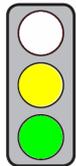


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Treibhausgasemissionen von Stromerzeugern und großen Industrieanlagen sollen bis 2020 im Vergleich zu 2005 um 21% sinken. Dafür wird der Kreis genehmigungspflichtiger Emissionen erweitert. Dies erhöht die Zahl der Unternehmen, die am Handel mit Emissionsrechten teilnehmen.

Betroffene: Energieversorgungsunternehmen, energieintensive Industrien (z.B. Roheisen- und Stahlindustrie, Raffinerien, Zement-, Kalk-, Chemie- und Glasindustrie).



Pro: Ein möglichst umfassender Handel mit Emissionsrechten ist der beste Weg, um Emissionen von Treibhausgasen effizient und auf marktkonforme Weise zu verringern.

Contra: (1) Die Pflicht, Zertifikate für die Emission von Treibhausgasen zu erwerben, erhöht die Kosten der industriellen Produktion in der EU.

(2) Die Erlöse der Versteigerung von Zertifikaten sollten frei verwendbar sein.

Änderungsbedarf: Verzicht auf eine Zweckbindung von Versteigerungserlösen.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2008) 16** vom 23. Januar 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks **Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten**

Kurzdarstellung

[Alle Artikelangaben beziehen sich auf die zu ändernde Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG.]

► Grundsätze des Emissionshandels in der EU

- Der Ausstoß von Treibhausgasen aus großen Industrieanlagen ist genehmigungspflichtig (Art. 4). Eine Genehmigung darf nur unter der Auflage erteilt werden, dass der Betreiber der Anlage für die von ihm geplanten Emissionen von Treibhausgasen Zertifikate erwirbt und diese nach Emissionsausstoß zurückgibt. Danach werden die Zertifikate gelöscht (Art. 6 Abs. 2 lit. e in Verbindung mit Art. 12 Abs. 3).
- Für den Ausstoß folgender Treibhausgase sind Zertifikate erforderlich: Kohlendioxid (CO₂), Distickoxid (Lachgas, N₂O) und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFKW) (Art. 2; geänderte Anhänge I und II).
- Die Mitgliedstaaten legen für jede Tonne Treibhausgase, die ohne Genehmigung emittiert wurde, eine Sanktion in Höhe von 100 € fest (Art. 16 Abs. 1).
- Besitzer von Emissionszertifikaten können diese an beliebige Personen innerhalb der EU verkaufen (Art. 12). Seit dem 1. Januar 2005 existiert ein europäisches System zum Handel mit Zertifikaten über Rechte zur Emission von Treibhausgasen (EU-EHS). Der erste Handelszeitraum dauerte bis Ende 2007. Die zweite Handelsperiode umfasst die Jahre 2008 bis 2012, die dritte die Jahre 2013 bis 2020.

► Menge der Emissionszertifikate

- Die Kommission legt ab 2013 die Menge der Zertifikate, die für die EU vergeben werden, fest (geänderter Art. 9). Ein Zertifikat gibt dem Inhaber das Recht zur Emission von einer Tonne Kohlendioxid (CO₂) oder einem anderen Treibhausgas mit gleichem Erderwärmungseffekt (Art. 3 lit. a und j).
- Bis 2020 sollen die dem Zertifikatehandel unterliegenden Emissionen in der EU gegenüber dem Stand von 2005 um 21% sinken. Die Menge der Zertifikate wird dazu linear verringert (geänderter Art. 9).

► Zertifikatepflichtige Anlagen und Wirtschaftssektoren

- Der Verpflichtung, für den Ausstoß von Treibhausgasen Zertifikate zu erwerben, unterliegen Anlagen der Strom- und Wärmeversorgung, der Metallerzeugung und -verarbeitung, der mineralverarbeitenden Industrie, der Zellstoff- und Papierherstellung und der chemischen Industrie sowie Anlagen zur Abscheidung und unterirdischen Speicherung von CO₂ (geänderter Anhang I).
- Die Mitgliedstaaten dürfen Feuerungsanlagen mit jährlichen CO₂-Emissionen unter 10.000 Tonnen vom EU-EHS ausnehmen. Dafür müssen aber Maßnahmen z.B. steuerlicher Art ergriffen werden, die einen vergleichbaren Beitrag zur Emissionsminderung leisten (geänderter Art. 27).

► Zuteilung kostenloser Zertifikate

- Anlagenbetreiber in Sektoren, bei denen ein hohes Risiko besteht, dass die Kosten für Emissionszertifikate zur Verlagerung von Industrieanlagen in Nicht-EU-Staaten führen, bekommen ab 2013 bis zu 100% der erforderlichen Zertifikate kostenlos zugeteilt (neuer Art. 10a Abs. 8). Die Kommission bestimmt bis Mitte 2010 diese Sektoren (neuer Art. 10a Abs. 9).

- Anlagenbetreiber in anderen Sektoren sowie Luftverkehrsunternehmen bekommen im Jahr 2013 80% der Zertifikate kostenlos zugeteilt. Dieser Anteil wird bis 2020 auf Null reduziert (neuer Art. 10a Abs. 7).
- Die Kommission kann bis spätestens Mitte 2011 Anpassungen vorschlagen, um eine angemessene Ausstattung der energieintensiven Sektoren mit kostenlosen Zertifikaten zu erreichen (neuer Art. 10b).
- Für Stromerzeuger gibt es ab 2013 keine kostenlose Zertifikatezuteilung mehr (neuer Art. 10a Abs. 1).
- Die Kommission kann eine einheitliche Zuteilungsmethode für kostenlose Zertifikate festlegen, wenn ein Ausschuss nationaler Experten zustimmt und weder der Rat noch das Europäische Parlament widersprechen (sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle; neuer Art. 10a Abs. 1).

► **Versteigerung von Zertifikaten**

- Ab 2013 müssen die Mitgliedstaaten sämtliche Zertifikate, die nicht kostenfrei zugeteilt werden, versteigern (geänderter Art. 10 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten müssen die Versteigerungen offen und diskriminierungsfrei durchführen (geänderter Art. 10 Abs. 5).
- Die Versteigerungserlöse fließen den Mitgliedstaaten zu. Sie müssen mindestens zu 20% in Klimaschutzmaßnahmen investiert werden (geänderter Art. 10 Abs. 3).

► **Verteilung der zu versteigernden Zertifikate auf die Mitgliedstaaten**

- 90% der zu versteigernden Zertifikate werden auf alle Mitgliedstaaten entsprechend ihren Anteilen an den Gesamtemissionen der EU im Jahr 2005 verteilt (geänderter Art. 10 Abs. 2 lit. a i.V.m. Anhang IIa).
- 10% der zu versteigernden Zertifikate erhalten 19 von der Kommission ausgewählte Mitgliedstaaten „mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und guten Wachstumschancen“ nach einem von ihr festgelegten Schlüssel (geänderter Art. 10 Abs. 2 lit. b und Anhang II; Begründungserwägung Nr. 14).

► **Gutschriften für Klimaschutzprojekte**

- Mitgliedstaaten und Unternehmen, die dem EU-EHS unterfallen, können Klimaschutzprojekte in Nicht-EU-Staaten finanzieren und erhalten hierfür Emissionsgutschriften. Solche Gutschriften dürfen im Rahmen des EU-EHS wie Zertifikate verwendet werden (neuer Art. 24a Abs. 1).
- Mitgliedstaaten und Unternehmen können auch Klimaschutzprojekte innerhalb der EU in Sektoren fördern, die nicht vom Emissionshandel abgedeckt sind, und hierfür Emissionsgutschriften bekommen. Für die Einbeziehung dieser sog. „Offsets“ in das EU-EHS legt die Kommission EU-weit gültige Regeln fest (neuer Art. 24a Abs. 2).

► **Anpassung nach Abschluss eines Kyoto-Nachfolgeabkommens**

- Die EU wird ihre Treibhausgasemissionen im Falle des Abschlusses eines Kyoto-Nachfolgeabkommens insgesamt um 30 % statt um 20 % reduzieren.
- Zusätzliche Anstrengungen, die sich hieraus für das EU-EHS ergeben, können bis zur Hälfte über Gutschriften aus Klimaschutzprojekten in Nicht-EU-Staaten erbracht werden (geänderter Art. 28 Abs. 3).

Änderung zum Status quo

- Statt bisher 27 nationaler Obergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen besteht künftig nur noch eine einzige EU-weit geltende Obergrenze.
- Ab 2013 gibt es keine nationalen Zuteilungspläne mehr. Damit entscheiden nicht mehr die Mitgliedstaaten über die Kriterien, die eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten rechtfertigen, sondern die EU.
- Das EU-EHS wird auf weitere Industrien (insbesondere die chemische Industrie, die Herstellung und Verarbeitung von Aluminium, Eisen- und Nichteisenmetallen und Gips) sowie die Luftfahrt ausgedehnt.
- Das EU-EHS erfasste bislang ausschließlich Emissionen von Kohlendioxid. Nun wird es auf weitere Treibhausgase (Distickoxid und PFKW) ausgedehnt.
- Ausgewählten Mitgliedstaaten werden zusätzliche Zertifikate zugewiesen.
- Die Mitgliedstaaten dürfen kleine Anlagen aus dem Anwendungsbereich des EU-EHS herausnehmen. Bisher waren auch sie vom EU-EHS erfasst.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission verwendet eine formelhafte Begründung, die lediglich den Wortlaut von Art. 5 EGV wiedergibt (Begründungserwägung Nr. 40).

Positionen der EU-Organe

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat/Europäischer Rat

Der Europäische Rat vom 13./14.03.08 hat die Kommission aufgefordert, die Sektoren, denen Zertifikate kostenlos zugeteilt werden, nicht erst 2010, sondern bis Mitte 2008 verbindlich festzulegen. Die entsprechend überarbeitete Richtlinie soll bis Anfang 2009 durch Rat und Parlament verabschiedet werden. Der Europäische Rat bekräftigte, dass die kostenlose Zuteilung entfallen soll, sobald ein internationales Klimaschutzabkommen geschlossen wird.

Stand der Gesetzgebung

23.01.08 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Rat und Europäisches Parlament, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend); Internationaler Handel; Wirtschaft; Industrie, Forschung und Energie; Regionale Entwicklung
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend); Wirtschaft; Verkehr; EU-Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Über den Handel mit Emissionsrechten lässt sich das quantitative Reduktionsziel der EU für Treibhausgas-Emissionen präzise erreichen. **Die vorgeschlagene Einbeziehung weiterer Wirtschaftssektoren in den Handel mit Emissionsrechten ist daher zu begrüßen.**

Positiv ist ferner, **dass der Umfang der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten verringert werden soll.** Dadurch werden Wettbewerbsverzerrungen zwischen Sektoren in der EU abgebaut. Außerdem werden Gewinnmitnahmen („windfall profits“) der von kostenlosen Zuteilungen begünstigten Unternehmen vermieden, die sich aus der Verkaufbarkeit nicht benötigter Zertifikate ergeben. Die Aussicht auf solche Gewinnmitnahmen setzt für diese Unternehmen den Fehlanreiz, einen überhöhten Bedarf an kostenlosen Zertifikaten anzumelden. Ob ein Unternehmen die kostenlos zugeteilten Zertifikate wirklich braucht, lässt sich nicht erkennen, weil es nicht offen legen muss, wie groß seine Zahlungsbereitschaft für diese Zertifikate wäre.

Der für 10% der zu versteigernden **Zertifikate gewählte Verteilungsmodus ist willkürlich.** Es besteht nämlich kein gesicherter Zusammenhang zwischen „niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und guten Wachstumschancen“. Ferner ist kaum begründbar, dass auch Staaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen wie Schweden und Luxemburg zusätzliche Zertifikate bekommen sollen. Die Zertifikate sollten komplett entweder nach historischen Emissionen verteilt werden oder so, dass jedem Staat dieselben Pro-Kopf-Emissionen zustehen. Die **Zweckbindung von mindestens 20% der Versteigerungseinkünfte** für Klimaschutzprojekte **ist abzulehnen, weil sie** politische **Spielräume für die Vergabe von Subventionen eröffnet.** Vorzuziehen ist der in der ökonomischen Literatur diskutierte Ansatz, wonach die nationalen Versteigerungserlöse auf alle Bürger verteilt und von deren Einkommensteuerschuld abgezogen werden sollten (sog. „cap and share“-Modell). Damit würden zusätzliche Staatseinnahmen direkt und unbürokratisch an die Bürger zurückgegeben.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die vorgesehene Einbeziehung weiterer Treibhausgase und Wirtschaftssektoren in den Handel mit Emissionsrechten steigert dessen Effizienz. Denn dann kann die **Vermeidung von Treibhausgasemissionen in denjenigen Branchen und bei denjenigen Gasen** stattfinden, **wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist.** **Gutschriften für Klimaschutzprojekte außerhalb der EU** führen diesen Ansatz konsequent fort und **sind** darum **zu begrüßen.** Allerdings wäre es sinnvoller, gerade im Falle eines internationalen Klimaschutzabkommens keine mengenmäßige Begrenzung für die Anrechnung von Gutschriften aus Nicht-EU-Staaten vorzunehmen und es dem Markt zu überlassen, wo Treibhausgase reduziert werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Auf Wachstum und Beschäftigung bei den Produzenten von Energie aus erneuerbaren Quellen und Atomenergie wird sich die Richtlinie positiv auswirken, da bei deren Produktionsprozessen wenig Treibhausgase

anfallen. Insofern trägt die Richtlinie dazu bei, Kostennachteile dieser Produzenten gegenüber jenen konventioneller Energien zu verringern.

Die Pflicht, Zertifikate für Treibhausgas-Emissionen zu erwerben, erhöht jedoch die Kosten der industriellen Produktion in der EU. Dies **wirkt sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus**. Dieser Effekt ist in den Branchen am größten, die große Mengen an Treibhausgasen ausstoßen und dem globalen Wettbewerb ausgesetzt sind. In diesen Branchen erfahren **europäische Unternehmen** in dem Maß, wie sie Emissionsrechte kaufen müssen, gegenüber ihren außereuropäischen Konkurrenten erhebliche, nicht kompensierbare Wettbewerbsnachteile. Sie **verlieren Marktanteile und stehen gegebenenfalls vor der Wahl, die Produktion ins Ausland zu verlagern oder ganz einzustellen**. Dies verschärft den Wachstums- und Beschäftigungsrückgang in der EU. Hinzu kommt: **Auch das klimapolitische Ziel wird verfehlt, wenn** infolge der Abwanderung europäischer Produktionen **mehr Treibhausgase in anderen Teilen der Welt emittiert werden**.

Beides lässt sich nur verhindern, indem – wie es die Richtlinie in Form der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten vorsieht – die Treibhausgas-Emittenten, deren Abwanderung oder Schließung droht, von den Kosten des Klimaschutzes ausgenommen werden. Dadurch jedoch steigen mittelbar die Kosten des Klimaschutzes für die Unternehmen anderer Branchen, was dort zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen führt. Die vorgesehene Ausnahmebestimmung verdeutlicht das **Dilemma der EU-Klimapolitik: Eine effiziente, umfassende Schaffung von Anreizen zur Verringerung von Emissionen** einerseits **und die Sicherung von Wachstum und Beschäftigung** in Schlüsselbranchen andererseits **sind unvereinbar, solange es keinen weltweiten Konsens über Mechanismen zur Reduzierung von Treibhausgasen gibt**.

Folgen für die Standortqualität Europas

Der **Handel mit Emissionsrechten wirkt sich negativ auf Direktinvestitionen in energieintensive Industrien in der EU aus**, solange andere Wirtschaftsräume keine vergleichbaren Systeme einführen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU-Kompetenz ergibt sich aus Art. 175 EGV, der zu Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik berechtigt.

Subsidiarität

Wegen der grenzüberschreitenden Wirkungen des Klimawandels durch Treibhausgase ist EU-Handeln angezeigt.

Verhältnismäßigkeit

Ein umfassender Handel mit Emissionsrechten ist geeignet, das Ziel des Umweltschutzes kosteneffizient zu erreichen. Gleichzeitig sorgen die geplanten Ausnahmen für energieintensive Sektoren dafür, die Belastung der im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen so gering wie möglich zu halten. Die vorgesehenen Maßnahmen stehen daher zum Ziel des Umweltschutzes in einem angemessenen Verhältnis.

Die vorgesehene **Zweckbindung der Versteigerungserlöse** von Zertifikaten **greift jedoch zu sehr in die Freiheit der Mitgliedstaaten ein**.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (THEG) muss angepasst werden. Das Zuteilungsgesetz (ZuG) und die Zuteilungsverordnung (ZuV) werden ab 2013 wegfallen.

Alternatives Vorgehen

Der **Straßenverkehr** und die **Beheizung von Gebäuden sollten in den Emissionshandel einbezogen werden**. Raffinerien und Importeure sollten für die in Treibstoff und Wärmeträgern gebundenen CO₂-Emissionen Zertifikate erwerben müssen (sog. „Upstream-Emissionshandel“).

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Kommt es 2009 zum Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens, wird die EU ihr Ziel zur Verringerung von Treibhausgasen erhöhen (30% statt 20%).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Erweiterung des Handels mit Emissionsrechten ist das beste verfügbare Mittel, um Treibhausgasemissionen effizient und auf marktkonforme Weise zu verringern. Die Mitgliedstaaten sollten aber über die Verwendung der Versteigerungserlöse frei entscheiden können. Die Verteilung von 10% der zu versteigernden Zertifikate auf die Mitgliedstaaten auf der Basis von Pro-Kopf-Einkommen und vermuteten Wachstumschancen ist willkürlich. Die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten an energieintensive Sektoren ist Ausdruck des Dilemmas, dass Klimaschutz in einzelnen Teilen der Welt auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit geht und daher ein globales Klimaschutzabkommen erforderlich ist.