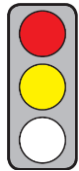


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Für die Sektoren, die dem EU-Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen, sollen ab 2021 die Emissionsvorschriften verschärft werden, um sie an das Treibhausgas-Reduktionsziel für 2030 anzupassen.

Betroffene: Alle dem ETS unterworfenen Unternehmen, sonstige stromintensive Unternehmen.



Pro: Durch die Anpassung der Benchmarkreduktion an die tatsächlichen Emissionen um 0,5% entsprechen die Anreize zur Emissionsreduktion eher den tatsächlich realisierbaren Möglichkeiten.

Contra: (1) Die Verschärfungen erhöhen das Risiko, dass Unternehmen wegen zusätzlicher Kosten aus der EU abwandern (Carbon Leakage). Dies schadet der Volkswirtschaft, ohne dem Klima zu helfen. Die kostenlose Vergabe von Emissionsrechten sollte daher ausgeweitet werden.

(2) Im Zuge der Reform der ETS-Richtlinie hätten weitere Sektoren – insbesondere Straßenverkehr und Gebäudebeheizung – in das ETS einbezogen werden müssen.

(3) Die Ermächtigung der Kommission, mittels delegierten Rechtsakts die von der Richtlinie erfassten Treibhausgase zu bestimmen, verstößt gegen EU-Recht.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2015) 337 vom 15. Juli 2015 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG **zwecks Verbesserung** der Kosteneffizienz **von Emissionsminderungsmaßnahmen** und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien

Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben verweisen auf die ETS-Richtlinie (2003/87/EG) in der vorgeschlagenen Fassung.

► Hintergrund und Ziele

- Die EU hat sich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren (Art. 28; Europäischer Rat, [Schlussfolgerungen](#) vom 8./9. März 2007, Rn. 32).
- Der Europäische Rat hat 2014 für den Zeitraum 2021–2030 strengere Ziele für die Reduktion von THG-Emissionen festgelegt ([Schlussfolgerungen](#) vom 23./24. Oktober 2014, Rn. 2; s. [cepInput Nr. 2/2015](#)).
 - Das THG-Reduktionsziel bis 2030 beträgt
 - in allen Sektoren mindestens 40% gegenüber 1990,
 - in Nicht-ETS-Sektoren mindestens 30% gegenüber 2005 und
 - in ETS-Sektoren mindestens 43% gegenüber 2005.
 - Das „wichtigste Instrument“ zur THG-Reduktion ist das ETS (s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik](#)).
- Der vorliegende Vorschlag zur Änderung der ETS-Richtlinie (2003/87/EG) soll das ETS ab 2021 an das THG-Reduktionsziel für 2030 anpassen.

► Anwendungsbereich

- Das ETS umfasst auch ab 2021 (Art. 2 i.V.m. Anhang I)
- Kohlendioxid (CO₂) und weitere Treibhausgase (Art. 3 lit c i.V.m. Anhang II);
 - Anlagen zur Strom- und Wärmeherzeugung, zur Metallherzeugung und -verarbeitung, der mineralverarbeitenden Industrie, der Zellstoff- und Papierherstellung, der chemischen Industrie und zur Abscheidung und unterirdischen Speicherung von CO₂ (CCS) sowie den Luftverkehr.

► Funktionsweise des ETS

- Im Rahmen des ETS ist die EU-weite Gesamtmenge zulässiger THG-Emissionen begrenzt („Cap“, Art. 9). Unternehmen bestimmter Sektoren dürfen THG nur ausstoßen, wenn sie über entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) verfügen (Art. 12 Abs. 2a und 3). Ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoß einer Tonne CO₂ oder eines anderen THG mit gleichem Erderwärmungseffekt (Art. 3 lit. a und j i.V.m. Anhang II).
- Unternehmen müssen genau die Anzahl an Zertifikaten abgeben, die der Menge ihrer THG-Emissionen des Vorjahres entspricht (Art. 12 Abs. 2a und 3). Die Zertifikate
 - werden von den Mitgliedstaaten versteigert (Art. 10 Abs. 1) oder kostenlos zugeteilt (Art. 10a–10c),
 - sind handelbar und können auf eine beliebige Person in der EU übertragen werden (Art. 12 Abs. 1) und
 - sind seit 2013 unbegrenzt gültig (geänderter Art. 13).
- Die EU-weit zulässige Emissionsmenge („Cap“) wird jährlich um einen „linearen Reduktionsfaktor“ gesenkt (geänderter Art. 9). Dieser beträgt – statt derzeit 1,74% – ab 2021 2,2%, um das THG-Reduktionsziel bis 2030 zu erreichen.

► **Versteigerung von Zertifikaten**

Ab 2021 muss der Anteil der zu versteigernden Zertifikate 57% betragen (geänderter Art. 10 Abs. 1). 43% werden kostenlos zugeteilt.

► **Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten**

- Grundsätzlich erhalten alle Unternehmen, außer Stromerzeugern, einen Teil ihrer Zertifikate kostenlos (Art. 10a Abs. 1 und 3).
- 400 Mio. Zertifikate – bislang 300 Mio – werden für Demonstrationsanlagen für CCS und für innovative Erneuerbare-Energien-Technologie zur Verfügung gestellt („Innovationsfonds“; geänderter Art. 10a Abs. 8).

► **Verlagerung von THG-Emissionen („Carbon Leakage“)**

- Kostenlose Zertifikate erhalten insbesondere Unternehmen mit (Produktions-)Anlagen in energieintensiven Sektoren, die dem Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt sind (Art. 10b).
- Carbon Leakage ist die emissionskostenbedingte Abwanderung von Unternehmen (steilen) – v.a. in Form von Investitionsverlagerungen – aus der EU in Drittstaaten, woraus eine entsprechende Emissionsverlagerung resultiert.
- Bisher ist ein Sektor dem Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt, wenn die zusätzlichen Kosten des ETS die Produktionskosten um mindestens 5% erhöhen und die Handelsintensität 10% übersteigt oder nur eines der beiden Kriterien erfüllt ist, aber 30% übersteigt.
- Zukünftig ist ein Sektor genau dann dem Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt, wenn das Produkt aus seiner Handelsintensität und seiner Emissionsintensität größer als „0,2“ ist (geänderter Art. 10b Abs. 1). Dadurch erhalten künftig nur noch ca. 50 statt bisher ca. 170 Sektoren – das entspricht 97% aller Sektoren – kostenlose Zertifikate [SWD(2015) 135, S. 27].
 - Die Handelsintensität ist der Quotient aus der Summe der Importe aus und der Exporte in Drittstaaten einerseits und der Gesamtgröße des Marktes für den Europäischen Wirtschaftsraum andererseits.
 - Die Emissionsintensität entspricht den Emissionen in kg CO₂ dividiert durch die Bruttowertschöpfung.
- Wenn das Produkt aus Handels- und Emissionsintensität für einen Sektor „0,18“ beträgt, erhält dieser nur dann kostenlose Zertifikate, wenn eine Bewertung durchgeführt wurde (geänderter Art. 10b Abs. 2).
- Mitgliedstaaten können für Sektoren, die nicht dem ETS unterliegen, bei denen jedoch durch einen ETS-bedingten Strompreisanstieg ein Carbon-Leakage-Risiko besteht, einen Teil dieser Kosten finanziell ausgleichen („Strompreiskompensation“; geänderter Art. 10a Abs. 6).

► **Zuteilung der kostenlosen Zertifikate an die Anlagen**

Die Menge kostenloser Zertifikate, die den einzelnen Anlagen eines begünstigten Sektors zugeteilt werden, entspricht dem Produkt aus anlagenspezifischer „historischer Produktionsmenge“, sektorspezifischem „Benchmark“, sektorspezifischem „Carbon-Leakage-Faktor“ und „sektorübergreifendem Korrekturfaktor“ [SWD(2015) 135, S. 31].

- Die „historische Produktionsmenge“ einer Anlage ist ihre durchschnittliche Produktionsmenge
 - der Jahre 2005–2008 für den ETS-Zeitraum 2013–2020 [Beschluss (2011/278/EU) Art. 9],
 - der Jahre 2013–2017 für den ETS-Zeitraum 2021–2025 [SWD(2015) 135, S. 35],
 - der Jahre 2018–2022 für den ETS-Zeitraum 2026–2030 [SWD(2015) 135, S. 35].
- Der „Benchmark“ soll Anreize für die Reduktion von THG-Emissionen schaffen. Er richtet sich nach der durchschnittlichen Emissionsmenge der 10% effizientesten Anlagen eines Sektors in den Jahren 2007 und 2008 (geänderter Art. 10a Abs. 2).

Ab 2021 werden die Benchmarks reduziert (geänderter Art. 10a Abs. 2). Dies soll nach bislang unverbindlichen Plänen der Kommission in zwei Schritten – 2021 und 2026 – geschehen [SWD(2015) 135, S. 33-53 und S. 141 f.]. Grundlage für den Umfang der beiden Reduktionen sind die tatsächlichen Emissionen, die von den Betreibern erstmalig 2018 und dann alle 5 Jahre angegeben werden müssen: Liegt die durchschnittliche jährliche Emissionsreduktion eines Sektors (geänderte Art. 10a Abs. 2, Art. 11)

 - unter 0,5%, wird sein Benchmark um jährlich 0,5% reduziert, also 2021 um 7,5% und 2026 um 10%,
 - zwischen 0,5% und 1,5%, wird er um jährlich 1% reduziert, also 2021 um 15% und 2026 um 20%,
 - über 1,5%, wird er um jährlich 1,5% reduziert, also 2021 um 22,5% und 2026 um 30%.
- Der „Carbon-Leakage-Faktor“
 - beträgt für alle Sektoren mit Carbon-Leakage-Risiko „1“ (Art. 10 i.V.m. Art. 10b Abs. 1),
 - betrug für alle anderen Sektoren 2013 „0,8“ und wird seit 2014 jährlich so reduziert, dass er 2020 „0,3“ betragen wird; die derzeit noch vorgegebene weitere Reduktion auf „0“ bis 2027 wird gestrichen (geänderte Art. 10a Abs. 11 und Art. 10b Abs. 3).
- Der einheitliche „sektorübergreifende Korrekturfaktor“ wird so gesetzt, dass die Menge kostenloser Zertifikate einem Anteil von 43% der Gesamtmenge aller Zertifikate entspricht (Art. 10).

► **Unterstützung von Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen**

- Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Einkommen 2013 60% unter dem EU-Durchschnitt lag, können
 - Stromerzeugern kostenlose Zertifikate für die Modernisierung ihres Energiesektors zuteilen (geänderter Art. 10c),

- zur Unterstützung von Investitionen in die Modernisierung des Energiesystems und zur Verbesserung der Energieeffizienz von 2021 bis 2030 Mittel aus einem neu einzurichtenden „Modernisierungsfonds“ erhalten (neuer Art. 10d).

► Änderungen der Richtlinie durch die Kommission

- Die Kommission darf mit delegierten Rechtsakten (geänderter Art. 23 i.V.m. Art. 290 AEUV) insbesondere
 - den Katalog der vom ETS erfassten THG (Anhang II) ändern (geänderter Art. 22),
 - festlegen, welche Sektoren die Legaldefinition von Carbon-Leakage-Risiko erfüllen (geänderter Art. 10b Abs. 4),
 - den Modernisierungsfonds einrichten (neuer Art. 10d Abs. 7) und
 - die Regelungen zur Zertifikatevergabe für Demonstrationsanlagen ändern (geänderter Art. 10a Abs. 8).
- Die Kommission darf mit Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) insbesondere die Benchmarkreduktionen für die Zeit ab 2021 umsetzen (geänderter Art. 10a Abs. 2 i.V.m. neuer Art. 22a).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Das ETS ist ein bestehendes EU-Instrument, das nach 2020 fortgeführt wird. Da der Klimawandel ein grenzüberschreitendes Problem ist, kann es auf EU-Ebene besser angegangen werden als auf nationaler Ebene.

Politischer Kontext

Auf viele Änderungen an der ETS-Richtlinie hatte sich bereits der Europäische Rat 2014 verständigt, u.a. einen festen Anteil zu versteigernder Zertifikate, der nicht geringer als der heutige Anteil ist, und den neuen linearen Reduktionsfaktor. Im Dezember 2015 findet in Paris die UNFCCC-Klimaschutzkonferenz statt. Die Kommission hat in einer Mitteilung zu dieser Konferenz [COM(2015) 81; s. [cepAnalyse Nr. 10/2015](#)] das THG-Reduktionsziel bis 2030 – dem die vorliegende Änderung der ETS-Richtlinie (2003/87/EG) dienen soll – als den Beitrag der EU für ein weltweit verbindliches Klimaschutzübereinkommen angekündigt.

Stand der Gesetzgebung

15.07.2015 Annahme durch Kommission

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Mit dem ETS hat sich die EU für ein effizientes Instrument zur THG-Reduktion entschieden: Es gibt ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel vor und überlässt es den Marktakteuren herauszufinden, wo Reduktionen zu geringsten Kosten möglich sind.

Die EU sollte bei der Änderung der ETS-Richtlinie die Ergebnisse der UNFCCC-Klimakonferenz im Dezember 2015 berücksichtigen und zusätzliche THG-Reduktionen von einem konkreten und glaubwürdigen internationalen Konsens abhängig machen, um volkswirtschaftlichen Schaden von der EU abzuwenden. Da es beim Klimawandel auf die global emittierte THG-Gesamtmenge ankommt, kann das Klima nur global geschützt werden. Je mehr Staaten sich am Klimaschutz beteiligen, desto geringer ist die Gefahr von Carbon Leakage.

Die Möglichkeit für Sektoren, die dem Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt sind, auch ab 2021 Zertifikate kostenlos zu erhalten, ist zwingend notwendig, um eine Abwanderung von Unternehmen in Drittstaaten zu verhindern. **Der neue lineare Reduktionsfaktor von 2,2%, die Fixierung des zu versteigernden Anteils an Zertifikaten auf 57% und die Reduzierung der Benchmarks erhöhen allerdings das Carbon-Leakage-Risiko.** Denn Unternehmen, die diesem Risiko ausgesetzt sind, erhalten nun weniger kostenlose Zertifikate als bisher, wodurch ihre Kosten steigen. **Dies erhöht die Abwanderungsgefahr und schadet dadurch den EU-Volkswirtschaften, ohne dem Klima zu helfen. Abwanderungsgefährdete Unternehmen sollten deshalb ab 2021 einen größeren als den vorgesehenen Anteil ihrer benötigten Zertifikate kostenlos erhalten.** Al-

ternativ sollte die EU an alle Sektoren alle Zertifikate kostenlos vergeben. Denn für die Wirksamkeit und Effizienz des ETS spielt es keine Rolle, ob Zertifikate gekauft werden müssen oder kostenlos zugeteilt werden, da ungenutzte Zertifikate gewinnbringend verkauft werden können.

Die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, ETS-bedingte Strompreiserhöhungen in Nicht-ETS-Sektoren zu kompensieren, verringert zwar deren Innovationsanreize, verhindert jedoch die Abwanderung von Industrie in Staaten mit niedrigeren Stromkosten und ist daher positiv zu bewerten. Der Vorschlag, dass Mitgliedstaaten explizit nur einen Teil der Kosten ausgleichen dürfen, erhöht allerdings wiederum das Abwanderungsrisiko.

Die Unterstützung für Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, insbesondere die Einrichtung des Modernisierungsfonds, erhöht zwar den Verwaltungsaufwand. Allerdings erhöht sie die Wahrscheinlichkeit, dass das ETS auch von diesen Staaten unterstützt wird und als EU-weite Klimaschutzmaßnahme bestehen bleibt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Im Zuge der Reform der ETS-Richtlinie hätten weitere Sektoren – insbesondere Straßenverkehr und Gebäudebeheizung, die zusammen ca. 33% der THG-Emissionen in der EU verursachen – in das ETS einbezogen werden müssen. Dies würde die Effizienz des ETS deutlich erhöhen, da das Spektrum für die Entdeckung kostengünstiger Vermeidungspotenziale umso größer ist, je mehr Emittenten dem ETS unterworfen werden.

Durch die neue Definition des Carbon-Leakage-Risikos werden die tatsächlich dem Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzten Sektoren präziser erfasst. Die künftig nicht mehr begünstigten Sektoren erhalten derzeit weniger als 5% der kostenlosen Zertifikate.

Die pauschale Reduktion der Benchmarks verfehlt in einigen Sektoren das Ziel, Anreize zur Reduktion von THG-Emissionen zu schaffen. Vielmehr verursacht sie dort Kosten. Denn einige Anlagen – z.B. die der Kraft-Wärme-Kopplung – sind bereits technologisch soweit ausgereizt, dass ein effizienterer Betrieb nicht möglich ist.

Durch die Anpassung der Benchmarkreduktion an die tatsächlichen Emissionen eines Sektors um 0,5% entsprechen die Anreize zur Emissionsreduktion eher den tatsächlich realisierbaren Möglichkeiten. Die dadurch mögliche Verringerung der Absenkung mildert außerdem die durch die Benchmarkreduktion erhöhte Carbon-Leakage-Gefahr etwas ab.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Klimaschutzverpflichtungen erfordern Investitionen in Emissionsreduktionen. Dies wirkt sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus, da diese Investitionen einer produktiveren Verwendung nicht mehr im selben Umfang zur Verfügung stehen. Die Verringerung des Wirtschaftswachstums ist der Preis für die Vermeidung von Schäden durch den Klimawandel, die nicht quantifizierbar ist und als Nutzen den Wachstumseinbußen gegenübersteht. Eine effiziente Schaffung von Anreizen zur THG-Reduktion und die gleichzeitige Sicherung von Wachstum und Beschäftigung in Schlüsselbranchen sind unvereinbar, solange es kein weltweites Klimaschutzabkommen gibt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Der neue lineare Reduktionsfaktor und die daraus resultierende erneute Reduktion der THG-Menge ab 2021 führen zu einseitigen Kostenerhöhungen für die EU ohne spürbaren klimapolitischen Nutzen. Solange es kein weltweites Klimaschutzabkommen gibt, schaden einseitige Reduktionen der Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Ermächtigung der Kommission, mittels delegierten Rechtsakts (Art. 290 AEUV) die von der Richtlinie erfassten Treibhausgase (Art. 3 lit. c i.V.m. Anhang II) zu bestimmen, betrifft den Anwendungsbereich der Richtlinie und mithin wesentliche Regelungsinhalte. Da diese Regelung folglich keine „nicht wesentlichen Vorschrift“ (Art. 290 Abs. 1 AEUV) ist, die etwa nur technische Detailfragen betrifft, ist sie vom EU-Gesetzgeber selbst – Europäisches Parlament und Rat – festzulegen. Die Delegationsermächtigung verstößt daher gegen EU-Recht.

Zusammenfassung der Bewertung

Der neue lineare Reduktionsfaktor von 2,2%, die Fixierung des zu versteigernden Anteils an Zertifikaten und die Reduzierung der Benchmarks erhöhen das Carbon-Leakage-Risiko. Dies schadet den EU-Volkswirtschaften, ohne dem Klima zu helfen. Abwanderungsgefährdete Unternehmen sollten deshalb ab 2021 einen größeren Anteil ihrer benötigten Zertifikate kostenlos erhalten. Im Zuge der Reform der ETS-Richtlinie hätten weitere Sektoren – insbesondere Straßenverkehr und Gebäudebeheizung – in das ETS einbezogen werden müssen. Durch die Anpassung der Benchmarkreduktion an die tatsächlichen Emissionen um 0,5% entsprechen die Anreize zur Emissionsreduktion eher den tatsächlich realisierbaren Möglichkeiten. Die Ermächtigung der Kommission, mittels delegierten Rechtsakts die von der Richtlinie erfassten Treibhausgase zu bestimmen, verstößt gegen EU-Recht.