

9. Energiewirtschaftsforum

Zuteilungsregeln ab 2013: Teil I

Rechtsanwalt Dr. Markus Ehrmann
Berlin, 17. Februar 2011

Emissionshandel - Überblick: Situation Anfang 2011 (1)

Erste Zuteilungsperiode 2005 - 2007:

- » Pilotphase, Lernprozess, Errichtung der Infrastruktur
- » Richtlinie 2003/87/EG
- » Rechtliche Probleme weitgehend gerichtlich geklärt
- » Alle Emissionsberechtigungen sind zum 30. April 2008 gelöscht worden

Zweite Zuteilungsperiode 2008 - 2012:

- » Stabilisierung und weitere Ausarbeitung des Systems
- » entspricht Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls
- » Musterklagen insbesondere zu Rechtmäßigkeit der Versteigerung

Emissionshandel - Überblick: Situation Anfang 2011 (2)

Dritte Zuteilungsperiode ab 2013

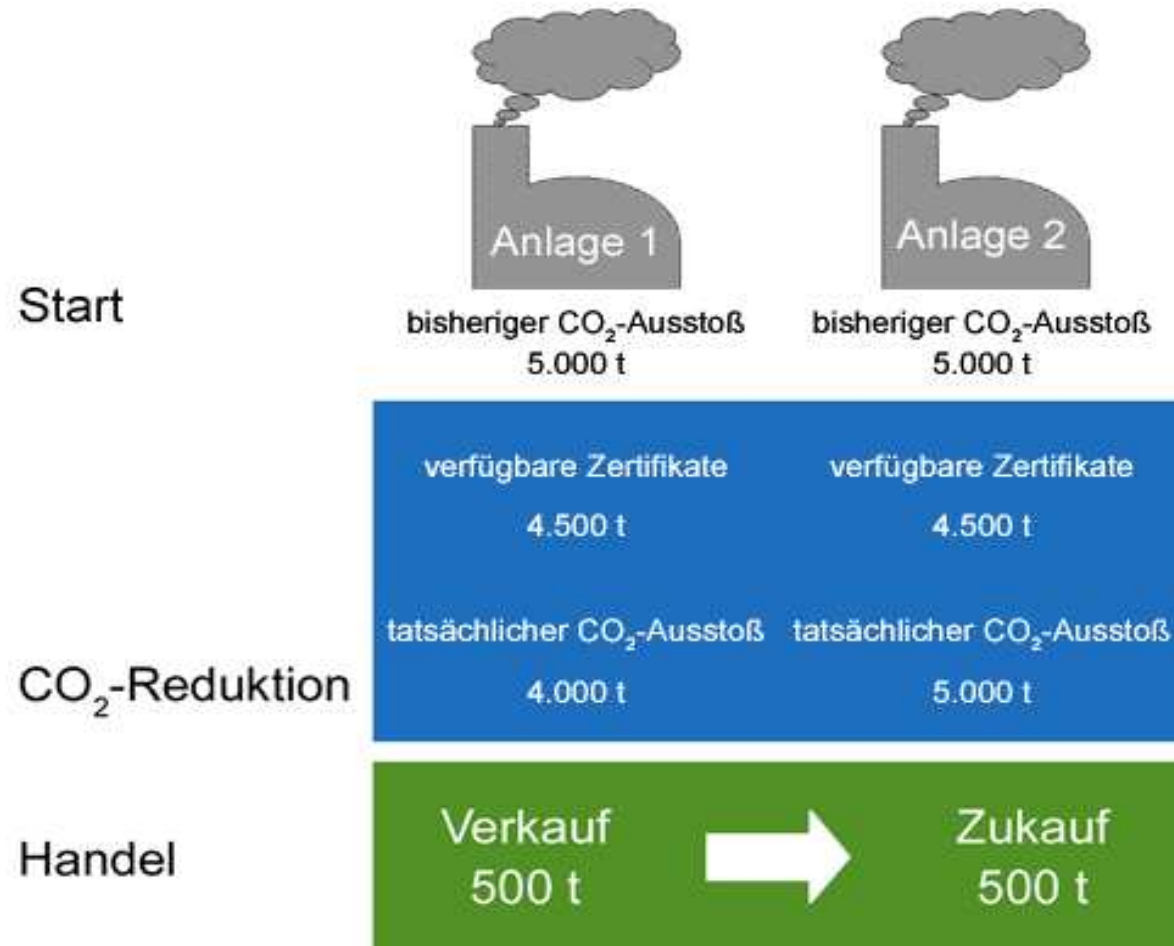
- » Weitere Konsolidierung und Verschärfung, europäische Harmonisierung
- » Richtlinie 2009/29/EG zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschafts-systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten
- » Umfassende Änderungen iSd europäischen Harmonisierung:
 - einheitliches Cap
 - einheitliche Zuteilungsregeln:
 - insbesondere Versteigerung als Grundprinzip der Allokation von Emissionsberechtigungen für Energiewirtschaft
 - noch kostenfreie Zuteilung für Industrie, insbesondere bei „carbon leakage“

Emissionshandel - Überblick: Situation Anfang 2011 (3)

■ Stand der internationalen Klimaschutzbemühungen:

- » Kyoto-Protokoll von 1997, aber erst 2005 in Kraft getreten
 - Verpflichtungszeitraum 2008-2012
- » 15. COP in Kopenhagen, Ende 2009:
 - Scheitern, keine Verabschiedung eines Übereinkommens
 - Folge: keine global einheitlichen Wettbewerbsbedingungen
- » 16. COP in Cancun (Mexiko), Ende 2010
 - Fortsetzung von CDM, JI und int. Emissionshandel
 - Grundlage für neues rechtlich verbindliches Abkommen
- » 17. COP in Durban (Südafrika), Ende 2011
 - Problem: „Lücke“ zwischen Verpflichtungszeiträumen

Emissionshandel: Cap & Trade



Das Ziel der CO₂-Minderung ist erreicht. Anlage A hat mit dem Verkauf der Zertifikate Geld verdient. Anlage B hat sich aufwändige Investitionen erspart.

Quelle: DEHSt

Emissionshandel ab 2013

■ Richtlinie 2009/29/EG zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten

» Wesentliche Daten:

- 17. Dezember 2008: Vom Europäischen Parlament verabschiedet
- 25. Juni 2009: in Kraft getreten
- 31. Dezember 2012: Umsetzungsfrist

» Wesentliches Strukturelement: europäische Harmonisierung:

- einheitliches Cap
- einheitliche Zuteilungsregeln

Einbeziehung des Luftverkehrs in Emissionshandel

■ Richtlinie 2008/101/EG zur Änderung der ursprünglichen Emissionshandels-Richtlinie zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel

- » Betrifft Flüge innerhalb der EU sowie von und nach Europa
- » Anwendung beginnt bereits zum 1. Januar 2012
- » Halboffenes System:
 - Luftfahrzeugbetreiber können Emissionsberechtigungen der Anlagenbetreiber nutzen,
 - Anlagenbetreiber dürfen aber keine Emissionsberechtigungen abgeben, die an Luftfahrzeugbetreiber zugeteilt worden sind,
 - ergibt sich aus Art. 12 Abs. 3 RL, rechtlicher Hintergrund: Luftverkehr fällt nicht unter Kyoto-Protokoll

EU-weites Cap (1)

Ab 2013 bis 2020 gilt eine einzige, EU-weit einheitliche Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen

» Menge:

- Das von der EG beschlossene Reduktionsziel von 20 % bis 2020 gilt unabhängig von den völkerrechtlichen Vorgaben
- Verschärfung auf eine 30 %-Reduktion wird nun nach Cancun diskutiert
- Emissionsvolumen für jeden Mitgliedstaat für 2013 bis 2020 ist in Lastenteilung-Entscheidung festgelegt
- Jährliche lineare Verminderung um 1,74 % der gemeinschaftsweit zu vergebenden Menge
- 2020 sollen EU-weit maximal 1 720 Mio Berechtigungen zugeteilt werden

EU-weites Cap (2)

2 039 152 882 Zertifikate

»Für 2013 beläuft sich die absolute gemeinschaftsweite Menge von Zertifikaten auf 2 039 152 882 Zertifikate

»Beschluss der Kommission vom 22. Oktober 2010 zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2013 zu vergebenden Zertifikate

-unter Einbeziehung der neuen Sektoren

EU einheitliche Zuteilungsregeln (1)

■ Europaweite Harmonisierung auch der Zuteilungsregeln

- » zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt durch unterschiedliche nationale Regelungen
- » Keine NAP mehr!
- » Zuteilung und Ausgabe der Emissionsberechtigungen erfolgt weiterhin durch Mitgliedstaaten

■ Grundprinzip der Zuteilung: Versteigerung, da

- » einfachstes und wirtschaftlich effizientestes System
- » zudem: Wegfall der Zufallsgewinne

EU einheitliche Allokationsmethode (2)

Ausnahme von Versteigerung:

- » bei Industrie und KWK-Anlagen
- » im Bereich des „carbon leakage“ bei energieintensiven Industrien
- » bei einzelnen neuen MS, insbesondere osteuropäische Staaten

Bei Ausnahmen:

- » Zuteilung anhand von gemeinschaftsweiten Benchmarks

Versteigerung (1)

Art. 10 RL: Grundsatz: Ab dem Jahr 2013 versteigern die MS sämtliche Zertifikate, die nicht gemäß Art. 10 a und 10 c kostenfrei zugeteilt werden:

- » Vollauktionierung betrifft damit stromproduzierende Anlagen,
- » sowohl Bestands- als auch Neuanlagen
- » Aber Möglichkeit der Förderung von Investitionen in neue, hocheffiziente und CCS-reife Kraftwerke
 - aus Einkünften der Versteigerung
 - bis 15 % des gesamten Investitionskosten
 - Beschränkt auf Zeitraum 2013-2016
 - Formuliert als Erklärung der KOM in Anhang der RL, quasi als vorweg genommene Prüfung einer Beihilfe nach Art. 107 und 108 AEUV

Versteigerung (2)

- » Zeitlicher und administrativer Ablauf der Versteigerung:
 - RL: offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren
 - Detaillierte Regelungen in
„Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG“ (AuktVO),
- » Versteigerungserlöse stehen Mitgliedstaaten zu
 - 50 % der Mittel sind für Klimaschutzzwecke zu verwenden
 - in D sollen Versteigerungserlöse auch Kosten des Systems decken, also Kosten der DEHSt, stehen Bund zu

Kostenfreie Zuteilung für Industrie u.a. (1)

Art. 10 a RL: Übergangsweise kostenfreie Zuteilung für Industrie

- » schrittweiser Übergang zur vollständigen Versteigerung in 2020
 - Im Jahr 2013 werden 80 % kostenfrei zugeteilt
 - Kostenfreie Zuteilung wird dann Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert,
 - so dass im Jahr 2027 keine kostenfreie Zuteilung erfolgt.

Kostenfreie Zuteilung für Industrie u.a. (2)

- » Weiterhin kostenfreie Zuteilung für Fernwärme und hocheffiziente KWK-Anlagen für Wärme- und Kälteerzeugung, allerdings auch hier schrittweiser Übergang zur vollständigen Versteigerung bis 2027
- » Kostenfreie Zuteilung anhand von gemeinschaftsweiten, einheitlichen produktbezogenen Ex-ante-Benchmarks:
 - Ausgangspunkt dabei: Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors in der EG in 2007 und 2008
 - Ansatz: nicht mehr „bvt“, sondern „front runner“ ambitionierter als bisher im ZuG 2012
 - „ein Produkt – ein Benchmark“: keine Differenzierung nach Technologie, Brennstoff oder Standort

Kostenfreie Zuteilung für Industrie u.a. (3)

Festlegung der Benchmarks in Entscheidung

- » Entwurf der Kommission vom 15. Dezember 2010, EP und Rat können innerhalb von 3 Monaten Einspruch erheben, also endgültige Verabschiedung voraussichtlich im März 2011
- » Festlegung von
 - 53 Produkt-Benchmarks
 - und als Auffangregelung:
 - Wärme-Benchmark
 - Brennstoff-Benchmark
 - Prozess-Emissionen: historische Emissionen x 0,97
- » Berechnung der Zuteilungsmenge pro Anlagenteil erfolgt dann durch Produkt:
historische Aktivitätsrate (HAL) x Benchmark x ggf. einheitlicher sektorübergreifender Korrekturfaktor

„carbon leakage“ (1)

Art. 10 a & b RL: Maßnahmen zur Unterstützung bestimmter energieintensiver Industrien im Falle der Verlagerung von CO₂-Emissionen („Carbon leakage“):

» Problem:

- Sollten andere Industrieländer und andere Großemittenten von Treibhausgasen einem internationalen Klimaschutzübereinkommen nicht beitreten, so könnte dies zu einem Anstieg von Treibhausgasemissionen in Drittländern führen, deren Industrien nicht an vergleichbare CO₂-Auflagen gebunden sind, und die Umweltintegrität und den Nutzen von EU-Maßnahmen untergraben.

„carbon leakage“ (2)

- » Lösung: Privilegierung von Industriezweigen,
 - die energieintensiv sind und zudem
 - in einem starken internationalen Wettbewerb stehen

- » Maßnahmen zum Schutz:
 - Kostenfreie Zuteilung
 - in Höhe von 100 % von 2013 bis 2020
 - auf der Grundlage der benchmarks
 - auch Entschädigung bei indirekt von „carbon leakage“ betroffenen Sektoren
 - bei nachweislich durch Emissionshandel verursachten Anstieg des Strompreises

„carbon leakage“ (3)

Kriterien i.E.:

- » Es wird angenommen, dass ein Sektor bzw. Teilsektor einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt ist, wenn
 - die Summe der direkten und indirekten zusätzlichen Kosten dieser Richtlinie einen erheblichen Anstieg der Produktionskosten, gemessen in Prozenten der Bruttowertschöpfung, um mindestens 5 % bewirken würde;
 - und die EU-externe Handelsintensität, definiert als das Verhältnis des Gesamtwerts der Ausfuhren in Drittstaaten zuzüglich des Wertes der Einfuhren aus Drittstaaten zur Gesamtgröße des Gemeinschaftsmarktes (jährlicher Umsatz plus Gesamteinfuhren), 10 % übersteigt.
- » oder wenn einer der beiden Schwellenwerte 30 % übersteigt.

„carbon leakage“ (4)

Betroffene Sektoren

- » waren von KOM bis 31.12.2009 festzulegen
- » „Beschluss der Kommission vom 24. Dezember 2009 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates“(2010/2/EU)
 - Von den im Anhang aufgeführten 164 Sektoren wird angenommen, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind
 - Festlegung nach NACE-Code (Nomenclature of economic activities)
 - u.a.: Roheisen und Stahl; Aluminium; Zucker; Papier, Karton und Pappe; Flach- und Hohlglas; Zement; Kalk

„carbon leakage“ (5)

- » Revision der Ausnahmen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen Verhandlungen bis 30.06.2010
 - aber in Kopenhagen wurde kein internationales Abkommen verabschiedet, welches weltweit gleiche Klimaschutzstandards und damit einheitliche Wettbewerbsbedingungen geschaffen hätte
- » Carbon Leakage Liste gilt jedoch bislang nur für 2013 - 2014

Kostenfreie Zuteilung für neue MS

■ Art. 10 c RL: Option einer übergangsweisen kostenfreien Zuteilung für Kraftwerke in neuen MS zur „Modernisierung der Stromerzeugung“ („Phase-in“)

» Bedingungen

- Keine nennenswerte Einbindung in europäisches Stromnetz
- Starke Abhängigkeit von Kohlekraftwerken (Vorschlag von Polen):
 - 2006 wurden mehr als 30 % des Stroms aus einem einzigen fossilen Brennstoff erzeugt
- 2006 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 50 % des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in der EU.

» Kostenfreie Zuteilung von Emissionsberechtigungen

Nationale Umsetzung (1)

■ MS hat bis 30.09.2011 der Kommission eine Liste zu unterbreiten

- » der in seinem Hoheitsgebiet unter diese Richtlinie fallenden Anlagen
- » und alle den einzelnen Anlagen in seinem Hoheitsgebiet kostenfrei zugeteilten Zertifikate.
- » Bis zu diesem Zeitpunkt muss also nationales Zuteilungsverfahren abgeschlossen sein,
 - Beginn nach Inkrafttreten der erforderlichen nationalen und europäischen Rechtsgrundlagen, voraussichtlich April 2011
 - Frist wahrscheinlich nicht zu halten

Nationale Umsetzung (2)

■ MS haben RL bis spätestens 31.12.2012 in innerstaatliches Recht umzusetzen, in D:

- » Novellierung des TEHG geplant bis Frühjahr 2011
 - Erster Entwurf des BMU von September 2010
 - Verabschiedung im Kabinett am 16.2.2011 geplant
 - Wahrscheinlich am 18. März 2011 im Bundesrat
- » Wahrscheinlich kein ZuG 2020,
 - sondern in TEHG Ermächtigungsgrundlage zur Umsetzung der EU-Zuteilungsregeln durch nationale Rechtsverordnungen

■ für einzelnen MS jedoch kein großer Spielraum mehr, v.a. kein NAP

- » aufgrund europaweiter Harmonisierung der Zuteilungsregeln

Nationale Umsetzung (3)

Kleinanlagen: Befreiung von Abgabepflicht („opt-out“)

- » entsprechender Antrag gemeinsam mit Zuteilungsantrag
- » Schwellenwert:
 - 25.000 t CO₂ in den Jahren 2008 – 2010
(vgl. § 6 Abs. 9 ZuG 2012)
 - und bei Verbrennungstätigkeiten: FWL unter 35 MW
- » Im Gegenzug für die Pflichtenbefreiung unterliegt Anlagenbetreiber gleichwertigem Maßnahmen:
 - Ausgleichzahlung für ersparte Kosten für Erwerb von EB oder
 - Selbstverpflichtung zu spez. Emissionsminderungen
- » Bei Anlagen, die in den Jahren 2008 – 2010 jeweils weniger als 15.000 t CO₂/Jahr emittiert haben:
 - Weitere Erleichterung bei Emissionsberichterstattung:
Emissionsbericht ist nur alle zwei Jahre abzugeben

Nationale Umsetzung (4)

- » Gegenstück für Befreiung von Abgabepflicht:
 - Verlust des Zuteilungsanspruches
- » Befreiung erlischt automatisch,
 - wenn die Anlage in einem Jahr der Handelsperiode 2013 bis 2020 Gesamtemissionen von 25 000 Tonnen Kohlendioxidäquivalent oder mehr aufweist.
 - Der Betreiber unterliegt mit der betreffenden Anlage ab dem Jahr der Überschreitung der Emissionsgrenze wieder allen Pflichten nach dem Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz und erhält für die verbleibenden Jahre der Handelsperiode 2013 – 2020 die nach § 9 vorgesehene Zuteilungsmenge.

Einordnung eines Industriekraftwerkes? (1)

Industriekraftwerk:

- » Kraftwerk, das Strom und Wärme (ausschließlich) zur Versorgung eines Industriebetriebs erzeugt als integraler Bestandteil des Produktionsprozesses

Einordnung?

- » Hintergrund
 - Art. 10 a Abs. 3: Keine kostenlose Zuteilung für Stromerzeuger
- » Einordnung als Stromerzeuger, dann Auktionierung:
 - Kraftwerk dient der Stromerzeugung

Einordnung eines Industriekraftwerkes? (2)

» Einordnung als Industrie, dann kostenfreie Zuteilung

- Wortlaut:

Definition „Stromerzeuger“ in Art. 3 lit u RL:

„Anlage, die am 1. Januar 2005 oder danach Strom zum Verkauf an Dritte erzeugt hat und in der keine anderen Tätigkeiten gemäß Anhang I als die „Verbrennung von Brennstoffen“ durchgeführt werden.“

Ansatzpunkt: Strom zum Verkauf an Dritte? Vielmehr: Eigenversorgung

- Sinn & Zweck:

Einführung der Versteigerung wegen Möglichkeit des Stromsektors, die CO₂-Kostensteigerung abzuwälzen

Rechtsschutz

Rechtsschutz gegen zu geringe Zuteilung wie bisher:

- » Widerspruch gegen Zuteilungsbescheid der DEHSt
- » Klage gegen Widerspruchsbescheid der DEHSt vor dem zuständigen Verwaltungsgericht Berlin

Neu:

- » DEHSt wendet bei Zuteilung europaweit harmonisierte Zuteilungsregeln an
- » deren Auslegung kann abschließend und verbindlich nur EuGH in Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) klären
- » parallel zur europaweiten Harmonisierung der Regelungen

Nutzung CDM und JI (1)

Projektbezogene Mechanismen des Kyoto-Protokolls:

- » Ansatz: „baseline & credit“
- » Clean Development Mechanism (CDM): Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung:
 - zwischen Industriestaat und Entwicklungsland,
 - Certified Emissions Reductions (CER)
- » Joint Implementation (JI): Gemeinsame Projektumsetzung:
 - zwischen Industriestaaten,
 - Emissions Reductions Units (ERU)

Nutzung CDM und JI (2)

■ Verknüpfung von CDM und JI mit EU ETS

- » auf Grundlage der Verknüpfungs-RL und des Projekt-Mechanismen-Gesetzes (ProMechG)

■ Durch: Erfüllung der Abgabepflicht durch CERs und ERUs, Kriterien:

- » Quantitativ:
 - bis zu einer Höchstgrenze von 22 % der für die Zuteilungsperiode 2008 - 2012 einem Betreiber zugewiesenen Menge an Berechtigungen (§ 18 ZuG 2012)
- » Qualitativ: keine Abgabe von CERs oder ERUs
 - aus Nuklearanlagen
 - aus Senken-Projekten

Nutzung CDM und JI (4)

■ In dritter Zuteilungsperiode ist in Hinblick auf Nutzung von CERs und ERUs zu differenzieren:

- » Vor Inkrafttreten eines internationalen Klimaschutzübereinkommens: Weitere Nutzung von
 - in zweiter Zuteilungsperiode 2008-2012 nicht verbrauchter Kontingente auch nach 2013,
 - CERs aus Projekten, die vor 2013 registriert worden sind,
 - CERs aus CDMs in LDC auch nach 2013
- » nach Billigung eines internationalen Klimaschutzübereinkommen: Anpassung der RL
 - KOM legt Bericht und Vorschlag einer Regelung vor
 - Aber Kopenhagener Vereinbarung enthält keine Aussagen zur Zukunft von CDM und JI, Cancun legt Grundlage

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



SCHOLTKA & PARTNER Rechtsanwälte

Partnerschaft von Rechtsanwälten

Rechtsanwalt Dr. Markus Ehrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Meinekestraße 4
D - 10719 Berlin

Tel: (49) 30 – 50 96 95 - 0

Fax: (49) 30 – 50 96 95 - 77

E-Mail: ehrmann@scholtka-partner.de

Internet: www.scholtka-partner.de