

Info-Service 4/2017

Reform des Emissionshandels

Beschluss des Rats zu den Zuteilungsregeln für die vierte Zuteilungsperiode 2021-2030

2021 wird die vierte Zuteilungsperiode im Emissionshandel beginnen, die bis 2030 dauert. Für diese Periode werden neue Zuteilungsregeln geschaffen und die bestehenden Regelungen des Emissionshandels werden an die aktuellen Entwicklungen angepasst. Das europäische Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Emissionshandels-Richtlinie erfolgt derzeit im Mitentscheidungsverfahren mit den drei Beteiligten Europäische Kommission (KOM), Europäisches Parlament (EP) und Rat der EU (Rat) als Vertretung der Mitgliedstaaten.

Die KOM hatte am 15. Juli 2015 einen Vorschlag zur Änderung der Emissionshandels-Richtlinie vorgelegt (siehe unseren Info-Service 13/2015). Das EP hat seine Position am 15. Februar 2017 beschlossen. Dabei ist es bemerkenswerterweise in einigen Punkten von der Empfehlung seines Umweltausschusses (ENVI) (siehe unseren Info-Service 14/2016) abgewichen. Als letzter Beteiligter hat am 28. Februar 2017 der Rat seine Position festgelegt (tituliert als „Allgemeine Ausrichtung“). Damit kann nun im Frühjahr 2017 der eigentliche „Trilog“ zwischen den drei Beteiligten beginnen. Er dürfte nicht vor Ende 2017 abgeschlossen sein.

Nach dem Inkrafttreten der Änderungen der Emissionshandels-Richtlinie bedürfen diese Regelungen dann noch – wie stets bei Richtlinien – der nationalen Umsetzung. Dies soll spätestens 18 Monate nach dem Inkrafttreten der Richtlinie erfolgen und wird bis Ende 2018 erwartet. Zudem wird die KOM zur Durchführung der Richtlinie wieder als sog. „delegierter Rechtsakt“ einheitliche EU-Zuteilungsregeln erlassen. Auf der Grundlage dieser Normen können die Anlagenbetreiber schließlich wohl ab 2019 Emissionsberechtigungen für die vierte Zuteilungsperiode 2021-2030 beantragen.

Die Position des Rates enthält gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der KOM einige Verschärfungen, insbesondere soll durch verschiedene Maßnahmen die Menge der verfügbaren Emissionsberechtigungen verknappt werden, um ihnen so einen höheren Preis zu geben. Auf der anderen Seite soll die energieintensive Industrie, die im internationalen Wettbewerb steht („carbon leakage“) stärker geschützt werden.

Im Einzelnen sieht die Position des Rates Folgendes vor. Mit den Änderungen gegenüber dem Entwurf der KOM und der Stellungnahme des EP zeichnen sich damit bereits die Grundlinien für die zukünftige Richtlinie ab:

- Der **lineare Reduktionsfaktor (LRF)**, um den die Gesamtmenge an zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen jährlich gekürzt wird, soll auf **2,2 % verschärft** werden (derzeit 1,74 %, KOM: 2,2 %, EP: 2.2% und laufende Überprüfung mit dem Ziel, LRF frühestens 2024 auf 2,4 % zu erhöhen).
- Die 2019 startende **Marktstabilitätsreserve (MSR)** (siehe unser Info-Service 6/2015) soll gestärkt werden. Diese dient dazu, den Überschuss an Emissionsberechtigungen zu verkürzen, um so das derzeitige Marktungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Emissionsberechtigungen zu beheben. Damit soll ein neues Preissignal gesetzt werden.
 - Die jährliche Rate an Emissionsberechtigungen, die in den MSR eingestellt werden, soll **erhöht** werden: Diese Rate soll von 12 % auf 24 % der sich insgesamt im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen **verdoppelt** werden.
 - Zudem hat der Rat beschlossen, dass Emissionsberechtigungen in der MSR, die eine **Obergrenze** (Anzahl an Emissionsberechtigungen, die über der Gesamtzahl der im vorangegangenen Jahr versteigerten Emissionsberechtigungen liegen) überschreiten, ab 2024 gelöscht werden sollen. Das EP hingegen möchte 800 Mio. Emissionsberechtigungen aus dem MSR ab 2021 vollständig löschen.
 - Der Vorschlag zur Einführung eines Mindestpreises, der vor allem von Umweltschutzverbänden in die Diskussion eingebracht worden ist, wurde nicht aufgegriffen.
- Wie schon in der 3. Zuteilungsperiode soll als Methode zur Zuteilung von Emissionsberechtigungen die **Versteigerung** die Regel darstellen, die kostenlose Zuteilung bleibt die Ausnahme:
 - Der Anteil der an die Industrie **kostenfrei** zuzuteilenden Emissionsberechtigungen soll grundsätzlich (wie von der Kommission vorgeschlagen) **43 %** der Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen betragen.
 - Für die **Versteigerung** an die Stromerzeugung sind **57 %** vorgesehen.
 - Gegenüber dem Vorschlag der KOM soll jedoch dieser Anteil für die Versteigerung zugunsten der Industrie um **2 %** (EP: 5 %) gesenkt werden, wenn vor 2030 die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors (CSCF) erforderlich sein sollte. Der CSCF soll in der 4. Zuteilungsperiode damit vermieden werden, da er in der 3. Zuteilungsperiode sehr Streitig war (siehe unsere Info-Service 16/2015, 8/2016, 2/2017).
- Die kostenfreie Zuteilung soll weiterhin auf der Grundlage von **Benchmarks** erfolgen:
 - Diese Benchmarks sollen gegenüber den in der 3. Zuteilungsperiode geltenden Werten angepasst werden, um dem technologischen Fortschritt in den betreffenden Sektoren Rechnung zu tragen.
 - Grundlage dafür soll die Leistung der effizientesten 10 % der Anlagen sein.
 - Die Benchmarks sollen jedes Jahr mindestens um 0,2 % und maximal um 1,5%

(EP: Kürzung vom mindestens 0,25 % und maximal 1,75 %) angepasst werden. Die Einzelheiten sollen von der Kommission in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt werden.

- Zum Schutz vor **carbon leakage** sollen die betroffenen Industriesektoren weiterhin privilegiert werden:
 - Bei **direktem carbon leakage** erfolgt grundsätzlich eine **kostenfreie Zuteilung** zu 100 %. Die Liste der privilegierten Sektoren soll jedoch erheblich gekürzt werden, sie ist von der KOM neu festzulegen. Der Vorschlag eines Grenzausgleichsmechanismus („CO₂-Zoll“), wie ihn der ENVI vorgeschlagen hat, wird nicht aufgegriffen.
 - Bei indirektem carbon leakage soll die Möglichkeit einer **Strompreiskompensation** weiterhin möglich sein. Diese Beihilfe wird für die stromintensive Industrie gewährt als Ausgleich für die Erhöhung des Strompreises durch die Versteigerung von Emissionsberechtigungen. Die Mitgliedstaaten sollen sich bemühen, für diese finanziellen Maßnahmen nicht mehr als 25 % der Einkünfte aus der Versteigerung zu verwenden.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, die Zuteilung an die tatsächliche **Produktionsmenge** von Anlagen **anzupassen**:
 - Zu diesem Zweck sollten die Zuteilungen in regelmäßigen Abständen systematisch korrigiert werden, um relevanten Produktionssteigerungen und -rückgängen Rechnung zu tragen. Eine Anpassung soll erfolgen, wenn die Betriebsleistung der Anlagen im Vergleich zu den Daten, die der Zuteilung zugrunde gelegen haben, um mehr als 15 % gestiegen oder gesunken ist.
 - Die Einführung dieser Möglichkeit ist zu begrüßen, da eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten darin begründet war, dass sich das bestehende System der Zuteilung an historischen Werten orientierte.
- Verknüpfung mit dem **Pariser Übereinkommen**:
 - Die Richtlinie soll im Lichte der internationalen Entwicklungen und Anstrengungen, die zur Verwirklichung der langfristigen Ziele des Übereinkommens von Paris unternommen werden, fortlaufend überprüft werden.
 - Zudem sollen die Regelungen zu carbon leakage im Lichte der Klimaschutzmaßnahmen in anderen führenden Wirtschaftsnationen ebenfalls fortlaufend überprüft werden.
 - Schließlich soll die KOM nach dem Prozess der globalen Bestandsaufnahme und Überprüfung, den das internationale Pariser Übereinkommen für 2018 und 2023 vorsieht, jeweils einen Bericht vorlegen, ob die Richtlinie ggf. geändert werden soll.

Dr. Markus Ehrmann
ehrmann@kk-rae.de