der EU-Kommission deutliche Verbesserungen einzubauen.

¹ zuletzt in seiner Entschließung A5-0271/2000: *"bekräftigt daher seine Position, dass die Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens von Kyoto zu mindestens 50 % durch Maßnahmen vor Ort erreicht werden müssen und dass der Emissionshandel ebenso wie die anderen flexiblen Mechanismen auf internationaler Ebene nur ein ergänzendes Instrument darstellen kann"*.

- **Emissionshandel ja, aber unter vernünftigen und fairen Bedingungen**

1) Opt in / Opt out ermöglichen

Der Emissionshandel sollte ziel- und bedarfsgerecht eingesetzt werden. So können Mitgliedstaaten gute Gründe haben, andere Bereiche wie z.B. den Verkehrs- oder Gebäudesektor mit in den Emissionshandel einzubeziehen, wo evtl. viel größere Potenziale zur Einsparung von Treibhausgasemissionen liegen. Genauso kann es gute Gründe für ein opt-out geben, wenn z.B. gerade im industriellen Sektor Klimaziele mit anderen Instrumenten erreicht werden, wie z.B. in Deutschland im Rahmen der Klimavereinbarung mit der Industrie.

Die Mitgliedstaaten sollten deshalb bei der Erfüllung ihrer nationalen Verpflichtungen die nötige Flexibilität haben und selbst entscheiden, welche Anlagen oder Sektoren am Emissionshandel teilnehmen. Anlagen oder Sektoren, die nicht teilnehmen, müssen aber vergleichbaren Klimaschutzmaßnahmen unterworfen werden.

2) 1990 als Basisjahr zugrunde legen

Bei der Aufstellung der nationalen Zuteilungspläne für die Gesamtsumme der Emissionsrechte müssen die bereits unternommenen Anstrengungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen seit 1990 berücksichtigt werden. 1990 bietet sich als Referenzjahr an, da es zugleich Ausgangsjahr für den Kyoto-Prozess ist, auf dessen Basis die einzelnen nationalen Anteile festgelegt wurden.

3) Early actions absichern

Anstrengungen, die bereits ohne den Emissionshandel von Anlagen, Branchen oder Sektoren unternommen wurden, müssen bei der Zuteilung von Emissionsrechten berücksichtigt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auf den Grundsatz der besten verfügbaren Techniken gestützte Benchmarks müssen angewendet werden, um bisherige und künftige Leistungen zu berücksichtigen und eine übermäßig hohe oder übermäßig niedrige Ausstattung mit Berechtigungen zu verhindern.

4) Gerechte Inanspruchnahme

Die nationalen Zuteilungspläne sollten vorsehen, dass die Industrien, die unter die Richtlinie fallen, nur maximal zu dem Prozentsatz zur Erfüllung der gesamten nationalen Reduktionsverpflichtungen herangezogen werden können, der ihrem Anteil an den gesamten nationalen Treibhausgasemissionen entspricht.

5) Kostenlose Erstausgabe

Eine kostenlose Erstausgabe der Emissionsrechte ist zu verankern, die eine Gleichbehandlung der Teilnehmer sicherstellt. Über das weitere Verfahren sollte in einem neuen Gesetzgebungsprozess entschieden werden.

6) Alle Treibhausgase miteinbeziehen

Das Kyoto-Protokoll umfasst alle sechs in Anhang II des Richtlinienvorschlags genannten Treibhausgase. Der Richtlinienvorschlag selbst ist jedoch auf CO₂ beschränkt. Überall dort, wo es überprüfbare Meßmethoden gibt, sollten alle Treibhausgase einbezogen werden. Die Einbeziehung weiterer Gase, verglichen mit einem reinen CO₂-Handel, trägt zur Kosteneffizienz bei. Die ganze Bandbreite garantiert einen großen Markt und vermeidet Wettbewerbsverzerrungen.

7) Alle flexiblen Kyoto-Instrumente berücksichtigen

Der Emissionshandel ist nur ein flexibles, ergänzendes Instrument zu den Anstrengungen in den Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls und sollte deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Durch den projektbezogenen Ansatz der beiden anderen Instrumente, Joint Implementation und Clean Development Mechanism, wird dem

Emissionshandel eine wichtige ergänzende Struktur an die Hand gegeben. Durch die Ergebnisse der COP 7 in Marrakesch ist eine rasche Angleichung möglich.

8) Produktionsbedingungen berücksichtigen

Klar muss sein, dass die Verwendung von Energieträgern als Rohstoff bei der Kalkulation für die Emissionsrechte nicht zu berücksichtigen ist. In bestimmten Produktionen werden kohlenstoffhaltige Produkte nicht als Energielieferant, sondern als für die Produktion notwendiger Rohstoff verwandt. Solch eine Ausnahmeregelung hat das EP auch bei der Entscheidung zur CO₂-/Energiesteuer gebilligt.

9) Poolbildung zulassen

Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, sich in einem Pool von mehreren Anlagen am Emissionsrechtehandel zu beteiligen. Dies würde flexiblere Lösungen der Reduktion von Treibhausgasen ermöglichen und die Beteiligung von kleineren Anlagen erleichtern.

10) Beschäftigungsrisiken vermeiden

Emissionshandel kann erhebliche industriepolitische Konsequenzen in Form von veränderten Investitionsentscheidungen oder Verlagerungen von Betrieben mit sich bringen. Die sozialen Auswirkungen eines gemeinschaftlichen Emissionsrechtehandels müssen deshalb unter besonderer Beteiligung der Arbeitnehmervertreter bewertet werden und in die Entscheidungsprozesse einfließen. Die Stilllegung oder schlichte Verlagerung der Produktion darf nicht als mögliche Einnahmequelle durch frei werdende Emissionsrechte gesehen werden. Zudem muss der Verlagerungsdruck gebremst werden, da es ökologisch absolut keinen Sinn macht, wenn unter den gleichen oder sogar schlechteren Bedingungen in Nicht-EU-Ländern produziert wird und möglicherweise noch Fertigprodukte in die EU transportiert und eingeführt werden. Emissionsberechtigungen von Anlagen, die stillgelegt werden, deren Kapazität abgebaut wird oder die unter den gleichen oder schlechteren Betriebsbedingungen in Nicht-EU-Ländern weitergeführt werden, müssen gelöscht werden.

11) Kernenergie nicht bevorzugen – regenerative Energieerzeugung fördern

Klar muss sein, dass im Vordergrund die nationalen Reduktionsverpflichtungen durch Maßnahmen im Nationalstaat stehen und dass bestehende Fördermechanismen der regenerativen Energien wegen des Emissionsrechtehandels nicht in Frage gestellt werden dürfen. Neue Möglichkeiten, z.B. Gutschriften für Investitionen in regenerative Energien, sind in das System des Emissionsrechtehandels zu integrieren.

12) Bürokratieaufwand gering halten

Unnötiger bürokratischer Aufwand muss vermieden werden. Für den Emissionshandel ist kein neues aufwendiges Genehmigungsverfahren nötig. Die Genehmigungen können sich auf die einschlägigen nationalen Genehmigungsverfahren für die entsprechenden Anlagen oder Tätigkeiten stützen.

13) Nationale Maßnahmen nicht gefährden

Verschiedene Mitgliedstaaten haben verschieden wirksame nationale Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen ergriffen, u.a. eigene Systeme des Handels mit Emissionsberechtigungen, gesetzliche Fördermaßnahmen für erneuerbare Energien (KWK- und EEG – Gesetz) oder Selbstverpflichtungen der Industrie. Diese nationalen Maßnahmen müssen berücksichtigt werden und in die Überlegungen zu einem EU-weiten Emissionshandel mit einbezogen werden. Zudem muss eine Kompatibilität zu nationalen Gesetzgebungen, z.B. der Regelung zur Genehmigung und zum Betrieb von Anlagen gegeben sein.

- **Realismus statt Untergangsszenarien**

Leider ist die Diskussion in Deutschland über den Emissionsrechtehandel häufig bestimmt von Schwarzmalerei und "worst case"-Annahmen. Mitunter drängt sich sogar der Verdacht auf, dass mit einem Kampf gegen das Instrument Emissionsrechtehandel das Ziel Reduktion der Treibhausgasemissionen getroffen werden soll. Es gilt, nüchtern die Anforderungen zu analysieren und konkrete Verbesserungsvorschläge zu formulieren. So sollte noch einmal klar gestellt werden, welche Anforderungen auf die deutschen Industrien, die unter die Richtlinie fallen, zukommen. Klar ist, dass in den nationalen Zuteilungsplänen diese Industrien nur zu dem Prozentsatz zur Erfüllung der gesamten nationalen Reduktionsverpflichtungen herangezogen werden können, der dem Anteil an den gesamten nationalen Treibhausgasemissionen entspricht. Zudem werden natürlich die bisher erreichten Treibhausgasreduktionen zu berücksichtigen sein. D.h. für Deutschland, dass allenfalls 2 % weitere Reduktion für den nationalen Zuteilungsplan in Frage kämen. Diese 2% wären dann entsprechend des Beitrages am Emissionsaufkommen zwischen heute und 2012 umzulegen. Im Vergleich zu den Belastungen, die in anderen Mitgliedsstaaten zu erwarten sind, ist diese Anforderung marginal. Es könnten sich durchaus Vorteile für Anlagen in Deutschland ergeben.

Völlig klar ist, dass mit dem Klimaschutz Kosten verbunden sind. Kosten, die in der Tat in Ländern, die Kyoto nicht ratifizieren oder zur Zeit noch ohne Auflagen sind, nicht anfallen. Allerdings ergibt sich diese Situation unabhängig vom Emissionsrechtehandel. Nicht der Emissionshandel an sich schafft Verpflichtungen, sondern das Kyoto-Protokoll, auf das sich die EU und weitere Staaten geeinigt haben. Insofern ist nüchtern zu bewerten, ob der Emissionsrechtehandel ein Instrument ist, das vielleicht kostengünstiger ist als andere und unter Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Konsequenzen die gleichen oder bessere ökologische Effekte erzielt. So kann entschieden werden, ob das Instrument einzusetzen ist oder nicht. Natürlich muss international das Bestreben sein, den Kyoto-Prozess global weiterzuentwickeln, damit keine unlauteren Wettbewerbsvorteile entstehen und damit alle Treibhausgasverursacher mit ins Boot kommen. Mit der Ratifizierung durch Russland und Kanada zeichnet sich durchaus ein Erfolg auf diesem Weg ab und auch in den USA gibt es Bewegung.

Nicht zu akzeptieren sind insbesondere Versuche, die Rechtsgrundlage des Vorschlages (Artikel 251 Absatz 2 und Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags, qualifizierte Mehrheit im Rat) in Zweifel zu ziehen und mittels einer durch eine andere Rechtsgrundlage (Artikel 175 Absatz 2, Vorschriften überwiegend steuerlicher Art) nötigen Einstimmigkeit im Ministerrat einen Mitgliedsstaat zur Blockade zu bewegen. Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung sind nach dem Amsterdamer Vertrag eindeutig Bereiche der demokratischen Mitentscheidung zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat. Diese Art der Gesetzgebung sollte übrigens für möglichst alle legislativen Akte in der EU gelten. Dies ist eine der zentralen Forderungen an den Konvent. Die Einsicht, dass Einstimmigkeit im Ministerrat schon heute mit 15 Mitgliedstaaten nicht mehr zielführend ist und mit 25 den Rat politisch handlungsunfähig macht, ist eigentlich in der Bundesrepublik Deutschland Allgemeingut.

Mit den notwendigen Verbesserungen ist eine Nutzung des Instruments des Emissionsrechtehandels unter fairen Bedingungen möglich. Klimaschutz erfordert vielfältige Anstrengungen, die dem Ziel einer deutlichen Verringerung der Treibhausgase verpflichtet sind. Dafür müssen unterschiedliche Wege flexibel offen bleiben.

Bernd Lange, niedersächsischer SPD Europaabgeordneter und bei den Beratungen über den Emissionsrechtehandel für SPD-Abgeordneten zuständig

Stichpunkte zum Inhalt des Kommissionsvorschlags über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft (KOM(2001)581):

- bestimmte energieintensive stationäre Anlagen des industriellen Sektors (in Anhang I explizit festgelegt) werden ab 1.1.2005 verpflichtet, für ihre Treibhausgasemissionen (anfangs nur CO₂) nach Genehmigung eine entsprechende Menge an Emissionsrechten zu halten
- in Pilotphase 2005-2007 kostenlose Zuteilung einer begrenzten Menge an Emissionsrechten ("grandfathering") auf Basis nationaler Zuteilungspläne, die bei Kommission notifiziert werden müssen
- nach Erstverteilung Emissionsrechte zwischen Teilnehmern EU-weit frei handelbar
- Reduktion der jährlichen Rechte entsprechend der nationalen Reduktionspflicht
- Zwischenbilanz nach Pilotphase/ Bericht über Einbeziehung zusätzlicher Sektoren und Gase
- zweite Phase ab 2008 und weitere Änderungen nur durch die Kommission und ein internes Ausschussverfahren