
Emissionshandel als Option für öffentliche Klimafinanzierung

Sven Harmeling, harmeling@germanwatch.org

5. Juli 2010

-
- Emissionshandel als marktwirtschaftliches Instrument zur Kostenminimierung von vorgegebenen Emissionsminderungen
 - privatwirtschaftliche Ebene:
 - EU-Emissionshandel für mehr als 12.000 Unternehmen
 - Emissionshandelssysteme in US-Bundesstaaten
 - Debatte über Einführung in anderen Industrieländern
 - zwischenstaatliche Ebene:
 - Emissionshandel als Möglichkeit für Zielerreichung in Kyoto-Industrieländer
 - Zwischenebene:
 - CDM, Joint Implementation

Diskussion heute aber:

-Emissionshandel als Instrument zur Generierung von Mitteln, die zur Klimafinanzierung (national, international, bilateral, multilateral) genutzt werden können, nämlich

>> durch Veräußerung einer bestimmten Menge von Zertifikaten und Nutzung der Veräußerungserlöse

Zwei sehr unterschiedliche Präzedenzfälle:

Präzedenzfall 1: Nationale Veräußerung und internationale Nutzung

- Deutschland: Nutzung eines Teils der Veräußerungserlöse im dt. Teil des EU-Emissionshandels für internationale Klimafinanzierung, verausgabt v.a. durch BMU und BMZ
- Entscheidung über Nutzung (bilateral, multilateral etc.) bei Deutschland
- alles wird auf ODA-Ziel angerechnet
- kritische Betrachtung: nur Refinanzierung von Klimageldern aus dem Haushalt
- positive Betrachtung: ohne dieses Instrument deutlich geringere Klimafinanzierung

Zwei sehr unterschiedliche Präzedenzfälle:

Präzedenzfall 2: CDM-Abgabe für den KP Adaptation Fund

- bei der Ausgabe von zertifizierten Emissionsreduktionen an CDM-Projekte werden 2% abgezweigt und an den AF überwiesen
- dieser monetarisiert die Zertifikate am Markt, z.B. EU-Emissionshandel (durch den Trustee Weltbank)
- großer Vorteil: echt zusätzliches Geld, unabhängig von ODA, bis 2012 ca. USD 300 Mio., sich selbst finanzierende Klima-Architektur
- Nachteil: Anpassungsfinanzierung abhängig von Volatilität des Marktes

Aktueller Stand der Debatte:

EU:

- 100% Versteigerung im Stromsektor ab 2013, Einbezug des Flugverkehrs ab 2012 (hier Teilversteigerung 15%)
- Schätzung EU-Kommission: ca. 26 Mrd. Euro Erlöse in 2020 (bei 30 Euro pro Tonne und 50% Versteigerung im gesamten ETS)
- alle Einnahmen gehen zunächst an nationale Haushalte
- freiwilliges Commitment, einen substantziellen Teil davon für Klimafinanzierung aufzuwenden, ist aber auch bereits in EU-Versprechen zur Klimafinanzierung post-2012 eingerechnet

Aktueller Stand der Debatte:

Internationaler Flug- und Schiffsverkehr:

- Beide Sektoren klimapolitisch bisher nicht ernsthaft reguliert (hinsichtlich Emissionen)
- Internationaler Ansatz macht am meisten Sinn
- Emissionshandel neben einer Abgabe (auf CO₂, Treibstoff etc.) potenziell sinnvolle Lösung
- >> komplexere Lösung als Abgabe, aber wahrscheinlich stärkerer Emissionsvermeidungseffekt (bei guter Emissionsobergrenze und Einbezug von Nicht-CO₂-Effekten)
- Erlöse in der Größenordnung 25 bis 37 Mrd. USD in 2020 (Schätzung der EU-Kommission)

Aktueller Stand der Debatte:

Internationaler Flug- und Schiffsverkehr (II):

- Einführung befürwortet von einigen Industrieländern, insb. EU (für Flugverkehr), bei Schiffsverkehr von UK, Norwegen, Deutschland und Frankreich
- Emissionshandel mit größerem Potenzial für Zusätzlichkeit als Abgabe
- Bedenken bei Entwicklungsländern, u.a. wg.
 - Verstoß gegen das Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortlichkeit
 - >> Optionen existieren, dies anzugehen; außerdem würde es vor allem die Reichen der Welt treffen
 - negativer Auswirkungen auf abhängige Länder (z.B. kleine Inselstaaten)
 - >> tatsächliche Auswirkungen eher gering, könnte durch Verteilung der generierten Mittel ausgeglichen werden

Aktueller Stand der Debatte:

Versteigerung von Assigned Amount Units (Nationale Emissionserlaubnisse unter Kyoto)

- Vorschlag von Norwegen zu Beginn der Post-Bali-Verhandlungen
- Industrieländer müssten für einen Teil der ihnen zugeteilten Emissionsbudgets "bezahlen", Geld könnte z.B. in internationalen Fonds fließen
- wenig Unterstützung durch Industrieländer, aber auch nicht durch Entwicklungsländer
- an sich konsequente Weiterentwicklung der Kyoto-Architektur
- in letzter Zeit allerdings kaum noch ernsthaft diskutiert (u.a. wg Unsicherheit über Kyoto-Zukunft bzw. US-Problem)

außerdem diskutiert:

- Ausweitung der CDM-levy auf Joint Implementation und Handel von Emissionserlaubnissen zwischen den Staaten

Ausblick:

- EU ETS und CDM levy als einzige, tatsächlich vorhandene Instrumente zur Nutzung des Emissionshandels zur Generierung von Klimafinanzierung
- in Deutschland zentrales Element der Klimafinanzierung (auch in Zukunft?)
- Flug- und Schiffsverkehr als sinnvolle Option mit unsicherer Perspektive unter UNFCCC, komplexerer Umsetzung als Abgabe, aber potenziell höherer Zusätzlichkeit und hoher, klimapolitischer Plausibilität
- Sequencing von Abgabe (Kurzfrist) und Emissionshandel (längerfristig) denkbar: Empfehlungen der High-Level Advisory Group on climate finance (Vorschläge Ende Oktober)?
- Volatilität des Marktes höher als z.B. bei einer Abgabe auf Kerosinverbrauch
- weitergehende Fragen bei internationaler Verwendung der Gelder:
 - wer übernimmt Management? wieviel soll in den neuen UNFCCC-Fonds fließen, wieviel in andere Fonds? Anrechnung auf Klimafinanzierung durch Industrieländer oder nicht?