

EU-Kommission beschließt Entwurf der Zuteilungsregeln von kostenlosen Emissionsberechtigungen für die 3. Verpflichtungsperiode 2013-2020

Überblick und kurze Kommentierung
17.11.2010

1. Entscheidungen der EU-Kommission

Am 22.10.2010 hat endlich die EU-Kommission den Entwurf der EU-weit einheitlichen Regeln für die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen (**EUAs**) für die 3. Verpflichtungsperiode (2013 -2020) des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte (**EU-ETS**) beschlossen.

Vorausgegangen waren monatelange interne Verhandlungen zwischen den Generaldirektionen (GDs) der Kommission über die von der federführenden GD Klimapolitik erarbeitete Entwurfsfassung. Trotz höchster Geheimhaltungsstufe war diese bereits Anfang Oktober an die Presse durchgesickert. Diese Fassung orientierte sich im Wesentlichen an den Vorschlägen des Umweltbundesamt Wien vom 20.7.10, die das UBA Wien als Consultant der Kommission erarbeitet hatte¹. Wie sich an Hand der am 25.10. veröffentlichten endgültigen Fassung zeigt, hat offensichtlich insbesondere die GD Industrie noch ein Paar industriefreundliche Änderungen durchsetzen können.

Der Kommissionsentwurf ist nun den EU-Mitgliedsstaaten zur Beratung im Ausschuss für Klimaänderung zugeleitet worden. Dieser Ausschuss tagt Mitte November und sollte er dem Entwurf zustimmen, geht der Entwurf weiter an das EU-Parlament und den EU-Rat. Diese haben dann drei Monate Zeit, den Entwurf zurückzuweisen. Geschieht dies nicht, kann die Kommission ihre Entscheidung über die Zuteilungsregeln endgültig in Kraft setzen. Dies kann also frühestens Ende Februar 2011 erfolgen, obwohl die EU-ETS-Richtlinie dies eigentlich bereits bis Ende 2010 vorschreibt.

Bereits mit der Anfang 2009 vom Europäischen Parlaments und dem EU-Rates beschlossenen Änderung der EU-ETS-Richtlinie 2003/87/EG ist die Inverkehrbringung von EUAs ab Beginn der 3. Verpflichtungsperiode (1.1.2013) grundlegend verändert worden.

Grundsätzlich werden EUAs nicht mehr kostenlos Anlagenbetreibern, deren Anlagen unter das EU-ETS fallen (**ETS-Anlagen**), zugeteilt, sondern EUAs werden öffentlich versteigert. Nur übergangsweise werden in der 3. Periode (2013 – 2020) noch in begrenztem Umfang EUAs kostenlos zugeteilt. Die Grundprinzipien dieser begrenzten Zuteilung von kostenlosen EUAs sind bereits in den Artikeln 10a – 10c der geänderten EU-ETS-Richtlinie festgelegt worden. Diese sind zwar zum Teil bereits recht detailliert, können aber naturgemäß nicht alle für den Vollzug notwendigen Details festlegen. Dies ist mit der jetzigen Kommissionsentscheidung nun fast vollständig erfolgt.

Bereits am 24.12.09 hatte die EU-Kommission einen Teilaspekt der Zuteilungsregeln konkretisiert, nämlich durch Festlegung des Verzeichnisses der Sektoren bzw. Teilsektoren, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen

¹ Über die Vorschläge des UBA Wien hat der bvek seine Mitglieder mit Email vom 8.9.2010 informiert.

nach außerhalb der EU besteht (**Carbon Leakage - CL**). Anlagen, die an Hand von deren 4-stelligen NACE-Codes oder Prodcom-Nrn. den Sektoren bzw. Teilsektoren im CL-Verzeichnis zuzuordnen sind, werden ihre Zuteilungen an kostenlosen EUAs wesentlich weniger gekürzt als den andern Anlagen.

Allerdings ist zu beachten, dass die CL-Liste alle 5 Jahre neu festgelegt werden muss. **Das CL-Verzeichnis von 12/2009 legt somit den CL-Status nur für den Zeitraum 2010-2014 fest und ist somit nur für die Jahre 2013 und 2014 relevant.** Das CL-Verzeichnis für die Jahre 2015-2019 wird erst 2014 unter Berücksichtigung der bis dahin erreichten internationalen Klimaschutzvereinbarungen von der Kommission neu festgelegt. Bei optimalem Verlauf dieser Verhandlungen könnten die CL-Gefahr und damit auch die CL-Liste ganz entfallen. Zwischenzeitlich kann das CL-Verzeichnis allerdings auch jährlich durch die Kommission ergänzt werden, falls sie zusätzliche CL-Gefahren feststellen sollte.

Somit steht lediglich ein bei der Berechnung der Zuteilungen eventuell zu berücksichtigender Kürzungsfaktor, der „einheitliche sektorübergreifende Korrekturfaktor“ (cross-sectoral correction factor – **CCF**), noch nicht fest. Er kann von der Kommission auch erst nach dem Vorliegen aller Zuteilungsanträge errechnet werden.

2. Überblick über die Zuteilungsregeln²

Die Zuteilungen erfolgen nach folgenden Grundprinzipien:

1. Die Zuteilungen erfolgen vorrangig auf Basis von **53 produkt- oder produktgruppenbezogenen (ex-ante) Benchmarks (BM)**³. Die BM differenzieren nicht nach Technologie, Anlagengröße, -alter, -standort oder Brennstoff- / Rohstoffeinsatz. Sie sind überwiegend abgeleitet von der Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Produktes bzw. Produktgruppe in der EU in den Jahren 2007 und 2008. Die BM beziehen sich auf die verkaufsfertige (Netto-) Produktion bzw. auf eine Reinheit der relevanten Substanz von 100%.
2. Sofern kein Produkt-BM der Zuteilungsberechnung zu Grunde gelegt werden kann, kommt folgende Hierarchie von Fall-Back-Zuteilungsmethoden zur Anwendung:
 - a. **Wärme-BM von 0,0623 EUA/GJ**⁴
für importierte oder (selbst) erzeugte **messbare Wärme**, die verbraucht wird zur Produktion von Produkten oder von mechanischer Energie sowie zur Heizung oder Kühlung in den jeweiligen Anlagengrenzen
 - b. **Brennstoff-(Mix)-BM von 0,0561 EUA/GJ**
für (selbst) erzeugte **nicht messbare Wärme**, die verbraucht wird zur Produktion von Produkten oder von mechanischer Energie und durch Brennstoffverbrennung erzeugt wird
 - c. **97%**⁵ **historisches Emissionsniveau** für **Prozessemissionen** von anderen Treibhausgasen als CO₂ oder CO₂ bei bestimmten chem. Prozessen

² Soweit für Deutschland relevant.

³ Die GD Klimapolitik hatte für 6 Produkt-BM niedrigere Werte vorgeschlagen. Bei 5 BM sind die Werte um 7-28% erhöht worden, beim BM Koks aber sogar um 314%, also um mehr das Vierfache!!

⁴ Die GD Klimapolitik hatte einen Wärme-BM von 0,0603 EUA/GJ vorgeschlagen.

⁵ Die GD Klimapolitik hatte nur 93,91 % vorgeschlagen.

3. Die BM sind für Bestandsanlagen und für Neuanlagen grundsätzlich identisch.
4. Bei Bestandsanlagen werden die BM mit deren individuellen historischen Aktivitätsrate (historical activity level – **HAL**) multipliziert. HAL ist definiert als der Median der jährlichen Aktivitäten in den Kalenderjahren 2005 – 08 oder, sofern höher, 2009 und 2010.⁶ Wenn diese Aktivitäten nicht gemessen wurden, müssen sie konservativ geschätzt werden. Für 7 BM sind aber besondere Berechnungsformel der HAL definiert. Das historische Emissionsniveau der Prozessemissionen wird wie das HAL bei den BM ermittelt.
5. Wenn Bestandsanlagen messbare Wärme erzeugt und zum Verbrauch an Nicht-ETS-Anlagen oder andere Rechtspersonen, die nicht unter das ETS fallen, exportiert haben, wird die HAL der messbaren Wärme in den relevanten Jahren entsprechend erhöht.
6. Bei Bestandsanlagen mit einer wesentlichen Änderung der Anlagenkapazität, d.h. von mehr als 15%⁷ im Zeitraum 1.1.2005 bis 30.6.2011 ist die HAL die Summe vom relevanten Medianwert ohne die Kapazitätsänderung und dem HAL der Kapazitätsänderung. Letzteres ist definiert als Kapazitätsdifferenz multipliziert mit dem historischen Auslastungsfaktor der Anlage ohne die Kapazitätsänderung.
7. Bei Neuanlagen wird der BM anstelle mit dem HAL mit dem Produkt aus installierter Anfangsproduktionskapazität und einem Standardauslastungsfaktor (standard capacity utilisation factor – SCAF) für das jeweilige Produkt multipliziert. Für die Produkt-BM wird der SCAF von der Kommission auf Basis der Bestandsanlagen errechnet und veröffentlicht. Für die Fall-Back-Zuteilungsmethoden werden die SCAF von den jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten ermittelt. In Deutschland dürften sich die SCAF für die Fall-Back-Methoden an den im Anhang 4 des ZuG 2012 aufgeführten Vollbenutzungsstunden orientieren. Kapazitätserweiterungen von Anlagen nach dem 30.6.2011 werden wie Neuanlagen behandelt.
8. Die gemäß Nr. 4 bis Nr. 7 errechnete Zuteilungsberechnungsbasis wird im Normalfall gekürzt auf 80 % im Jahr 2013 und anschließend reduziert in gleichen jährlichen Schritten bis auf 30 % im Jahr 2020.
9. Anlagen mit Produkten mit CL-Status werden hinsichtlich dieser Produkte von den Kürzungen der Nr. 8 ausgenommen. Entsprechendes gilt für die Fall-Back-Zuteilungsmethoden sowie exportierter messbarer Wärme.
10. Die gemäß Nr. 4 bis Nr. 6 ermittelten vorläufigen kostenlosen Zuteilungsmengen an alle Bestandsanlagen (also ohne Kürzungen gemäß Nr. 8) in der EU dürfen einen bestimmten Anteil an der insgesamt jährlich ausgegebenen Menge an EUAs nicht überschreiten. Dieser Anteil ist definiert als der Anteil der Emissionen dieser Anlagen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 an den Gesamtemissionen des EU-ETS. Falls erforderlich werden daher die vorläufigen Zuteilungsmengen mit dem bereits oben erwähnten und von der Kommission erst noch zu berechnenden **CCF** reduziert.⁸

⁶ Die GD Klimapolitik hatte den Median über alle Jahre der Referenzperiode, also von 2005 – 2010 vorgeschlagen.

⁷ Die GD Klimapolitik hatte 20% vorgeschlagen.

⁸ Ob der CCF aber überhaupt zum Einsatz kommt und wenn, mit welchem Wert, ist völlig offen. Bisher hat sich noch niemand getraut, hierzu eine auch nur noch so vage Prognose abzugeben. Sicher ist nur, dass sich durch die von der Kommission jetzt festgesetzten industriefreundlicheren BM die Wahrscheinlichkeit erhöht hat bzw. das Kürzungsausmaß größer geworden ist. Praktisch bedeutet dies, dass ggf. die zusätzlichen Zuteilungen an die Begünstigten von allen andern wieder abgezogen werden.

11. Auch die vorläufig gemäß Nr. 7 bis Nr. 9 berechneten Zuteilungen an Neuanlagen werden gekürzt, aber nicht mit dem **CCF** sondern mit dem Linearen Faktor (**LF**) gemäß Art. 9 der EU-ETS-Richtlinie (1,74 %/a) und mit 2013 als Referenzjahr.
12. Die insgesamt mögliche Zuteilungsmenge für Neuanlagen ist begrenzt und zwar auf maximal 5 % der insgesamt in der 3. Verpflichtungsperiode ausgegebenen Emissionsrechte (Neuanlagenreserve). Die Zuteilung der EUAs erfolgt dabei nach der zeitlichen Reihenfolge der Inbetriebnahme der Neuanlagen (Windhundprinzip). Wenn die Hälfte der Neuanlagenreserve zugeteilt ist, muss die Kommission prüfen, ob ein Warteschlangen-System eingeführt werden sollte, um einen fairen Zugang sicher zu stellen.
13. Bei wesentlichen Reduzierungen der Anlagenkapazität (mehr als 15%) nach dem 30.6.2011 werden die Zuteilungen für die Anlagen auf Basis der verringerten Kapazität neu berechnet und entsprechend ab 2013 bzw. ab dem Folgejahr nach der Kapazitätsreduzierung gekürzt. Bei Anlagenstilllegungen wird entsprechend die Zuteilung im Folgejahr ganz eingestellt. Für Teilstilllegungen gelten ähnliche Regelungen.
14. Ausgenommen von den o.a. Zuteilungsregeln sind „Stromerzeuger“ i.S.v. Art. 3u der EU-ETS-Richtlinie.⁹ Dies sind Anlagen, die Strom zum Verkauf an Dritte erzeugen und keine andere Tätigkeit, die unter das EU-ETS fällt, als „Verbrennung von Brennstoffen“ durchführen. Diese Stromerzeuger erhalten keine kostenlose Zuteilung an EUAs, außer unter bestimmten Bedingungen für ihre ggf. erzeugte Nutzwärme (KWK-Wärme). Ihre KWK-Wärme erhält zwar auch eine Zuteilung gemäß den Nrn. 2a bis 7. Diese Zuteilungen an Bestandsanlagen unterliegen aber nicht der Korrektur gemäß der Nr. 10, sondern werden stattdessen wie Neuanlagen mit dem **LF** (1,74 %/a) gekürzt. Diese Stromerzeuger bzw. deren Emissionen der Jahre 2005 bis 2007 werden folgerichtig auch bei der Berechnung des CCF nicht berücksichtigt.

Zur Berechnung der Zuteilungen sind die zuteilungsberechtigten Anlagen in fiktive Anlagenteile (**sub-installations**) aufzugliedern, die jeweils mit einer Zuteilungsregelkombination korrespondieren. Diese sollen, soweit möglich, mit physikalischen Anlagenteilen korrespondieren.

Die Zuteilung an eine ETS-Anlage ist dann die Summe aller Zuteilungen an deren fiktive Anlagenteile. Auf diese Summe wird ggf. der CCF angewandt.

Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes sind **zwei Vereinfachungen** vorgesehen:

- a) Wenn innerhalb einer Fall-Back-Methode mehr als 95 % der zugehörigen Emissionen demselben CL-Status zugeordnet werden können, sind keine zwei fiktiven Anlagenteile, sondern nur ein Anlagenteil mit dem Mehrheitsstatus zu bilden.
- b) Wenn die Emissionen einer Anlage, die einer oder mehreren Fall-Back-Methoden zuzuordnen sind, weniger als 5 % der Gesamtemissionen betragen, muss für diese kein eigener fiktiver Anlagenteil gebildet werden oder es kann dafür ein Produkt-BM gewählt werden, das sehr ähnlich dem produzierten Produkt ist.

⁹ Ebenfalls von diesen Zuteilungsregeln ausgenommen sind Anlagen zur CO₂-Abscheidung, CO₂-Pipelines und CO₂-Speicherstätten. Diese erhalten keine Zuteilung mit Ausnahme von 12 kommerziellen Demonstrationsprojekten. Auf die Regeln für diese Projektsубventionen wird hier nicht eingegangen

3. Zusammenfassende kurze Bewertung

Die Kommission schätzt, dass die Zuteilungen mit der Produkt-BM-Methode etwa 75% aller zuteilungsfähigen Emissionen abdecken werden; die mit der Wärme-BM-Methode etwa 20%, die mit der Brennstoff-BM-Methode etwa 5% und die mit der Prozessemissions-Methode weniger als 1%.

Die Darstellung der o.a. Zuteilungsregeln macht deutlich, dass die Zuteilung kostenloser EUAs zwar insgesamt etwas „gerechter“ als in den ersten beiden Verpflichtungsperioden erfolgen dürfte, aber keineswegs einfacher und mit weniger bürokratischem Aufwand. Zumal im großen Umfang historische Produktionsdaten erhoben und verifiziert werden müssen, die für die vergangenen Zuteilungen nicht relevant waren. Ferner dürften zahlreiche neue Abgrenzungsprobleme bestehen, die weitere Guidance-Papiere der Kommission erfordern dürften.

Außerdem werden die Zuteilungsregeln in den Mitgliedsstaaten nicht vollständig einheitlich sein, da sowohl die SCUF für die Fall-Back-Zuteilungsmethoden als auch die Anlagenabgrenzungen von den national zuständigen Behörden festgelegt werden. Gewisse nationale Unterschiede werden also bestehen bleiben. Dies ist aber selbst in Deutschland zwischen den Bundesländern, da die zuständigen Behörden der Bundesländer im Rahmen ihrer BImSchG-Genehmigungen die Anlagengrenzen durchaus unterschiedlich festgelegt haben und auch weiterhin festlegen werden.

Generell ist aber noch einmal hervorzuheben, dass es ein großer Fortschritt ist – der aber bereits in der geänderten EU-ETS-Richtlinie festgelegt worden ist – , dass es für die Stromproduktion, außer für die Produktion aus Abfallgasen, keinerlei kostenlose Zuteilungen an EUAs mehr geben wird, so dass die sogenannten Windfall-Profits bei ihnen ab 2013 nicht mehr anfallen können. Auch der Industrie wird durch die von Jahr zu Jahr größeren Kürzungen der Zuteilungen verdeutlicht, dass die kostenlosen Zuteilungen nur noch übergangsweise erfolgen und zukünftig auch sie keine mehr erhalten werden. Sie muss diese letzte Übergangszeit nutzen, um sich darauf vorzubereiten.

Und schließlich sei abschließend darauf hingewiesen, dass unabhängig von den Zuteilungsmethoden der Geltungsbereich des EU-ETS ab 2013 ausgeweitet ist, wovon auch viele Industrieanlagen mit ihren bisher unberücksichtigt gebliebenen kleineren Feuerungseinheiten (u.a. Erhitzern, Industrieöfen, Kalzinierungsöfen, Brennöfen, Trockner, Motoren, Brennstoffzellen, Fackeln, thermischen oder katalytischen Nachbrennern) und gewisse Prozessgasemissionen betroffen sind. Auch der Geltungsbereich wird sich zukünftig weiter ausdehnen und letztlich alle Treibhausgasemissionen in den Volkswirtschaften umfassen.

Berlin, den 17. November 2010