

Stellungnahme

zur strukturellen Reform des EU Emissionshandels und zur Verteilung der Anstren- gungen zwischen den Mit- gliedstaaten

Berlin, 20. Januar 2015

Zusammenfassung

Der Europäische Rat hat sich in am 24. Oktober 2014 auf wesentliche Leitplanken und Rahmenbedingungen für die **europäische Klima- und Energiepolitik bis zum Jahr 2030** geeinigt. Darüber hinaus werden in den Beschlüssen eine Reihe von Weichenstellungen im Hinblick auf die geplante **strukturelle Reform des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS)** für die vierte Handelsperiode und der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Einführung einer **Marktstabilitätsreserve (MSR)** vorgenommen. Zudem befassen sich derzeit die Ausschüsse des Europäischen Parlamentes mit dem Vorschlag für die Einrichtung der MSR.

Der BDEW unterstützt bereits seit längerem das jetzt vereinbarte Ziel der europäischen Staats- und Regierungschefs, die **EU-internen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent** im Einklang mit dem „Fahrplan für die Schaffung eines wettbewerbsfähigen kohlenstoffarmen Europas bis 2050“ zu senken. Ein solches Ziel ist ambitioniert und ein wichtiges Signal für die internationale Klimakonferenz 2015 in Paris. Die Fokussierung auf die internen Klimaschutzziele der Europäischen Union darf aber nicht dazu führen, dass das langfristige Ziel des Aufbaus eines globalen Kohlenstoffmarktes aus den Augen verloren wird.

Durch die Beschlüsse erhält die Energiewirtschaft mehr Planungssicherheit für notwendige Investitionen. Es gilt jetzt, die **Einigung rasch gesetzlich und administrativ umzusetzen**.

Die Vorschläge der EU-Kommission vom 22. Januar 2014 zur **Einführung einer Marktstabilitätsreserve** sollten nach Möglichkeit **noch vor Sommer 2015 in erster Lesung** verabschiedet werden, wobei der Beginn für die Auffüllung der Reserve auf das Jahr 2017 vorgezogen und die im Rahmen des „Backloading“ zurückgehaltenen Emissionsberechtigungen direkt in die neue Reserve überführt werden sollten. **Der BDEW unterstützt diesbezüglich die Position der Bundesregierung. Im Gegenzug fordert der BDEW die Bundesregierung auf, für die Dauer der laufenden Legislaturperiode auf überlappende nationale Eingriffe in den EHS-Sektoren und insbesondere auf einseitige regulatorische oder fiskalische Belastungen des Energiesektors zu verzichten.**

Die vorgesehene sektorale Lastverteilung zwischen EU-EHS-Bereich (-43% geg. 2005) und den Nicht-EHS-pflichtigen Sektoren (- 30% geg. 2005) wird vom BDEW mitgetragen.

Die hierfür erforderliche **Anhebung des Reduktionsfaktors für das EU-EHS von 1,74 auf 2,2 Prozent pro Jahr** ab 2021 sollte durch eine zügige Änderung der EHS-Richtlinie 2003/87/EG in Verbindung mit weiteren notwendigen strukturellen Reformen für die vierte Handelsperiode erfolgen.

Die **bestehenden Carbon-Leakage-Regelungen** der EHS-Richtlinie einschließlich der Fortführung der kostenlosen Zuteilung an nachweislich von Abwanderungseffekten bedrohte Wirtschaftssektoren sollte fortgeführt werden, solange die Industrien in anderen führenden Wirtschaftsnationen nicht gleichwertigen Minderungsanstrengungen unterworfen sind.

Auf dem Weg zu einem globalen Kohlenstoffmarkt sollten **internationale Projektgutschriften** weiter zusätzlich zu dem EU-internen Reduktionsziel durch Anlagenbetreiber oder Mitgliedstaaten für neue Projekte genutzt werden dürfen, da diese eine kosteneffiziente Erreichung von Minderungszielen oder Abgabeverpflichtungen unterstützen. Um weiterhin eine 40 prozentige CO₂-Reduktionen innerhalb der Mitgliedstaaten zu erreichen, müsste dann eine Anpassung der Zielvorgabe im Umfang der zugestanden Gutschriftennutzung erfolgen.

Ohne Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens wäre eine Nutzung von Gutschriften **aus Projekten in den am wenigsten entwickelten Ländern** analog der Regelungen für die dritte Handelsperiode des Emissionshandels in Betracht zu ziehen.

Darüber hinaus wird es aber auch auf eine faire und sachgerechte inhaltliche Ausgestaltung der vom Rat beschlossenen **Entlastungs- und Umverteilungsregelungen** ankommen.

Auch wenn diese Regelungen zur Umverteilung von Versteigerungserlösen zugunsten einiger Mitgliedstaaten für den erzielten Kompromiss sicherlich notwendig waren, darf es dabei nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt kommen.

Der Europäische Rat hat angekündigt, dass er alle Aspekte des Rahmens fortdauernd prüfen und weiterhin gegebenenfalls strategische Leitlinien vorgeben wird. Ein solcher Vorbehalt darf aber nicht dazu führen, dass die jetzt beschlossene Zielarchitektur und die geplante Umsetzung fortwährend in Frage gestellt werden. Falls im Rahmen der internationalen Klimaschutzverhandlungen in 2015 zusätzliche Zielverschärfungen beschlossen werden, sollte die jetzt bis zum Jahr 2030 beschlossene Zielarchitektur und die wesentlichen Leitplanken grundsätzlich beibehalten werden, um **Verlässlichkeit sowie mittelfristige Planungs- und Investitionssicherheit** zu gewährleisten.

Die Umsetzung der Beschlüsse muss im ordentlichen **Gesetzgebungsverfahren** unter Einbeziehung des Europäischen Parlamentes und Anhörung der betroffenen Kreise in transparenter und bewährter Weise erfolgen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass zum Beispiel weitere Schritte bei der strukturellen Reform des EHS im Ministerrat und in der Komitologie wie bisher nach **Mehrheitsprinzip** entschieden werden können.

Im Einzelnen nimmt der BDEW zu den Beschlüssen des Europäischen Rates und den derzeitigen Diskussionen in den Ausschüssen des Europäischen Parlamentes sowie im Ministerrat wie folgt Stellung.

1. Verteilung der Anstrengungen und Umverteilungsmechanismen

Verteilung der Anstrengungen im Nicht-EHS-Bereich

Alle Wirtschaftszweige müssen einen Beitrag zur Reduktion der Emissionen leisten, damit das Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber dem Niveau von 1990 bis zum Jahr 2030 kosteneffizient verwirklicht werden kann und einzelne Wirtschaftszweige dennoch nicht über Gebühr belastet werden. Mit der Richtlinie 2003/87/EG (EHS-Richtlinie) wurde ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft eingeführt, das bestimmte Wirtschaftszweige einschließlich der Energiewirtschaft fast vollständig erfasst.

Für den **EHS-Bereich** bedeutet eine kosteneffiziente Verteilung der Minderungsanstrengungen eine **Minderung von 43 Prozent** gegenüber dem Jahr 2005. Für die übrigen, **nicht emissionshandelspflichtigen Sektoren** wird eine **Minderung von 30 Prozent** gegenüber 2005 angesetzt. Diese sektorale Lastverteilung wird vom BDEW mitgetragen.

Mit der Einführung des EU-EHS haben die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Emissionen des EHS-Sektors an die EU-Ebene abgetreten. **Nationale Emissionen im EHS-Sektor sollten deshalb nicht mehr Gegenstand überlappender nationaler Zielsetzung sein.**

Zusätzliche nationale Maßnahmen führen nicht zu einer zusätzlichen Emissionsminderung in der EU sondern nur zu einer regionalen oder zeitlichen Verlagerung der Emissionen.

Die Mitgliedstaaten müssen zusätzliche Strategien und Maßnahmen einführen, um die Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen, die nicht unter die Richtlinie 2003/87/EG fallen, weiter zu beschränken. Nationale Minderungsziele müssen deshalb nur noch für den Nicht EHS-Sektor auf EU-Ebene unter Berücksichtigung von Verteilungsgerechtigkeit und Kostenwirksamkeit abgeleitet und festgelegt werden. Politisch gewünschte unilaterale CO₂-Zusatzziele bis 2020 oder 2030 sollten allein über entsprechende Maßnahmen im Nicht-EHS-Bereich in den jeweiligen Mitgliedstaaten gehoben werden.

Die Methode zur Festsetzung der nationalen Emissionsreduktionsziele für nicht unter das EHS fallende Sektoren soll dem Rat zufolge bis 2030 beibehalten werden. Der BDEW begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass **alle Mitgliedstaaten** künftig zur allgemeinen Emissionsreduktion in der EU bis 2030 beitragen sollen, wobei die Ziele in einem Bereich zwischen 0 % und -40 % gegenüber 2005 liegen werden.

Klärungsbedarf besteht allerdings hinsichtlich der neuen **Flexibilitätsregelung** „für Mitgliedstaaten, deren nationale Reduktionsziele erheblich über dem EU-Durchschnitt wie auch über ihrem kostenwirksamen Reduktionspotenzial liegen“. Um Kostenwirksamkeit sicherzustellen, soll außerdem für bestimmte Länder mehr Flexibilität bei der Zieleinhaltung durch eine vor 2020 zu beschließende begrenzte einmalige Kürzung der EHS-Zertifikate (EUA) geschaffen werden, „wobei die Erwartungssicherheit und die ökologische Integrität erhalten bleiben“.

Offensichtlich soll hierdurch bestimmten einkommensstarken Mitgliedstaaten, deren vereinbartes Nicht-EHS-Minderungsziel höher liegt als nach der eigentlichen Lastenteilung auf Grundlage des Ansatzes BIP / Kopf kostenwirksam wäre, eine **Anrechenbarkeit von EUA im Nicht-EHS-Bereich** eingeräumt werden. Eine solche Möglichkeit würde zwangsläufig zu einer Verlagerung der Reduktionsanstrengung vom Nicht-EHS-Bereich in den EHS-Bereich und somit mittelbar zu einer zusätzlichen Belastung der EHS-Sektoren über alle Mitgliedstaaten im Zuge der erhöhten Knappheit an Emissionsberechtigungen führen.

Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang, dass durch den Mechanismus die intersektorale und zwischenstaatliche Verteilungsgerechtigkeit ganz grundsätzlich beeinträchtigt würde. Eine solche Regelung ist insbesondere dann widersprüchlich, wenn sie durch ein unverhältnismäßig hohes Nicht-EHS Ziel, das über dem kostenwirksamen Reduktionspotential eines Mitgliedstaates liegt, gerechtfertigt würde. Die Ziele für den Nicht-EHS-Bereich sollten für alle Mitgliedstaaten von vorneherein so festgelegt werden, dass die **Kostenwirksamkeit absehbar gewährleistet** ist.

Eine solche Abführung würde zudem einen erheblichen **Eingriff in die Funktionsweise des EHS** darstellen und auch die Wirkweise der Marktstabilitätsreserve beeinflussen. Um Erwartungssicherheit und Vorhersehbarkeit für die Anlagenbetreiber zu gewährleisten dürfte ein solcher Eingriff nur streng regelbasiert erfolgen und frühestens ab der vierten Handelsperiode

wirksam werden. Die Regeln müssten aber deutlich vor Beginn der 4. Handelsperiode ex ante und mit klaren Kriterien und Mengengerüsten festgelegt werden.

Anstelle dieses Mechanismus sollte nach Auffassung des BDEW dem verständlichen **Wunsch nach mehr Flexibilität** und Kosteneffizienz bei der Erreichung der Reduktionsziele im Nicht-EHS-Bereich besser in Anlehnung an die bestehenden Regelungen der „Effort Sharing Decision“ von 2009 durch andere Maßnahmen entsprochen werden:

- Einrichtung eines gleitenden (linearen) Zielpfades, bei dem insbesondere Überschüsse aus Vorjahren vollumfänglich auf die Zielerreichung der Folgejahre angerechnet werden dürfen.
- Jedem Mitgliedstaat sollte über den Zeitraum 2021 – 2029 erlaubt werden, vom nachfolgenden Jahresbudget eine bestimmte Menge vorweg in Anspruch zu nehmen, die bis zu 5% seiner jährlichen Emissionszuweisung für Treibhausgasemissionen entspricht.
- Die Mitgliedstaaten sollten einen Teil ihrer jährlichen Emissionszuweisung für Treibhausgasemissionen anderen Mitgliedstaaten übertragen dürfen.
- Ermöglichung der Nutzung internationaler Gutschriften und Anrechenbarkeit gemeinsamer zwischenstaatlicher Reduktionsprojekte.
- Übersteigen die Treibhausgasemissionen eines Mitgliedstaats unter Berücksichtigung der Nutzung der oben aufgeführten Spielräume die jährlichen Emissionszuweisungen sind zumindest Abhilfemaßnahmen analog Artikel 7 der geltenden Effort Sharing Decision zu treffen.

Darüber hinaus muss geregelt werden, wie im Jahr 2030 mit möglichen Zielverfehlungen einzelner Mitgliedstaaten umgegangen werden soll, welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen und wie die Mitgliedstaaten ihren ausstehenden Minderungsverpflichtungen nachkommen müssen.

Verwendung der Versteigerungserlöse

Im Interesse von „Solidarität, Wachstum und Verbund“ sollen dem Rat zufolge 10 Prozent der von den Mitgliedstaaten zu versteigernden EU-EHS-Zertifikate unter denjenigen Ländern aufgeteilt werden, deren BIP pro Kopf (im Jahr 2013) 90 Prozent des EU-Durchschnitts nicht überstieg. Diese Regelung stellt eine Fortführung der bestehenden Umverteilungsregel nach Art. 10 (2) und Anhang IIa der EHS-Richtlinie dar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass trotz gradueller Absenkung der Emissionsobergrenze die ausgelöste Umverteilung der Erlöse bei steigenden CO₂-Preisen und Versteigerungsanteilen in Verbindung mit einer Verkleinerung des Begünstigtenkreises ein erheblicher **zusätzlicher finanzieller Transfer** ausgelöst wird, der bei der fairen Verteilung der Anstrengungen und bei der Setzung der Minderungsziele für den Nicht-EHS-Bereich unbedingt mit zu betrachten ist.

Der Europäische Rat hat zudem beschlossen, dass zusätzlich eine neue Reserve von 2 Prozent der EU-EHS-Zertifikate geschaffen werden soll, mit der besonders hohem zusätzlichen

Investitionsbedarf in Mitgliedstaaten mit BIP pro Kopf von weniger als 60 Prozent des EU-Durchschnitts begegnet werden soll. Die Erträge aus der Reserve sollen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur **Modernisierung der Energiesysteme** dieser Mitgliedstaaten verwendet werden. Diese Umverteilungsregelung stellt faktisch eine Fortführung von Anhang IIb der EHS-Richtlinie dar, wobei sich aber auch hier der Länderkreis verringert hat.

Diese Mittel sollten nach Auffassung des BDEW nach Maßgabe von Artikel 10 (3) der EHS-Richtlinie **zweckgebunden für den Klimaschutz oder die Modernisierung der Energieinfrastruktur** vergeben und nicht als allgemeine Strukturhilfe verteilt werden. Analog der bestehenden Regelung sollte die Unterstützung abhängig von realen nachprüfbaren Investitionen insbesondere in die Modernisierung des Energiesystems sein.

Darüber hinaus hat der Europäische Rat beschlossen, dass diese Mitgliedstaaten dem Energiesektor bis 2030 weiterhin kostenlose Zertifikate gewähren können. Die nach 2020 kostenfrei ausgegebene Höchstmenge soll allerdings nicht mehr als 40 Prozent der dem Mitgliedstaat zur Versteigerung zugeteilten Zertifikate betragen.

Aus Sicht des BDEW birgt eine Fortführung der kostenlosen Zuteilung für die Stromerzeugung in diesen Ländern die Gefahr einer erheblichen **Wettbewerbsverzerrung auf dem Energiebinnenmarkt**. Es sollte deswegen geprüft werden, ob die kostenlose Zuteilung auf Wärmelieferungen an Haushalte und den GHD-Sektor beschränkt werden und insbesondere für neue zusätzliche Stromerzeugungsanlagen keine Zuteilung mehr erfolgen sollte. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass die Mittel zur Förderung von Realinvestitionen zur Modernisierung des Energiesektors genutzt werden. Die Zuteilungen sollten auf anspruchsvollen Ex-ante-Effizienzbenchmark beruhen und schrittweise über die vierte Handelsperiode auslaufen.

Die Kommission sollte diesbezüglich **Leitlinien** erstellen, damit bei der Zuteilung der Zertifikate ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen im Energiebinnenmarkt vermieden werden und die negativen Auswirkungen auf die Anreize zu Emissionsreduktionen so gering wie möglich bleiben. Zudem sollte klargestellt werden, dass die kostenlos zugeteilten Zertifikate analog der bestehenden Regelung in Artikel 10c der EHS-Richtlinie auf das Versteigerungsbudget des jeweiligen Mitgliedstaats umfänglich angerechnet werden.

Reserve für neue Marktteilnehmer - NER 400

Der BDEW begrüßt, dass die bestehende NER 300-Fazilität zur Förderung von Techniken zur CO₂-Abscheidung und Speicherung sowie für Erneuerbare Energien verlängert werden soll, wobei ihr Anwendungsbereich auf CO₂-arme Innovationen in Industriesektoren ausgedehnt und ihre ursprüngliche Ausstattung auf 400 Millionen Zertifikate aufgestockt werden soll (**NER 400**). Der BDEW unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass aufbauend auf der Erfahrung mit der NER 300 der Verwaltungsaufwand für die Vergabe verringert und das Vergabeverfahren schneller und effizienter ausgestaltet werden sollte, um mehr Investitionssicherheit zu schaffen und Verzögerungen bei der Projektabwicklung zu vermeiden.

Der geplante EU-weite Fond sollte für Projekte aus allen Sektoren offen stehen, technologie-neutral sein und die Umsetzung grenzüberschreitender gemeinsamer Projekte ermöglichen. An den bisherigen Vergabekriterien für NER 300-Projekte sollte im Grundsatz festgehalten

werden. Das betrifft insbesondere die Erprobung der CCS-Technologie. Zur Demonstration der Umsetzbarkeit der gesamten CCS-Kette werden realisierte verallgemeinerungsfähige Projekte benötigt.

Die Auswirkung des Fonds auf die Wirkweise der Marktstabilitätsreserve bedarf allerdings noch der Klärung. Insbesondere ist das Timing der zusätzlichen Versteigerung von Berechtigungen im Verhältnis zur Überschussbestimmung und Einstellung in bzw. Rückführung von Emissionsberechtigungen aus der Reserve zu klären.

2. Legislativvorschlag für Einführung einer Marktstabilitätsreserve

Die Europäische Kommission hat am 22. Januar 2014 einen legislativen Vorschlag für die Einführung einer **Marktstabilitätsreserve (MSR)** im Rahmen des Emissionshandelssystems vorgelegt, der derzeit in den Ratsarbeitsgremien und den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlamentes beraten wird.

Die vorgeschlagene MSR ist auf die Entwicklungen und Erfordernisse der vierten und darüber hinausgehender Handelsperioden ausgerichtet und zielt auf die Milderung übermäßiger Schwankungen von Angebot und Nachfrage nach Emissionsberechtigungen, insbesondere aufgrund der schwer vorhersagbaren ökonomischen Entwicklung der EHS-Sektoren.

Der BDEW begrüßt die Grundstruktur des Kommissionsvorschlages. Der Vorschlag entspricht den Forderungen des BDEW nach einem einfachen, transparenten, robusten und mit einem hohen Grad an rechtlich bindender Verlässlichkeit ausgestatteten Mechanismus. Auch künftig sollte der Emissionshandel ein reines Mengensteuerungssystem bleiben. Die Auslösekriterien müssen deswegen – wie vorgeschlagen – mengenbasiert sein, um weiterhin eine CO₂-Preisfindung am Markt zuzulassen. Um möglichen Liquiditätsproblemen entgegen zu wirken, sollte ein hinreichend breiter Korridor für die Nicht-Auslösung der Kriterien sowie ausreichende Mindestmengen, insbesondere auch für den Abschluss von Deckungsgeschäften (Hedging), vorgesehen werden. Der BDEW unterstreicht, dass der über den linearen Reduktionspfad festgelegte langfristige und **kosteneffiziente Reduktionspfad** – wie vom Kommissionsvorschlag vorgesehen – **durch die MSR nicht beeinträchtigt** werden darf.

Ferner sieht der BDEW den von der Kommission vorgeschlagenen Mengenkorridor für einen Markteingriff als zunächst hinreichend breit und geeignet, um das Instrument wirkungsvoll zu starten. Die Höhe der Schwellenwerte muss dem Hedging-Bedarf der Unternehmen ausreichend Rechnung tragen. Eine Evaluierung der Höhe der Schwellenwerte ist daher eines der wichtigsten Kriterien der Prüfklausel (s.u.).

Allerdings sieht der BDEW noch den folgenden **Verbesserungsbedarf** als notwendig an.

Beginn der Marktstabilitätsreserve vorverlegen und Backloading-Zertifikate in Reserve einstellen

Die EU-Kommission sieht vor, dass die MSR zu Beginn der vierten Handelsperiode eingesetzt wird, um ausreichende Vorlaufzeit für die Vorbereitung der Marktteilnehmer und Rechtssicherheit über die dritte Handelsperiode zu gewährleisten.

Der BDEW schlägt zur Stabilisierung des Marktes in der dritten Handelsperiode vor, den **Mechanismus zur Auffüllung der Reserve schon im Jahr 2017** beginnen zu lassen und zudem die über den **Backloading-Vorschlag zeitweise zurückgehaltenen Emissionsberechtigungen in Gänze direkt in die Reserve zu überführen**. So könnte dem Auflaufen eines politisch schwer zu vermittelnden extremen Überschusses gegen Ende der dritten Handelsperiode frühzeitig entgegengewirkt werden. Eine solche Vorverlegung wird auch von der Bundesregierung, weiteren Mitgliedstaaten sowie den energiewirtschaftlichen Dachverbänden Eurelectric und Eurogas sowie von EFET gefordert.

Entsprechend sollte das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der MSR zügig verabschiedet werden, damit noch ausreichende Vorlaufzeit für alle Marktteilnehmer besteht. Bei einer Vorverlegung sollte im Übrigen auch die **Prüfklausel** für die Überprüfung der Gestaltungsmerkmale der MSR (v.a. der Schwellenwerte) im selben Umfang vorverlegt werden.

Verkürzung der Reaktionszeit bei unvorhergesehenen Ereignissen

Der vorgeschlagene Mechanismus, im laufenden Jahr auf Basis der Emissionen des letzten Jahres die Auktionsmengen für das nächste Jahr festzulegen – also mit einem Zeitverzug von bis zu zwei Jahren zu arbeiten –, ist unzureichend, wenn nach unvorhergesehenen Ereignissen regelbasiert zügig eingegriffen werden soll. Auch Artikel 29a der EHS-Richtlinie ermöglicht in der derzeitigen Form keine schnelle Reaktion. Aufgrund des Zeitverzuges der MSR könnte so noch immer aus dem Markt entnommen werden, auch wenn der Markt schon „short“ ist.

Die verifizierten Berichte der Anlagenbetreiber und der Umfang der Gutschriftennutzung liegen bereits im Laufe des ersten Halbjahres des Folgejahres vor. Daher erscheint eine **Verkürzung der Reaktionszeit** um 6 Monate bis maximal 1 Jahr möglich.

Festlegung eines zweiten unteren Schwellenwertes

Der Vorschlag der Kommission sieht bei Unterschreitung eines Schwellenwertes von 400 Millionen EUA an Überschuss eine Ausschüttung von bis zu 100 Millionen EUA aus der Reserve vor. Diese Menge entspricht in etwa 5% der gegenwärtigen jährlichen Emissionen der ortsfesten Anlagen und wird von der EU-Kommission in Verbindung mit der Weiterführung der Regelungen nach Artikel 29a der EHS-Richtlinie als ausreichend erachtet, um einer eventuellen Knappheit auf dem Markt vorzubeugen. Diesbezüglich wäre allerdings nach Auffassung des BDEW die **Einrichtung eines zweiten Schwellenwertes** von beispielsweise 200 Millionen EUA sinnvoll, bei dessen Unterschreitung die aus der Reserve in den Markt auszusüttende Menge an EUA auf bis zu 200 Millionen zusätzliche EUA angehoben würde (so-

weit in der Reserve verfügbar). Liegt der Überschuss zwischen 200 und 300 Mio. EUA, dann sollen 100 Mio. EUA plus die Differenz zwischen 300 Mio. und dem Überschuss in den Markt (also max. 200 Mio. EUA). Bei einem Überschuss von unter 200 Mio. EUA beträgt die Rückführung maximal 200 Mio. EUA.

Alternativ zur Einführung eines zweiten Schwellenwertes könnte auch vorgesehen werden, dass immer auf den Schwellenwert von 400 Mio. EUA soweit möglich aufgefüllt wird, solange die Reserve noch ausreichend gefüllt ist.

Einbeziehung der Nachfrage nach EUA durch den Flugverkehr

Für die Erfüllung der Abgabepflicht können nach bestehender Rechtslage Luftverkehrsbetreiber sowohl Luftverkehrs-Emissionsberechtigungen (EUAA) als auch Emissionsberechtigungen aus dem stationären Bereich des Emissionshandels (EUA) nutzen. Darüber hinaus können Gutschriften aus den projektbasierten Mechanismen (JI und CDM) in begrenztem Umfang genutzt werden. EUAA dürfen nur von Luftverkehrsbetreibern, aber nicht von ortsfesten Industrieanlagen zur Erfüllung ihrer Abgabepflicht genutzt werden („Einbahnstraße“).

Artikel 1 (2) des MSR-Vorschlages bezieht sich nur auf ortsfeste Anlagen. Die Nutzung von allgemeinen EUA zur Erfüllung der Abgabepflichten durch Luftverkehrsbetreiber sollte bei der Bestimmung der Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen aber berücksichtigt werden, da diese nach Abgabe durch den Luftverkehrsbetreiber dem allgemeinen Markt an Emissionsberechtigungen für ortsfeste Anlagen aufgrund der „Einbahnstraßenregelung“ für die Erfüllung der Abgabepflicht nicht mehr zur Verfügung stehen.

3. Überarbeitung der EHS-Richtlinie 2003/87/EG für die Zeit nach 2020

Die Europäische Kommission sollte zügig nach der Verabschiedung der Marktstabilitätsreserve eine grundlegende Reform der EHS-Richtlinie 2003/87/EG für die Zeit nach 2020 auf den Weg bringen und einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der Richtlinie in Verbindung mit einer detaillierten Folgenabschätzung noch im Frühjahr 2015 vorlegen. Im Mittelpunkt der Novellierung sollten neben einer Anpassung des linearen Faktors die Fortschreibung der Maßnahmen zur Abwehr von Carbon-Leakage und die Regeln für die kostenlose Zuteilung stehen.

Anpassung des linearen Faktors

Die vom Emissionshandelssystem (EHS) erfassten Sektoren sollen bis zum Jahr 2030 eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 43 % gegenüber 2005 erzielen. Um dies sicherzustellen, muss in Art. 9 der EHS-Richtlinie der **jährliche Faktor**, um den die Obergrenze für die maximal zulässigen Emissionen gesenkt wird, von 1,74 % auf 2,2 % für die Zeit ab 2021 angehoben werden. Der BDEW unterstützt diese Anhebung, da sie den Beitrag des EU-EHS zur Zieleinhaltung bis zum Jahr 2030 sicherstellt und im Einklang mit dem „Fahrplan für die Schaffung eines wettbewerbsfähigen kohlenstoffarmen Europas bis 2050“ steht.

Maßnahmen zur Abwehr von Carbon Leakage

Vorübergehende Maßnahmen zur Abwehr von Abwanderung und Beschäftigungsverlusten in der im globalen Wettbewerb stehenden energieintensiven Industrie sollten auch künftig ergriffen werden. Die **Fortschreibung der bestehenden Carbon-Leakage-Regelungen** der EHS-Richtlinie einschließlich der Fortführung der kostenlosen Zuteilung an nachweislich von Carbon-Leakage-gefährdete Sektoren ist weiterhin geboten, solange die Industrien in anderen führenden Wirtschaftsnationen nicht gleichwertigen Minderungsanstrengungen unterworfen sind. Die Europäische Kommission sollte im Rahmen der Folgenabschätzung für die Änderung der EHS-Richtlinie einen besonderen Augenmerk auf die möglichen Auswirkungen der Reformvorschläge auf Carbon-Leakage-gefährdete Industriesektoren legen und verschiedene Abwehrmaßnahmen auf ihre Effizienz und Wirksamkeit hin prüfen.

Die Carbon-Leakage-Regelungen müssen aber weiterhin so ausgestaltet werden, dass anlagenüberschreitenden Wärmelieferungen und Wärmelieferungen an Nicht-EHS-Kunden aus hocheffizienten KWK-Anlagen nicht gegenüber der Eigenerzeugung von Wärme einer Industrieanlage oder der ungekoppelten Wärmeherzeugung benachteiligt werden.

Eine beihilferechtskonforme finanzielle (Strompreis-)Kompensation der betroffenen Unternehmen aus den Versteigerungserlösen der jeweiligen Mitgliedstaaten zur Abwehr von „indirektem Carbon-Leakage“ wird bisher nur in wenigen Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland praktiziert. Um die Akzeptanz der Strompreiskompensation zu erhöhen und möglichen Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen, sollte die EU-Kommission die Erforderlichkeit der **Einführung eines EU-weiten Kompensationssystems** auf Grundlage der bestehenden Leitlinien post 2020 prüfen.

In diesem Zusammenhang sollte aber auch künftig **keine direkte Zuteilung von EUA** an von indirektem Carbon Leakage betroffene Sektoren, sondern eine finanzielle Kompensation aus den Versteigerungserlösen (z.B. über eine Fondslösung) erfolgen. Eine direkte Kompensation durch EUA-Zuteilung an die betroffene Industrie könnte die für die Energiewirtschaft zum Hedging zur Verfügung stehende Zertifikatmenge unnötig reduzieren. Die EUA-Zuteilung an indirekt Betroffene würde zudem zu einer erheblichen Ausweitung der Handelsakteure führen und einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Benchmarksetzung, Monitoring und Berichterstattung auslösen, da neben EHS-pflichtigen Anlagenbetreibern auch andere Marktteilnehmer kompensiert werden müssen.

Kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen

Das System der kostenfreien Zuteilung von Emissionsrechten sollte aufbauend auf den bestehenden Regelungen der EHS-Richtlinie und des Benchmarking-Beschlusses der EU-Kommission vom 27. November 2011 planmäßig fortgeführt werden. Es muss weiterhin so ausgestaltet sein, dass alle Wirtschaftssektoren zur Einhaltung des Minderungspfades angemessen beitragen und entsprechende Reduktionsanreize bestehen.

Der BDEW unterstützt den Vorschlag des Rates, dass die **Benchmarks** für kostenfreie Zuteilungen im Einklang mit dem technologischen Fortschritt in den jeweiligen Industriesektoren

regelmäßig überprüft werden. Die Produkt-Benchmarks für die kostenlose Zuteilung könnten analog Carbon-Leakage-Liste alle 5 - 10 Jahre fortgeschrieben werden. Das zugrunde gelegte Anspruchsniveau sollte so gewählt werden, dass so weit wie möglich eine Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors vermieden wird.

Darüber hinaus hat der Rat beschlossen, dass künftige Zuteilungen stärker an das sich ändernde Produktionsniveau in verschiedenen Sektoren angepasst werden sollen. Eine solche Anpassung kann über eine einmalige **Aktualisierung der „historischen Aktivitätsraten“** zu Beginn einer neuen Handelsperiode erfolgen.

Einer Klärung bedarf zudem die künftig vorzusehende kostenlose Zuteilung an neue Marktteilnehmer. Für neue Marktteilnehmer einschließlich Kapazitätserweiterungen sollte wie bisher eine kostenlose Zuteilung aus einer **Neuanlagenreserve** erfolgen.

Die energieintensive Industrie fordert zudem die Abschaffung des **sektorübergreifenden Korrekturfaktors** in Art. 10a (5) der EHS-Richtlinie, um zur Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit den effizientesten Anlagen in diesen Sektoren keine unangemessenen CO₂-Kosten entstehen zu lassen, die zu Verlagerungen von CO₂-Emissionen führen könnten.

Zur langfristigen Absicherung des Reduktionspfades und des Minderungsbeitrages aller Wirtschaftssektoren sollte aus Sicht der Energiewirtschaft dieser Korrekturfaktor **zumindest für energiebedingte Emissionen beibehalten werden**, da im Verarbeitenden Gewerbe grundsätzlich vergleichbare Minderungspotenziale wie in der Energiewirtschaft bestehen und insbesondere auch die prinzipielle Austauschbarkeit von Brennstoff (direkte Emission) gegen Strom (indirekte Emission) oftmals berücksichtigt werden muss. Davon unberührt wäre eine Ausnahme für physikalisch unvermeidbare Prozessemissionen von der Anwendung des Korrekturfaktors vorstellbar. In jedem Falle sollte der Korrekturfaktor die Höhe des linearen Faktors zur Absenkung der Emissionsobergrenze in keinem Jahr überschreiten.

Die von Teilen der Industrie vorgeschlagenen „**dynamischen Allokationsverfahren**“ einschließlich der Einrichtung einer Allokationsreserve bedürfen einer intensiven Folgenabschätzung in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung. Das bestehende System enthält über die Neuanlagenreserve, die Berücksichtigung wesentlicher Kapazitätsänderungen und teilweise oder in Gänze erfolgter Betriebseinstellungen bereits eine Reihe „dynamischer“ Regelungen die in diesem Zusammenhang auf den Prüfstand gestellt werden müssten.

Ein **vorübergehendes ex-post-korrigiertes Zuteilungssystem** ist aus Sicht des BDEW über den Zeitraum 2020 – 2030 zwar grundsätzlich **diskussionswürdig**, ein langfristiger wirksamer Carbon-Leakage-Schutz kann jedoch nur über den Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens erreicht werden. Vor allem wird ein solches Zuteilungssystem insbesondere in Verbindung mit einer Aussetzung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors post 2030 mit den Emissionsobergrenzen des Minderungspfades des Gesamtsystems und den für die übrige nicht Carbon-Leakage-gefährdete Industrie und für die Aufrechterhaltung der Energieversorgungssicherheit zwingend erforderlichen Restkontingenten zur Versteigerung in Konflikt stehen. Ein solches System darf nicht dazu führen, dass für die Energiewirtschaft (einschließlich Strom-, Fernwärme- und Gasversorgung) bereits in den 2030er Jahren im Handelssystem keine Zertifikate mehr zur Verfügung stehen.

Falls die oben beschriebenen grundlegenden Änderungen des Zuteilungssystems vorgenommen werden sollten, ist in jedem Fall darauf zu achten, dass hocheffiziente KWK-Erzeugung nicht gegenüber ungekoppelter Wärmeenergieerzeugung benachteiligt wird. Um eine **Gleichbehandlung von Eigenerzeugung** (Zuteilung nach Art. 10a (5) der EHS-Richtlinie) **und Wärmelieferungen** (Zuteilung nach Art. 10a (4) der EHS-Richtlinie) zu erreichen, ist bei einer Streichung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors auch eine Streichung der Anwendung des linearen Kürzungsfaktors auf die kostenlose Zuteilung für anlagenüberschreitende Wärmelieferungen von Stromerzeugern sowie für neue Marktteilnehmer (Art. 10a (7)) zwingend vorzusehen. Entsprechendes gilt für eine Anwendung „dynamischer“ Allokationsregeln.

4. Gutschriftennutzung

Der BDEW befürwortet die Ermöglichung der Nutzung von Projektgutschriften über die dritte Handelsperiode hinaus. Der Vorschlag der Kommission, den Umfang einer künftigen Gutschriftennutzung mit dem Verhandlungserfolg bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen zu verknüpfen, ist grundsätzlich nachvollziehbar und unterstützenswert. Entscheidend sind hier die Verhandlungsergebnisse der Weltklimakonferenz in Paris 2015.

Die Zusätzlichkeit der Offset-Projekte sollte durch klare und anspruchsvolle internationale Qualitätskriterien sichergestellt werden¹.

Auf dem Weg zu einem globalen Kohlenstoffmarkt sollten die Instrumente zur flexiblen Reduktion von Treibhausgasemissionen (Clean Development Mechanism und Joint Implementation) weiter zusätzlich zu dem EU-internen Reduktionsziel durch Anlagenbetreiber oder Mitgliedstaaten für neue Projekte genutzt werden dürfen, da diese eine **kosteneffiziente Erreichung von Minderungszielen oder Abgabeverpflichtungen** unterstützen, indem Emissionen dort gemindert werden, wo dies zusätzlich und kosteneffizient möglich ist. Darüber hinaus besteht hier auch eine Nachfrage durch private Akteure mit freiwilligen Treibhausgas-Reduktionszielen.

In diesem Zusammenhang sollte überdacht werden, ob jegliche Nutzung solcher Gutschriften innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten tatsächlich kategorisch an den Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens gekoppelt werden sollte. Auch ohne Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens wäre beispielsweise die weitere Nutzung von Gutschriften aus **Projekten in den am wenigsten entwickelten Ländern** analog der Regelungen für die dritte Handelsperiode des Emissionshandels durchaus möglich, um so den bereits entwickelten oder in Entwicklung begriffenen institutionellen Strukturen für Gutschriftennutzungen in solchen Ländern eine mittelfristige Perspektive zu bieten. Projektgutschriften schaffen Sensi-

¹ Die zur Wahrung der Integrität notwendig gewordene Einschränkung der Nutzung von Gutschriften aus bestimmten Industriegaseminderungsprojekten zum Ende der zweiten Handelsperiode hatte dazu geführt, dass erhebliche Mengen an Gutschriften aufgrund des drohenden künftigen Verbots kurzfristig in den Markt gedrängt waren.

bilität für Klimaschutz in den jeweiligen Ländern und leisten einen Beitrag zum Technologietransfer und zum Aufbau institutioneller Kapazitäten („Capacity building“).

Soll weiterhin eine 40 prozentige Treibhausgas-Reduktion innerhalb der Mitgliedstaaten erreicht werden, müsste dann eine leichte Anpassung der Zielvorgabe im Umfang der zugestanden Gutschriftennutzung erfolgen. Zusätzliche Nutzungskontingente für Mitgliedstaaten und/oder Unternehmen post 2020 könnten dann beispielsweise über die Formel $40\% \text{ (intra-EU)} + x\%$ aus internationalen Projekten eingeräumt werden.

Eine Übertragbarkeit nicht aufgebrauchter Nutzungskontingente über die dritte Handelsperiode hinaus sollte ermöglicht werden.

Bei Einbeziehung der flexiblen Mechanismen sollte klar ex-ante definiert werden, welcher Anteil durch eigene Maßnahmen und welcher Anteil durch den Kauf von Projektgutschriften von einzelnen Anlagenbetreibern oder Mitgliedstaaten erreicht werden soll. Den Anlagenbetreibern zugestandene zusätzlichen Nutzungskontingente würden bei der Bestimmung der „Gesamtmenge der im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen“ gemäß Art. 1 des Vorschlags der Kommission für die Einführung einer Marktstabilitätsreserve berücksichtigt werden.