

Stellungnahme

zum Vorschlag der EU- Kommission zur Überarbei- tung der Emissionshandels- richtlinie 2003/87/EG vom 15. Juli 2015

Berlin, 4. November 2015

Einleitung

Das europäische Schlüsselinstrument zur Minderung der CO₂-Emissionen im Energiesektor und der energieintensiven Industrie ist das **europäische Emissionshandelssystem (EHS)**. Durch dieses marktorientierte Klimaschutzinstrument werden die Ziele zur Minderung der Treibhausgasemissionen der EHS-pflichtigen Sektoren zielsicher und kosteneffizient erreicht.

Über die zweite Handelsperiode ist aufgrund einer Vielzahl von Einflussfaktoren und einiger unvorhergesehener Entwicklungen ein hoher Überschuss von Emissionsberechtigungen aufgetreten. Nach Auffassung der politischen Entscheidungsträger und vieler Stakeholder gefährdet das Zusammenspiel aus höherem Nettoangebot und geringerer Nachfrage nach Emissionsberechtigungen zunehmend das ordnungsgemäße Funktionieren des europäischen CO₂-Marktes. Die EU-Kommission hat deshalb seit 2013 eine umfassende **strukturelle Reform des EHS** eingeleitet. Der erste Schritt bestand im sog. **Backloading-Beschluss**¹. Die **Marktstabilitätsreserve (MSR)**² soll ab 2019 dafür sorgen, dass Über- und Unterangebote von Emissionsberechtigungen besser geregelt werden.

Der Europäische Rat hat sich am 24. Oktober 2014 auf wesentliche **Leitplanken und Rahmenbedingungen** für die europäische Klima- und Energiepolitik bis zum Jahr 2030 geeinigt. Hierauf aufbauend hat die Europäische Kommission am 15. Juli 2015 einen Vorschlag zur **Novelle der EU-Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG** für die Zeit nach 2020 vorgelegt.

Aus Sicht des BDEW werden damit wichtige Schritte eingeleitet, um das EHS als zentrales europäisches Instrument zur Treibhausgasreduzierung in seiner Funktionstüchtigkeit und Integrität zu stärken und die Technologieoffenheit als wesentliche Grundlage für den europäischen Binnenmarkt zu erhalten. Die Reform muss auf die Schaffung langfristig stabiler, transparenter und vorhersagbarer Rahmenbedingungen für den **Umbau auf eine kohlenstoffarme Energieversorgung und Wirtschaft** gemäß dem „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft 2050“ der EU-Kommission abzielen. Sie muss dabei Kern einer umfassenden Überarbeitung der europäischen Energie- und Klimapolitik sein. Hierbei ist es dringend erforderlich, dass die Ziele und Instrumente für die Emissionsminderung in nicht emissionshandelspflichtigen Sektoren mit vergleichbarem Anspruch verfolgt sowie die Vorgaben für den Ausbau Erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz bei der Reform angemessen berücksichtigt werden.

¹ Beschluss Nr. 1359/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten.

² Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das EU-System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG.

Der Vorschlag sieht vor, die Gesamtmenge an zulässigen Emissionen im Emissionshandelsbereich weiter zu begrenzen, um das Ziel der EU-weiten **Treibhausgasminderung um 40 Prozent bis 2030** gegenüber 1990 zu erreichen. Außerdem soll das System darin gestärkt werden, Investitionsanreize in CO₂-arme Technologien zu geben und entsprechende Entscheidungen der Unternehmen durch den Emissionszertifikatepreis anzuregen.

Die deutsche Energiewirtschaft unterstützt hierbei insbesondere die vorgeschlagene **Absenkung der jährlichen Emissionsobergrenzen** des Minderungspfades und das **Einführen eines festen Versteigerungsanteils**. Damit wird gewährleistet, dass nicht nur der Emissionshandelsbereich als Ganzes, sondern auch Energiewirtschaft und Industrie jeweils für sich für die Einhaltung der Treibhausgasminderungsziele der EU angemessen in die Pflicht genommen werden und gleichzeitig ein hinreichend liquider freier Markt für Emissionsberechtigungen erhalten bleibt. Der BDEW begrüßt außerdem, dass der Vorschlag zur **Abwehr von Verlagerungseffekten** (sog. Carbon Leakage) ein Bündel von grundsätzlich geeigneten Maßnahmen in Form von kostenloser Zuteilung, Innovationsförderung, Neuanlagenreserve und finanzieller Kompensation enthält.

Insgesamt bewertet der BDEW den Vorschlag der EU-Kommission grundsätzlich positiv, sieht im Detail aber noch Bedarf zur Nachbesserung, um die Integrität und Funktionsfähigkeit des Handelssystems sowie das Zusammenspiel mit der neu eingeführten Marktstabilitätsreserve noch weiter zu stärken.

Kernforderungen

- Art. 9: Der BDEW unterstützt bereits seit längerem das 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. Die hierfür erforderliche **Anhebung des linearen Reduktionsfaktors** für das EU-EHS von 1,74 auf 2,2 Prozent pro Jahr ab 2021 wird unterstützt.
- Art. 10 (1): Der BDEW unterstützt den Vorschlag, dass alle Wirtschaftssektoren zur Einhaltung des Minderungspfades angemessen beitragen und entsprechende Reduktionsanreize bestehen, indem der **Versteigerungsanteil der 3. Handelsperiode (HP)** nicht verringert wird.
- Art. 10a (2): Der **Wärmebenchmark** sollte von der automatischen Diskontierung der Benchmarks ausgenommen werden. Er sollte, auch um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, anhand des technisch erreichbaren Effizienzfortschritts bei der Wärmeerzeugung in einem modernen Erdgas-Kessel fortgeschrieben werden.

- Art. 10a (4), (5), (7): Zur Einhaltung des Versteigerungsanteils nach Art. 10 (1) sieht der Vorschlag in Art. 10a (5) die ggf. erforderliche Anwendung einer uniformen Kürzung für die kostenlose Zuteilung vor. Diese Kürzung soll künftig auch für kostenlose Zuteilungen für **anlagenüberschreitende Wärmelieferungen** nach Art. 10a (4) und 10a (7) erfolgen, obwohl diese bereits jeweils mit einem vergleichbaren Abschlag in Form des linearen Faktors versehen sind. Aus Gründen der Gleichbehandlung sollte keine Doppelkürzung der Zuteilung erfolgen: entweder Abschlag gemäß linearem Minderungspfad oder Anwendung der „uniformen Kürzung“.
- Art. 10a (5): Zur langfristigen Absicherung des Reduktionspfades und des Minderungsbeitrages aller Wirtschaftssektoren sollte der Korrekturfaktor zur Sicherung der „Industrie-Cap“ für energiebedingte Emissionen beibehalten werden. Davon unberührt wäre eine Ausnahme für physikalisch unvermeidbare **prozessbedingte Emissionen** von der Anwendung des Korrekturfaktors vorstellbar.
- Art. 10a (7): Die **Reserve für neue Marktteilnehmer (NER)** sollte analog 3. HP über einen festen Anteil von 5 Prozent der jährlich auszugebenden Berechtigungen der 4. HP und nicht aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) schrittweise aufgebaut werden, um die Wirkweise der MSR insbesondere zu Beginn der 4. HP nicht zu beeinträchtigen. Nicht zugeteilte Berechtigungen der NER sollten zum Ende einer Handelsperiode in die MSR überführt werden, um einem dauerhaften Zurückhalten dieser Zertifikate aus dem Markt entgegenzuwirken.
- Art. 10a (8): Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen mit der Funktionsweise der Marktstabilitätsreserve, ist für die Ausgabe der Berechtigungen der **NER 400 und des Innovationsfonds** die Festlegung eines transparenten und konsistenten Fahrplans erforderlich, der die Funktionstüchtigkeit der MSR nicht beeinträchtigt und insbesondere in Verbindung mit der Einhaltung des Versteigerungsanteils sowie der Fortschreibung der kostenlosen Zuteilung und der Carbon-Leakage-Regelungen einen **Periodenübergang ohne Strukturbrüche** bei der kostenlosen Zuteilung an bestehende Anlagen ergibt.
- Art. 11 (1): Die Berichtspflicht der Anlagenbetreiber für die Erstellung der **Anlagenliste** sollte zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis auf die Bereitstellung von Informationen auf Ebene der Anlage abstellen. Angaben auf Ebene von Anlage oder Teilanlagen sollten nur erforderlich sein soweit diese zur Bestimmung der Zuteilungsmengen relevant sind.
- Art. 24: Die EU-Kommission sollte sich stärker für eine weitere Ausdehnung des EHS auf andere Sektoren und Gase einsetzen und hierfür **Leitlinien für die einseitige Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten** durch die Mitgliedstaaten formulieren.

Im Einzelnen nimmt der BDEW zu den Vorschlägen wie folgt Stellung.

Änderungsvorschläge des BDEW im Einzelnen

Art. 9 - Anhebung des linearen Faktors ab 2021

Der sogenannte lineare Reduktionsfaktor, um den die Obergrenze für die maximal zulässigen Emissionen jährlich gesenkt wird, soll ab dem Jahr 2021 von 1,74 auf 2,2 Prozent angehoben werden. Diese Maßnahme folgt dem Ratsbeschluss vom 24. Oktober 2014 und stellt sicher, dass im Rahmen des Emissionshandelsbereichs eine Minderung um 43 Prozent gegenüber 2005 erzielt und so der vom Europäischen Rat beschlossene Beitrag des Emissionshandels zum EU-weiten Treibhausgasminderungsziel von 40 Prozent bis zum Jahr 2030 gegenüber 1990 erreicht wird.

Der BDEW unterstützt bereits seit längerem das 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.

Die sektorale Lastverteilung zwischen EU-EHS-Bereich (- 43 Prozent geg. 2005) und den Nicht-EHS-pflichtigen Sektoren (- 30 Prozent geg. 2005) wird vom BDEW mitgetragen. Die hierfür erforderliche **Anhebung des linearen Reduktionsfaktors von 1,74 auf 2,2 Prozent pro Jahr** ab 2021, der die jährliche Emissionsobergrenze verringert, wird unterstützt.

Art. 10 (1) - Festlegung eines festen Versteigerungsanteils von 57 Prozent der Gesamtmenge der Berechtigungen

Der Vorschlag schreibt die Einteilung der auszugebenden Berechtigungen (EUA) analog 3. Handelsperiode in einen „Versteigerungstopf“ und einen „Topf für kostenlose Zuteilung“ fort. Der Wert von 57 Prozent entspricht den Berechnungen der Kommission zufolge dem durchschnittlichen Versteigerungsanteil der 3. Handelsperiode (3. HP: 2013 – 2020).

Der BDEW unterstützt den Vorschlag, dass alle Wirtschaftssektoren zur Einhaltung des Minderungspfades angemessen beitragen und entsprechende Reduktionsanreize bestehen, indem der **Versteigerungsanteil der 3. Handelsperiode nicht verringert** wird.

Klärungsbedarf besteht, ob die Bezugsgröße für die Anwendung des 57-Prozent-Faktors nur auf die jährlich auszugebende (bilanzielle) Menge an Berechtigungen der 4. Handelsperiode (2021 – 2030) gemäß Minderungspfad abstellt oder auch die noch nicht ausgegebenen Berechtigungen der 3. Handelsperiode umfassen soll.

Die Ableitung des Versteigerungsanteils von 57 Prozent beruht auf der Prämisse, dass gemäß aktueller Rechtslage nicht ausgegebene EUA zum Ende der 3. Handelsperiode zu versteigern bzw. in die Marktstabilitätsreserve zu überführen sind, und damit den Versteigerungsanteil der 3. Handelsperiode erhöhen. Gemäß Entwurf sollen diese Restkontingente aber nun nicht mehr versteigert sondern zusammen mit weiteren 250 Mio. EUA aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) in die Reserve für neue Marktteilnehmer (NER) überführt werden und wären somit dem Anteil an kostenloser Zuteilung zuzuschlagen.

Wenn sich der Versteigerungsanteil nicht nur auf die neu auszugebenden EUA der 4. Handelsperiode beziehen, sondern auch die in die neue NER überführten EUA der 3. Handelsperiode umfassen soll, kann sich insbesondere bei einem frühzeitigen Ausschütten des Innovationsfonds oder der NER 400 zu Beginn der 4. Handelsperiode eine drastische Kürzung der kostenlosen Zuteilung an bestehende Anlagen ergeben.

Die Anwendung des Versteigerungsanteils sollte so erfolgen, dass sich in Verbindung mit den Regelungen der NER 400 sowie der Fortschreibung der kostenlosen Zuteilung und der Carbon-Leakage-Regelungen ein **Periodenübergang ohne Strukturbrüche** bei der kostenlosen Zuteilung an bestehende Anlagen ergibt (siehe auch Vorschläge zu Art. 10a (7)).

Art. 10 (1) - Einrichtung eines Modernisierungsfonds für bestimmte einkommensschwache Mitgliedstaaten, der 2 Prozent von der Gesamtmenge der Berechtigungen umfasst

Die im Entwurf von EU-Kommission vorgeschlagene Regelung setzt eine entsprechende Leitlinie des Europäischen Rates von Oktober 2014 um.

Der BDEW vertritt die Auffassung, dass die Mittel 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 sollten. Die Unterstützung sollte abhängig von realen nachprüfbaren Investitionen in die Modernisierung des Energiesystems sein. Schwerpunkte sollten Ertüchtigung und Ausbau von leitungsgebundener Infrastruktur (Strom-, Gas- und Fernwärmenetze sowie Energiespeicher) sein. Damit würden die Grundlagen für eine weitreichende Dekarbonisierung in diesen Ländern gelegt.

Art. 10 (2) - Umverteilung von 10 Prozent der Versteigerungserlöse an bestimmte einkommensschwache Mitgliedstaaten

Auch diese Umverteilungsregelung greift eine entsprechende Vorgabe des Europäischen Rates von Oktober 2014 auf.

Durch die vom Rat beschlossene Umverteilung der Erlöse wird bei steigenden CO₂-Preisen und Versteigerungsanteilen in Verbindung mit einer Verkleinerung des Begünstigtenkreises³ ein erheblicher **zusätzlicher finanzieller Transfer** ausgelöst, der bei der Verteilung der Anstrengungen für den Nicht-EHS-Bereich unbedingt mit zu betrachten ist.

³ Anhang II a der Richtlinie enthält nicht mehr Belgien, Luxemburg, Schweden und Italien.

Art. 10 (3) Buchstaben (i) bis (l) - Verwendung der Versteigerungserlöse

Die Liste der Verwendungsarten zum Nachweis der (nicht verbindlichen) Verwendung von 50 Prozent der Versteigerungserlöse wird um drei weitere Tatbestände ergänzt:

- j) Aufnahme der finanziellen Kompensation für indirektes Carbon Leakage
- k) Klimafinanzierung in Drittländern
- l) Umschulung und Reallokation von Arbeitskräften, die von der Dekarbonisierung betroffen sind

In Deutschland fließen 100 Prozent der Versteigerungserlöse in den Energie- und Klimafonds (EKF), aus dem u. a. auch die Strompreiskompensation finanziert wird. Die Erweiterung des Kataloges der Verwendungsarten um insbesondere die Aufwendung für die Strompreiskompensation sollte nicht zu einer Beschneidung der bisherigen Verwendungsarten führen.

Es sollte eine angemessene **Anhebung des 50-Prozent-Faktors** in Art. 10 (3) Satz 2 und Satz 3 für Länder erfolgen, die eine Strompreiskompensation aus den Versteigerungserlösen vornehmen, um der Einbeziehung der finanziellen Kompensation für indirektes Carbon Leakage in den Katalog der Verwendungsarten Rechnung zu tragen.

In Deutschland sollten weiterhin alle Versteigerungserlöse in den EKF eingestellt werden und hieraus auch weiterhin die Strompreiskompensation umfänglich finanziert werden.

Art. 10a (1) - Zusätzliche kostenlose Zuteilung für erhebliche Produktionsausweitungen

Auch in der 4. Handelsperiode (4. HP) soll zur Vermeidung von Abwanderungseffekten (sog. Carbon Leakage) die freie Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Industrien weitergeführt werden. Künftige Zuteilungen sollen dem Ratsbeschluss zufolge stärker an das sich ändernde Produktionsniveau in verschiedenen Sektoren angepasst werden. Der Vorschlag sieht vor, dass die 4. Handelsperiode mit einer Dauer von zehn Jahren im Hinblick auf die kostenlose Zuteilung in zwei fünfjährige Zuteilungsperioden aufgeteilt wird. Für die erste Zuteilungsperiode sollen die Aktivitätsraten der Jahre 2013 – 2017 und für die zweite Zuteilungsperiode die der Jahre 2018 – 2022 maßgeblich sein.

Die Fortführung der kostenlosen Zuteilung ist auch aus Sicht des BDEW sinnvoll, solange die Industrien in anderen führenden Wirtschaftsnationen nicht gleichwertigen Minderungsanstrengungen unterworfen sind. Der BDEW begrüßt die vorgeschlagene Anpassung der Zuteilung über eine **Aktualisierung der „historischen Aktivitätsraten“** zu Beginn und Mitte der Handelsperiode.

Die künftig anzuwendenden Schwellenwerte und Zuteilungsregeln für erhebliche Produktionsausweitungen sollten auf dem Verordnungsweg im Rahmen der ohnehin zu überarbeitenden „Benchmarking-Entscheidung“ geregelt werden. Im Zuge der Überarbeitung der Entscheidung sollten die Begriffe „signifikante Produktionserweiterung“ und „signifikante Kapazitätserweiterung“ eindeutig voneinander abgegrenzt werden. Der Begriff Kapazitätserweiterung sollte sich hierbei an den technischen und rechtlichen Gegebenheiten der genehmigten Anlage orientieren.

Art. 10a (2) - „Automatische“ Diskontierung der Zuteilungsbenchmarks

Es wird ein neues System zur Fortschreibung der Benchmarks für die kostenlose Zuteilung vorgeschlagen. Die Benchmarks sollen beginnend mit dem Jahr 2008 jährlich um bis zu 1,5 Prozent pro Jahr gekürzt werden.

Der BDEW unterstützt den Vorschlag, dass die **Benchmarks** für kostenfreie Zuteilungen im Einklang mit dem technologischen Fortschritt in den jeweiligen Industriesektoren regelmäßig überprüft werden. Das zugrunde gelegte Anspruchsniveau sollte so gewählt werden, dass soweit vorhersehbar eine Anwendung sektorübergreifender „uniformer“ Korrekturen vermieden wird.

Die Produktbenchmarks der 3. HP wurden auf Grundlage teilweise unvollständiger und nicht ausreichend überprüfbarer Daten der Jahre 2007/2008 abgeleitet. Ausgehend von den Erfahrungen der 3. HP sollte zu Beginn der 4. HP eine grundsätzliche Aktualisierung der Produktbenchmarks unter Zuhilfenahme von emissions- und zuteilungsrelevanten Daten der 3. HP erfolgen. Sollte dabei festgestellt werden, dass für einzelne Produkte aufgrund des bereits erreichten Fortschritts keine weiteren Effizienzgewinne mehr zu erwarten sind, sollte für diese Produkte unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit die automatische Absenkungsrate auch vermindert oder vorübergehend ausgesetzt werden dürfen. Eine über diese Fortschreibung hinausgehende automatische Diskontierung der Produktbenchmarks sollte dann nicht über den Zeitraum 2008 bis zur Periodenmitte erfolgen, sondern frühestens mit dem Referenzjahr bzw. dem Ende der Referenzperiode der Fortschreibung beginnen und sich dann jährlich fortsetzen.

Der Wärmebenchmark sollte von der automatischen Diskontierung der Benchmarks herausgenommen werden. Der Wärmebenchmark wurde in der 3. HP nicht auf Grundlage des 10-Prozent-Effizienzkriteriums abgeleitet. Der gegenwärtig angewendete Wärmebenchmark entspricht einer Erdgas-Kesselfeuerung mit einem thermischen Wirkungsgrad von 90 Prozent. Bei Anwendung der unteren Bandbreite des jährlichen Abschlags von 0,5 Prozent pro Jahr ergäbe sich für die 4. HP ein Referenzwirkungsgrad von nahezu 100 Prozent, bei 1,5 Prozent pro Jahr von über 120 Prozent. Der Wärmebenchmark sollte, auch um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Systems und mit Wärmeerzeugung außerhalb des EHS zu verhindern, stattdessen anhand des technisch erreichbaren Effizienzfortschritts bei der Wärmeerzeugung in modernen erdgasgefeuerten Kesselanlagen fortgeschrieben werden.

Auf die Zuteilung für Wärmelieferungen aus Stromerzeugungsanlagen wird bereits der lineare Faktor nach Art. 9 angewendet, so dass auf eine automatische Diskontierung des Wärmebenchmarks verzichtet werden sollte, insbesondere dann, wenn der Abschlag über den linearen Faktor nicht gestrichen wird (siehe auch Kommentare zu Art. 10a (4) und (5)).

Eine weitere Reduktion der kostenlosen Zuteilung über die technisch machbare Effizienzsteigerung bei der Wärmeerzeugung hinaus würde erhebliche Fehlanreize für den weiteren Ausbau von hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärmeerzeugung setzen.

Art. 10a (4) - Kostenlose Zuteilung für Wärmelieferungen aus Stromerzeugungsanlagen

Der Kommissionsvorschlag sieht keine Änderung des Art. 10a (4) vor. Anlagenüberschreitende Wärmelieferungen sollen aber künftig der uniformen Kürzung nach Art. 10a (5) unterworfen werden.

Die simultane Anwendung von linearem Faktor und uniformer Kürzung verstößt gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von anlagenüberschreitenden Wärmelieferungen gegenüber Eigenerzeugung. Deshalb sollte eine **Streichung von Art. 10a (4) Satz 2** (jährliche Kürzung der Zuteilung für Wärme um linearen Faktor) erfolgen.

Art. 10a (5) - Einhaltung der „Industrie-Cap“

Zur Einhaltung des Versteigerungsanteils nach Art. 10 (1) sieht der Vorschlag die ggf. erforderliche Anwendung einer uniformen Kürzung („adjustment in a uniform manner“) für die kostenlose Zuteilung vor. Diese Kürzung entspricht für Industrieanlagen offensichtlich dem „sektorübergreifenden Korrekturfaktor“ (CSCF) der 3. HP.

Es ist aus Sicht des BDEW unverständlich, warum diese Kürzung künftig auch für kostenlose Zuteilungen nach Art. 10a (4) (KWK-Wärme) und 10a (7) (Neuanlagen) erfolgen soll, obwohl diese bereits jeweils mit einem vergleichbaren Abschlag in Form des linearen Faktors versehen sind. Aus Gründen der Gleichbehandlung sollte **keine Doppelkürzung der Zuteilung** erfolgen: entweder Abschlag gemäß linearem Minderungspfad oder „uniforme Kürzung“.

Zur langfristigen Absicherung des Reduktionspfades und des Minderungsbeitrages aller Wirtschaftssektoren sollte aus Sicht der Energiewirtschaft ein Korrekturfaktor zur Sicherung der „Industrie-Cap“ **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 **prozessbedingte Emissionen** von der Anwendung des Korrekturfaktors vorstellbar. Falls die Anwendung des uniformen Kürzungsfaktors erforderlich werden sollte, könnte diese für prozessbedingte Emissionen über Entnahmen aus der Neuanlagenreserve, soweit dort noch entsprechende Kontingente eingestellt sind, und nach Ausschöpfen der Neuanlagenreserve ggf. auch aus den planmäßigen Rückflüssen aus der Marktstabilitätsreserve kompensiert werden.

Art. 10a (6) - Strompreiskompensation

Eine beihilferechtskonforme finanzielle Strompreiskompensation der betroffenen Unternehmen aus den Versteigerungserlösen der jeweiligen Mitgliedstaaten zur Abwehr von „indirektem Carbon Leakage“ wird bisher laut EU-Kommission nur in Belgien (Flandern), Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Spanien sowie Norwegen praktiziert.

Der BDEW begrüßt, dass die bestehenden Kompensationssysteme in Deutschland und anderen Ländern fortgeführt werden können und dass auch künftig **keine direkte Zuteilung von EUA** an von indirektem Carbon Leakage betroffene Sektoren, sondern eine finanzielle Kompensation aus den Versteigerungserlösen erfolgen soll.

Die vorgeschlagene Regelung verstärkt zudem den Druck auf andere Mitgliedstaaten, zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ähnliche Systeme einzuführen.

Art. 10a (7) - Reserve für neue Marktteilnehmer (NER)

Der BDEW unterstützt den Vorschlag zum Erhalt einer **Reserve für neue Marktteilnehmer, aus der neben Neuanlagen und Kapazitätserweiterungen** künftig auch bestehende Anlagen für signifikante Produktionserhöhungen eine zusätzliche kostenlose Zuteilung erhalten sollen.

Die neue Reserve sollte analog 3. HP über einen festen Anteil von 5 Prozent der jährlich auszugebenden Berechtigungen der 4. HP und nicht aus der Marktstabilitätsreserve gespeist werden, um der Wirkweise der MSR insbesondere zu Beginn der 4. HP nicht entgegenzuwirken. Vorstellbar wäre, dass 2,5 Prozent der jährlich auszugebenden Berechtigungen (entsprechend 400 Mio. EUA über die 4. HP) für den Aufbau der NER 400 verwendet werden und bis zu weitere 2,5 Prozent der jährlich auszugebenden Berechtigungen für neue Marktteilnehmer und signifikante Produktionsausweitungen vorgehalten werden. In Ergänzung hierzu sollten – wie von der EU-Kommission in der Begründung vorgeschlagen – in Folge von Schließung oder Teilschließung nicht ausgegebene Berechtigungen in die Reserve für neue Marktteilnehmer eingestellt werden. In Art. 10a (7) Satz sollte eine entsprechende Klarstellung erfolgen, dass mit „Reserve“ die Reserve für neue Marktteilnehmer und nicht die Marktstabilitätsreserve gemeint ist.

Die für die kostenlose Zuteilung ursprünglich vorgesehenen, aber **nicht zugeteilten Emissionsberechtigungen der 3. Handelsperiode** einschließlich verbleibender Restkontingente der NER der 3. Handelsperiode sollten planmäßig gegen Ende der 3. HP in die MSR überführt werden.

Zum Ende einer Handelsperiode sollten – analog der bestehenden Regelungen – nicht zugeteilte Berechtigungen der NER in die MSR überführt werden, um einem dauerhaften Zurückhalten dieser Zertifikate aus dem Markt entgegenzuwirken.

Analog der Kommentare zu Art. 10a (4) ist außerdem sicherzustellen, dass für neue Marktteilnehmer **keine Doppelkürzung der Zuteilung** erfolgt: entweder Abschlag gemäß linearem Minderungspfad oder Anwendung der „uniformen Kürzung“.

Art. 10a (8) - Einrichtung der NER 400

Der Vorschlag sieht vor, dass 400 Millionen EUA der NER für innovative Projekte im Bereich CCS, Erneuerbare Energien und Industrie eingesetzt werden. Weitere 50 Millionen EUA sollen aus der MSR vor 2021 zur Verfügung gestellt werden.

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 Fonds sollte **für Projekte aus allen Sektoren offen stehen und technologieneutral** sein. Vorbehaltlich ausreichender Anträge sollte sich die Förderung zu in etwa gleichen Teilen auf die Bereiche CCS, erneuerbare Energien und sonstige Innovationen in der Industrie verteilen. Projekte sollten auch **grenzüberschreitend** und durch mehrere Mitgliedstaaten gemeinsam unterstützt und co-finanziert werden können.

Darüber hinaus ist noch eine Klarstellung erforderlich, dass die 400 Millionen EUA nicht an Projekte kostenlos direkt zugeteilt, sondern (analog NER 300 der 3. HP) versteigert bzw. verkauft und die Erlöse anschließend zur Finanzierung der Projekte verwendet werden.

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. Vorstellbar wäre zum Beispiel, dass die zusätzlichen Zertifikate aus der NER 400 erst nach erstmaligem Erreichen des Marktstabilitätskorridors zur Erfüllung der Abgabeverpflichtung ausgegeben bzw. genutzt werden dürfen.

Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen mit der Funktionsweise der Marktstabilitätsreserve, ist für die Versteigerung bzw. den Verkauf der Berechtigungen der NER 400 und des Innovationsfonds die Festlegung eines transparenten und konsistenten **Fahrplans** erforderlich, der die Funktionstüchtigkeit der MSR nicht beeinträchtigt und insbesondere in Verbindung mit der Einhaltung des Versteigerungsanteils sowie der Fortschreibung der kostenlosen Zuteilung und der Carbon-Leakage-Regelungen ein **Periodenübergang ohne Strukturbrüche** bei der kostenlosen Zuteilung an bestehende Anlagen ergibt.

Art. 10a (11) - Versteigerungspfad für nicht Carbon-Leakage-gefährdete Sektoren

Die Kommission schlägt vor, in Art. 10a (11) den Halbsatz „*with a view to reaching no free allocation in 2027*“ zu streichen. Dem Vorschlag ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob die kostenlose Zuteilung für nicht-Carbon-Leakage-gefährdete Sektoren post 2021 unmittelbar entfallen soll oder das in 2020 erreichte Niveau von 30 Prozent bis 2030 nunmehr festgehalten werden soll.

Die Regelungen des Art. 10b zielen auf von Verlagerung bedrohte energieintensive Industriesektoren ab und schließen beispielsweise Fernwärmelieferungen an private Haushalte oder Gewerbebetriebe möglicherweise nicht ein.

Die EU-Kommission hat den Richtlinienvorschlag zur Einführung einer CO₂-Komponente in die Energiesteuerrichtlinie zurückgezogen. Damit ist ein wesentliches Element der europäischen Klimapolitik entfallen, welches zu einer Milderung der zunehmenden Wettbewerbsverzerrung zwischen EHS-pflichtigen Anlagen und vergleichbaren Kleinanlagen unter den Schwellenwerten für die Einbeziehung in den Geltungsbereich der Richtlinie geführt hätte.

Viele EHS-pflichtige Fernwärmeproduzenten stehen in direkter Konkurrenz zur Wärmeerzeugung in nicht-EHS-pflichtigen Kleinanlagen. Für **anlagenüberschreitende Wärmelieferungen an private und gewerbliche Verbraucher sowie öffentliche Einrichtungen außerhalb des EHS** sollte zur Abmilderung der CO₂-preisinduzierten Wettbewerbsverzerrung der Versteigerungsanteil des Jahres 2020 von 30 Prozent über 2020 hinaus beibehalten werden.

Art. 10b - Versteigerungsanteil für energie-intensive Sektoren im globalen Wettbewerb

Der Vorschlag führt ein differenziertes System der Carbon-Leakage-Betroffenheit unterteilt in stark und weniger betroffene Industriesektoren und Subsektoren ein.

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

Die Carbon-Leakage-Regelungen müssen umfänglich auch auf **anlagenüberschreitende Wärmelieferungen** und Wärmelieferungen an Nicht-EHS-Kunden angewendet werden, damit hocheffizienten KWK-Anlagen nicht gegenüber der Eigenerzeugung von Wärme einer Industrieanlage oder der ungekoppelten Wärmeerzeugung benachteiligt werden.

Um Verwaltungsaufwand zu vermindern, sollte bei anlagenüberschreitenden Wärmelieferungen an nicht-EHS-pflichtige Industrieanlagen für die Nachweisführung der Carbon-Leakage-Betroffenheit nach Art. 10b (1) und (2) grundsätzlich nur auf den sektorbezogenen NACE Code der Ebene 4 des Kunden abgestellt werden können und darüber hinaus keine weitere anlagenbezogene Prüfung vom Wärmelieferanten verlangt werden.

Art. 10c - Modernisierung des Energiesektors

Die bestehenden Regelungen zur „Modernisierung des Stromsektors“ werden im Sinne des Ratsbeschlusses auf die „Modernisierung des Energiesektors“ übertragen.

Der Regelungsentwurf zur Modernisierung des Energiesektors sollte nicht nur auf den Stromsektor, sondern insbesondere auch auf den Fernwärmesektor abzielen.

Eine Fortführung der kostenlosen Zuteilung für die Stromerzeugung in besonders einkommensschwachen EU-Ländern birgt die Gefahr einer erheblichen **Wettbewerbsverzerrung**

auf dem Energiebinnenmarkt. Es ist sicherzustellen, dass die Mittel zur Förderung von Realinvestitionen zur Modernisierung des Energiesektors genutzt werden.

Die kostenlosen Zuteilungen sollten nicht für Kapazitätserweiterungen oder Nettozubau an elektrischer Leistung aus konventionellen Energien (ausgenommen emissionsfreie Retrofitmaßnahmen) verwendet werden. In den Modernisierungsplänen sollten Neuinbetriebnahmen und Erweiterungen Stilllegungen im selben Umfang gegenüberstehen. Neben Unterstützung für Ertüchtigung oder Brennstoffwechsel hin zu weniger CO₂-intensiven Brennstoffen könnten auch eine Erhöhung der KWK-Anteile in der Erzeugung, CCS-Maßnahmen (z. B. in Verbindung mit der NER 400) und Steigerungen der Anlagenflexibilität als Back-up-Kraftwerk für Erneuerbare Energien förderwürdig sein.

Die **zulässige Höchstmenge** sollte in jedem einzelnen Jahr 40 Prozent der Menge nach Art. 10 (2)(a) eines Jahres nicht überschreiten und, soweit möglich, auf anspruchsvollen Effizienzbenchmarks beruhen. Die Zuteilungen sollten analog den bestehenden Regelungen bis zum Jahr 2030 schrittweise auslaufen.

Art. 11 (1) - Verzeichnis der Anlagen

Als Voraussetzung für die kostenlose Zuteilung an einen Betreiber soll das Verzeichnis der Anlagen für die fünf Jahre vor seiner Vorlage Informationen über Produktionstätigkeiten, Wärme- und Gasaustausch, Stromerzeugung und Emissionen auf Ebene von etwaigen Teilanlagen umfassen.

Für viele Energieanlagen liegen die entsprechenden Informationen zum Wärme- und Gasaustausch, Stromerzeugung und Emissionen nur auf Ebene der Anlage und nicht für einzelne Teilanlagen vor. Für die Bereitstellung des Verzeichnisses der Anlagen sollte keine zusätzliche Datensammlung bei den Anlagenbetreibern erforderlich werden. Die Informationen sollten vollständig auf bestehende Informationsgrundlagen (Mitteilung zum Betrieb, Emissionsbericht) zurückgreifen.

Insbesondere sollte Artikel 11 (1) zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis auf die Bereitstellung von Informationen auf **Ebene der Anlage** abstellen. Dies gilt insbesondere für Angaben zum anlagenüberschreitenden Wärme- und Gasaustausch. Entsprechende Angaben sollten nur erforderlich sein, soweit diese zur Bestimmung der Zuteilungsmengen **relevant** sind: Eine Bereitstellung von Informationen zu Teilanlagen sollte nur gefordert werden, soweit diese Informationen zur Bestimmung der kostenlosen Zuteilung über Produkt- oder Brennstoffbenchmarks benötigt werden.

Art. 11a (8) - Zusätzliche Gutschriften für Periode 2013 – 2020

Die Kommission schlägt die Streichung des betreffenden Abschnittes vor. Es ist aus Sicht des BDEW aber eine Übergangsregelung erforderlich, um die bestehende Regelung auch nach Inkrafttreten der Richtlinienänderung noch bis zum Ende der 3. HP planmäßig fortführen zu können. Die Streichung des Abschnitts sollte erst zum **1. Januar 2021 wirksam** werden.

Art. 13 - Gültigkeit der Berechtigungen

Der Richtlinienvorschlag sieht eine Entfristung der Gültigkeit der Emissionsberechtigungen vor. Der Verwaltungsaufwand für den Umtausch von Berechtigungen zum Ende einer Handelsperiode entfiele damit. Dieser Vorschlag wird vom BDEW unterstützt.

Art. 24 - Verfahren für die einseitige Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten

Der BDEW bedauert, dass der Richtlinienvorschlag keine neue EU-weite Initiative zur Ausdehnung des Handelssystems auf weitere Sektoren oder Gase enthält.

Der BDEW hat bereits frühzeitig in seiner „Stellungnahme zur Konsultation der Kommission über strukturelle Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Emissionshandelssystems vom 28. Februar 2013“ ausgeführt, dass eine Ausdehnung des EHS auf andere Bereiche genauso wie ein Linking mit Emissionshandelssystemen anderer Länder oder Regionen vom BDEW grundsätzlich unterstützt werden. Eine Ausdehnung des EHS bietet die Möglichkeit der Erschließung kostengünstiger Vermeidungspotenziale in nicht EHS-pflichtigen Sektoren und könnte zu einer Erhöhung der Liquidität und einer Verringerung der CO₂-Preisvolatilität beitragen.

Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen in Oktober 2014 bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten sich gemäß Art. 24 auf freiwilliger Basis dafür entscheiden können, den Verkehrssektor in das Emissionshandelssystem einzubeziehen.

Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen emissionshandelspflichtigen und nicht emissionshandelspflichtigen Tätigkeiten insbesondere in Bereichen mit Nutzungskonkurrenz (z. B. im Bereich der Elektromobilität oder im Wärmemarkt) sowie zwischen den Mitgliedstaaten (z. B. durch unterschiedliche nationale Maßnahmen) zu verringern, sollte die **EU-Kommission Leitlinien für die einseitige Einbeziehung** in Einklang mit den beihilferechtlichen Regelungen und in Abstimmung mit den zuständigen Ratsgremien vorlegen. Hierbei sind insbesondere die möglichen Auswirkungen einer Einbeziehung auf den Binnenmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen, Umweltwirksamkeit der Regelung und die Zuverlässigkeit des vorgesehenen Überwachungs- und Berichterstattungsverfahrens sowie Wechselwirkungen an den Schnittstellen mit anderen Klimaschutzinstrumenten zu berücksichtigen. Die Leitlinien sollten auch Pilotvorhaben der Mitgliedstaaten ausdrücklich ermöglichen, aber hierfür einen entsprechenden geordneten Rahmen setzen.

Um eine unverhältnismäßige Belastung mit Verwaltungs- und Erfüllungskosten sowie eventuelle Doppelbelastungen durch andere Energie- und Klimaschutzpolitikinstrumente (z. B. Energiesteuer) zu vermeiden, bedarf die Ausdehnung des EHS einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse für das EHS bzw. alternative Instrumente, die die jeweiligen Minderungskosten und -potenziale, Akteure und Verwaltungsaufwand sowie die Wirkweise komplementärer Politikinstrumente und die Verlässlichkeit der Überwachungsvorschriften untersucht.

Art. 27 - Opt-out für Kleinemittenten

Verwaltungsaufwand und Mengenschwellen sollten verbessert werden, um die künftige Anwendbarkeit der Opt-out-Regelungen zu erleichtern.

Der **Schwellenwert der Opt-out-Regelung von 35 MW für Feuerungsanlagen sollte gestrichen werden**, um die effiziente Anwendung der Regelung zu verbessern. Für die Identifizierung von anspruchsberechtigten Kleinemittenten ist analog Industrieanlagen das alleinige Kriterium einer zulässigen Emission von maximal 25.000 Tonnen CO₂ pro Jahr ausreichend.

Anforderungen an das Monitoring und die Berichterstattung der Emissionen solcher Kleinemittenten sollten erleichtert werden. Für Feuerungsanlagen könnte anstelle einer aufwändigen Emissionsberichterstattung der Nachweis der Einhaltung einer entsprechend der Emissionsschwelle festgelegten Betriebsstundenbeschränkung ermöglicht werden.

Stromerzeugungsanlagen („electricity generators“), die ausschließlich dem **Notbetrieb** dienen und im gleitenden Durchschnitt über fünf Jahre weniger als 300 Stunden pro Jahr betrieben werden und weniger als 25.000 Tonnen CO₂ pro Jahr emittieren, sollten ohne weitere Maßnahmen aus dem Geltungsbereich der Richtlinie entlassen werden dürfen.

Ansprechpartner:

Dr.-Ing. Martin Ruhrberg
Telefon: +49 30 300199-1518
martin.ruhrberg@bdew.de