

# FIT FOR 55: EU-EMISSIONSHANDELSSYSTEM (EU-EHS I) FÜR INDUSTRIE UND ENERGIE

Vorschlag COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU-EHS), des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und den Betrieb einer Marktstabilitätsreserve für das EU-EHS und der Verordnung (EU) 2015/757**

Vorschlag COM(2021) 571 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve einzustellen sind**

Vorschlag COM(2021) 564 vom 14. Juli 2021 für eine **Verordnung zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems**

cepAnalyse Nr. 5/2022

## KURZFASSUNG [\[zur Langfassung\]](#)

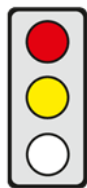
### Hintergrund | Ziel | Betroffene

**Hintergrund:** Die EU will ihre Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2050 netto auf Null („Klimaneutralität“) sowie bis 2030 gegenüber 1990 um 55% senken (EU-2030-Klimaziel). Um das EU-2030-Klimaziel zu erreichen, hat die Kommission vorgeschlagen, die EU-Klima- und Energiegesetzgebung zu überarbeiten („Fit for 55“-Klimapaket), einschließlich der EU-EHS-Richtlinie [2003/87/EG] zum Emissionshandelssystem für Industrie und Energie (EU-EHS I).

**Ziel:** Das EU-EHS I soll an das EU-2030-Klimaziel angepasst, sein Anwendungsbereich erweitert, die Regeln zu Benchmarks, Freizertifikaten und Marktstabilitätsreserve geändert sowie ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich (CBAM) eingeführt werden.

**Betroffene:** Energieintensive Industriesektoren und Energieerzeuger.

### Kurzbewertung



#### Pro

- ▶ Die Verschärfung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) und die einmalige Senkung des Cap sind grundsätzlich vertretbar, da eine Anpassung an das EU-2030-Klimaziel erforderlich ist.
- ▶ Ein erweiterter Modernisierungsfonds erhöht die Bereitschaft von Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, die Reform des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS I) zu unterstützen.

#### Contra

- ▶ Vorgaben zur Reduzierung der Freizertifikate sind nicht zielführend. Denn sie erhöhen das Risiko der EU-Industrie von Produktions- und Emissionsverlagerungen in Drittstaaten (Carbon Leakage).
- ▶ Der CBAM sieht für EU-Exporteure keinen sicheren Carbon-Leakage-Schutz vor. Stattdessen sollten EU-Unternehmen mit Carbon-Leakage-Risiko 100% der Benchmark-Emissionen als Freizertifikate erhalten.
- ▶ Angesichts aktueller geopolitischer Spannungen sollte die EU ihre Klimapolitik auf globale Kooperation statt auf konfliktträchtige unilaterale Vorstöße wie den CBAM basieren.

### Anwendungsbereich des EU-EHS I [Langfassung A.2]

**Kommissionsvorschlag:** Industrieanlagen, deren thermische Leistung nach THG-Reduktion unter 20 Megawatt (MW) sinkt, sollen für weitere fünf Jahre im EU-EHS I bleiben. Das EU-EHS I wird auf den Seeverkehr ausgeweitet.



**cep-Bewertung:** Vorzuziehen ist, allen Anlagen, die unter dem Schwellenwert von 20 MW liegen, ein „Opt-in“ anzubieten, und nicht nur denjenigen, die unter diesen Wert sinken. Die Ausweitung des EU-EHS I auf den Seeverkehr (s. [cepInput 8/2021](#)) kann den Zertifikatspreis und damit die Kosten für die Industrie und Energieerzeuger erhöhen, der Effekt dürfte aber eher gering sein.

## Anpassung des Cap und des Linearen Reduktionsfaktors (LRF) [Langfassung A.3]

**Kommissionsvorschlag:** Um die Gesamtmenge der EU-EHS I-Zertifikate an das EU-2030-Klimaziel anzupassen, wird der LRF von 2,2% auf 4,2% erhöht; eine „einmalige Kürzung der Gesamtmenge“ an Zertifikaten (Cap) soll sicherstellen, dass der neue LRF „dieselbe Wirkung hat, als ob er seit 2021 angewendet worden wäre“ [COM(2021) 551, S. 20].



**cep-Bewertung:** Die Verschärfung des LRF und die einmalige Senkung des Cap sind grundsätzlich vertretbar, da die zeitliche Absenkung des Cap an das EU-2030-Klimaziel angepasst werden muss. Solange sich jedoch nicht genügend Länder außerhalb der EU an der Reduzierung der THG-Emissionen beteiligen, ist ein ausreichender Schutz vor Produktions- und Emissionsverlagerungen (Carbon Leakage) für die EU-Industrie unerlässlich.

## Benchmarks und Verfügbarkeit von Freizertifikaten [Langfassung A.4, A.5]

**Kommissionsvorschlag:** Ex-ante-Benchmarks, bis zu denen Freizertifikate vergeben werden, werden schneller abgesenkt. Industrieanlagen, die die Empfehlungen eines obligatorischen Energieaudits nicht umsetzen, erhalten 25% weniger Freizertifikate.



**cep-Bewertung:** Die Vorgaben zur Reduzierung der Freizertifikate sind nicht adäquat, denn sie beruhen auf falschen Prämissen [s. Langfassung D.1.3]. Zudem werden den Unternehmen durch die LRF-Verschärfung und den unveränderten Anteil der zu versteigernden Zertifikate von 57% des Cap ohnehin insgesamt weniger Freizertifikate zugeteilt als bisher. Dies und die Benchmark-Verschärfungen erhöhen das Carbon-Leakage-Risiko.

## CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) [Langfassung A.6]

**Kommissionsvorschlag:** Für THG-Emissionen aus der Herstellung von Produkten wie Stahl, die dem CBAM unterliegen, soll die Menge der Freizertifikate ab 2026 schrittweise bis 2035 auf Null reduziert werden. Ausnahmen für Exporteure oder Export-Rabatte bei Zertifikatskosten sind von der Kommission nicht vorgesehen [s. [cepStudie](#) vom 13. Juli 2021]. Das Europäische Parlament (EP) schlägt vor, für Exporte Freizertifikate zunächst weiter zu gewähren.



**cep-Bewertung:** Ein Auslaufen der Freizertifikate in CBAM-Sektoren wird für EU-Exporteure in Drittstaaten zu Wettbewerbsnachteilen führen. Der EP-Vorschlag, für Exporte Freizertifikate weiter zu gewähren, ist riskant, da die WTO dies als illegale Exportsubvention bewerten und eine Rückkehr zum Status Quo – mit Freizertifikaten und ohne CBAM – unmöglich werden könnte. Statt einen CBAM einzuführen, sollten EU-Unternehmen mit Carbon-Leakage-Risiko eine kostenlose Zuteilung von 100% der Benchmark-Emissionen erhalten.

## Marktstabilitätsreserve (MSR) [Langfassung A.7]

**Kommissionsvorschlag:** Die derzeit befristete Erhöhung des Prozentsatzes der EU-EHS-Zertifikate, die in die MSR eingestellt werden müssen, wenn die Gesamtzahl der Zertifikate im Umlauf 1096 Mio. übersteigt, von 12% auf 24% (Einstellungsrate), soll über 2023 hinaus bis 2030 fortgeführt werden.



**cep-Bewertung:** Es ist nicht notwendig, das Angebot an Zertifikaten weiterhin durch eine höhere Einstellungsrate in die MSR zu verknappen, da die durch die schnellere Senkung des Cap ohnehin tendenziell steigenden Zertifikatspreise zusätzliche Maßnahmen zur Preisstabilisierung von unten unnötig machen.

## Modernisierungsfonds und Innovationsfonds [Langfassung A.8, A.9]

**Kommissionsvorschlag:** Bis 2030 werden 2,5% der Zertifikate zugunsten von Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 65% des EU-Durchschnitts von 2016 bis 2018 und 2% der Zertifikate zugunsten von Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 60% des EU-Durchschnitts von 2013 versteigert. Der Innovationsfonds soll Innovationen bei CO<sub>2</sub>-armen Technologien und Verfahren unterstützen und erhält 100 Mio. Zertifikate zusätzlich.



**cep-Bewertung:** Ein erweiterter Modernisierungsfonds erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass auch Mitgliedstaaten mit niedrigerem Einkommensniveau (Pro-Kopf-BIP) ein reformiertes EU-EHS I unterstützen. Die Aufstockung des Innovationsfonds liegt im allgemeinen Interesse, da private Unternehmen aufgrund einer positiven Externalität (Spillover-Effekt) nicht ausreichend in Forschung und Entwicklung investieren.

## Verwendung der Versteigerungserlöse [Langfassung A.10]

**Kommissionsvorschlag:** Versteigerungserlöse, die nicht für den Modernisierungs- und Innovationsfonds, als „Eigenmittel“ des EU-Haushalts oder zur Strompreiskompensation verwendet werden, sollen den Mitgliedstaaten zufließen. Sie sollen zur Dekarbonisierung, können aber auch als Einkommenshilfen oder zur Senkung „verzerrender Steuern“ – wie Einkommenssteuern – verwendet werden.



**cep-Bewertung:** Statt aus den Versteigerungserlösen Eigenmittel für den EU-Haushalt oder Subventionen für die Dekarbonisierung der Industrie zu finanzieren, sind direkte Einkommenshilfen und die Senkung von verzerrenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen vorzuziehen. Sie wirken positiv auf Akzeptanz und Verteilungsgerechtigkeit sowie auf Nachfrage und Arbeitsangebot.