

Stellungnahme

zur Diskussion des Vorschlags der EU Kommission zur Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG in den Ausschüssen des Europäischen Parlamentes und des Rates

Fortschreibung der BDEW Stellungnahme zum EU-
Emissionshandel vom 4. November 2015

Berlin, 27. Juli 2016

Einleitung

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. Die Ausschüsse des Europäischen Parlamentes und die Arbeitsgremien des Europäischen Rates befassen sich zurzeit mit den Vorschlägen der EU-Kommission.

Der **BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft** hat bereits am 4. November 2015 eine detaillierte **Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission** zur Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie vorgelegt. Aus Sicht des BDEW werden mit den Vorschlägen der EU-Kommission wichtige Schritte eingeleitet, um das EHS als zentrales europäisches Instrument zur Treibhausgasminderung in seiner Funktionstüchtigkeit und Integrität zu stärken und die Technologieoffenheit als wesentliche Grundlage für den europäischen Binnenmarkt zu erhalten.

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

In Ergänzung hierzu bezieht das vorliegende Dokument des BDEW zu den derzeit im federführenden Umweltausschuss (ENVI) und beratenden Industrieausschuss (ITRE) des Europäischen Parlamentes und den Arbeitsgremien des Rates diskutierten Änderungsvorschlägen Stellung. Das Papier stellt somit eine **Aktualisierung und Fortschreibung der bestehenden Positionierung der deutschen Energiewirtschaft** dar.

Die deutsche Energie- und Wasserwirtschaft ist Rückgrat der deutschen Wirtschaft und Industrie und stellt eine für alle zuverlässige Versorgung mit Energie und Wasser- sowie Abwasserentsorgung nach höchstem EU-Qualitätsstandard sicher. Der BDEW vertritt als Branchenverband die Interessen einer Vielzahl von Unternehmen, die große und mittlere emissionshandelspflichtige Feuerungsanlagen, Gasturbinen und Verbrennungsmotoren der deutschen Strom-, Wärme- und Gasversorgung betreiben.

Als großer Emittent von Treibhausgasen ist sich die vom BDEW vertretene deutsche Energiewirtschaft ihrer gesellschaftlichen Verantwortung beim Klimaschutz bewusst. Sie setzt sich bereits seit Jahren aktiv dafür ein, dass die durch sie emittierte Menge an Treibhausgasen deutlich reduziert wird und 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.

Das europäische Schlüsselinstrument zur Minderung der Treibhausgas-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.

In den letzten zwei Jahren hat der sog. Backloading-Beschluss¹ dazu beigetragen, dass der Überschuss an Zertifikaten im Markt nicht weiter angestiegen ist. Die Marktstabilitätsreserve (MSR)² soll ab 2019 dafür sorgen, dass Über- und Unterangebote von Emissionsberechtigungen besser geregelt werden. Der BDEW hat sich in seinen vergangenen Stellungnahmen und Positionen zur EHS-Reform **für einen frühzeitigen Beginn der Marktstabilitätsreserve in 2017** ausgesprochen.

Aufgrund des späteren Wirksamwerdens der MSR und im Lichte der derzeitigen Emissionsentwicklung ist abzusehen, dass es in den Jahren 2017 und 2018 zu einer weiteren Erhöhung des Überangebotes kommen könnte. Andererseits ist im Lichte der Pariser Klimaabmachung zu erwarten, dass es zu Beginn der 4. Handelsperiode (4. HP) zu einer **Diskussion über eine mögliche Steigerung des Ambitionsniveaus** auf EU-Ebene kommt.

Kernforderungen des BDEW

- Der EU-EHS muss das **zentrale Klimaschutzinstrument** bleiben. Aus Gründen der Kosteneffizienz und der Gleichbehandlung soll grundsätzlich auf überlappende nationale Maßnahmen verzichtet werden. Deshalb muss das EU-EHS in seiner Funktionstüchtigkeit und Integrität gestärkt werden.
- Das EU-EHS soll ein vorhersehbares Mengensteuerungsinstrument bleiben. **Kosteneffizienz, Vorhersagbarkeit und Transparenz** des EHS müssen gewahrt bleiben.
- Falls durch Mitgliedstaaten zusätzliche nationale Maßnahmen für das Erreichen nationaler Minderungsziele mit Wirkung auf das Emissionshandelssystem ergriffen werden, müssen diese so ausgestaltet werden, dass die **tatsächliche Klimawirksamkeit** auch auf europäischer Ebene gewährleistet ist, sie per Saldo nicht zu Mehremissionen in der EU führen und sie den Emissionshandel nicht wesentlich beeinträchtigen.
- Der 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, um das **EU-Gesamtminderungsziel für 2030** zu erreichen. Falls ein politischer Beschluss zur Anhebung des EU-Ziels und damit einhergehend auch des EHS-

¹ Beschluss (EU) 2013/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG.

² Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve.

Minderungsziels erfolgt, muss – abhängig vom Zeitpunkt der Entscheidung – über den Weg der Umsetzung entschieden werden. Eine naheliegende Möglichkeit der Umsetzung ist die Anhebung des linearen Reduktionsfaktors. Diese könnte auch in Verbindung mit einer in ihrer Klimawirkung vergleichbaren teilweisen Stilllegung von Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve erfolgen, mit dem Ziel, Höhe und Zeitpunkt der Anpassung mit einer kosteneffizienten Erreichung der Mittel- und Langfristziele in Einklang zu bringen.

- Es sollte eine **Prüfklausel zur Überprüfung der Minderungsziele** in die Richtlinie aufgenommen werden. Der Mechanismus zur Überprüfung des Beitrags des EU-EHS zur EU-Zielerreichung sollte in 5-Jahres-Perioden und entsprechend der Ziele und Vorgaben der Pariser Vereinbarung erfolgen. Bei einer Zielerhebung muss aber eine **faire Verteilung der zusätzlichen Minderung auf EHS- und Nicht-EHS-Bereich** erfolgen, die auf einer vorab getroffenen politischen Entscheidung zur Anpassung des EU-Gesamt-minderungsziels beruht.
- **Vor diesem Hintergrund sollte in den Jahren 2017 und 2018 jeweils eine Menge von 150 Mio. Emissionsberechtigungen (EUA) aus dem Versteigerungsbudget einmalig entnommen und als Sonderrückstellung in die MSR überführt werden.**

Diese Sonderrückstellung entspricht der Höchstmenge an Emissionsberechtigungen, die bei Verabschiedung folgender Regelungen bis Ende der 4. Handelsperiode aus dem Markt genommen werden und damit, soweit sie verabschiedet werden, als abgegolten gelten könnte:

- Falls ein politischer Beschluss zur Anhebung des EU-Gesamt-minderungsziels und damit einhergehend auch des EHS-Minderungsbeitrags erfolgt (siehe Vorschläge zu Art. 9)
- One-off-Mechanismus einer Verwendung von EUA für die Zielerreichung im Nicht-Emissionshandelbereich in bestimmten Mitgliedstaaten (siehe Ratsbeschluss von Oktober 2014)
- Ausgleich für möglichen Opt-out von Kleinstemittenten (< 5.000 t CO₂/Jahr) ohne vergleichbare Maßnahmen (siehe Vorschläge zu Art. 27)

Durch die Obergrenze wird ein Mindestmaß an Integrität und Vorhersehbarkeit für das EHS sowie an Vertrauensschutz und Investitionssicherheit für die Anlagenbetreiber über die 3. und 4. Handelsperiode gewährleistet. Durch die zusätzliche Entnahme wird einem weiteren kurzfristigen Überschussaufbau im Markt entgegengewirkt. In Verbindung mit der verbleibenden Gutschriftennutzung wäre die Neuausgabe von Emissionsrechten dann in den Jahren 2017 und 2018 gemessen am aktuellen Emissionsniveau immer noch auskömmlich.

Darüber hinaus sollten noch **weitere Verbesserungen** insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der kostenlosen Zuteilung erfolgen:

- Art. 10 (1): Der **Versteigerungsanteil** der 4. Handelsperiode soll im Einklang mit den Beschlüssen des Rates von 2014 nicht hinter den der 3. Handelsperiode zurückfallen.
- Art. 10a (1): Eine Ex-post-Korrektur der Zuteilung **für erhebliche Produktionsausweitungen oder Verringerungen** ist über die Reserve für neue Marktteilnehmer zu regeln.
- Art. 10a (2): Die **Benchmarks** für kostenfreie Zuteilungen sollten auf Grundlage realer Daten im Einklang mit dem technologischen Fortschritt in den jeweiligen Industriesektoren regelmäßig überprüft und angepasst werden.
- Art. 10a (4), (7): Die „uniforme Kürzung“ nach Art. 10a (5) soll künftig auch für kostenlose Zuteilungen für **anlagenüberschreitende Wärmelieferungen** nach Art. 10a (4) und (7) erfolgen, obwohl diese bereits 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** sollte über einen festen Anteil der jährlich auszugebenden Berechtigungen der 4. Handelsperiode und nicht aus der Marktstabilitätsreserve gespeist werden.
- Art. 10a (11): Der **zweistufige Ansatz** der EU-Kommission zur Unterteilung der Carbon-Leakage-Betroffenheit wird vom BDEW unterstützt.
- Art. 11 (1): Die Berichtspflicht der Anlagenbetreiber für die Erstellung der **Anlagenliste** sollte zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand 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 Zuteilung 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.
- Art. 27: Verwaltungsaufwand und Mengenschwellen sollten verbessert werden, um die künftige Anwendbarkeit der **Opt-out-Regelungen** zu erleichtern. Gleichzeitig dürfen die Opt-out-Regelungen die Integrität des Emissionshandels nicht in Frage stellen und in ihrer Anwendung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt führen.

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

Änderungsvorschläge des BDEW im Einzelnen

Art. 9 – Anhebung des linearen Faktors ab 2021 / Prüfklausel

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 THG-Minderungsziel von 40 Prozent bis 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.

Ein linearer Faktor von 2,2 Prozent entspricht für den EU-EHS einer kosteneffizienten Erreichung des bestehenden THG-Minderungsziels der EU für 2030. Langfristig wird so im EU-EHS eine Minderung von 84 Prozent bis zum Jahr 2050 gegenüber 2005 sichergestellt. Den Berechnungen der EU-Kommission zufolge würde die Erreichung von Langfristzielen in Höhe von 90 Prozent- bzw. 95 Prozent-Minderung für den EU-EHS eine Anhebung des linearen Faktors auf 2,4 Prozent bzw. 2,6 Prozent bedeuten.

Falls ein politischer Beschluss zur Anhebung des EU-Gesamtminierungsziels und damit einhergehend auch des EHS-Minderungsziels für 2030 erfolgt, muss – abhängig vom Zeitpunkt der Entscheidung – über den Weg der Umsetzung entschieden werden. Eine naheliegende Möglichkeit der Umsetzung ist die Anhebung des linearen Reduktionsfaktors. Diese könnte auch in Verbindung mit einer in ihrer Klimawirkung vergleichbaren teilweisen Stilllegung von Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve erfolgen, mit dem Ziel, Höhe und Zeitpunkt der Anpassung mit einer kosteneffizienten Erreichung der Mittel- und Langfristziele in Einklang zu bringen.

Eine Prüfklausel könnte diesbezüglich nach Auffassung des BDEW in Art. 30 der Richtlinie aufgenommen werden. Der Mechanismus zur Überprüfung des Beitrags des EU-EHS zur EU-Zielerreichung sollte in 5-Jahres-Perioden und entsprechend der Ziele und Vorgaben der Pariser Vereinbarung erfolgen. Bei einer Zielerhebung muss aber eine faire Verteilung der zusätzlichen Minderung auf EHS- und Nicht-EHS-Bereich erfolgen, die auf einer vorab getroffenen politischen Entscheidung zur Anpassung des EU-Gesamtminierungsziels beruht. Eine derartige Anpassung sollte nicht in eine laufende Zuteilungsperiode eingreifen.

Darüber hinaus sollte für die im Rahmen des Überprüfungszyklus zusätzlich vereinbarten Minderungen in gewissem Umfang die Möglichkeit von Gutschriftennutzung aus Extra-EU-Ländern eingeräumt werden, um so das Erfüllen anspruchsvollerer Reduktionsziele in kos-

teneffizienter Weise zu erleichtern. Die Zusätzlichkeit der Minderungen wäre diesbezüglich im Rahmen eines internationalen Gutschriftensystems unter der Pariser Vereinbarung nachzuweisen.

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

Der Vorschlag schreibt die Einteilung der auszugebenden Berechtigungen (EUA) analog der Regelungen für die 3. Handelsperiode in einen „Versteigerungstopf“ und einen „Topf für kostenlose Zuteilung“ fort.

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.

Der Vorschlag der EU-Kommission von 57 Prozent entspricht den Berechnungen der Kommission zufolge dem Durchschnittswert der 3. Handelsperiode (2013 – 2020). Der Versteigerungsanteil der 4. Handelsperiode soll gemäß Ratsbeschluss von Oktober 2014 nicht hinter dem der 3. Handelsperiode zurückfallen.

Für die Ableitung des Anteils ist die Auswirkung des jüngsten Urteils des EuGH (vom 28. April 2016) zum sektorübergreifenden Korrekturfaktor auf die kostenlose Zuteilung zu berücksichtigen.

Die genaue Höhe des Versteigerungsanteils muss in einem transparenten Prozess abgeleitet und in Zusammenhang mit den übrigen Regeln für die kostenlose Zuteilung sowie die Carbon-Leakage-Kriterien gestellt werden. Die Festlegung des Versteigerungsanteils steht darüber hinaus im engen Sachzusammenhang mit den Regeln für die Ausstattung von Neuanlagenreserve und Innovationsfonds.

Art. 10 (2) – Umverteilung von 10 Prozent der Versteigerungserlöse zum Zweck von Solidarität und Wachstum an bestimmte einkommensschwache Mitgliedstaaten

Diese Umverteilungsregelung greift eine entsprechende Vorgabe des Europäischen Rates von Oktober 2014 auf. Der Berichtstatter des Industrieausschusses schlägt eine Aufstockung des Modernisierungsfonds nach Art. 10 (1) durch Überführung der zum Zweck von Solidarität und Wachstum gemäß Art. 10 (2) umverteilten EUA in den Modernisierungsfonds vor.

Der BDEW unterstützt diesen Vorschlag. Anstelle einer nicht näher zweckgebundenen Umverteilung von Versteigerungserlösen würde so ein formeller transparenter Rahmen für die Mittelverwendung zur Modernisierung der Energieversorgung und Steigerung der Energieeffizienz in den ausgewählten Mitgliedstaaten gesetzt. Insgesamt muss aber verstärkt darauf geachtet werden, dass es durch Umverteilung von Erlösen und kostenlose Zuteilung an Stromversorger in einzelnen Mitgliedstaaten nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt kommt.

Art. 10 (3) Buchstaben (j) bis (l) – Verwendung der Versteigerungserlöse

Die Liste der Verwendungsarten zum Nachweis der (nicht verbindlichen) Verwendung von 50 Prozent der Versteigerungserlöse soll gemäß Vorschlag der EU-Kommission um drei weitere Tatbestände ergänzt werden:

- 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 Ergänzung hierzu schlägt der ITRE-Berichterstatter vor, dass künftig nicht 50 sondern 75 Prozent der Versteigerungserlöse zweckgebunden für bestimmte in der Richtlinie genannte Klimaschutzmaßnahmen von den Mitgliedstaaten eingesetzt werden müssen.

In Deutschland fließen bereits 100 Prozent der Versteigerungserlöse in den Energie- und Klimafonds (EKF), aus dem u. a. auch die Strompreiskompensation finanziert wird.

Der Vorschlag des ITRE-Berichterstatters kann aus Sicht des BDEW unterstützt werden, wenn gleichzeitig dem Vorschlag der Kommission gefolgt wird, den Katalog anrechenbarer Maßnahmen um die Buchstaben (j), (k) und (l) zu ergänzen.

Art. 10 (4) – Zurechnung des Innovationsfonds

Der Innovationsfonds soll gemäß Kommissionsvorschlag dem Budget für kostenlose Zuteilung zugerechnet werden. Der BDEW unterstützt dieses Vorgehen. Die vom Berichtstatter im Industriausschuss vorgeschlagene Aufteilung der Ausstattung des Innovationsfonds auf die Kontingente für Versteigerung und kostenlose Zuteilung – wie vom Berichtstatter im Umweltausschuss vorgeschlagen – entspricht faktisch einer Verringerung des Versteigerungsanteils von 57 Prozent (siehe Kommentare zu Art. 10 (1)).

Bei der Festlegung von Auswahlkriterien muss sichergestellt werden, dass auch innovative Projekte der Energiewirtschaft (z. B. hinsichtlich Energiespeicherung) grundsätzlich zuschlagsberechtigt sind. Dies gilt umso mehr, wenn künftig – wie vom Berichtstatter vorgeschlagen – ein Teil der Ausstattung des Innovationsfonds aus dem Versteigerungskontingent entnommen werden sollte.

Art. 10 (4a) [NEU] – vorzeitige Kraftwerksstilllegungen

Der EU-EHS ist das zentrale Klimaschutzinstrument zur Sicherstellung der EU-Treibhausgas-minderungsziele für Energiewirtschaft und Industrie. Aus Gründen der Kosteneffizienz soll grundsätzlich auf überlappende nationale Maßnahmen verzichtet werden, um ein kosteneffizientes Erreichen der Klimaschutzziele nicht zu beeinträchtigen.

Sollten Mitgliedstaaten dennoch für das Erreichen nationaler Klimaschutzziele zusätzliche Maßnahmen mit Wirkung auf das Emissionshandelssystem implementieren wollen, so ist es zur Erzielung eines tatsächlichen Klimateffekts zwingend notwendig, dass diese so organisiert werden, dass sie auch auf europäischer Ebene die Treibhausgasemissionen mindern. Natio-

nale Maßnahmen ohne Berücksichtigung dieser Vorgaben haben ansonsten den nicht wünschenswerten Effekt, dass im europäischen Maßstab nicht nur die Gesamtemissionsmenge unverändert bleibt, sondern gleichzeitig erhöhte Kosten zu Lasten der deutschen Volkswirtschaft verursacht würden.

Die Berichterstatter in den Ausschüssen des Parlamentes haben vorgeschlagen, dass Mitgliedstaaten vorzeitige Kraftwerksstilllegungen als Folge nationaler Maßnahmen an die Kommission melden sollen, um im Anschluss eine entsprechende Menge an Zertifikaten ihrem Versteigerungsbudget zu entnehmen und entweder in die MSR zu überführen oder unmittelbar stillzulegen.

Der Vorschlag des Berichterstatters im federführenden Umweltausschuss kann in der bestehenden Form nicht unterstützt werden, da er für eine Herstellung der Klimawirksamkeit nationaler Maßnahmen ungeeignet erscheint. Aber auch der Vorschlag des Berichterstatters im beteiligten Industrieausschuss ist verbesserungswürdig.

Der BDEW schlägt stattdessen folgende Formulierung vor, die zudem berücksichtigt, dass nur solche Maßnahmen zur frühzeitigen Stilllegung in Frage kommen, die im Konsens mit den Kraftwerksbetreibern getroffen werden:

*„Mitgliedstaaten sollen vorzeitige Kraftwerksstilllegungen, **die auf beihilferechtlich zulässigen freiwilligen Vereinbarungen mit den Betreibern beruhen**, an die Kommission melden, die den nationalen THG-Minderungsbeitrag **unter Berücksichtigung von Verlagerungseffekten in andere Mitgliedstaaten und Branchen bestimmt**. **Der einzelne Mitgliedstaat hat sicherzustellen, dass die tatsächliche Klimawirksamkeit der nationalen Maßnahme auch auf europäischer Ebene gewährleistet ist, dass sie per Saldo nicht zu Mehremissionen führt und dass sie den Emissionshandel nicht beeinträchtigt.**“*

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

Eine Ex-post-Korrektur für erhebliche Produktionsausweitungen oder Verringerungen ist über die Reserve für neue Marktteilnehmer zu regeln. Ein solches System muss dann auch für Wärmelieferungen an Nicht-EHS-Anlagen zur Anwendung kommen.

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.

Die Produktbenchmarks der 3. Handelsperiode wurden auf Grundlage teilweise unvollständiger und nicht ausreichend überprüfbarer Daten der Jahre 2007/2008 abgeleitet.

Der BDEW unterstützt den Vorschlag, dass die Benchmarks für kostenfreie Zuteilungen im Einklang mit dem technologischen Fortschritt in den jeweiligen Industriesektoren regelmäßig überprüft werden.

Effizienzfortschritte bei den Produktbenchmarks in 2. und 3. Handelsperiode sollten unter Zuhilfenahme von emissions- und zuteilungsrelevanten Daten der 3. Handelsperiode ermittelt und Benchmarks anhand realer, technischer Daten entsprechend fortgeschrieben und nicht automatisch diskontiert werden. Die durch Absenkung von Produktbenchmarks erzielten Emissionsminderungen müssen bei der Festlegung des Anteils der kostenlosen Zuteilung und damit auch bei der ggf. erfolgenden Auslösung des uniformen (sektorübergreifenden) Kürzungsfaktors berücksichtigt werden, so dass eine Anwendung der „uniformen“ Kürzung vermieden wird bzw. so gering wie möglich ausfällt und gleichzeitig das Zuteilungsbudget so weit wie möglich ausgeschöpft wird.

Insbesondere der Wärmebenchmark sollte von der automatischen Diskontierung der Benchmarks herausgenommen werden. Der Wärmebenchmark wurde in der 3. Handelsperiode 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 aufgrund der resultierenden unverhältnismäßigen Kostenbelastung 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. Handelsperiode.

Zur langfristigen Absicherung des Reduktionspfades und des Minderungsbeitrages aller Wirtschaftssektoren sollte aus Sicht der Energiewirtschaft ein Korrekturfaktor zur Sicherung des „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.

Beispielsweise könnte eine Staffelung der uniformen Kürzung in Abhängigkeit vom Carbon-Leakage-Risiko vorgesehen werden. Ein Übertrag von bis zu 2 Prozent der EUA aus dem Versteigerungskontingent zum Auffangen der uniformen Kürzung sollte nicht erfolgen. Eine zusätzliche Zuteilung für prozessbedingte Emissionen aus bestehenden Anlagen könnte zur Kompensation der uniformen Kürzung aus in Vorjahren nicht genutzten Kontingenten der Neuanlagenreserve erfolgen.

Art. 10a (6) – Strompreiskompensation

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.

Dem Vorschlag des ITRE-Berichterstatters zur Einführung von Schwellenwerten für die Kompensation sollte nicht gefolgt werden. Für die derzeit für eine Kompensation in Frage kommenden stromintensiven Industriesektoren besteht auch bei niedrigen CO₂-Preisen ein erhebliches Verlagerungsrisiko.

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

Die Reserve für neue Marktteilnehmer sollte analog 3. HP über einen festen Anteil 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. Die für die kostenlose Zuteilung ursprünglich vorgesehenen, aber nicht zugeordneten Emissionsberechtigungen der 3. HP einschließlich verbleibender Restkontingente der NER sollten planmäßig gegen Ende der 3. HP in die MSR überführt werden.

Der Vorschlag des Berichterstatters im Umweltausschuss sieht eine Ausstattung der Neuanlagenreserve in Höhe von 3 Prozent der neu auszugebenden EUA eines Jahres vor. Dieser Vorschlag wird vom BDEW unterstützt.

Zum Ende einer Handelsperiode sollten – analog der bestehenden Regelungen – nicht zugeteilte Berechtigungen in die Marktstabilitätsreserve 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) – Innovationsfonds

Der geplante EU-weite Innovationsfonds sollte für Projekte aus allen Sektoren offen stehen und technologieneutral sein.

Der BDEW unterstützt den Vorschlag des ENVI-Berichterstatters für eine Ermöglichung der Förderung von CCU-Projekten aus dem Innovationsfonds. Darüber hinaus sollten auch innovative Projekte zur Weiterentwicklung von Batterietechnik und Speichertechnik sowie Sektorkopplung (Power-to-X) grundsätzlich förderwürdig sein.

Die Ausstattung des Innovationsfonds sollte – analog der Ausführungen zu Art. 10a (7) – mit EUA der 4. Handelsperiode erfolgen. Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen mit der Funktionsweise der Marktstabilitätsreserve, ist für die Versteigerung bzw. den Verkauf der Berechtigungen aus Neuanlagenreserve und 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) – Kostenlose Zuteilung / Carbon Leakage

Die Carbon-Leakage-Regelungen sollten fortgeführt werden, solange die Industrien in anderen führenden Wirtschaftsnationen nicht gleichwertigen Minderungsanstrengungen unterworfen sind. Der BDEW unterstützt diesbezüglich den Vorschlag der EU-Kommission einer kostenlosen Zuteilung von 100 Prozent für von Carbon Leakage betroffene Sektoren und 30 Prozent für übrige Sektoren bis 2030. Die Carbon-Leakage-Regelungen müssen umfänglich auch auf anlagenüberschreitende Wärmelieferungen und Wärmelieferungen an Nicht-EHS-Kunden angewendet werden, um Kundenkraftwerke und Energieversorger nicht gegenüber Eigenversorgung zu benachteiligen.

Viele EHS-pflichtige Fernwärmeproduzenten stehen in direkter Konkurrenz zur Wärmeerzeugung in nicht-EHS-pflichtigen Kleinanlagen. Für anlagenüberschreitende Wärmelieferungen an nicht von Verlagerungseffekten betroffene Industrie, private und gewerbliche Verbraucher

sowie öffentliche Einrichtungen sollte der Anteil der kostenlosen Zuteilung des Jahres 2020 von 30 Prozent über 2020 hinaus beibehalten werden, solange vergleichbare Anlagen außerhalb des Emissionshandels keinen gleichwertigen Maßnahmen unterliegen.

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 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 Berichtspflichten sollten vollständig auf bestehende Informationsgrundlagen (Mitteilung zum Betrieb, Emissionsbericht) auf Ebene der Anlage zurückgreifen.

Dies gilt insbesondere für Angaben zum anlagenüberschreitenden Wärme- und Gasaustausch. Entsprechende Angaben zu Teilanlagen sollten nur erforderlich sein, soweit diese zur Bestimmung der Zuteilungsmengen relevant sind. Insbesondere sind auch Angaben zur Stromerzeugung von Wärmeerzeugern oder Zuordnung von Emissionen zu Strom und Wärme für eine kostenlose Zuteilung über Wärmebenchmark nicht erforderlich.

Art. 24 – Verfahren für die unilaterale Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten

Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen emissionshandlungspflichtigen und nicht emissionshandlungspflichtigen 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 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-Möglichkeit für Kleinemittenten

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

Gleichzeitig dürfen die Opt-out-Regelungen die Integrität des Emissionshandels aber nicht in Frage stellen und in ihrer Anwendung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt führen.

Hierbei sind zwei Anwendungsfälle zu unterscheiden:

a) Opt-out für Kleinemittenten in Verbindung mit gleichwertigen Maßnahmen:

Der Schwellenwert der Opt-out-Regelung von 35 MW für Feuerungsanlagen sollte gestrichen werden. Für die Identifizierung von anspruchsberechtigten Kleinemittenten ist analog Industrieanlagen das alleinige Kriterium einer zulässigen CO₂-Emission von maximal 25.000 t/a ausreichend.

Die zusätzlich vom ENVI-Berichtersteller vorgeschlagene Anhebung des Schwellenwertes von 25.000 t/a auf 50.000 t/a ist nicht erforderlich. Eine solche Anhebung würde den Emissionsanteil der in Frage kommenden Anlagenbetreiber an den Gesamtemissionen unter dem EHS von ca. 2 – 3 Prozent auf 5 – 6 Prozent verdoppeln.

b) Opt-out für Kleinstemittenten ohne gleichwertige Maßnahmen:

Ein Ausschluss von Anlagen mit weniger als 5.000 t/a ohne Pflicht zur Anwendung gleichwertiger Maßnahmen ist zu befürworten, solange vergleichbare Anlagen außerhalb des Emissionshandels ebenfalls keinen gleichwertigen Maßnahmen unterliegen. Auf einen solchen Opt-out könnten nach aktueller Emissionssituation ca. 0,25 Prozent der vom EHS derzeit erfassten Emissionen aus über 3.500 Anlagen zurückgreifen. Damit könnte eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwandes erreicht werden. Um mögliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Strommarkt zu vermeiden, sollte ein solcher Ausschluss ohne gleichwertige Maßnahmen nicht für Stromerzeuger zur Anwendung kommen, die regulär am Strommarkt teilnehmen.

Ansprechpartner:

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