

Die Zukunft des Emissionshandels ab 2013

Markus Ehrmann, Kermel & Scholtka Rechtsanwälte, Berlin

Das Europäische Parlament hat am 17. Dezember in erster Lesung die sechs Richtlinien und Verordnungen zum Klimapaket mit großer Mehrheit angenommen. Dabei akzeptierten die Abgeordneten im Wesentlichen die Texte, auf die sich zuvor die Staats- und Regierungschefs beim EU-Gipfel geeinigt hatten, lediglich kleine technische Änderungen haben Parlament und Ministerrat noch vorgenommen. Wenn der Rat formal zugestimmt hat, ist das Gesetzespaket, mit dem die EU die weltweite Führungsrolle beim Klimaschutz einnehmen will, endgültig angenommen.

Die im März 2007 unter deutscher Präsidentschaft vereinbarten Zielvorgaben sind unangetastet geblieben. Das „20-20-20-Ziel“ gilt damit auch weiterhin: Bis zum Jahre 2020 will die Europäische Union ihre Treibhausgasemissionen - verglichen mit dem Jahr 1990 - um 20% verringern. Zugleich soll der Anteil an Erneuerbaren Energien auf 20% des Endverbrauchs erhöht werden. Schließlich sollen 20% der Energie eingespart werden. In Anbetracht des Reduktionszieles soll es anstelle nationaler Obergrenzen nur noch ein **einheitliches europäisches Emissionsbudget** (EU-Cap) geben. Diese europäische Obergrenze soll jährlich um 1,74% reduziert werden. Damit steht die Menge der zulässigen Emissionsberechtigungen bis zum Jahre 2020 fest. Im Jahre 2020 sind damit innerhalb der Europäischen Union 1.720 Mio Emissionsberechtigungen verfügbar.

Gegenstand der Auseinandersetzungen im Vorfeld und auf dem Gipfeltreffen sowie Inhalt des erzielten Kompromisses war insbesondere die Frage der **Zuteilung** der zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen. Gegenüber dem von der Kommission am 23. Januar 2008 vorgelegten Entwurf wurden einige einschneidende Änderungen vorgenommen. Die grundsätzliche Differenzierung der Bereiche Energie und Industrie blieb dabei jedoch bestehen.

Die **Stromerzeuger** müssen von 2013 an ihre Emissionsberechtigun-

gen vollständig ersteigern. Damit soll vor allem gegen die so genannten Windfall Profits vorgegangen werden, die Zusatzgewinne, die die Stromerzeuger durch die Einpreisung der kostenfrei zugeteilten Emissionsberechtigungen erzielen konnten.

Vergünstigungen soll es für **bestehende Kraftwerke** in den neuen EU-Staaten, vor allem Polen, geben. Diesen innerhalb der EU wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten wurde eine Übergangsfrist für Bestandsanlagen eingeräumt. Hier werden 2013 zunächst 70% der Berechtigungen kostenfrei zugeteilt, mindestens 30% sollen versteigert werden. Bis 2020 soll der Anteil an den zu versteigernden Emissionsberechtigungen schrittweise auf 100% angehoben werden.

Durch Ausnahmeregelungen drohen Wettbewerbsverzerrungen

Die betroffenen Staaten hatten argumentiert, dass ihre Stromwirtschaft sehr stark auf Kohle basiere, bei Polen zu etwa 92%. Die Versteigerung würde nach ihrer Ansicht eine Erhöhung der Strompreise nach sich ziehen, die wirtschaftlich unverhältnismäßig wäre. Ein anderer Begründungsansatz ist die mangelnde Anbindung an das europäische Stromnetz. Diese Privilegierung osteuropäischer Anlagen führt zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber westeuropäischen Anlagen. Zum Ausgleich wurde die Möglichkeit der Bezu-



Foto: Kermel & Scholtka

Markus Ehrmann

schussung des Baus neuer Kraftwerke geschaffen.

Neue Kraftwerke werden nicht von der Versteigerung ausgenommen. Hintergrund des ursprünglichen Vorschlags der kostenfreien Zuteilung war, neue und damit zugleich effizientere Kraftwerke zu fördern. Die einzelnen Staaten können jedoch Einnahmen aus der Versteigerung dazu nutzen, um den Bau effizienter Kraftwerke zu subventionieren. Zeitlich wurde dies auf die Jahre 2013 bis 2016 begrenzt, um eine Erneuerung des Kraftwerkparcs zu beschleunigen. Der Zuschuss soll maximal 15% der Gesamtkosten ausmachen. Voraussetzung ist zum einen, dass die Kraftwerke nach der besten verfügbaren Technik errichtet werden, zum anderen müssen sie die technischen Voraussetzungen für eine CO₂-Abscheidung vorhalten. Nach Presseberichten will der Bundesumweltminister solche Beihilfen allein Kraftwerken von Stadtwerken und kleineren Unternehmen zukommen zu lassen, da diese in der Regel effizienter seien.

Die **Industrie** wird - anders als im Vorschlag der EU-Kommission vom 23. Januar 2008 vorgesehen - nicht von 2020 an alle Berechtigungen ersteigern müssen. Vielmehr werden die Zertifikate zum großen Teil kostenfrei vergeben, um internationale Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. 2013 sollen bis zu 20% der Berechtigungen versteigert werden. ▶▶

Hintergrund & Analyse

Die Menge der kostenfrei zugeleiteten Zertifikate soll dann jährlich abnehmen. Im Jahre 2020 sollen 70% der Berechtigungen versteigert werden. 100% sollen dann im Jahre 2025 erreicht werden. Es gelten jedoch weitreichende Ausnahmen für energieintensive Branchen, bei denen die Gefahr besteht, dass aufgrund des wirtschaftlichen Drucks des Emissionshandels Produktionsstandorte und damit Arbeitsplätze - aber auch CO₂-Emissionen - in Länder außerhalb der EU verlagert werden (Carbon Leakage). Bis zu 90% der europäischen Industrieunternehmen könnten kostenfrei Emissionsberechtigungen zugeteilt bekommen.

Die Kommission soll bis Mitte 2010 einen Vorschlag vorlegen, welche Industriezweige im Einzelnen von der Versteigerung ausgenommen werden. Zu diesem Zeitpunkt sollte die internationale Klimaschutzkonferenz in Kopenhagen Ende 2009 nach dem derzeitigen Zeitplan ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll verabschiedet haben. Dann sollen internationale Klimaschutzauflagen gelten, so dass das Problem unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen geringer ist.

Kriterien für Ausnahmen schon festgelegt

Auch wenn die privilegierten Branchen im Einzelnen noch nicht festliegen, wurden die Kriterien für diese Festlegungen bereits jetzt bestimmt: Die Gefahr dieser Verlagerung soll bei Sektoren bestehen, bei denen infolge des Emissionshandels Kosten entstehen, die zu einer Steigerung der Produktionskosten um mehr als 5% der Bruttowertschöpfung führen und deren Gesamtwert bei Ein- und Ausfuhr geteilt durch den Gesamtwert des Umsatzes und der Einfuhren 10% übersteigt. Beträgt eines dieser Kriterien mehr als 30%, so wird das Risiko der Verlagerung stets angenommen.

Weiterhin bewertet die Kommission zur Bestimmung dieser Sektoren, inwieweit die betroffenen Bereiche in der Lage sind, die durch den Emissionshandel entstehenden Kosten über

höhere Strompreise auf die Produktpreise umzulegen, ohne dass es zu erheblichen Verlusten von Marktanteilen an weniger CO₂-effiziente Anlagen außerhalb der Gemeinschaft kommt.

Deutschland hatte Mitte November 2008 noch als entscheidendes Kriterium die **Kohlenstoffintensität** eines Produktionsprozesses vorgeschlagen: Danach sollten die Branchen von der Versteigerung befreit werden, die mehr als vier Kilogramm CO₂ pro Euro Bruttowertschöpfung emittieren. Diese Zuteilung an Sektoren, bei denen das Problem der Verlagerung besteht, erfolgt schließlich kostenfrei nach dem Maßstab der besten verfügbaren Technologien und damit auf Grundlage von produktbezogenen Emissionswerten (=Benchmarks).

Hälfte der Auktionserlöse für Klimaschutzmaßnahmen

Die Festlegung dieser Emissionswerte für die einzelnen Branchen und zudem auf europäischer Ebene stellt eine sehr umfangreiche Aufgabe dar.

Über die Verwendung der **Einnahmen aus der Versteigerung** entscheiden die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften und Haushaltserfordernissen. Es ist jedoch der gemeinsame politische Wille der Staaten, dass mindestens die Hälfte der erzielten Einnahmen für Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung an dessen Folgen, zur Verhinderung der Entwaldung, zur Entwicklung Erneuerbarer Energien sowie für Energieeffizienz verwendet werden soll.

Der Anteil von Emissionsberechtigungen, die aus ausländischen **Minderungsprojekten** einbezogen werden können, insbesondere CERs, wurde erhöht. Jeder Mitgliedstaat darf 3% bis 4% seiner überprüften Emissionen aus dem Jahre 2005 durch CERs abdecken. Bezogen auf den Zeitraum bis 2020 bedeutet dies, dass die Hälfte der Emissionsreduktionen im Ausland erbracht werden kann.

Neben der zeitlichen Verschiebung der Versteigerung in den osteuropä-

ischen Staaten sollen diese zudem finanziell unterstützt werden. Es soll ein **Solidaritätsfonds** eingerichtet werden, der mit 12% der Einnahmen aus der Gesamtmenge der zwischen 2013 und 2020 von den „reichen“ EU-Staaten zustehenden Emissionsberechtigungen gespeist werden soll. Damit sollen diese osteuropäischen Mitgliedstaaten im Rahmen einer gesamteuropäischen Solidarität subventioniert werden. Weitere Finanztransfers zur Modernisierung des Kraftwerksparks in Europa sollen über den Haushalt fließen.

Das Verfahren der **CO₂-Abscheidung und -lagerung** (Carbon Capture and Storage, CCS) soll weiter gefördert werden. Die EU-Staaten haben sich darauf geeinigt, bis zu 12 CCS-Versuchsprojekte zu fördern. 300 Mio Emissionsberechtigungen, also je nach Marktwert der Berechtigungen ein Budget von 6 Mrd bis 9 Mrd EUR, wurden für diese Projekte reserviert.

Zeitlich parallel zum Europäischen Rat tagte in Posen die Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC. Diese Tagung war ein wichtiger Schritt in den Verhandlungen zu einem internationalen Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012, wenn das geltende Kyoto-Protokoll ausläuft. Dieser Prozess wurde auf der Vertragsstaatenkonferenz 2007 auf Bali in Gang gesetzt, das Abkommen soll 2009 auf der nächsten Konferenz in Kopenhagen verabschiedet werden.

Inhaltliche Ergebnisse wurden auf dieser Konferenz nicht erzielt, sie stellte lediglich einen Zwischenschritt dar. Die 188 Teilnahmestaaten vereinbarten lediglich, dass im Frühjahr 2009 mit der Verhandlung eines konkreten Textes eines Nachfolgeabkommens begonnen werden soll.

KONTAKT:

Dr. Markus Ehrmann

KERMEL & SCHOLTKA
Rechtsanwälte

10719 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 / 50 96 95 - 60

markus.ehrmann@kermelschoitka.com