

Pressemitteilung des Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz bvek e.V.
Berlin, 15. Dezember 2014

Angriff auf das EU-ETS vorläufig abgewehrt!

Das von der Bundesregierung am 3. Dezember 2014 beschlossene Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 enthält keinen offenen Angriff auf das EU-System handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) mehr, da Bundeswirtschaftsminister Gabriel seinen Vorschlag für ein eigenes deutsches ETS für deutsche fossile Kraftwerke innerhalb des EU-ETS vorläufig wieder zurück gezogen hat.

Hingegen hält Bundesumweltministerin Hendricks an nationale Eingriffe in das EU-ETS fest, was die Wichtigkeit der vom bvek vorgeschlagenen echten Reform und Weiterentwicklung des EU-ETS, z. B. die Einbeziehung der Verkehrssektoren mit deren Treibstoffen in das EU-ETS, deutlich macht, um den sonst drohenden Rückfall in nationales Ordnungsrecht zu verhindern.

Am 3. Dezember hat die Bundesregierung das seit längerem angekündigte Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 beschlossen. Damit sollten eigentlich die Maßnahmen beschrieben und festgelegt werden, mit denen Deutschland seine Emissionen an Treibhausgasen bis 2020 um mindestens 40% gegenüber 1990 reduziert. Dies ist für einen Teil der notwendigen Reduktionen aber nicht erfolgt. Erst im Laufe des nächsten Jahres soll Bundeswirtschaftsminister Gabriel für 22 Mio. t CO₂-äq. einen Regelungsvorschlag vorlegen.

Bei dem Versuch ein entsprechend geeignetes Maßnahmenbündel zusammenzustellen, ist die Bundesregierung auf eine Problemlage gestoßen, die das Bundesumweltministerium in seinem Eckpunktepapier vom April 2014 selbst beschrieben hatte:

„Während die Reduktionsleistung im ETS gemeinschaftlich festgelegt und über die entsprechende Menge an Emissionszertifikaten gesteuert wird, sind die Mitgliedsstaaten für ihre Zielerfüllung im Non-ETS verantwortlich.“¹

Zwar sind auch für die Bereiche, die nicht unter das EU-System handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) fallen, nationale Ziele auf EU-Ebene vereinbart und vorgegeben (für den deutschen Nicht-ETS-Bereich -14% in 2020 gegenüber 2005). Aber wie diese Vorgaben von den Mitgliedsstaaten erreicht werden, bleibt diesen überlassen. Genauso wie es ihnen auch freigestellt ist, diese Ziele freiwillig über zu erfüllen.

Nationaler deutscher Gestaltungsspielraum besteht somit nur hinsichtlich des deutschen Nicht-ETS-Bereiches. Sinnvollerweise hätte daher auch das zunächst 2007 noch konditionierte und 2009 dann unkonditioniert festgelegte deutsche 40%-Reduktionsziel aufgeteilt

¹ Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 – Eckpunkte des BMUB, 28./30.4.2014, Seite 5

werden müssen in zwei Unterziele: eine Zielmarke für die Emissionen des ETS-Bereiches und eine für die des Nicht-ETS-Bereiches.

Da die gemeinschaftlich festgelegte Reduktion der EU-ETS-Emissionen von 21% gegenüber 2005 hinsichtlich der deutschen ETS-Emissionen zufällig deren Reduktion gegenüber 1990 von ungefähr 40% entspricht, hätte dieses Gemeinschaftsziel auch als Unterziel des deutschen ETS-Bereiches einfach übernommen werden können. Allerdings ergäbe sich dann auch ein Unterziel für den deutschen Nicht-ETS-Bereich von -40% gegenüber 1990, entsprechend ca. -28% gegenüber 2005. Das ist genau doppelt so viel, wie Deutschland von der EU vorgegeben ist.

Das wäre doch hervorragend, sollte man meinen, um sich als „Vorreiter“ und „Klassenprimus“ in der EU profilieren zu können. Dann müsste die Bundesregierung jedoch ein Maßnahmenbündel beschließen, mit dem die deutschen Nicht-ETS-Emissionen bis 2020 auf max. 374 Mio. t CO₂-äq. reduziert werden könnten. Doch mit den jetzt im beschlossenen Aktionsprogramm vorgesehenen Maßnahmen erwartet die Bundesregierung nur eine Reduktion auf ca. 400 Mio. t CO₂-äq. Zur Schließung dieser Lücke von ca. 20-25 Mio. t CO₂-äq. fielen den in der Bundesregierung federführenden Bundesministern Hendricks und Gabriel (beide SPD) entweder keine zusätzlichen Maßnahmen ein oder, was wahrscheinlicher ist, es fehlte ihnen schlicht der Mut, solche vorzuschlagen. Denn diese wären spezifisch sehr teuer geworden und daher nicht sehr populär.

Da erschien es beiden offenbar opportuner, zu versuchen, sich bei den deutschen EU-ETS-Anlagen zu bedienen. Schließlich hatte Hendricks doch im Einklang mit den meisten Umweltschutzorganisationen ohnehin schon im April die deutschen Kohlekraftwerke für den erneuten Anstieg der deutschen Treibhausgasemissionen gegenüber dem Vorjahr verantwortlich gemacht und daran das angeblich „nicht funktionierende“ EU-ETS und dessen derzeit niedrigen Preis für EU-Emissionsrechte für schuldig erklärt.

Das stimmt zwar nicht, denn die Kohlekraftwerke sind integraler Teil der deutschen EU-ETS-Anlagen und die haben gemeinsam von 2008 bis 2013 in Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben durchschnittlich ihre Emissionen gegenüber dem Vorjahr jeweils um ca. 1% gesenkt. Wenn also deutsche Kohlekraftwerke in 2013 mehr als in 2012 emittierten, haben andere deutsche EU-ETS-Anlagen umso weniger emittiert. Es gab und kann auch wieder Jahre geben, in denen dies umgekehrt ist. Aber wer innerhalb des EU-ETS mehr oder weniger emittiert, ist für den Klimaschutz völlig irrelevant. Nur die Gesamtemissionen sind von Bedeutung.

Das wirkliche Problem waren die deutschen Nicht-ETS-Emissionen. Diese sind nämlich im selben Zeitraum durchschnittlich Jahr für Jahr um 0,5 Mio. t CO₂-äq. bzw. um 0,1% gestiegen, die CO₂-Emissionen sogar um durchschnittlich 2 Mio. t bzw. 0,5%!² Dies öffentlich

² Siehe hierzu die bvek-Pressemitteilung vom 15.4.2014 mit den genauen Herleitungen der Zahlen.

als Ursache anzugeben, wäre aber das Eingeständnis des Scheiterns der nationalen deutschen Klimaschutzpolitik.

Hendricks schlug daher zunächst die gesetzliche Stilllegung eines Teiles der deutschen Kohlekraftwerke vor. Da dies rechtlich nicht ohne Entschädigungszahlungen an die Kraftwerksbetreiber zulässig wäre, lehnte dies Gabriel ab und versuchte zunächst, die Kraftwerksbetreiber zu einer „freiwilligen“ Stilllegung zu bewegen. Da diese dies ohne „Stilllegungsprämie“ verständlicherweise ablehnten, schlug Gabriel nun Mitte November vor, mit einem nationalen Gesetz die Betreiber von fossilen Kraftwerken in Deutschland zu zwingen, zusammen 22 Mio. t CO₂-äq. gegenüber den von der Bundesregierung erwarteten Emissionen bei der Stromerzeugung zu reduzieren. Die Reduktionsverpflichtungen sollten dabei zunächst entsprechend den historischen Emissionen zugeteilt werden. Anschließend sollten dann die Reduktionsverpflichtungen auf einzelne Anlagen konzentriert und/oder übertragen werden können. Das wäre dann faktisch ein eigenes deutsches ETS innerhalb des EU-ETS.

Erstaunlicherweise haben Gabriel bzw. seine ihm zuarbeitenden Mitarbeiter nicht berücksichtigt, dass dies eklatant gegen EU-Recht verstoßen würde. Die Anlagen, die unter das EU-ETS fallen, besitzen Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen, die ihnen von den deutschen Behörden lediglich im Rahmen der Umsetzung von EU-Recht in deutsches Recht erteilt worden sind. Artikel 9 Abs. 1 der EU-Richtlinie über Industrieemissionen verbietet zudem explizit nationalen Behörden, den EU-ETS-Anlagen Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen von Gasen vorzuschreiben, die vom EU-ETS erfasst sind. Diese Anlagen dürfen so viel emittieren wie sie wollen, solange sie dafür jährlich entsprechend viele EU-Emissionsberechtigungen bei den jeweils zuständigen Behörden abgeben. Dieses Recht gilt selbstverständlich auch für die Kohlekraftwerke in Deutschland. Beschränkungen der Treibhausgas-Emissionen können im EU-ETS weder für einzelne Anlagen noch für Anlagen-Gruppen vorgenommen werden, sondern ausschließlich für das EU-ETS insgesamt. Und das kann nur auf EU-Ebene beschlossen werden. **Die Umsetzung des Gabriel-Vorschlages würde daher das EU-ETS in seinen Grundpfeilern aushebeln!**

Der Vorschlag war aber nicht nur rechtlich unzulässig, sondern auch klimapolitisch unsinnig. Denn die von den Kohlekraftwerken in Deutschland ggf. nicht verbrauchten EU-Emissionsrechte würden an deren Stelle von anderen EU-ETS-Anlagen für deren zusätzlich entstehenden Emissionen verbraucht werden; überwiegend sicher in anderen EU-Staaten, aber zu einem gewissen Teil auch von andern EU-ETS-Anlagen in Deutschland! Im besten Fall würde Deutschland dadurch zwar sein 40%-Ziel erreichen, aber nur dadurch, dass es seine Emissionen zum Teil in andere EU-Länder exportiert. Dem Klimaschutz wäre damit jedenfalls in keinem Fall gedient, sondern im Gegenteil. Der 2008 erreichte Fortschritt in der EU-Klimaschutzpolitik würde dadurch wieder zurückgedreht. Es wäre eine Renationalisierung der EU-Klimaschutzpolitik – vergleichbar einem teilweisen Ausstieg Deutschlands aus der EURO-Währungsunion.

Der Gabriel-Vorschlag wäre aber auch energie- oder wirtschaftspolitisch unsinnig, denn die ggf. nicht inländisch erzeugten Strommengen würden von den Nachbarstaaten importiert und die damit verbundenen Arbeitsplätze exportiert.

Der bvek hat daher in einer Pressemitteilung Ende November den beiden SPD-Ministern „AfD-ern beim Klimaschutz“ vorgeworfen.³ Auch andere Akteure aus der Wirtschaft und Politik sind, weniger öffentlich, bei der Bundesregierung deutlich vorstellig geworden. Im Ergebnis hat Gabriel seinen Vorschlag daher wieder zurückgezogen.

Die diesbezüglichen Passagen wurden gegenüber dem Entwurf des Aktionsprogramms geändert. Das relevante Kapitel 4.3.2 mit der Bezeichnung „Weiterentwicklung fossiler Kraftwerkspark“ wurde umbenannt in „Weitere Maßnahmen, insbesondere im Stromsektor“ und völlig neu formuliert. Das Reduktionsziel von 22 Mio. t CO₂-äq. wurde zwar aufrechterhalten, aber nun als Ziel für alle Sektoren und nur noch „unter besonderer Berücksichtigung des Stromsektors und des europäischen Zertifikatehandels“ vorgegeben. Der Bundeswirtschaftsminister „wird in 2015 dazu einen Regelungsvorschlag vorlegen.“ **Der Angriff auf die Grundpfeiler des EU-ETS und die Renationalisierung der deutschen Klimaschutzpolitik wurde somit abgewehrt - vorläufig.** Denn was Gabriel letztlich vorgeschlagen wird, ist, vermutlich auch ihm selbst, noch völlig unklar.

Und Hendricks hat in ihrer eigenen Pressemitteilung des BMUB zum Beschluss der Bundesregierung schon deutlich gemacht, dass zumindest sie davon ausgeht, dass die „22 Mio. t als Minderungsverpflichtung auf den gesamten Kraftwerkspark in Deutschland verteilt werden.“ Sie gibt sich mit ihren Angriff auf das EU-ETS also noch nicht geschlagen.

Diese Angriffe auf das EU-ETS machen aber auch deutlich, wie wichtig eine echte Reform und Weiterentwicklung des EU-ETS ist, wie sie der bvek vorgeschlagen hat, z. B. durch Einbeziehung der Verkehrssektoren mit deren Treibstoffen in das EU-ETS⁴. Denn nur dann wird der öffentlichen Kritik am EU-ETS überzeugend die Grundlage entzogen. Die von Teilen der deutschen EU-ETS-Anlagenbetreiber (z. B. aus dem Chemie- und Stahlbereich) dagegen vorgebrachten Bedenken, dass sich dann der Preis der EU-Emissionsrechte und damit ihre Produktionskosten erhöhen würden, sollten von diesen noch einmal überdacht werden. Denn erstens wird die Politik ohnehin nicht eher ruhen, bis sie dies erreicht hat und zweitens dazu notfalls nationales Ordnungsrecht einsetzen. Dies würde nicht nur volkswirtschaftlich höhere Kosten verursachen, sondern auch wohl kaum im Eigeninteresse dieser Unternehmen sein. Da wäre es wohl besser, sich konstruktiv an der Weiterentwicklung eines funktionierenden marktwirtschaftlichen EU-Klimaschutzsystems zu beteiligen.

Berlin, 15. Dezember 2014

V.i.S.d.P.: Jürgen Hacker, bvek e.V.

³ siehe <http://www.bvek.de/news/news.htm>

⁴ siehe http://www.bvek.de/symposium/symposium_2014-06.html