

Stellungnahme

zur Konsultation der Kommission über strukturelle Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Emissionshandelssystems

Berlin, 28. Februar 2013

Interest Representative Register ID: 20457441380-38

Die Europäische Kommission hat am 14. November 2012 einen Bericht über Zustand und Funktionstüchtigkeit des europäischen Treibhausgasmarktes vorgelegt, der die inhaltliche Grundlage für eine Stakeholder-Konsultation über eine Reihe struktureller Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Emissionshandelssystems bildet. Die vorliegende Stellungnahme dient der Beantwortung der Konsultation aus Sicht der deutschen Energiewirtschaft.

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)**, Berlin, vertritt rund 1.800 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Stromabsatzes, gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Einleitung

Für die Konsultation verweist der BDEW vorab auf seine **Stellungnahme für die Stakeholder-Konsultation vom 15. Oktober 2012** zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Revision des Versteigerungszeitplans im Emissionszertifikatehandelssystem (EHS) (Interest Representative Register ID: 20457441380-38), die der Kommission bereits vorliegt.

Der BDEW begrüßt die Vorlage des Berichtes über die Funktionstüchtigkeit des europäischen Emissionshandelssystems (EHS). Im Bericht werden sechs weiter zu prüfende Handlungsoptionen zur Stärkung des Emissionshandels vorgeschlagen, für die die jeweiligen qualitativen Vor- und Nachteile benannt werden. Während die Optionen a bis c in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen, lassen sich die Optionen d bis e auch unabhängig oder gemeinsam weiterverfolgen.

Der Bericht enthält leider keine quantitative Analyse der strukturellen Maßnahmen – weder hinsichtlich der jeweils zu unterstellenden Mengengerüste und Überschussentwicklungen noch im Hinblick auf die antizipierten Auswirkungen auf Energiewirtschaft und Industrie im Allgemeinen oder wirtschaftliche und CO₂-Preisentwicklung im Besonderen. Der BDEW ist davon überzeugt, dass eine umfassende Bewertung der vorliegenden Handlungsoptionen ohne eine solche quantitative Analyse der Emissionsbudgets grundsätzlich kaum leistbar ist.

Darüber hinaus bedauert der BDEW, dass der Bericht in seinem Maßnahmenbündel weder auf die Notwendigkeit der Festlegung eines **verbindlichen EU-weiten 2030-Reduktionszieles** eingeht noch Vorschläge zur **Verminderung negativer Effekte anderer Energie- und Klimaschutzpolitikinstrumente** (und hierbei namentlich die Erneuerbaren- und die Energieeffizienz-Richtlinie) auf das EHS enthält. Aus Sicht des BDEW sind die Festlegung eines verbindlichen ambitionierten Emissionsminderungsziels für die EU für das Jahr 2030 und das entsprechende Herunterbrechen dieses Zieles auf den Emissionshandel die entscheidenden **Dreh- und Angelpunkte für die beabsichtigte Reform des EHS**.

Die deutsche Energiewirtschaft hat darüber hinaus die im Folgenden dargelegten **Anmerkungen und Anregungen** zu dem für die Konsultation vorgelegten Hintergrundpapier der Kommission und den darin enthaltenen strukturellen Maßnahmen zur Stärkung des EHS.

1. Kernforderungen des BDEW

- Das Emissionshandelssystem (EHS) sollte als **zentrales Instrument** zur Treibhausgasminderung für Energiewirtschaft und Industrie fortgeführt und in seiner Glaubwürdigkeit und Integrität gestärkt werden.
- Die Reform muss auf die Schaffung langfristig stabiler, transparenter und vorhersagbarer Rahmenbedingungen für den beabsichtigten Umbau auf eine kohlenstoffarme Energieversorgung und Wirtschaft gemäß Klimafahrplan 2050 abzielen.
- Die beabsichtigte **EHS-Reform** sollte zügig angegangen werden, um das derzeitige Überangebot an Zertifikaten absehbar dauerhaft zu reduzieren und das EHS kurz- und langfristig zu stärken. Sie muss dabei Kern einer umfassenden Überarbeitung der europäischen Energie- und Klimapolitik für das Jahr 2030 sein unter Einbeziehung der Ziele und Instrumente für den Ausbau Erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz.
- Die hierfür erforderliche frühzeitige Festlegung des **EU-Minderungsziels für 2030** ermöglicht eine **kosteneffiziente Lastverteilung** zwischen EHS- und Nicht-EHS-Sektoren. Die Lastverteilung legt die zulässigen kumulierten Emissionen bis zum Jahr 2030 fest und muss bei einer Fortschreibung über das Jahr 2030 hinaus innerhalb der sektoralen Zielkorridore für das Jahr 2050 des Klimafahrplans liegen.
- Der BDEW fordert eine schnellstmögliche Entscheidung über die Anpassung des linearen Reduktionsfaktors, um Investitions- und Planungssicherheit zu gewährleisten.
- Der vereinbarte **Zielpfad** entspricht einer kumulierten Minderungsanstrengung, die entweder durch eine ambitionierte Erhöhung des linearen Faktors nach 2020 (Option c) oder aus **einer vom BDEW bevorzugten** Kombination aus einer frühzeitigen Stilllegung von Zertifikaten der dritten Handelsperiode (Option b) in Verbindung mit einem etwas weniger ambitionierten Reduktionsfaktor nach 2020 bei gleichen kumulierten Emissionsminderungen erreicht werden kann.
- Die **Anpassung des linearen Faktors** sollte aufgrund ihrer Auswirkung auf die kostenlose Zuteilung erst **ab Beginn der vierten Handelsperiode** wirksam werden. Um eine frühzeitige Reduzierung des derzeitigen Überschusses an Zertifikaten zu erreichen, sollte eine **mit dem Zielpfad abgestimmte Stilllegung von Emissionszertifikaten der dritten Handelsperiode** erfolgen (Kombination der Optionen b und c bei gleicher kumulierter Emissionsminderung und weniger starker Anpassung des linearen Faktors wie oben beschrieben). Die konkrete Ausgestaltung bedarf einer vorherigen politischen Einigung über die langfristigen Ziele.
- Wenn es zu der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung des Versteigerungskalenders in Form eines **Backloading** kommt, sollten die entsprechend zurückgehaltenen Zertifikate nicht gegen Ende der dritten Handelsperiode dem Markt wieder zugeführt werden, sondern bei der Reform des EHS für das **Erreichen der kumulierten Emissionsminderungsziele angerechnet** und der lineare Reduktionsfaktor entsprechend ab 2021 weniger stark erhöht werden.

Bei der Reform sollten ferner insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Kohärenz zwischen den Zielen und Instrumenten zur Förderung Erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz mit dem Emissionshandelssystem.
- Erhalt der Versorgungssicherheit durch technologieneutrale und marktorientierte kosteneffiziente Maßnahmen.
- Berücksichtigung der im globalen Wettbewerb stehenden energieintensiven industriellen Basis in Europa durch Vermeidung von Carbon-Leakage.
- Eine **Ausdehnung des EHS** auf andere Bereiche wird vom BDEW – genauso wie ein Linking mit Emissionshandelssystemen anderer Länder oder Regionen – grundsätzlich unterstützt.
- Der BDEW befürwortet die Ermöglichung der **Nutzung von Projektgutschriften** über die dritte Handelsperiode hinaus, weil ihre Nutzung den Anlagenbetreibern eine kosteneffiziente Erfüllung der Abgabepflichtung ermöglicht, indem Emissionen dort gemindert werden, wo dies zusätzlich und kosteneffizient erfolgen kann.
- Bei der Reform des EHS sollten **keine retroaktiven Kürzungen** der kostenlosen Zuteilung, der Nutzungsrechte für Projektgutschriften oder sonstige Eingriffe in die Eigentumsrechte der Unternehmen vorgesehen werden.
- Nach Auffassung des BDEW sollte die Einführung von **Mechanismen zur Preissteuerung nicht weiterverfolgt** werden. Der Schwerpunkt der kommenden politischen Diskussionen sollte vielmehr auf die anderen Handlungsoptionen gelegt werden.

2. Notwendigkeit eines verbindlichen EU-Minderungszieles für das Jahr 2030

Gegenwärtig gibt es auf europäischer Ebene ein rechtlich verbindliches Klimaziel für 2020 und ein politisches Klimaziel für 2050. Anders als Deutschland hat die EU bislang auf Zwischenziele, z. B. für 2030, verzichtet. Für das EHS sind längerfristige Investitionssignale unbedingt erforderlich. Der Zeitrahmen bis 2020 ist für viele Investitionsentscheidungen bereits zu kurz. Der Zeitraum bis 2050 ist für Investitionsentscheidungen zu lang. Die Festlegung eines verbindlichen Emissionsminderungsziels für das Jahr 2030 als Zwischenziel ist daher unbedingt zu befürworten. Hierbei müssen auch die Fortschritte bei den internationalen Verhandlungen für ein Post-Kyoto-Klimaschutzabkommen angemessen berücksichtigt werden. Ein solches Ziel für 2030 sollte auf europäischer Ebene schnellstmöglich verbindlich festgelegt und in Einklang mit den Zielen des 2050-Fahrplans für eine kohlenstoffarme Energieversorgung sowie der Wirtschaft als Ganzes gebracht werden.

Ein gemeinschaftsweites Treibhausgasminderungsziel für 2030 sollte für Energiewirtschaft, Industrie und – soweit möglich – für den Transportsektor auch mithilfe des bestehenden Emissionshandels umgesetzt werden. Die nicht dem EHS unterliegenden Sektoren und Anlagen sollten über andere Instrumente an der Umsetzung der EU-weiten Emissionsminde-

rungsziele beteiligt werden (z. B. durch Einführung einer CO₂-Komponente in die Energie-steuerrichtlinie).

Der BDEW unterstreicht die Bedeutung langfristiger Planungssicherheit und des Erhalts der Integrität des EHS als zentralem Klimaschutzinstrument. Nur ein verlässlicher Rahmen wird die Investitionen auslösen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele notwendig sind. Mittelfristig ist die verstärkte Kohärenz von Ausbauzielen für Erneuerbare Energien und von Energieeffizienzzielen mit den Minderungszielen im EHS unabdingbar.

Das EHS in seiner bestehenden Form stellt grundsätzlich ein marktkonformes und kosteneffizientes Instrument dar. Dieses Instrument sollte als zentrales Leitsystem zur Erreichung der Klimaschutzziele gestärkt werden. Dagegen sind Eingriffe in den Zertifikatemarkt grundsätzlich schädlich.

Das EHS ist derzeit durch einen Preisverfall gekennzeichnet, der zumindest in diesem Ausmaß kaum erwartet worden war. Der Preisverfall ist zu einem gewissen Teil auch durch die staatliche Förderung des Zubaus an Erneuerbaren Energien in einigen Mitgliedstaaten ausgelöst. Insbesondere der über Einspeisegesetze finanzierte Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien mit hohen spezifischen Vermeidungskosten verdrängt so andere kosteneffizientere Vermeidungsmaßnahmen, was sich wiederum in einer verminderten Nachfrage nach Zertifikaten und niedrigeren Zertifikatpreisen niederschlägt. Der an sich erwünschte Zubau ist in seinen mittel- bis langfristigen Konsequenzen für die Preissignalbildung des EHS und die hieraus abzuleitenden Investitionsanreize unterschätzt worden, als das EHS aufgesetzt wurde. Dies verlangt in Anbetracht des immer bedeutsamer werdenden Beitrages Erneuerbarer Energien zur Energieversorgung nach einer besseren Abstimmung und Kohärenz der Ziele und Förderinstrumente für den Ausbau der Erneuerbaren Energien mit den Klimazielen des EHS und der Gemeinschaft als Ganzes.

Grundlage der Überlegungen sollte die politische Verpflichtung des Europäischen Rates sein, dass die EU bis 2050 ihre CO₂-Emissionen um 80 % bis 95 % reduzieren soll. Der BDEW hat sich bereits 2009 und im Rahmen der Stellungnahme zum Energiefahrplan 2050 erneut für eine CO₂-neutrale Stromerzeugung bis 2050 ausgesprochen. Die Kommission weist in ihrem Energiefahrplan 2050 zutreffend darauf hin, dass der jetzige lineare Emissionsminderungspfad durchaus ehrgeizig ist, aber das Ziel einer Dekarbonisierung der Energieversorgung bis 2050 deutlich verfehlt. Dementsprechend müssen die Reduktionsanstrengungen früher oder später verschärft werden.

Ausgangspunkt einer Abwägungsentscheidung muss der Erhalt der grundsätzlichen Lenkungswirkung, der langfristigen Planungssicherheit und der Integrität des EHS als zentralem Klimaschutzinstrument sein. Insbesondere ist abzusehen von der Durchführung über eine EU-weite Reform des EHS hinausgehender zusätzlicher Eingriffe, Preiskorrekturmechanismen, Steuerungsmaßnahmen, absoluter Verbrauchsreduktionsvorgaben oder Effizienzstandards, die die kosteneffiziente Funktionsweise des EHS beeinträchtigen würden. Angesichts eines zunehmenden Trends zu nationalstaatlichen Eingriffen, die die Integrität des EHS gefährden (z. B. in Großbritannien und den Niederlanden), müssen die Auswirkungen solcher Maßnahmen bei der anstehenden Reform thematisiert und kritisch hinterfragt werden.

3. Handlungsoptionen zur Verbesserung der Funktionstüchtigkeit des EHS

Die Europäische Kommission hat in ihrem Bericht über den Zustand des europäischen EHS sechs mögliche Handlungsoptionen für strukturelle Maßnahmen vorgeschlagen.

Die drei Handlungsoptionen a – c können hierbei nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die neuen Obergrenzen und Minderungsfaktoren für den Emissionshandel sollten konsistent mit dem EU-weiten Klimafahrplan (Klima-Roadmap) bis zum Jahr 2050 sein. Diskussionswürdig sind hier insbesondere der Zeitpunkt für den Beginn einer Anpassung und die Lastverteilung zwischen Aktivitäten mit kostenloser Zuteilung und Aktivitäten mit Vollversteigerung. Darüber hinaus muss eine gerechte und faire Lastverteilung zwischen Emissionshandelsbereich und den anderen Burden-Sharing-Sektoren erhalten bleiben bzw. für die Zeit nach 2020 geschaffen werden.

Im Hinblick auf die jeweils für die Einhaltung des Klimafahrplans erforderlichen Minderungspfade und Emissionsbudgets existieren eine Vielzahl verschiedener Berechnungen und Publikationen, teilweise auf Grundlage des Primes-Modells und teilweise unter Zuhilfenahme aktueller Zahlen der Emissionsinventare. Der BDEW fordert deshalb die Kommission auf, für die Optionen a – c die Auswirkungen auf die Emissionsobergrenzen in absoluter Höhe für die einzelnen Jahre der dritten Handelsperiode, sofern Festlegungen für weitere Handelsperioden getroffen werden auch darüber hinaus, quantitativ darzustellen.

Handlungsoption a): Anhebung des EU-Minderungszieles auf 30 % in 2020

Es ist davon auszugehen, dass die in der EHS-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG – EHS-RL) und der EU-Lastverteilungsentscheidung (EU Effort Sharing Decision 406/2009/EC) festgelegten Anpassungsmechanismen für die dritte Handelsperiode bei Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens bis 2015 im Lichte des Sachstandes und des kurzfristig zu erwartenden weiteren Fortschrittes der laufenden internationalen Klimaschutzverhandlungen aller Voraussicht nach nicht zum Einsatz kommen werden. Darüber hinaus sind weiterhin wesentliche Industrieländer nicht bereit, an der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls teilzunehmen (z. B. USA, Japan, Kanada, Russland).

Die Kommission hat die Ausgestaltung und möglichen Auswirkungen der Anhebung des EU-Minderungszieles auf 30 % in 2020 bereits in zwei Arbeitspapieren dargelegt¹. Aufbauend auf einer Analyse der Mengengerüste und den jeweils resultierenden Belastungen schlägt die Kommission bei einer Zielanhebung auf 30 % für den Emissionshandel eine Kürzung von 1.400 Mio. EUA in der dritten Handelsperiode durch entweder dauerhafte Stilllegung von zurückgelegten Zertifikaten (vergleiche Option c) oder Anpassung des linearen Faktors (vergleiche Option b) vor.

¹ EU-Kommission: Analysis of options to move beyond 20% GHG reduction: SEC(2010) 650 und SWD(2012) 5 final.

Mit Blick auf die Zieldiskussion sollte nach Einschätzung des BDEW die Formulierung **eines verbindlichen EU-weiten Minderungszieles für das Jahr 2030** im Mittelpunkt stehen. Die Überarbeitung des EU-Zieles für das Jahr 2020 steht strategisch in engem Sachzusammenhang mit den laufenden internationalen Klimaschutzverhandlungen, deren Ausgang noch ungewiss ist. Bei einer Anhebung des EU-Zieles für das Jahr 2020 müsste zudem eine weitgehende Überarbeitung der Politikmaßnahmen und –ziele für den Nicht-Emissionshandelsbereich erfolgen. Eine derart komplexe Debatte auf europäischer Ebene wird kaum vor dem weitgehenden Ablauf der bereits laufenden dritten Handelsperiode zu Ende zu bringen sein.

Handlungsoption b): Stilllegung einer Anzahl von EUA der 3. Handelsperiode

Der BDEW unterstützt das von der Kommission vorgeschlagene kurzfristige „**Backloading**“ von 900 Millionen Emissionszertifikaten über die dritte Handelsperiode als **ersten, einmaligen, aber noch nicht ausreichenden Schritt** für die notwendige Reform des Emissionshandels. Ein solcher Eingriff darf lediglich einmalig zu Beginn der dritten Handelsperiode erfolgen und sollte eingebettet werden in einen formalen Verständigungsprozess über ein anspruchsvolles verbindliches Treibhausgasminderungsziel der EU bis zum Jahr 2030 unter Einschluss der Wechselwirkungen der Instrumente zur Förderung der Erneuerbaren und der Maßnahmen zur Energieeffizienz mit dem EHS.

Eine Zurückhaltung von Zertifikaten ohne ihre anschließende Vernichtung verknappt zwar das Angebot in den Jahren 2013 bis 2015, wird aber bei singulärer Betrachtung der einzelnen Jahre zu einem massiven Überschuss in den Jahren der Rückführung führen. Da Zertifikate mit vergleichsweise geringen Transaktionskosten in Nachfolgejahre übertragen oder von diesen „geborgt“ werden können, ist zweifelhaft, ob das vorgeschlagene kurzfristige „Backloading“ einen nachhaltigen Effekt auf das CO₂-Preisniveau ausüben würde.

Wenn es zu der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung des Versteigerungskalenders (Backloading) kommt, sollten deshalb die entsprechend **zurückgehaltenen Zertifikate nicht gegen Ende der dritten Handelsperiode dem Markt wieder zugeführt werden**, sondern bei der Reform des EHS in transparenter Weise für das Erreichen der kumulierten Emissionsminderungsziele angerechnet und **der lineare Reduktionsfaktor entsprechend ab 2021 weniger stark erhöht werden**. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen frühzeitigen Reduzierung des Überschusses bedarf der vorherigen politischen **Festlegung langfristiger Emissionsminderungsziele**. So kann eine dauerhafte Stilllegung von Zertifikaten in Verbindung mit einer Anpassung des linearen Reduktionsfaktors (siehe Option c) am effektivsten einen transparenten und nachvollziehbaren Beitrag zur Erreichung der europäischen Minderungsziele leisten. Aus Handelssicht stehen hierbei Transparenz und langfristige Verlässlichkeit des Versteigerungskalenders sowie des angepassten Faktors im Vordergrund.

Handlungsoption c): Frühzeitige Überarbeitung des linearen Reduktionsfaktors

Die frühzeitige Festlegung des EU-Minderungsziels für 2030 ermöglicht eine **kosteneffiziente Lastverteilung** zwischen EHS- und Nicht-EHS-Sektoren. Die Lastverteilung legt die zulässigen kumulierten Emissionen bis zum Jahr 2030 fest und muss bei einer Fortschreibung über das Jahr 2030 hinaus innerhalb der sektoralen Zielkorridore für das Jahr 2050 des Klimafahrplans liegen.

Der **Klimafahrplan 2050** enthält Bandbreiten der zu erzielenden Minderungen für einzelne Wirtschaftsbereiche. Setzt man den stationären Emissionshandel den Bereichen „Stromerzeugung“ und „Industrie“ gleich, so erhält man für den Emissionshandel einen gewichteten Zielkorridor von rund 87 % – 93 % Minderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Basisjahr 1990. Nach unseren Berechnungen entspräche die Einhaltung eines solchen Zielkorridors für den Emissionshandel einer Erhöhung des linearen Faktors mit Wirkung ab dem Jahr 2021 von 1,74 % auf 2,25 – 2,45 %.

Der BDEW fordert eine schnellstmögliche Entscheidung über die Anpassung des linearen Reduktionsfaktors, um Investitions- und Planungssicherheit zu gewährleisten.

Der vereinbarte Zielpfad entspricht einer kumulierten Minderungsanstrengung, die entweder durch eine ambitionierte Erhöhung des linearen Faktors nach 2020 (Option c) oder aus einer **vom BDEW bevorzugten Kombination** aus einer frühzeitigen Stilllegung von Zertifikaten der dritten Handelsperiode in Verbindung mit einem etwas weniger anspruchsvollen Reduktionsfaktor nach 2020 (Optionen b und c) bei gleichen kumulierten Emissionsminderungen erreicht werden kann.

Eine Überarbeitung des linearen Reduktionsfaktors sollte nicht zu einer retroaktiven Kürzung der kostenlosen Zuteilung an die Anlagenbetreiber führen. Aus diesem Grund sollte die **Anpassung des linearen Faktors** zwar so früh wie möglich erfolgen, um Planungssicherheit zu gewährleisten, aber erst **ab Beginn der vierten Handelsperiode** wirksam werden.

Handlungsoption d): Ausdehnung des Anwendungsbereiches des EHS auf weitere Sektoren

Eine **Ausdehnung des EHS** auf andere Bereiche wird vom BDEW – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – genauso wie ein Linking mit Emissionshandelssystemen anderer Länder oder Regionen **grundsätzlich unterstützt**. 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.

Die geltende EHS-Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten bereits die einseitige Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten und Gase nach Billigung durch die Kommission (Art. 24 EHS-RL). 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 (z. B. mit der Energiesteuerrichtlinie) zu berücksichtigen. Bei Zustimmung der Mitgliedstaaten lässt sich so

bereits unter der bestehenden Richtlinie eine EU-weite Ausdehnung des EHS auf weitere Sektoren bewerkstelligen. Darüber hinaus bietet Art. 24a EHS-RL die Möglichkeit der Vergabe von Zertifikaten oder Gutschriften für Projekte zur Emissionsminderung, die von Mitgliedstaaten verwaltet werden und Minderungen von Treibhausgasemissionen bewirken, die nicht vom Gemeinschaftssystem erfasst werden.

Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen emissionshandelspflichtigen und nicht emissionshandelspflichtigen Tätigkeiten (z. B. im Bereich der Elektromobilität) sowie zwischen den Mitgliedstaaten (z. B. durch unterschiedliche Steuersätze) zu verringern, sollte eine Ausdehnung des EHS durch europaweit harmonisierte Regelungen im Zuge einer Überarbeitung der Richtlinie mit dem Ziel einer Einbindung neuer Sektoren ab der vierten Handelsperiode erfolgen.

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 untersucht. Die Ausdehnung bedarf einer sachgerechten Ausgestaltung der Eintrittsschwellen sowie der Anforderungen an Messung und Überwachung gegenüber alternativen ordnungsrechtlichen oder marktbasierenden Instrumenten.

Die Schwerpunkte der Untersuchung sollten auf **Bereiche mit Nutzungskonkurrenz** zu bereits emissionshandelspflichtigen Aktivitäten, aber ohne als gleichwertig einzustufende Politikinstrumente gelegt werden (z. B. Güterverkehr, Elektromobilität, Hausbrand gegenüber Fernwärme oder elektrisch betriebenen Wärmepumpen etc.).

Eine Ausdehnung des EHS sollte allerdings kein Instrument zur indirekten Mengenkürzung für die bereits dem EHS unterliegenden Sektoren darstellen. Bei Aufnahme neuer Sektoren oder Gase ist immer auch eine entsprechende Anhebung der Emissionsobergrenze analog dem Vorgehen in der zweiten und dritten Handelsperiode vorzusehen. Um eine kosteneffiziente Erschließung aller Vermeidungspotenziale zu ermöglichen, sollte bei einer Ausdehnung grundsätzlich eine **gegenseitige Nutzung von Emissionsberechtigungen** ermöglicht werden (ein Einbahnstraßensystem analog der Einbindung des Flugverkehrs sollte nach Möglichkeit nicht vorgesehen werden).

Für Tätigkeiten mit Nutzungskonkurrenz, bei denen eine direkte Einbindung in den Emissionshandel auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse als nicht sinnvoll erscheint, könnte zusätzlich eine europaweit harmonisierte Möglichkeit der Vergabe von Zertifikaten oder Gutschriften für Projekte zur Emissionsminderung analog Art. 24a EHS-RL in Erwägung gezogen werden (z. B. für Elektromobilität im Personenverkehr).

Handlungsoption e): Zugang zu internationalen Projektgutschriften

Der BDEW befürwortet die Ermöglichung der Nutzung von Projektgutschriften über die dritte Handelsperiode hinaus, weil ihre Nutzung den Anlagenbetreibern eine kosteneffiziente Erfüllung der Abgabeverpflichtung ermöglicht, indem Emissionen dort gemindert werden, wo dies zusätzlich und kosteneffizient erfolgen kann.

Die Kosteneffizienz der Ermöglichung der Nutzung von Projektgutschriften ist von der Kommission im Rahmen der Diskussionen zur Zielerhebung und zum Klima-Fahrplan wiederholt dargelegt worden.

Der Markt für Projektgutschriften ist der erste Schritt zu einem globalen Kohlenstoffmarkt, an dem Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen teilnehmen können. Für die weitere Entwicklung des globalen Gutschriftenmarktes wird der Anteil des europäischen Emissionshandelssystems noch über viele Jahre entscheidend sein.

Die Gutschriftennutzung über die dritte Handelsperiode ist verbindlich im Rahmen der geltenden EHS-Richtlinie festgeschrieben. **Unter keinen Umständen sollte es zu einer Ex-post-Kürzung der Nutzungsrechte zu Lasten einzelner Anlagenbetreiber kommen.** Eventuelle Änderungen sollten – wie von der Kommission vorgeschlagen – erst für die vierte Handelsperiode gelten. Während einige Anlagenbetreiber ihre Nutzungskontingente bereits in der zweiten Handelsperiode aufgebraucht haben, haben andere Betreiber auf die Übertragungsmöglichkeit und zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten in der dritten Periode vertraut und entsprechende Investitionsentscheidungen und Planungen zur Erfüllung der Abgabepflicht getroffen.

Aufgrund der kürzlich beschlossenen Fortführung des Kyoto-Protokolls sollte es den Anlagenbetreibern grundsätzlich ermöglicht werden, Projektgutschriften aus neuen Joint-Implementation-Projekten in allen Vertragsstaaten der zweiten Kyoto-Periode zu nutzen.

Zusätzliche Nutzungskontingente über die vierte Handelsperiode sollten – wie bisher – orientiert an den jeweiligen Minderungsanstrengungen für bestehende Anlagen und neue Marktteilnehmer vorgesehen werden. In der Vergangenheit wurden den Anlagenbetreibern Nutzungskontingente in Höhe von maximal 50 % der jeweiligen zusätzlichen Emissionsminderungsanstrengung zugewiesen. Eine entsprechende Vorgabe sollte über das Jahr 2020 hinaus getroffen werden. Ferner sollte auch **über die dritte Periode hinaus eine Übertragbarkeit nicht aufgebrauchter Nutzungskontingente ermöglicht** werden.

Die von der Kommission angeregte „zusätzliche Flexibilität“ bei der Nutzung von Projektgutschriften im Falle übermäßiger und dauerhafter CO₂-Preiserhöhungen ist in ihrer Wirkweise der Einführung einer Price-Management-Reserve vergleichbar (siehe Option f). Aufgrund der quantitativen Bedeutung des EHS für den globalen Handel mit Projektgutschriften, der vergleichsweise langen Vorlaufzeit für neue Projekte und den bereits unter Ziffer f) aufgeführten Nachteilen von Preissteuerungsmechanismen ist aus Sicht des BDEW **eine planungssichere Ex-ante-Festlegung der Nutzungskontingente zu Beginn einer Handelsperiode einer flexiblen Zugangsregelung vorzuziehen.**

Die konkrete Ausgestaltung der Nutzung von Projektgutschriften für die vierte Handelsperiode und darüber hinaus sollte in Abhängigkeit der laufenden Verhandlungen über ein globales Klimaschutzabkommen erst zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden.

Für die Festlegung von Minderungspfaden und Emissionsobergrenzen über das Jahr 2020 hinaus sollte zuerst die vollständige inländische Erfüllung der Minderungsziele im Sinne des Klima-Fahrplans bei der begleitenden Kosten-Nutzen-Analyse im Vordergrund stehen, da Art, Preisniveau, Gastländer, Minderungspotenziale und Rahmenbedingungen für künftige Projektgutschriften in erheblichem Umfang von der Ausgestaltung des neuen internationalen Klimaschutzabkommens und den entsprechenden Projektmechanismen sowie den Minderungsverpflichtungen in anderen Industrie- und Entwicklungsländern abhängen werden.

Handlungsoption f): Mechanismen zur Preissteuerung

Nach Auffassung des BDEW sollte die Einführung von Mechanismen zur Preissteuerung **nicht** weiterverfolgt werden. Der Schwerpunkt der kommenden politischen Diskussionen sollte vielmehr auf die anderen Handlungsoptionen gelegt werden.

Der Emissionshandel sollte auch künftig ein **Mengensteuerungssystem** bleiben. Wiederkehrende Eingriffe und/oder nationale Alleingänge gefährden das Vertrauen in das europäische Handelssystem und sollten unbedingt vermieden werden.

Im Bericht der Kommission werden zwei mögliche Mechanismen zur Preissteuerung vorgestellt: Einführung eines CO₂-Mindestpreises (Carbon Price Floor) für Versteigerungen und/oder eine Reserve für Kohlenstoffpreismanagement (Price Management Reserve).

Diesbezüglich werden im Bericht allerdings bereits eine Reihe schwerwiegender Nachteile benannt.

Als wesentliche Nachteile der Einführung solcher – in der Regel politisch willkürlich ausgestalteter – Mechanismen sind insbesondere folgende Aspekte aufzuführen:

- Schwierigkeit des Findens eines geeigneten kosteneffizienten CO₂-Mindestpreises.
- Abkehr von den Grundprinzipien der Mengensteuerung und der Kosteneffizienz.
- Auswirkungen der Mechanismen auf Liquidität und Preisbildung am Sekundärmarkt.
- Verfahren und Kriterien für Preisfestlegung und Preismanagement müssten ex-ante so festgelegt werden, dass keine Gefahr von Marktmissbrauch durch Insiderwissen bestünde.
- Zusätzlicher Verwaltungsaufwand für Marktüberwachung und Versteigerungen.
- Darüber hinaus müssten bei einer Einführung solcher Mechanismen zur Preissteuerung auch mögliche Auswirkungen auf die künftige Anbindung des europäischen EHS an andere Emissionshandelssysteme und den globalen Handel mit Projektgutschriften bedacht werden.

Ansprechpartner:

Dr. Martin Ruhrberg

Telefon: +49 30 300199-1518

martin.ruhrberg@bdew.de