

## Info-Service 13/2017

### **Reform des Emissionshandels: Bestätigung des in Trilog gefundenen Kompromisses zu den Regeln für die vierte Zuteilungsperiode 2021-2030**

2021 wird die vierte Zuteilungsperiode im europäischen Emissionshandel (EUETS) 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 erfolgte im Mitentscheidungsverfahren mit den drei Beteiligten Europäische Kommission (KOM), Europäisches Parlament (EP) und Rat der EU (Rat) als Vertretung der Mitgliedstaaten. In diesem „Trilog“ wurde nun am 9. November 2017 ein Kompromiss zwischen den drei Beteiligten gefunden.

#### **I. Verfahren**

Ursprünglich hatte die KOM vor fast 2,5 Jahren, am 15. Juli 2015 einen Vorschlag zur Änderung der Emissionshandels-Richtlinie vorgelegt (siehe unseren Info-Service 13/2015). Das EP hatte seine Position am 15. Februar 2017 beschlossen und ist dabei in einigen Punkten von der Empfehlung seines Umweltausschusses (ENVI) (siehe unseren Info-Service 14/2016) abgewichen. Schließlich hatte der Rat am 28. Februar 2017 seine Position festgelegt (siehe unseren Info-Service 4/2017). Damit konnte im Frühjahr 2017 der eigentliche „Trilog“ zwischen den drei Beteiligten beginnen.

Nach 6 Sitzungsterminen wurde am 8. November 2017 eine vorläufige Vereinbarung über die Regeln für das System des Emissionshandels nach 2020 erzielt. Diesen Kompromiss haben die Mitgliedstaaten der EU im Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) am 22. November 2017 und der ENVI am 28. November 2017 bestätigt. Der nächste Schritt ist die Zustimmung des Plenums des EP, die im Februar 2018 erfolgen soll. Sodann muss der Rat die geänderte Richtlinie annehmen.

Nach dem Inkrafttreten der Änderungen der Emissionshandels-Richtlinie bedürfen diese Regelungen noch – wie stets bei Richtlinien – der nationalen Umsetzung. Dies soll spätestens 18 Monate nach dem Inkrafttreten der Richtlinie erfolgen und wird 2019 erwartet. Zudem wird die KOM zur Durchführung der Richtlinie wieder als sog. „delegierter Rechtsakt“ einheitliche EU-Zuteilungsregeln erlassen. Diese werden 2018 erwartet.



## II. Inhalt

Mit dem nun im Trilog gefundenen Kompromiss liegen die Grundlinien für die zukünftige Ausgestaltung des Emissionshandels vor. Auf dieser Grundlage können sich die Anlagenbetreiber auf die vierte Zuteilungsperiode 2021-2030 vorbereiten.

Mit den Änderungen im EUETS sollte eine Balance gefunden werden zwischen folgenden Zielvorstellungen:

1. Die Menge der verfügbaren Emissionsberechtigungen soll verknappt werden, um nach den marktwirtschaftlichen Regeln von Angebot und Nachfrage knappheitsbedingt ein **stärkeres Preissignal** zu setzen.
2. Auf der anderen Seite soll die energieintensive Industrie, die im internationalen Wettbewerb steht („**carbon leakage**“) stärker geschützt werden.

Im Einzelnen:

- Der **lineare Reduktionsfaktor (LRF)**, um den die Gesamtmenge an zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen jährlich gekürzt wird, wird auf **2,2 %** von derzeit 1,74 % verschärft.
- Die 2019 startende **Marktstabilitätsreserve (MSR)** (siehe unser Info-Service 6/2015) soll durch zwei Maßnahmen gestärkt werden. Diese dient dazu, den Überschuss an Emissionsberechtigungen zu verkürzen, um so das derzeitige Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Emissionsberechtigungen zu beheben.
  - Die jährliche Rate an Emissionsberechtigungen, die in den MSR eingestellt werden, soll **bis 2023 erhöht** werden: Diese Rate soll von 12 % auf 24 % der sich insgesamt im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen **verdoppelt** werden.
  - Da nach dem Wesen der MSR diese Emissionsberechtigungen jedoch zu einem späteren Zeitpunkt wieder in den Markt zurückgegeben werden, wurde diese Maßnahme nicht als ausreichend betrachtet, um ein neues Preissignal zu setzen. Daher ist als langfristige Maßnahme zusätzlich vorgesehen, dass **ab 2023** Emissionsberechtigungen **gelöscht** werden können. So sollen Emissionsberechtigungen, die über die im Vorjahr versteigerte Menge hinausgehen, nicht weiter gültig sein. Damit könnten bis zu 2 Milliarden Emissionsberechtigungen vollständig gelöscht werden.
- Wie schon in der 3. Zuteilungsperiode soll als Methode zur Zuteilung von Emissionsberechtigungen die **Versteigerung** die Regel darstellen, die kostenlose Zutei-

**Emissionshandel**

Öffentliches Energierecht

Vergabe- und sonstiges öffentliches Wirtschaftsrecht

lung bleibt die Ausnahme:

- Der Anteil der an die Industrie **kostenfrei** zuzuteilenden Emissionsberechtigungen soll grundsätzlich **43 %** der Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen betragen.
- Für die **Versteigerung** an die Stromerzeugung sind **57 %** vorgesehen.
- Dieser Anteil für die Versteigerung soll jedoch zugunsten der Industrie um **3 %** gesenkt werden, wenn vor 2030 die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors (CSCF) erforderlich sein sollte. Der CSCF soll damit in der 4. Zuteilungsperiode 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. Dies soll für die beiden Zeiträume 2021-2025 sowie 2026-2030 erfolgen.
  - Grundlage dafür soll die Leistung der effizientesten 10 % der Anlagen sein.
  - Die Benchmarks sollen jedes Jahr pauschal mindestens um 0,2 % und maximal um 1,6 % 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 in einem delegierten Rechtsakt anhand der Kriterien Außenhandels- und CO<sub>2</sub>-Intensität von der KOM bis zum 31. Dezember 2019 neu festgelegt werden.
  - 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 Ausgestaltung der Strompreiskompensation bleibt weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten, die Richtlinie enthält nur wenige Vorgaben für eine europäische Harmonisierung.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, die Zuteilung flexibler als bisher 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 zu-

grunde gelegen haben, innerhalb von zwei Jahren um mehr als 15 % gestiegen oder gesunken ist.

- Verknüpfung mit dem internationalen **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. Gegebenenfalls soll der bestehende Mechanismus des carbon leakage angepasst oder ergänzt werden, etwa durch einen Grenzausgleichsmechanismus („CO<sub>2</sub>-Zoll“), wie ihn der ENVI vorgeschlagen hat.
  - 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, etwa der LRF ab 2024 verschärft werden soll.
- Verzahnung mit **nationalen Maßnahmen**:
  - Neu in die Richtlinie aufgenommen wurde die Möglichkeit, dass ein Mitgliedstaat Emissionsberechtigungen aus seinem Versteigerungsbudget löschen kann, wenn ein Kraftwerk auf seinem Gebiet stillgelegt wird. Damit soll der „**Wasserbett**“-Effekt vermieden werden: Bislang wurden bei innerstaatlichen Klimaschutz-Maßnahmen die Emissionsberechtigungen frei und konnten innerhalb des EUETS an anderer Stelle eingesetzt werden. Einzelstaatliche Klimaschutz-Maßnahmen hätten so im europäischen Kontext bei einer gleichbleibenden Menge an zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen keine Auswirkung gehabt.
- Die Option des Ausscheidens aus dem System des Emissionshandels für **Kleinanlagen** soll - wie bereits in der dritten Zuteilungsperiode - weiterhin beibehalten werden.
  - Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Anlagen mit einer Jahresemission von unter 2.500 Tonnen CO<sub>2</sub> oder mit weniger als 300 Betriebsstunden in einem Jahr aus dem EUETS ausscheiden.
- Schließlich sollen Emissionsberechtigungen ab der vierten Zuteilungsperiode **unbegrenzt gültig** sein. Durch den Wegfall der Bindung der Geltung von Emissionsberechtigungen an eine Zuteilungsperiode sind daher auch keine Regelungen des „**banking**“, also der Übertragung von Emissionsberechtigungen von einer Zuteilungsperiode auf die nächste, erforderlich.