



Zur Reform des Europäischen Emissionshandels



von

Franzjosef Schafhausen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Leiter der Abteilung KI
Klimaschutzpolitik, Europa und Internationales

anlässlich des

Workshop zum Energieumweltrecht
Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin



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**

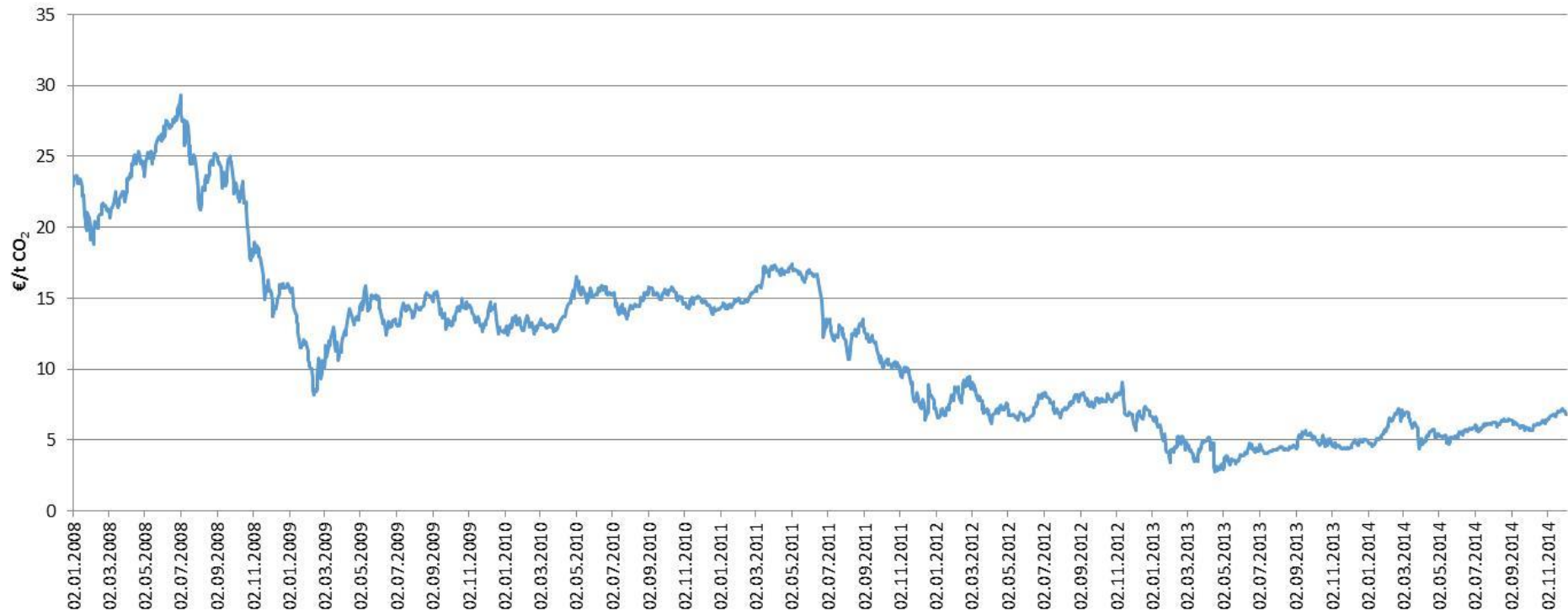


Derzeitige Situation

- **EU-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**
- **Generally positive countercyclical effect of ETS**
- **But: ETS does not give the intended incentives**
- **Missing flexibility of supply in response to significant changes of demand during the trading period**



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“ 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**



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-Fazillität 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

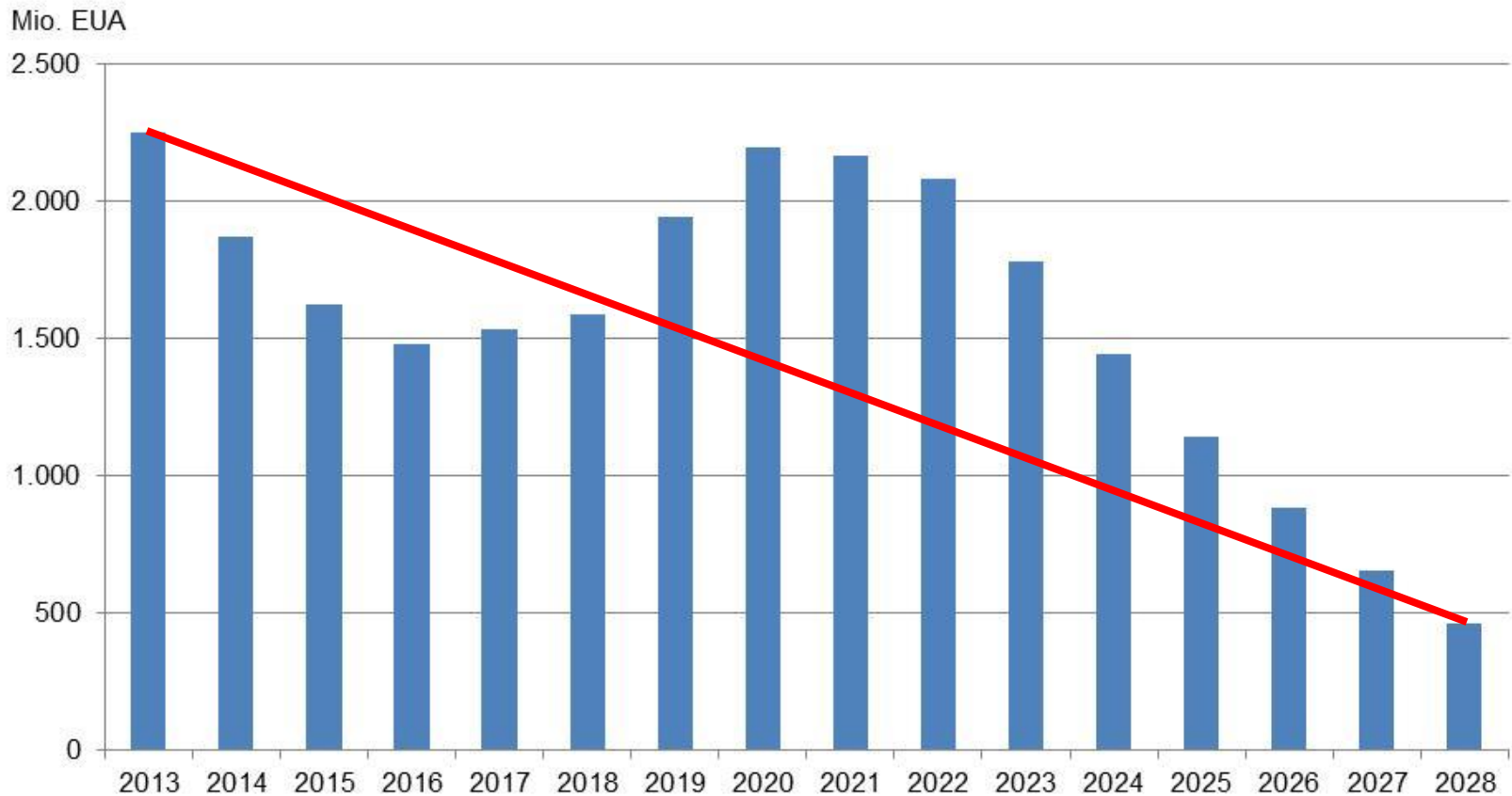


Ländergruppen: BIP/Kopf

- **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**



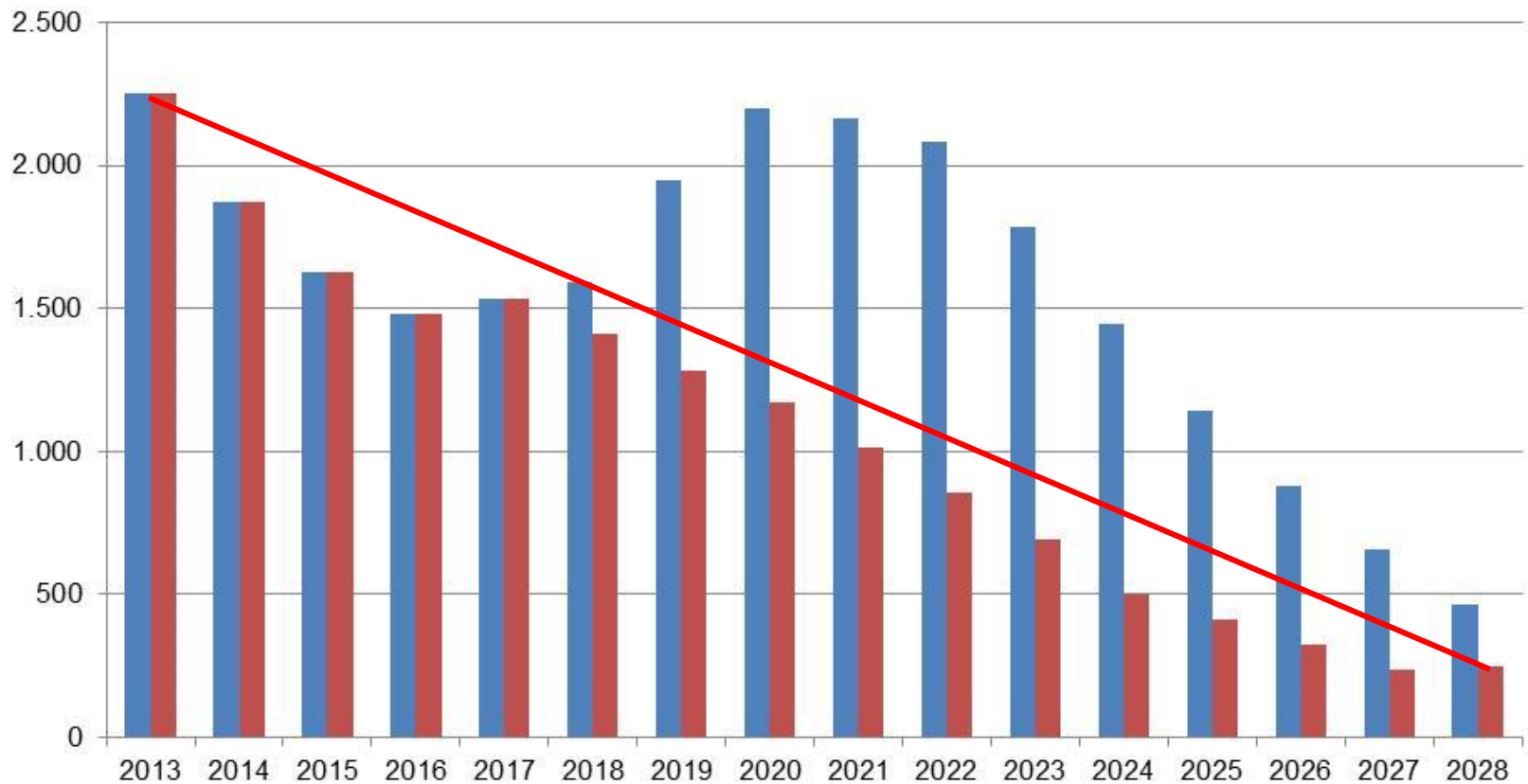
Position der Bundesregierung

- **MSR should start much earlier, i.e. already in 2017**
- **Backloading 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





Stellungnahme des Berichterstatters

- **MSR should start much earlier, i.e. already in 2018**
- **Backloading volume + unused unused of 3. Trading Period should be placed directly in the MSR**
- **300 Mio. Allowances should go into an reserve for industry**
- **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**



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**



Argumente gegen eine schnelle Reform

- **First Argument: It contradicts regulatory stability**
 - **The opposite is true: Not adding the MSR would result in (further) regulatory instability!**
 - **The whole regime for Phase III was built on an expected EUA price of 30 Euro (including the current Carbon Leakage provisions)**
 - **Also investment decisions have been based on these expectations**
 - **The MSR brings the ETS back to the intended impact – this will take some years, so there is enough time for adjusting**
 - **We should have had an MSR from the very beginning of the ETS – now we have learned this and should act accordingly**



EU ETS Argumente gegen eine schnelle Reform

- **Second argument: The reform should come together with the review of the EU ETS Phase IV**
 - **The MSR is a necessary amendment of the ETS**
 - **The amendment of the MSR is independent of trading periods**
 - **The periodical review of the ETS is also necessary and we will start this immediately after the MSR decision**
 - **The European Council has already made clear that carbon leakage rules will be continued adequately, Germany strongly supports this**
 - **Many issues to be looked at (e.g. addressing the risk of carbon leakage and growth, innovation support) – we should have the whole picture and take the necessary time to make the ETS future proof**
- **The MSR can and should be decided soon and start early**

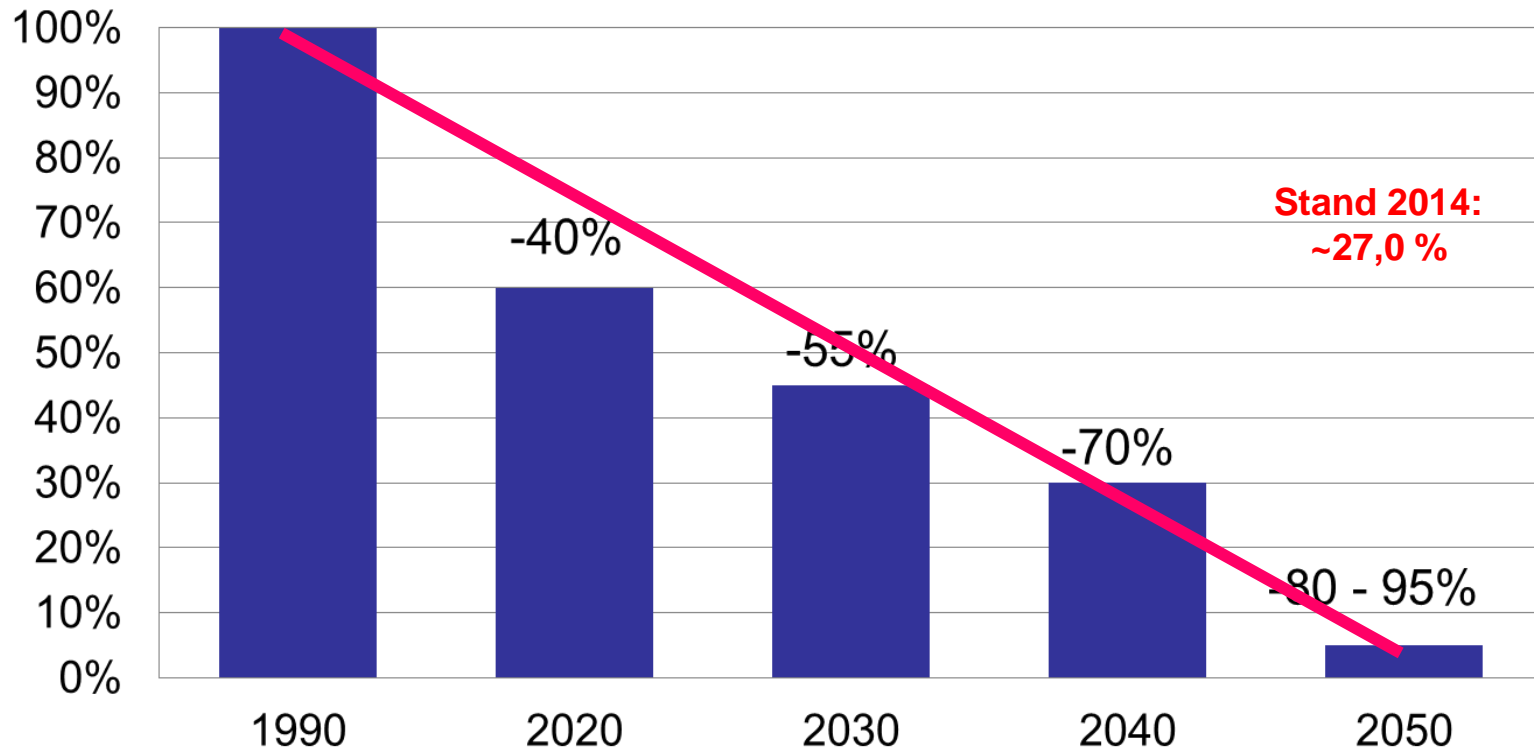


Das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020



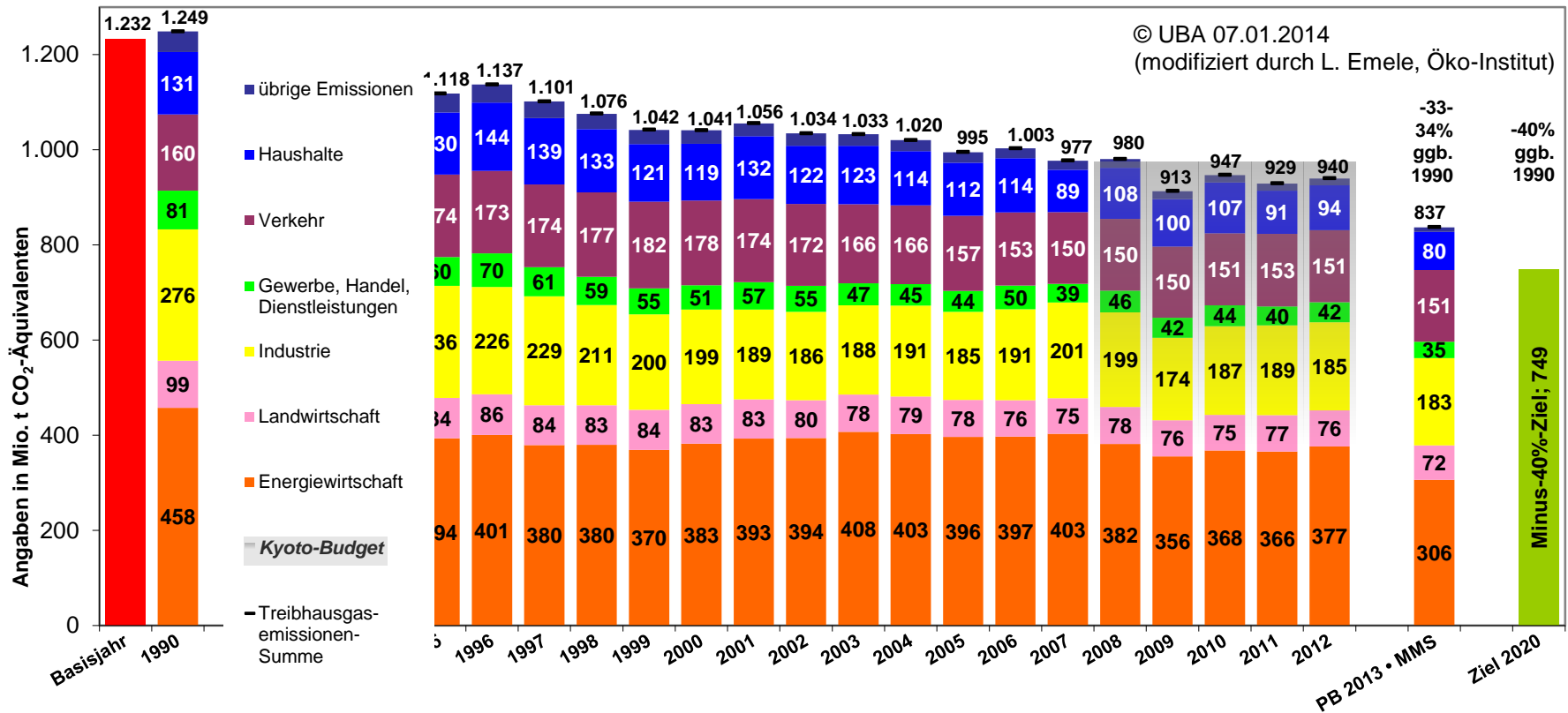
Klimaschutzziele: Treibhausgasemissionen mindern

THG-Emissionsminderungsziele bezogen auf 1990





Emissionstrends und Projektion - sektoral



Der Balken „PB 2013 – MMS“ zeigt Projektion mit bisherigen Maßnahmen (minus 33 - 34% gegenüber 1990 bis 2020, Unsicherheitsbereich +/- 1 %, Lücke zwischen 5 – 8 %) nach Sektoren



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



Franzjosef Schafhausen

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