

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

auf der Klimakonferenz von Durban haben die Verhandler die Schaffung eines neuen Marktmechanismus beschlossen. In Zeiten der Nachfrageklemme bei den etablierten Kyoto-Mechanismen fragte sich mancher Beobachter, wie in diesem Bereich ein neuer, dynamischer Markt entstehen soll. Andere verweisen auf die Grenzen des CDM und die Notwendigkeit, Klimaschutzaktivitäten der Entwicklungsländer systematisch auszuweiten. Wir widmen uns in dieser Ausgabe den Möglichkeiten und Grenzen des so genannten NMM. Unsere Autorinnen und Autoren erörtern ausführlich die Frage des „wozu“, stellen Ausgestaltungsmöglichkeiten vor und zeichnen die Hauptkonfliktlinien der Debatte nach.

Daneben widmen wir uns möglichen neuen Nachfragequellen und blicken auf die entstehenden Emissionshandelssysteme in Australien, China und Mexiko. Allen Systemen ist gemeinsam, dass sie die eine oder andere Form des Offsetting vorsehen und somit potentiell zu Nachfragern auch nach CERs werden könnten – was wiederum langfristig die Nachfrageklemme beseitigen helfen würde.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre! Im Namen der Redaktion,

Christof Arens

Inhalt

- ▶ Warum brauchen wir neue Marktmechanismen?
- ▶ Welches Design für den neuen marktbasieren Mechanismus?
- ▶ Neue Marktmechanismen haben steinigen Weg vor sich
- ▶ Ein anspruchsvoller Neuzugang
- ▶ Vorreiter China?
- ▶ Klimagesetzgebung in Mexiko

JIKO Analyse

Warum brauchen wir neue Marktmechanismen?

von Dr. Silke Karcher und Thomas Forth, BMU

Auf der CarbonExpo in Köln wurde eine Frage immer wieder gestellt: Warum setzt sich die EU so stark für Neue Marktmechanismen ein, während sie einerseits keine Nachfrage nach Offsetting-Zertifikaten in Aussicht stellt und andererseits die Reform des CDM erhebliche Fortschritte macht? Zudem habe man mit den standardisierten Baselines und dem programmatischen Ansatz doch alle Elemente, die man brauche, um ein Scaling-up der Emissionsreduktion und einen Nettobeitrag der Offsetting-Mechanismen zum globalen Klimaschutz zu bewirken.

Zunächst zur Kritik an der EU: Sicherlich wäre es wünschenswert, wenn die EU neben ihrem Engagement für die Einführung neuer Marktmechanismen (NMM) hier auch bereits ein Nachfragesegment zur Verfügung stellen könnte. Angesichts der Tatsache, dass bisher die EU im wesentlichen im Alleingang die globale Nachfrage nach CERs generiert hat, ist es jedoch sowohl unangemessen als auch etwas blauäugig, daraus die Förderung abzuleiten, dies müsse auch in Zukunft für neue Mechanismen so sein.

Fortsetzung S. 2

JIKO Analyse

Welches Design für den neuen marktbasieren Mechanismus?

Auf der Klimakonferenz von Durban beschlossen die Vertragsstaaten, einen neuen marktbasieren Mechanismus zu schaffen, der „breite Segmente der Ökonomie“ abdecken soll. Wie genau der neue Mechanismus funktionieren soll ist jedoch bisher unklar. Die Staaten waren eingeladen, ihre Ansichten zum neuen Mechanismus bis Anfang März vorzulegen und die Klimaverhandlungen in Bonn beinhalteten einen Workshop für detaillierte Diskussionen. JIKO Info gibt einen Überblick über die Designvorschläge, die von den Staaten vorgelegt worden sind, und diskutiert wie der neue Mechanismus auf der nationalen Ebene operieren könnte.

Fortsetzung S. 5

JIKO Analyse

Warum brauchen wir neue Marktmechanismen?

Fortsetzung von S. 1

Gewichtiger sind die Argumente für eine Weiterentwicklung des CDM anstelle der Einführung eines Neuen Marktmechanismus. Was sind somit die Argumente, die für die Einführung neuer Marktmechanismen sprechen?

„Scaling-up“ ist grundsätzlich auch mit dem reformierten CDM möglich. Der Erfolg des CDM, der letztlich auf einer sehr begrenzten Nachfrage relativ weniger Industriestaaten – und zentral auf der Nachfrage aus dem EU-ETS – beruht, ist bei aller berechtigten Kritik an ebenfalls existierenden Problemen, beeindruckend.

Basierend auf der theoretisch maximal realisierbaren Nachfrage, also 1,5% der Emissionsminderungsverpflichtungen der Industriestaaten (Supplementarity rule und Wegfall der US-Nachfrage eingerechnet), konnten bis Ende der 1. Verpflichtungsperiode des Kyoto Protokolls rund 1,3 Mrd. Zertifikate generiert werden. Es ist leicht erkennbar, dass die vom IPCC vorgeschlagenen und in Kopenhagen in Aussicht gestellten Minderungsbeiträge der Industriestaaten von minus 25-40% gegenüber 1990 bis 2020 die Entwicklung des Kohlenstoffmarktes weiter hätten tragen können.

Ein „weiter so“ des Kohlenstoffmarktes auf Basis der baugleichen Fortführung des Kyoto-Protokolls wird jedoch, wie sich klar abgezeichnet hat, nicht funktionieren. Drei Gründe sind hierfür verantwortlich:

1. Die Bereitschaft, Emissionsminderungsverpflichtungen überhaupt oder in angemessener Weise zu übernehmen, ist bei einigen Industriestaaten nicht gegeben. Von der Einlösung der avisierten 25-40% ist man praktisch flächendeckend weit entfernt. In der Folge wäre auch die potenzielle Nachfrage auf dem internationalen Kohlenstoffmarkt wiederum von nur wenigen Staaten zu tragen gewesen.
2. Genauso wichtig ist die Verlagerung des Schwerpunktes des globalen Emissionsgeschehens weg von den Kyoto-Industriestaaten zu den industriellen Schwellenländern (emerging economies). Hinzu kommt die Weige-

rung von Japan, Kanada und Russland, der zweiten Kyoto-Periode beizutreten. Die verbindlichen Minderungsverpflichtungen des Kyoto-Protokolls decken in Zukunft vielleicht gerade einmal 15% der weltweiten Emissionen ab.

3. Das Ambitionsniveau der globalen Emissionsminderungen, das in Kopenhagen in Aussicht gestellt wurde, lag noch immer deutlich unter dem erforderlichen Maß, das für einen Entwicklungspfade zur Erreichung des 2°-Ziels erforderlich gewesen wäre. Es ist derzeit offen, inwieweit die Verhandlungen zur 2. Verpflichtungsperiode (CP2) dieses Jahr zu einem besseren Ergebnis beitragen werden.

Die Entwicklung der Nachfrage der EU hängt aber nicht nur von der Dynamik der internationalen Klimaverhandlungen ab.

Ob der Beschluss über die zweite Kyoto-Verpflichtungsperiode dieses Jahr auf dem Klimagipfel in Doha erreicht wird und dazu führt, dass die EU ihr konditioniertes 30%-Ziel tatsächlich beschließen wird, hängt bekanntlich auch an der innereuropäischen Einigungsfähigkeit. Sollte die Übernahme des 30%-Ziels Realität werden, macht es für die EU Sinn, über die Art und Weise der Nutzung von Offsetting nachzudenken. Sollte es dagegen bei dem derzeitigen 20%-Ziel bleiben, ist nur noch mit geringer Nachfrage europäischer Staaten oder Unternehmen auf dem Kohlenstoffmarkt zu rechnen.

Auch für die Entwicklung der Neuen Marktmechanismen wird die Nachfrage auf dem internationalen Kohlenstoffmarkt entscheidend sein. Mit weiter fehlender oder zu begrenzter Nachfrage werden nur in ebenso geringem Umfang Pilotmaßnahmen initiiert werden können, von einem roll out ganz zu schweigen.

Eine wichtige Voraussetzung für die konkrete Entwicklung und Pilotierung von NMM ist auf jeden Fall, dass eine Nachfrage zu einem späteren Zeitpunkt grundsätzlich in Aussicht gestellt wird. Die rechtliche Grundlage hierfür kann geschaffen werden, indem zum einen Zertifikate aus NMM

JIKO Analyse

Warum brauchen wir neue Marktmechanismen?

Stärkere Einbindung: Schwellenländer wie Südafrika werden künftig stärker eigene Klimaschutzmaßnahmen umsetzen. Neue Marktmechanismen können diese sinnvoll ergänzen.

Foto:
medioclubsouthafrica.com/Sasol



in der CP2 (Durban Beschlussvorschlag) angeordnet werden und zum anderen eine Anrechenbarkeit auch auf Verpflichtungen im neuen Klimaschutzabkommen ab 2020 geschaffen wird. Hier böte sich ein „prompt start“-Beschluss an, wie er historisch auch für den CDM geschaffen wurde. Ein solcher Beschluss könnte grundsätzlich losgelöst vom Abschluss eines 2020er Klimaschutzabkommens gefasst werden. Das Risiko läge dann bei den Nutzern. Dies war de facto auch für die Marktteilnehmer vor dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls so.

Doch zurück zur Frage, warum man nicht allein auf den reformierten CDM setze und sich den Verhandlungs- und Entwicklungsaufwand für die NMM spare.

Ein nicht zu vernachlässigender Grund liegt in der Dynamik der Debatte um offsetting, Markt und CDM, die letztlich zu einem schlechten Image des CDM geführt hat. Neben grundsätzlicher Kritik an Marktmechanismen, mit denen auch die NMM in den Verhandlungen konfrontiert sind, hatte der CDM mit den Fehlern und Problemen eines neuen Instruments zu kämpfen. Darüber hinaus wurde der CDM als reiner Offset-Mechanismus eingeführt. Eine kontinuierliche CDM-Reform würde jedoch weder den Charakter noch das Image des Mechanismus schnell genug verändern.

Dagegen erlauben neue Marktmechanismen nicht nur eine andere Lastenteilung zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern, sondern sie bieten vor allen Dingen auch ein inhärentes „Scaling-up“ der Emissionsminderungen. Folgende Erwägungen sind es, die die Etablierung eines Neuen Marktmechanismus sinnvoll erscheinen lassen:

1. Der neue Mechanismus soll zusätzliche Emissionsminderungen gegenüber den jeweils bestehenden Reduktionsverpflichtungen der Industriestaaten generieren.
2. Neue Marktmechanismen setzen auf die Überwindung der Projektgrenzen von CDM-Investitionen zugunsten von größeren Segmenten der Wirtschaft, besitzen also ein inhärentes „scaling-up“ der Emissionsminderungen
3. Eine stärkere Steuerung durch Integration in die Klimapolitik der Gastgeberländer wird durch die Rahmenbedingungen des NMM gefordert, aber auch gefördert.
4. Eine Sektorbetrachtung kann bei richtiger Konzeption die Gefahr von Mitnahme- und Verlagerungseffekten bei Einzelprojekten verringern.

Notwendig für die erfolgreiche Etablierung des neuen Instruments NMM erscheinen dann vor allem folgende Punkte:

JIKO Analyse

Warum brauchen wir neue Marktmechanismen?

1. Mit der Einführung von NMM Offsetting muss eine ausreichende Nachfrage nach solchen Offsetting-Zertifikaten generiert werden, in dem der Mechanismus Bestandteil eines zukünftigen Klimaschutzabkommens wird.
2. Ein Teil der Emissionsminderungen, die im Rahmen dieser Maßnahmen erzielt werden, muss durch das jeweilige Gastgeberland zur Erreichung eigener Klimaziele eingesetzt oder durch dieses stillgelegt werden, wenn es noch keine Ziele beschlossen hat.
3. Je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des Gastgeberlandes sollte der Anteil der Anrechnung auf die Minderung des Gastgeberlandes gegenüber dem Offsetting-Anteil variieren.
4. In langfristiger Hinsicht ist es insgesamt notwendig, dass der Offsetting-Anteil sinkt.
5. Entscheidend ist die Frage eines adäquaten MRV und der Entwicklung korrekter accounting rules, die letztlich Voraussetzung der Überwindung der Projektgrenzen des CDM sind. Um Zertifikate auf sektoraler Ebene generieren zu können, müssen auch entsprechend robuste sektorale Emissionsinventare vorliegen.
6. Zur Anknüpfung an den CDM als Mechanismus, der Investitionen und Kreativpotenziale der Wirtschaft freisetzt, ist die Frage der Zurechnung von Emissionsminderungsleistungen und deren monetärer Vergütung zu klären. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit einzelnen Minderungsaktivitäten, die zur Erreichung des Gesamtziels beitragen, ohne dass sie jedoch sicherstellen können, dass das Gesamtsegment das Gesamtziel erreicht. Wenn die Ausschüttung von Zertifikaten oder anderen Vergütungen an einzelne Investoren davon abhängt, dass auch der Gesamtsektor sein Emissionsziel erreicht (worauf der einzelne Investor jedoch keinen Einfluss hat) dürften NMM kaum einen Investitionsanreiz darstellen. Dieser Aspekt ist sicherlich eine Kernfrage, wenn der Neue Marktmechanismus ein Marktmechanismus sein soll, mit dem privates

Kapital und Privatsektorinitiative für den Klimaschutz mobilisiert werden kann.

7. Damit bedingt der NMM als Nachfolgemechanismus zum CDM ein gestuftes Vorgehen. Da Sektorziele nicht von einzelnen Wirtschaftsakteuren erreicht werden können, ist neben der Festlegung von Zielen und des Offsettinganteils auf der Makroebene eine zusätzliche Regelungsebene notwendig, die die Verteilung von Minderungspflichten und der Vergütung von erzielten Minderungen festsetzt. Dabei muss garantiert werden, dass erfolgreiche Emissionsreduktionen in jedem Fall vergütet werden, unabhängig davon, ob der Sektor insgesamt sein Ziel erreicht oder nicht. Der NMM erfordert bei diesem Ziel somit eine starke Gesetzgebung des Gastgeberlandes.

Die Fragen der Übergänge und der Nutzung von gewonnenen Erkenntnissen und gewachsenen Strukturen lassen deutlich werden, dass die weitere Entwicklung der NMM an den bestehenden Strukturen der existierenden Kohlenstoffmarktmechanismen ansetzen sollte. Über den konkreten Weg wird in nächster Zeit zumindest orientierend beraten werden müssen.

Zur Frage des Verhältnisses der neuen Marktmechanismen zu den bereits existierenden Marktmechanismen schließen wir mit einem Zitat aus der Eröffnungsrede von Christiana Figueres am 30.05.2012 auf der CarbonExpo in Köln:

I can tell you for sure that the CDM will continue, but I can also tell you for sure that it will not be the exclusive market mechanism. I can also tell you for sure that the new markets are going to be based on the current market and they are going to incorporate the lessons learned. Why? Because none of us is dumb enough to take all of that knowledge and just throw it into the trash can. Furthermore, we don't have the time to completely reinvent the wheel. We need to take all the experience we have, we need to take all the knowledge we have and use it to exponentially help countries to get to the mitigation levels that they need to get to.

JIKO Analyse

Welches Design für den neuen marktbasieren Mechanismus?

Fortsetzung von S. 1

| Typen von vorgeschlagenen neuen Mechanismen | | |
|---|--|---------------------------------------|
| | Design / Typ | Vorgeschlagen von |
| Projektbasiert | Ähnlich zum CDM | China, Japan |
| Sectoral Crediting | Abgekoppelt von spezifischen Aktivitäten oder Politiken. Credits werden ausgestellt, wenn die Emissionen eines Sektors unter einem vordefinierten Niveau bleiben | EU, AOSIS, Norwegen, Papua Neu Guinea |
| Sectoral Trading | Abgekoppelt von spezifischen Aktivitäten oder Politiken, allowances werden ex ante auf Grundlage eines sektoralen Ziels ausgestellt, Strafe bei Zielverfehlung | EU, AOSIS, Norwegen, Papua Neu Guinea |
| NAMA Crediting | Crediting von spezifischen NAMAs oder auf Grundlage sektoraler Schwellenwerte | Südkorea, (Schweiz) |
| „Net avoided emissions mechanism“ | Kompensation dafür, Reserven von fossilen Brennstoffen nicht auszubeuten | Ecuador |

Im Prinzip sind in den Verhandlungen fünf Typen von Mechanismen vorgeschlagen worden, wie in der Tabelle oben illustriert: ein projektbasiertes System, sectoral crediting, sectoral trading, NAMA crediting und ein „net avoided emissions mechanism“.

Projektbasiert

Insbesondere China plädiert dafür, dass neue Marktmechanismen unter der Klimarahmenkonvention projektbasiert und die Verfahren ähnlich zum CDM sein sollten. Japan spricht sich dafür aus, sowohl projektbasierte als auch sektorale Ansätze zuzulassen.

Sectoral Crediting

Sectoral crediting und sectoral trading wurden ursprünglich von der EU vorgeschlagen und sind in der Zwischenzeit auch von vielen anderen Ländern aufgenommen worden. Sectoral crediting würde auf einem vereinbarten Emissionsschwellenwert oder „no-lose“-Emissionsziel auf sektoraler Ebene beruhen. Dieser Wert könnte entweder in absoluten Emissionen ausgedrückt oder intensitätsbasiert sein, z.B. als Emissionen pro BIP-Einheit, Emissionen pro Einheit produzierter

Elektrizität etc. Das Entwicklungsland könnte dann Maßnahmen ergreifen, um seine Emissionen zu reduzieren, entweder unilateral oder mit internationaler Unterstützung. Falls die Emissionen unter das Ziel reduziert werden, werden Zertifikate ausgeschüttet. Falls das Ziel nicht erreicht wird, fallen keine Strafen an.

Sectoral Trading

Under sectoral trading würde ebenfalls ein sektorales Ziel definiert, aber im Unterschied zu sectoral crediting würde das Entwicklungsland bereits ex ante handelbare Zertifikate erhalten, im Prinzip äquivalent zu den assigned amount units (AAUs), die die Industrieländer unter dem Kyoto-Protokoll erhalten. Wenn das Land es schafft, seine Emissionen unter das Ziel zu reduzieren, erzielt es damit einen Überschuss an Zertifikaten, den es verkaufen kann. Falls das Land das sektorale Ziel nicht erreicht, müsste es Zertifikate zukaufen, um das Defizit auszugleichen.

NAMA Crediting

Die bisherigen Verhandlungen unter der UNFCCC legen nahe, dass NAMAs sehr breit definiert sein werden und jegliche Art von emissionsmindernden

JIKO Analyse

Welches Design für den neuen marktbasieren Mechanismus?

den Maßnahmen umfassen können – von spezifischen Investitionen bis hin zu nationalen Politiken wie entweder finanziellen Anreizsystemen oder Regulierung. Der Vorschlag, Zertifikate für NAMAs auszuschütten, schien daher zunächst auf frühere Diskussionen zurück zu gehen, im CDM die Ausstellung von Zertifikaten für Politikmaßnahmen zu erlauben. In den letzten Jahren unterschieden sich die meisten Vorschläge zu NAMA crediting jedoch kaum von den Vorschlägen zu sectoral crediting und sectoral trading. Ein Land könnte individuelle NAMAs umsetzen, crediting und trading würden jedoch auf Grundlage von sektoralen Schwellenwerten erfolgen.

Eine Ausnahme ist Südkorea, das 2011 vorschlug, Zertifikate für individuelle NAMAs auszustellen. Südkorea unterscheidet dabei NAMAs, bei denen die Emissionsreduktionen mehr oder weniger einfach gemessen werden können, und schlägt für den letzteren Fall die Verwendung von „Erfolgsindikatoren“ als Basis für die Ausstellung von Zertifikaten vor. So könnten Zertifikate auf Grundlage des Prozentsatzes von energieeffizienten Geräten oder der durchschnittlichen Kohlenstoffintensität der Fahrzeugflotte ausgestellt werden. Die Schweiz scheint in ihrer Einreichung von 2012 auch zu implizieren, dass der Anwendungsbe-

reich neuer Mechanismen nicht unbedingt sektoral sein muss, und verlangt “rules to define sectors or sub-sectors, policies and measures, technologies or other mitigation actions, as well as gases that can be part of the mechanism”.

“Net Avoided Emissions Mechanism”

Schließlich hat Ecuador einen “net avoided emissions mechanism” für Länder vorgeschlagen, deren Wirtschaft bisher auf extraktiven Industrien beruht und die ihre Wirtschaft transformieren wollen. Dieser Vorschlag folgt Ecuadors Yasuni-Initiative, in der es zusagt, die Reserven an fossilen Brennstoffen unter dem Yasuni-Nationalpark nicht auszubeuten, wenn es durch die Industrieländer für die Einkünfte kompensiert wird, auf die es damit verzichten würde. Gemäß der Einreichung könnte eine solche Kompensation entweder die Form einer direkten Kompensation außerhalb des Marktes annehmen, oder aber durch Marktmechanismen erfolgen.

Fragen nationaler Umsetzung

Wenn der neue Mechanismus auf der sektoralen Ebene umgesetzt werden soll, wie von vielen Ländern mit Ausnahme von China vorgeschlagen

Klimaschutz ausweiten:
Neue Marktmechanismen sollen helfen, über den projektbasierten CDM hinaus breitere Segmente der Wirtschaft in Entwicklungsländern zu erreichen, um die Transformation hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaftsweise zu befördern.
Foto: © Chris-Up, Photocase.com



JIKO Analyse

Welches Design für den neuen marktbasieren Mechanismus?

worden ist, würde er auf der Regierungsebene operieren. Dies müsste zumindest im ersten Schritt gelten, da private Akteure kaum die Verantwortung für gesamte Sektoren übernehmen können. Dadurch würde ein Mittelsmann (die Regierungen der Entwicklungsländer) zwischen dem Kohlenstoffmarkt und denjenigen eingeführt, die die tatsächlichen Investitionen durchführen. Es wäre daher erforderlich, dass die Regierungen der Entwicklungsländer adäquate Politiken und Maßnahmen umsetzen, um Anreize für Investoren zu schaffen.

Als Alternative dazu, dass Regierungen Politiken umsetzen, könnten sektorale Mechanismen auch auf die Anlagenebene heruntergebrochen werden. Prinzipiell könnte nicht nur sectoral trading, sondern auch sectoral crediting auf Anlagenebene ansetzen. Der Prozess wäre ähnlich zum Allokationsverfahren in einem cap-and-trade-System, aber anstelle von Zertifikaten erhielte jede Anlage eine individuelle crediting baseline.

Auf dieser Grundlage können die folgenden prinzipiellen Optionen unterschieden werden:

- **Regierungspolitiken:**
Die Regierung erhält Zertifikate und setzt Politiken und Maßnahmen um, um Emissionen zu reduzieren. Diese können entweder verpflichtende Regulierungen oder freiwillige Anreize sein.
- **Crediting auf Anlagenebene:**
Die Regierung erhält Zertifikate und definiert individuelle Ziele für die Anlagen innerhalb des Sektors. Wenn eine Anlage ihr Ziel übererfüllt, erhält sie Zertifikate von der Regierung. Wenn

eine Anlage ihr Ziel nicht erreicht, folgen keine Strafen.

- **Verbindliche Anlagenziele:**
Die Regierung erhält Zertifikate und definiert verbindliche Ziele für die Anlagen, diese können potentiell als Grundlage für ein nationales Emissionshandelssystem dienen.
- **Anlagen erhalten Zertifikate direkt:**
IETA hat zudem vorgeschlagen, nicht über die Regierungen zu gehen, sondern eine direkte Beziehung zwischen den Anlagen und der internationalen Regulierungsbehörde zu etablieren. In dieser Version würden Anlagen Zertifikate direkt von der internationalen Behörde erhalten, wenn sie ihre anlagenspezifischen Ziele übererfüllen.

Diese verschiedenen Optionen sind in Abb. 1 illustriert. Sie sind als Archetypen zu verstehen, in der Praxis sind Überschneidungen und Kombinationen wahrscheinlich. Insbesondere ist es selbst bei einem verbindlichen Emissionshandelssystem wahrscheinlich, dass parallel auch andere Politikmaßnahmen verfolgt werden, wie es auch in der EU der Fall ist.

Wie in dem Begleitartikel „Neue Marktmechanismen haben steinigen Weg vor sich“ bilanziert, bestehen jedoch noch wesentliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten, so dass noch nicht auszumachen ist, welche Form der neue Mechanismus letztendlich haben wird.

| | | | | |
|---|------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------------|
| Internationale Ausgabe von Zertifikaten | Regierung erhält Zertifikate | | | Anlagen erhalten Zertifikate |
| Nationale Umsetzung | Regierungspolitiken | Crediting auf Anlagenebene | Verbindliche Anlagenziele | |

JIKO Analyse

Neue Marktmechanismen haben steinigem Weg vor sich

Bereits seit mehreren Jahren wird in der Ad-hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action (AWG-LCA) über "various approaches, including opportunities for using markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions" diskutiert. Dennoch haben die Diskussionen bisher nur wenig Fortschritte gebracht, da die verhandelnden Staaten stark unterschiedliche Positionen vertreten. JIKO Info gibt einen Überblick über die Positionen der Staaten und diskutiert die Aussichten der Einführung neuer Mechanismen.

Die Diskussionen über neue Marktmechanismen (NMM) sind insbesondere von den Industrieländern befördert worden. Diese vertreten die Position, dass der größte Teil der finanziellen Unterstützung, der von Entwicklungsländern benötigt wird, über den Kohlenstoffmarkt erbracht werden könnte und sollte. Zudem sind viele Industrieländer unzufrieden mit dem bestehenden CDM. Auf der anderen Seite sind viele Entwicklungsländer skeptisch gegenüber neuen Mechanismen. Während einige die Ausweitung von Marktmechanis-

men als Einfallstür zur Übernahme verpflichtender Ziele ansehen, lehnen einige der linksorientierten ALBA-Länder (die Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerikas) marktbasierende Ansätze prinzipiell ab.

Weitere Kontroversen bestehen innerhalb der Befürwortergruppe: Auf der einen Seite setzen sich vor allem Japan, Neuseeland und die USA für einen offenen Rahmen ohne spezifische Definitionen ein. Das Ziel ist dabei, dass Länder, die bilaterale Mechanismen entwickeln, die Emissionsreduktionen aus diesen Zielen auf ihre UNFCCC-Verpflichtungen anrechnen können. Ein Beispiel hierfür ist der japanische *Bilateral Offset Crediting Mechanism*. Auf der anderen Seite setzen sich Europäische Union und Entwicklungsländer für eine zentrale Definition von neuen Marktmechanismen ein, um einheitliche Standards, Vergleichbarkeit und ökologische Integrität zu gewährleisten.

Auf der Klimakonferenz von Durban einigten sich die Staaten auf einen Kompromiss, der beiden Positionen Rechnung trägt. Die Entscheidung de-



Markt oder nicht Markt:
Vor allem Bolivien lehnt im
Lager der ALBA-Staaten
marktbasierende Klimaschutzin-
strumente vehement ab.
Foto: Courtesy of IISD/Earth
Negotiations Bulletin

JIKO Analyse

Neue Marktmechanismen haben steinigem Weg vor sich

finiert einerseits einen NMM, der unter der Leitung und Aufsicht der Vertragsstaatenkonferenz operieren soll. Die AWG-LCA soll Modalitäten und Verfahren für diesen Mechanismus entwickeln, die auf der Konferenz dieses Jahr in Doha verabschiedet werden sollen. Auf der anderen Seite nimmt die Entscheidung zur Kenntnis, dass Staaten alleine oder gemeinsam Marktmechanismen in Einklang mit ihren nationalen Gegebenheiten entwickeln und umsetzen können und bittet die AWG-LCA, ein Arbeitsprogramm zur Entwicklung eines Rahmenwerks für solche Ansätze („framework for various approaches“) durchzuführen. Das heißt, die Durban-Konferenz entschied sowohl die Schaffung eines neuen zentralen Mechanismus als auch, die Schaffung eines Rahmenwerks für dezentrale Initiativen zu diskutieren. Die Staaten waren eingeladen, ihre Ansichten zu beiden Themen bis Anfang März einzureichen und die AWG-LCA hielt am 19. Mai Workshops zu dem NMM und dem Rahmenwerk ab.

Auf den Klimagesprächen in Bonn im Mai dieses Jahres sollten die Staaten die Arbeitsprogramme für die weitere Entwicklung des NMM und des Rahmenwerks definieren. Die Einreichungen der Staaten und die Diskussionen in Bonn zeigten jedoch, dass weiterhin fundamentale Meinungsunterschiede bestehen. Zum NMM unterstützen zwar viele Staaten die Idee, Marktmechanismen auf die sektorale Ebene auszuweiten. China beharrt jedoch auf der Position, dass der neue Mechanismus projektbasiert und ähnlich zum CDM sein sollte. Als es von der EU gefragt wurde, wie diese Position mit den Entscheidungen von Cancún und Durban vereinbar sei, denen zufolge der neue Mechanismus „breite Segmente der Ökonomie“ adressieren soll, antwortete China, dass der CDM mehrere Segmente der Ökonomie adressiere und es daher keine Schwierigkeiten sehe. Bolivien lehnt marktbasierende Mechanismen weiterhin aus Prinzip ab. Zudem fordern die Entwicklungsländer, dass Marktmechanismen nur für die Annex I-Länder zur Verfügung stehen sollen, die international verbindliche Ziele übernommen haben, was jedoch für die USA und die Länder, die nicht an der zweiten Kyoto-Periode teilnehmen, kaum akzeptabel sein wird.

Zum Rahmenwerk gibt es weiterhin eine klare Trennung zwischen den Ländern, die für ein zentralisiertes System eintreten, und denen, die ein dezentralisiertes System fordern. Erstere umfassen die Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS), die EU und die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Sie alle argumentieren, dass handelbare Emissionszertifikate nach gemeinsamen Standards generiert und in einem strengen, robusten und transparenten Verrechnungssystem abgerechnet werden müssen. Die zweite Gruppe umfasst Japan, Neuseeland und die USA. Sie alle schlagen vor, dass Länder eigene Standards gemäß ihren nationalen Gegebenheiten entwickeln und umsetzen sollten. Die Rolle der UNFCCC bestünde lediglich darin, grundlegende Prinzipien zu definieren und Transparenz bei der Umsetzung zu schaffen. Es wäre aber den einzelnen Regierungen überlassen, die Zertifikate für ihre Zielerreichung nutzen wollen, zu entscheiden, ob die Zertifikate gemäß den von der UNFCCC vereinbarten Prinzipien generiert wurden oder nicht.

Es bestehen darüber hinaus Meinungsverschiedenheiten zu Details der Umsetzung. So vertrat etwa Bangladesch in Bonn die Auffassung, der NMM solle auf Effizienz und Erneuerbare fokussiert sein. Ähnlich dazu forderte AOSIS detaillierte Regeln für den Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und eine Beschränkung auf bestimmte Sektoren und Technologien. Solche Positionen laufen jedoch den Positionen von Ländern wie Japan zuwider, die schon lange die Auffassung vertreten, keine Technologie solle diskriminiert werden.

Letztendlich schafften es die Staaten auf der Bonner Konferenz im Mai, sich auf die folgenden weiteren Schritte zu einigen:

- Staaten und Beobachterorganisationen sind eingeladen, bis zum 6. Juli weitere Meinungen beim Sekretariat einzureichen;
- Das Sekretariat soll eine Zusammenfassung auf Grundlage der Einreichungen und der Workshops am 19. Mai 2012 erstellen;
- Wenn möglich, sollen noch weitere Workshops durchgeführt werden.

JIKO Analyse

Neue Marktmechanismen haben steinigem Weg vor sich

Die AWG-LCA wird Ende August / Anfang September eine weitere Sitzung in Bangkok abhalten. Ob in diesem Rahmen ein weiterer Workshop abgehalten bzw. das Thema anderweitig beraten wird, lässt sich noch nicht absehen. Angesichts der großen politischen Differenzen zwischen den Staaten erscheint es fraglich, ob die Grundregeln für den neuen Mechanismus und das Rahmenwerk Ende dieses Jahres auf der Konferenz von Doha verabschiedet werden können, wie es in der

Entscheidung von Durban vorgesehen ist. Der Prozess wird vermutlich mehrere Jahre dauern, ähnlich zu den Modalitäten und Verfahren für den CDM, deren Vereinbarung vier Jahre benötigte. Und derzeit gibt es noch keine Anzeichen, welche Form der neue Mechanismus und das Rahmenwerk letztendlich haben werden.

WSt

JIKO Analyse

Ein anspruchsvoller Neuzugang

Australien als Käufer auf den internationalen Kohlenstoff-Märkten

von Frank Jotzo, Australian National University



Frank Jotzo

ist Direktor des Centre for Climate Economics and Policy an der Crawford School / Australian National University. Er hat bei der Erstellung von Australiens Garnaut Climate Change Review als Berater mitgewirkt.

Australien führt am 1. Juli 2012 ein Preissystem für Kohlenstoff ein. Gleichsam eingeführt als Kohlenstoff-Steuer soll sich das System ab Mitte 2015 zu einem cap-and-trade scheme entwickeln. Es ist davon auszugehen, dass Australien teilweise auf importierte Emissionszertifikate angewiesen ist, um sein nationales Emissionsreduktionsziel (5% bis 2020 im Vergleich zu 2000) zu erreichen. Unter Umständen könnte Australien deshalb zu einem wichtigen Nachfrager für internationale Emissionszertifikate werden. Eine Reihe von wirtschaftlichen und politischen Unsicherheiten erschweren jedoch eine Vorhersage zu Australiens Position im internationalen Emissionshandel.

Das australische Preissystem betrifft ungefähr 60% aller Treibhausgasemissionen des Landes, darunter Emissionen, die durch den Brennstoffeinsatz bei der Stromerzeugung und in der Industrie entstehen, sowie beim Gasverbrauch der Haushalte durch eine vorgeschaltete Verpflichtung der Versorger. Außerdem zählen Treibhausgas-Emissionen aus industriellen Prozessen, Bergwerken und Abfällen mit dazu. Die Emissionen des Ver-

kehrssektors werden durch Änderungen bei der Mineralölsteuer abgedeckt, zudem wird es für synthetische Treibhausgase separate Regelungen geben. Land- und Forstwirtschaft sind von dem System ausgeschlossen.

Das Regulierungssystem wird als sogenanntes "Festpreis"-System eingeführt, wobei heimische Emissionsrechte von der australischen Regierung zu einem vorab festgelegten Preis verkauft werden, der von A\$ 23/t CO₂-Äquivalent (ca. 18 €/t) im Geschäftsjahr 2012-13 bis auf 25,40 €/t im Geschäftsjahr 2014-15 ansteigt. Während der dreijährigen Festpreis-Phase wird es weder einen internationalen Handel noch einen Bankenhandel mit den Emissionsrechten geben. Grund für diese Regelung ist ein politischer Kompromiss zwischen der Minderheitsregierung und der Partei der Grünen (unterstützt von unabhängigen Parlamentsabgeordneten). Durch die Preisfestlegung in der Anlaufphase konnte eine finanzielle Entlastung für Haushalte ermöglicht werden, wobei ungefähr die Hälfte der Einnahmen aus der Erstausgabe der Emissionsrechte an die Haushalte durch Einkommensteuersenkungen und höhere Sozialleistungen zurückgegeben wird.

JIKO Analyse

Ein anspruchsvoller Neuzugang

Ab Mitte 2015 werden die Marktpreise mit dem internationalen System verknüpft, aber drei weitere Jahre lang wird sich die Preisgestaltung in einem festgelegten Rahmen bewegen. Das Gesetz sieht einen Mindestpreis von A\$15/t mit einer realen Steigerungsrate um 4% pro Jahr vor und einen Höchstpreis, der mit A\$20/t und einer realen Steigerungsrate von 5% pro Jahr über dem erwarteten internationalen Preis liegt (wobei noch geklärt werden muss, welche Kohlenstoffzertifikate als Referenztyp zugrunde gelegt werden). Die Festlegung eines Mindestpreises soll Vertrauen schaffen in emissionsarme Investitionen im Hinblick auf unbeständige und unheutliche Kohlenstoffmärkte, die die Preisentwicklung in Australien bestimmen könnten. Der Höchstpreis als feste obere Preisgrenze wiederum bietet den Emittenten Sicherheit. Die Einhaltung von Preisunter- und -obergrenzen ist in den ersten drei Jahren der Handelsphase vorgeschrieben, mit der Option einer Verlängerung.

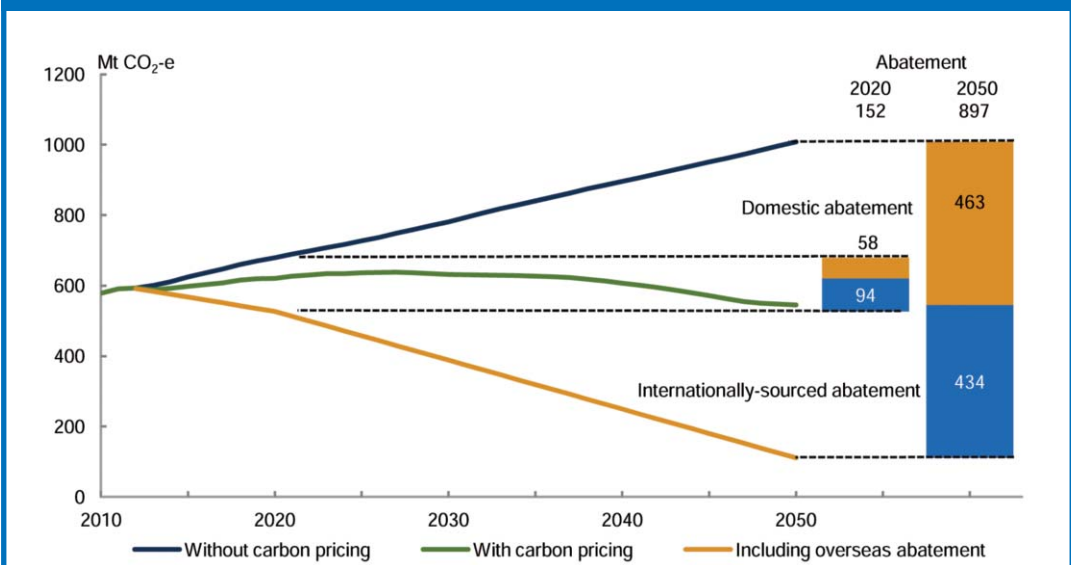
Das Gesetz sieht vor, dass Emissionsreduktionen aus CDM-Projekten (wie auch RMUs und JI-Gutschriften) in das System eingeführt werden können, zu den gleichen Konditionen, die derzeit in der EU gelten (d.h. Ausschluss von Forstwirtschaft,

H-FKW und N₂O aus Adipinsäure-Produktion), wobei keine Einschränkung hinsichtlich des geografischen Ursprungs besteht. Eventuell können demnächst noch weitere Emissionseinheiten akzeptiert werden, darunter möglicherweise EU-Emissionsberechtigungen. Durch importierte Emissionseinheiten können Emittenten in Australien lediglich die Hälfte ihrer Verpflichtungen erreichen, wobei diese Höchstmenge noch so hoch ist, dass sie sicherlich nicht zu erreichen ist.

Nach derzeitigen Markterwartungen ist es unwahrscheinlich, dass die Preisobergrenze erreicht wird, jedoch könnte der Mindestpreis zur Anwendung kommen, wenn sich die CER-Preise nicht dramatisch erholen, was eher unwahrscheinlich ist. Die Regierung hat vorgeschlagen, für die Einhaltung der Preisuntergrenze eine top-up fee für internationale Emissionseinheiten einzuführen, um die effektiven Kosten für Zertifikate an den Mindestpreis heranzuführen. Das Gesetz sieht auch einen Mindestpreis für inländische Emissionsrechte vor.

Falls dies so zur Anwendung kommt, wird der Mindestpreis einen uneingeschränkten Handel

Prognosen des australischen Finanzministeriums zu inländischen Emissionen und internationalem Handel



Quelle: Australian Government 2011, Strong growth, low pollution: modelling a carbon price, Treasury, Canberra.

JIKO Analyse

Ein anspruchsvoller
Neuzugang

mit CERs und anderen internationalen Emissionseinheiten ermöglichen. Die Regierung will damit den Verkauf aller im Inland ausgegebenen Emissionsrechte sicherstellen, wodurch die Nachfrage nach internationalen Einheiten ungefähr die Differenz ausmacht zwischen den tatsächlichen heimischen Emissionen und der Kappungsgrenze (Menge der ausgestellten Emissionsrechte).

Modellrechnungen

In einer vorab durch das australische Finanzministerium durchgeführten Modellanalyse wird darauf hingewiesen, dass ein Kohlenstoffpreis zwischen \$20 und \$40 bewirken würde, dass die heimischen Emissionen nahezu konstant blieben, anstatt den Aufwärtstrend fortzusetzen (als Folge von Bevölkerungswachstum, der allgemeinen Konjunktur und der Entwicklung der Grundstoffindustrien im Besonderen). Es ist das Ziel der australischen Regierung, bis 2020 ist eine Reduktion der Emissionen um 5% unter dem Niveau des Jahres 2000 zu erreichen und dieses Ziel auf bis zu 15 bzw. 25% zu erhöhen, je nachdem wie sich die Verpflichtungen anderer Länder und die Fortschritte bei den internationalen Klimaverhandlungen entwickeln. Dieses Minderungsziel führt dann zu erheblichen Käufen internationaler Emissionsrechte, welche bei einem Reduktionsziel von 5%, vom Finanzministerium auf 94 Mio Tonnen pro Jahr bis zum Jahre 2020 geschätzt werden (siehe Abbildung). Dies entspricht fast der durchschnittlichen jährlichen Nachfrage durch die EU ETS in den Jahren 2008-20, die auf insgesamt 1,3 Mrd Tonnen in diesem Zeitraum geschätzt wird.

Allerdings unterliegt diese Zahl einer Reihe von starken Vorbehalten: Erstens zeigt die Entwicklung bei der Preispolitik für Umweltverschmutzung, dass die Ex-ante-Analyse in der Regel Vermeidungsreaktionen unterschätzt. Zweitens wird das Wirtschaftswachstum wahrscheinlich niedriger ausfallen als zunächst angenommen. Drittens lagen Australiens Emissionen in der Kyoto-Periode 2008-12 unterhalb des Reduktionsziels, sodass die dadurch entstandenen überzähligen Emissionsrechte den Kauf von künftigen interna-

tionalen Zertifikaten verringern werden. Viertens können die Emissionen auf nationaler Ebene nicht eins-zu-eins auf Emissionen im Rahmen des Begrenzungsmodells übertragen werden. Fünftens werden sich die Preisniveaus auf nationaler und internationaler Ebene von denen unterscheiden, die das Finanzministerium in seiner Modellanalyse angenommen hat.

Die gesamten Auswirkungen auf die voraussichtlichen Käufe Australiens an den internationalen Märkten sind schwer zu quantifizieren, aber wahrscheinlich wird die Nachfrage geringer sein als die 94 Mio t, die das australische Finanzministerium errechnet hat – aber möglicherweise wird die Nachfrage darüber liegen, wenn ein ehrgeizigeres Ziel vereinbart wird.

Politische Unsicherheiten

Allerdings ist die größte Unsicherheit politisch begründet. Die Klimapolitik wird in Australien nicht parteiübergreifend getragen. Im Gegenteil, die Kohlenstoff-Besteuerung war Gegenstand eines erbitterten politischen Kampfes und spielte in den letzten Jahren eine Rolle bei den Rücktritten mehrerer Ministerpräsidenten und Oppositionsführer. Der Führer der Liberalen (konservativen) Partei, die derzeit in der Opposition ist, war strikt gegen eine Kohlenstoff-Besteuerung und hat versprochen diese wieder aufzuheben, wenn die Partei wieder an der Macht ist. Ende 2013 wird wieder gewählt, und nach heutiger Einschätzung könnte es einen Regierungswechsel geben. Die Aufhebung dieser Regelung müsste zwar erhebliche verfahrensrechtliche, praktische und politische Hürden überwinden, liegt aber im Rahmen des Möglichen. Die Opposition unterstützt zwar Australiens 5% Reduktionsziel, will dieses aber ohne steuerliche Instrumente erreichen.

Die hier vorgestellten Analysen deuten darauf hin, dass Australien ein bedeutender Käufer von CERs und ERUs werden könnte. Aber bei der aktuell vorhandenen politischen Unsicherheit ist Australiens tatsächliche Position auf den internationalen Emissionshandelsmärkten nicht mit Gewissheit einzuschätzen.

JIKO Bericht

Vorreiter China?

Ehrgeizige Planungen für ein Emissionshandelssystem in der Volksrepublik

von Angelika Smuda, BMU



Angelika Smuda

ist im Bundesumweltministerium im Referat für Emissionshandel und Rechtsangelegenheiten Klimaschutz (KI 1 2) tätig. Ihr Schwerpunkt ist die internationale und bilaterale Zusammenarbeit zum Thema Emissionshandel.

Auf der Carbon Expo 2012 fand eine Veranstaltung statt mit dem Titel „Neue Vorreiterrolle des Asien-Pazifik-Raums? Aussichten und Entwicklungen bei der Entwicklung von Emissionshandelssystemen“. Dies ist einer von vielen Indizien dafür, wie sich der geographische Schwerpunkt für den Einsatz des Instruments „Emissionshandel“ zur Verminderung von Treibhausgasemissionen in den letzten Jahren verschoben hat. Nicht nur bezogen auf seine Treibhausgasemissionen ist China in dieser Region sicherlich der gewichtigste Akteur. JIKO Info stellt die Planungen in der Volksrepublik vor.

Bei der Klimakonferenz in Kopenhagen hat China angekündigt, die Treibhausgasintensität pro BIP-Einheit bis 2020 um 40 bis 45 % bezogen auf den Ausstoß in 2005 zu verringern. Dieses Ziel hat China auch in seinen nationalen Programmen verankert und im fünften 12-Jahresplan für die Zeit von 2011 bis 2015 weitere ehrgeizige Ziele unter anderem bezogen auf die Energieintensität (-16 % bis 2015) und die Treibhausgasintensität (-17% bis 2015) beschlossen.¹⁾

Um diese Ziele zu erreichen, soll u. a. schrittweise der Handel mit Treibhausgasemissionen eingeführt werden. Der erste Schritt in diese Richtung ist die Etablierung von regionalen Pilotssystemen in den Provinzen Guangdong und Hubei sowie in den Stadtstaaten Peking, Tianjin, Chongqing, Shanghai und Shenzhen. Dahinter steht eine in China übliche Vorgehensweise, Konzepte erst pilotmäßig in einzelnen Regionen zu erproben, bevor sie auf nationaler Ebene eingeführt werden. Der bisherige Zeitplan sieht vor, dass der Emissionshandel in den Pilotregionen bereits 2013

beginnt und 2015 auf nationaler Ebene ausgeweitet werden soll.

Dieser Zeitplan ist äußerst ehrgeizig und es kann davon ausgegangen werden, dass er nur teilweise eingehalten werden kann. Bei der Reise einer BMU-Delegation durch einige chinesische Pilotregionen Anfang März dieses Jahres konnten wir uns davon überzeugen, dass in den Regionen mit Hochdruck an der Gestaltung der Emissionshandelssysteme gearbeitet wird. Die zuständigen Experten haben das europäische Emissionshandelssystem mit seinen Erfolgen und Misserfolgen genau studiert. Neben einem detaillierten Wissen über technische Details gibt es jedoch gleichzeitig noch wenig Erfahrung mit marktbasierter Politikinstrumenten. Ähnlich wie in Deutschland vor der Einführung des Emissionshandels sind lokale Verwaltungen und Unternehmen mehr vertraut mit einer Politik, die mit der Vorgabe von technischen Standards, Verboten und Kontrollen arbeitet als mit einem Mengen steuernden Instrument, dass die Preisfindung und Strategie zur Emissionsreduktion dem Markt und den einzelnen Unternehmen überlässt.

Die zuständige nationale Behörde – die staatliche Planungskommission (NDRC) - hat bewusst keine näheren Vorgaben zur Gestaltung der Pilotssysteme gemacht und erwartet, dass erst einmal unterschiedliche Systeme entwickelt werden, die auch in einem gewissen Wettbewerb zueinander stehen. Auf der Grundlage der erfolgreichsten Systeme will sie dann das Konzept für die nationale Umsetzung entwickeln.

Da die unterschiedlichen Regionen eine große Bandbreite in ihrer Wirtschaftsstruktur aufwei-

1) INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL, THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 22.11.2011: "China's Policies and Actions for Addressing Climate Change"

JIKO Bericht

Vorreiter China?

Ehrgeizige Planungen für ein Emissionshandelssystem in der Volksrepublik



Auf dem Weg zur Low Carbon Economy: Chinas Klimaschutzpläne sind ehrgeizig. Ob der Plan aufgeht, wird nicht zuletzt durch das Zusammenspiel aus Zentralregierung und Provinzen entschieden.

Foto: Mi Wenju / UNFCCC Photo Contest

sen – von der durch emissionsintensive Schwerindustrie dominierten Provinz Hubei bis zur hochmodernen von Dienstleistern und Hochtechnologieanbietern geprägten Sonderwirtschaftszone Shenzhen – werden die resultierenden Emissionshandelssysteme dies auch in ihrer Ausgestaltung widerspiegeln. Dies betrifft vor allem die emissionshandlungspflichtigen Sektoren. Während z. B. in Guangdong und Hubei Energieerzeuger und Industriebetriebe naheliegende Sektoren sind, erwägen die Stadtstaaten zum Teil die Einbeziehung von großen Energieverbrauchern ähnlich wie im städtischen Emissionshandelssystem in Tokyo.

Eine politisch brisante Frage ist die Festlegung der Emissionsobergrenze - des „Caps“. Die nationalen Ziele sowohl zu Treibhausgasintensität als auch zu Energieeffizienz wurden auf die Provinzen unter Berücksichtigung ihres Entwicklungsstandes heruntergebrochen. Damit haben die Regionen zwar eine Zielgröße, müssen sich nun aber entscheiden, ob sie diese in eine absolute Emissionsobergrenze umrechnen, was von der NDRC empfohlen wurde²⁾, oder ob sie bei einem Intensitätsziel bleiben. Peking, Guangdong und Shenzhen haben sich bereits dazu entschieden, ein absolutes Cap zu setzen. Die Zuteilung der Zertifikate wird höchstwahrscheinlich in allen Regionen erst einmal auf historischen Emissionen

beruhen und zum größten Teil kostenlos sein. Shenzhen z. B. plant, von Anfang an einen Teil seiner Zertifikate auch zu auktionieren.

Fast alle Regionen planen in irgendeiner Form „Offsetting“ durch Zertifikate aus Klimaschutzprojekten zu erlauben. Dazu wurde im Mai von der NDRC ein nationales Regelwerk angekündigt. Dieses ist auch zur Regelung von freiwilligen Kompensationsprojekten vorgesehen und wird von der NDRC schon seit drei Jahren angekündigt. Natürlich wird China hier auf seine umfangreichen Erfahrungen mit dem CDM zurückgreifen und die Genehmigung der Projekte vom Klimasekretariat der Vereinten Nationen zur NDRC verlagern – die Zertifikate werden dann CCER – „chinese CER“ genannt. Hier bieten sich vor allem CDM-Projekte an, die von der NDRC bereits genehmigt wurden, den Genehmigungsprozess beim Klimasekretariat in Bonn wahrscheinlich aber nicht mehr bis Ende 2012 abschließen können. Damit können sie ihre Zertifikate nicht an Teilnehmer des europäischen Emissionshandelssystems verkaufen.

Im freiwilligen Markt können auch Zertifikate verwendet werden, die von der NDRC genehmigt, jedoch nicht beim Klimasekretariat registriert wurden. Gleichzeitig ist es den Regionen auch erlaubt, eigene „Offsetting“-Regeln aufzustellen

2) Point Carbon, 13.01.2012: „China tells pilot ETS regions to set absolute CO₂ caps“

JIKO Bericht

Vorreiter China?

Ehrgeizige Planungen für ein Emissionshandelssystem in der Volksrepublik

und lokale Projekttypen zu schaffen. Es ist jedoch fraglich, ob die Regionen davon Gebrauch machen werden, da sie bisher nicht wissen, ob Zertifikate aus diesen Projekten später in einem nationalen System anerkannt würden.³⁾

Neben dem knappen Zeitplan ist die größte Herausforderung für die regionalen Behörden die unvollständige Datengrundlage. Einige Regionen führen in diesem Jahr noch Erhebungen durch, um ihre Datenbasis zu verbessern. Auch Deutschland musste den Einstieg in den Emissionshandel 2005 mit einer nicht hinreichend detaillierten Da-

tenbasis bewältigen. Damit China von diesen und anderen deutschen Erfahrungen mit der Einführung des Emissionshandels profitieren kann, unterstützt das BMU China auf nationaler und regionaler Ebene mit dem Projekt „CapacityBuilding für den Aufbau von Emissionshandelssystemen (ETS) in China“. Das Projekt wird von der GIZ in Peking im Zeitraum 2012 bis 2016 durchgeführt. Wenn es China gelingt, die dargestellten Herausforderungen zu meistern, könnte dies ein entscheidender Schritt in Richtung eines weltweiten Kohlenstoffmarktes sein.

3) Point Carbon, 10.05.2012: „China readies rules for domestic CO₂ offset markets“

JIKO Bericht

Klimagesetzgebung in Mexiko

Auf dem Weg zu einem nationalen Emissionshandelssystem

Mexiko gehörte in den letzten Jahren zu den Ländern mit der ambitioniertesten Klimapolitik. Bereits im Jahr 2007 hat Mexiko seine „Nationale Strategie zum Klimawandel“ (Estrategia Nacional de Cambio Climático, ENAC) eingeführt. Maßnahmen zur Emissionsreduktion sowie für die Anpassung an den Klimawandel wurden in Mexikos „Speziellem Programm für Klimawandel 2009-2012“ (Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, PECC) ermittelt. Das PECC zielt darauf ab, bis 2012 51 Millionen t CO₂eq pro Jahr im Vergleich zu einer business as usual (BAU)-Entwicklung zu reduzieren. Jüngst hat Mexiko nun seine Klimagesetzgebung festgelegt, die auch rechtsverbindliche Emissionsreduktionsziele beinhaltet.

Das „Allgemeine Gesetz zum Klimawandel“ (Ley General de Cambio Climático) wurde im April 2012 verabschiedet. Dieses Gesetz schreibt rechtsverbindlich Emissionsreduktionsziele fest, die in Kopenhagen und Cancún zugesagt worden waren. Unter der Bedingung, finanzielle und technologische Unterstützung von Industriestaaten zu erhalten, hat sich Mexiko dazu verpflichtet, seine Emissionen bis zum Jahr 2020 um 30% im

Vergleich zu BAU-Projektionen und bis zum Jahr 2050 um 50% im Vergleich zu den Emissionen aus dem Jahr 2000 zu reduzieren. Darüber hinaus richtet das Gesetz ein nationales Register und Regeln für das Messen, Berichten und Verifizieren von Emissionen sowie eine Interministerielle Kommission für Klimawandel und einen Klimafonds ein. Damit sind wichtige Eckpfeiler der mexikanischen Klimapolitik gesetzt.

Auch für den Kohlenstoffmarkt ist Mexikos Allgemeines Gesetz zum Klimawandel hochinteressant, da es die Grundlagen für ein freiwilliges nationales Emissionshandelssystem in Mexiko legt. Dieses System kann sowohl internationale Transaktionen mit Emissionshandelssystemen anderer Länder beinhalten als auch Zertifikate, die auf dem internationalen Kohlenstoffmarkt eingesetzt werden können, wie dies beispielsweise bei Offsets der Fall ist. Emissionsreduktionen müssen messbar, berichtbar und verifizierbar sein. Details im Bezug auf Anwendungsbereich, einen Zeitplan oder sonstige Elemente des Emissionshandelssystems wie etwa Optionen für Offsetting sind in dem Gesetz nicht enthalten.

Die Schritte, die zu einem gemeinsamen nationalen Emissionshandelssystem in Mexiko führen, sind bereits in Mexikos Nationaler Strategie zum Klimawandel identifiziert worden. Dazu zählen unter anderem das Zusammenführen und Ausweiten verschiedener bestehender Emissionserfassungs- und -handelssysteme, wie z.B. des virtuellen Emissionshandelssystems des staatlichen Mineralölkonzerns Mexikos (Petróleos Mexicanos, PEMEX) und dem freiwilligen THG-Bilanzierungs- und Berichtssystem, welches das mexikanische Umweltministerium (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT) vorantreibt. Die einzelnen Sektoren sollen dann ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit entsprechend allmählich eingegliedert werden. In einem letzten Schritt sieht die ENAC vor, das mexikanische cap and trade-System mit anderen internationalen Emissionshandelssystemen zu verknüpfen.

Die Umsetzung der ersten Schritte hat bereits begonnen. Ein Darlehen über 350.000 USD, das Mexiko über die „Partnership for Market Readiness“ (PMR) der Weltbank erhalten hat, fördert die Bemühungen, nationale Kapazitäten für die Entwicklung eines Kohlenstoffmarktes aufzubauen. Die PMR bringt Entwicklungs- und Schwellenländer an einen Tisch um sich über Lernerfahrungen und nachahmenswerte Beispiele auszutauschen. Darüber hinaus soll die market readiness sowie die Verwendung neuer und innovativer marktbasierter Instrumente zur verstärkten Emissionsvermeidung durch die Bereitstellung von Darlehen und die Durchführung von Pilotprojekten zu Marktmechanismen erhöht werden. In Mexiko liegt der Fokus der PMR auf der Schaffung eines Registers/Trackingsystems für Emissionsreduktionen sowie die Entwicklung und Umsetzung von credited Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs), vgl. JIKO Info 01/2011.

Mexikos Allgemeines Gesetz zum Klimawandel konsolidiert die institutionellen Strukturen des Landes im Bereich der Klimapolitik und ist für die internationalen Bemühungen im Kampf gegen den Klimawandel ein bedeutender Schritt vorwärts. In seiner Ambitioniertheit kann Mexiko anderen Ländern als Vorbild in der Klimapolitik dienen. Es wird erwartet, dass Mexikos Klimagesetzgebung auch nach dem Präsidentenwechsel Anfang Juli fortbestehen wird.

HWH

Find out more about the Partnership for Market Readiness at :

<http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=PMR&ItemID=61218&FID=61218>

Glossar / Abkürzungen

Alle CDM/JI-spezifischen Fachbegriffe und Abkürzungen werden im Glossar des JIKO-Internetportals ausführlich erläutert. Sie finden es online unter www.jiko-bmu.de/75

Impressum

Herausgeber:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal

Verantwortlich für den Inhalt:

Christof Arens, Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Tel. 0202 - 2492 - 170

Redaktion:

Christof Arens (CHA)
Thomas Forth (TF)
Wolfgang Sterk (WSt)
Timon Wehnert (TWe)
Hanna Wang-Helmreich (HWH)

Bezug:

JIKO Info wird ausschließlich elektronisch versandt. Die Aufnahme in den Verteiler ist kostenlos.

Bezugsadresse im Internet:

www.jiko-bmu.de

Layout:

www.SelbachDesign.de

JIKO Info informiert

über aktuelle Entwicklungen im Politikfeld „projektbasierte Mechanismen in Deutschland“.

Der Newsletter wird im Rahmen des Projektes „Joint Implementation & Clean Development Mechanism: JIKO“ am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH erstellt (www.wupperinst.org/jiko).

Die Redaktion arbeitet unabhängig von der JI-Koordinierungsstelle im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (JIKO).

JIKO Info erscheint vierteljährlich und in Sonderausgaben.