

Fragen und Antworten zu dem Vorschlag der Kommission für eine Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems

1) Wozu dient der Emissionshandel?

Mit dem EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) sollen die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen, die Treibhausgasemissionen auf kostenwirksame Weise zu begrenzen oder zu reduzieren, unterstützt werden. Teilnehmende Unternehmen können Emissionsrechte kaufen oder verkaufen, so dass die Emissionen zu möglichst geringen Kosten reduziert werden können.

Das EU-EHS ist der Eckpfeiler der EU-Strategie zur Bekämpfung des Klimawandels. Es ist weltweit das erste internationale Handelssystem für CO₂-Emissionen und wird ab diesem Jahr nicht nur in den 27-EU-Mitgliedstaaten angewendet, sondern auch in den drei Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums – Norwegen, Island und Liechtenstein. Das System erfasst derzeit mehr als 10 000 Anlagen im Energie- und Industriesektor, die zusammen für fast die Hälfte aller CO₂-Emissionen in der EU und für 40 % der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Zurzeit wird erörtert, ob der Luftfahrtsektor ab 2011 bzw. 2012 mit in das System einbezogen werden sollte.

2) Wie funktioniert der Emissionshandel?

Das EU-EHS ist ein „Cap-and-Trade“-System, d.h., es wird eine bestimmte Höchstmenge an erlaubten Gesamtemissionen festgelegt, bis zu der die an dem System teilnehmenden Unternehmen bei Bedarf Emissionsrechte kaufen oder verkaufen können. Diese Emissionsrechte (Zertifikate) sind die gemeinsame „Währung“ und das Kernstück des Systems. Ein Zertifikat gibt dem Inhaber das Recht zur Emission von einer Tonne CO₂. Bei einer Begrenzung der Gesamtzahl der Zertifikate entsteht auf dem Markt Knappheit.

Für jeden Handelszeitraum stellen die Mitgliedstaaten nationale Zuteilungspläne (national allocation plans – NAP) auf, in denen die Gesamthöhe der EHS-Emissionen und die Zahl der Emissionszertifikate für jede der Anlagen des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt sind. Am Ende des Jahres müssen die Betreiber für die Emissionen ihrer Anlagen entsprechende Zertifikate vorlegen. Unternehmen, deren Emissionen hinter ihren Emissionsrechten zurückbleiben, können überzählige Zertifikate verkaufen. Unternehmen, die Schwierigkeiten haben, ihre Emissionen mit ihren Emissionsrechten in Einklang zu bringen, können entweder Maßnahmen treffen, um ihre Emissionen zu begrenzen – beispielsweise durch Investitionen in effizientere Technologien oder Nutzung CO₂-ärmerer Energiequellen -, oder die von ihnen benötigten Emissionsrechte auf dem Markt erwerben oder auch beide Möglichkeiten kombinieren. Ausschlaggebend dafür, welche Möglichkeit gewählt wird, dürften die jeweiligen Kosten sein. So werden die Emissionen auf die jeweils kostengünstigste Weise gesenkt.

3) Wie lange wird bereits mit dem EU-EHS gearbeitet?

Das EU-EHS wurde am 1. Januar 2005 eingeführt. Der erste Handelszeitraum bis Ende 2007 betrug drei Jahre und war eine Phase praktischer Erprobung, in der der entscheidende zweite Handelszeitraum vorbereitet wurde. Dieser begann am 1. Januar 2008 und dauert fünf Jahre bis Ende 2012. Dem zweiten Handelszeitraum kommt deshalb so große Bedeutung zu, weil er mit der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls zusammenfällt, in der die EU und andere Industrieländer ihre Ziele zur Begrenzung oder Reduzierung der Treibhausgasemissionen erfüllen müssen. Für den zweiten Handelszeitraum hat die Kommission die nationalen Emissionen der im EU-EHS erfassten Sektoren auf eine Obergrenze von rund 6,5 % unter den Werten von 2005

festgelegt, so dass sichergestellt werden kann, dass die EU insgesamt und die Mitgliedstaaten einzeln ihre Kyoto-Auflagen erfüllen.

4) Welche Erfahrungen wurden bisher gemacht und was sind die wichtigsten Schlussfolgerungen?

Das EU-EHS hat einen CO₂-Preis festgesetzt und den Beweis dafür geliefert, dass ein Handel mit Treibhausgasemissionsrechten möglich ist. Im ersten Handelszeitraum wurde der freie Handel mit Emissionszertifikaten EU-weit mit Erfolg eingeführt, die notwendige Infrastruktur eingerichtet und ein dynamischer CO₂-Markt aufgebaut. Der ökologische Nutzen des ersten Zeitraums dürfte durch die übermäßige Zuteilung von Zertifikaten in einigen Mitgliedstaaten und Sektoren begrenzt sein, was wiederum in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass von Emissionsprognosen ausgegangen werden musste, solange im Rahmen des EU-EHS keine überprüften Emissionsdaten verfügbar waren. Als bei der Veröffentlichung der verifizierten Emissionsdaten für 2005 deutlich wurde, dass zu viele Zertifikate zugeteilt worden waren, reagierte der Markt erwartungsgemäß mit einer Senkung der Preise. Durch die Veröffentlichung der überprüften Daten konnte die Kommission sicherstellen, dass die Obergrenze der nationalen Emissionsrechte im zweiten Handelszeitraum so festgesetzt wird, dass tatsächliche Reduzierungen möglich sind.

Dies zeigt nicht nur, dass überprüfte Daten unabdingbar sind, sondern auch, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen eine größere Harmonisierung innerhalb des EU-EHS unumgänglich ist, wenn sichergestellt werden soll, dass die EU ihre Emissionsminderungsziele möglichst kostengünstig und mit minimalen Wettbewerbsverzerrungen erreicht. Die Notwendigkeit einer größeren Harmonisierung zeigt sich am deutlichsten in der Art und Weise, wie die Höchstmenge der Gesamtemissionsrechte festgesetzt wird.

In den ersten beiden Handelszeiträumen trat auch zutage, dass die sehr unterschiedlichen Methoden der Mitgliedstaaten bei der Zuteilung von Emissionsrechten eine Bedrohung für den fairen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt darstellen. Außerdem besteht Bedarf an einer größeren Harmonisierung, Klärung und Verfeinerung im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich des Systems, dem Zugang zu Gutschriften aus Emissionsminderungsprojekten außerhalb der EU, den Bedingungen für eine Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen sowie den Überwachungs-, Prüfungs- und Berichterstattungsanforderungen.

5) Wozu dient der vorliegende Vorschlag?

Mit dem Vorschlag soll die Richtlinie¹ über das EU-EHS geändert werden. Ziel ist es, die Funktionsweise des EHS als eines der wichtigsten und kostenwirksamsten Instrumente für die Verwirklichung der EU-Ziele zur Senkung der Treibhausgasemissionen nach 2012 zu stärken, zu erweitern und zu verbessern. Dieses Ziel, das der Rat im März 2007 bekräftigt hat, erfordert eine Reduzierung der EU-Emissionen gegenüber den Werten von 1990 um mindestens 20 % bis zum Jahr 2020 und um 30 %, sofern sich weitere Industrieländer verpflichten, vergleichbare Anstrengungen im Rahmen eines globalen Übereinkommens zur Bekämpfung des Klimawandels nach 2012 zu leisten. Die Entscheidung, mit Blick auf dieses Übereinkommen Verhandlungen einzuleiten, wurde im Dezember 2007 auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Bali getroffen, und die Verhandlungen sollen im März oder April aufgenommen werden.

Der Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie zielt auf ein Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen Wirtschaftlichkeit und Gleichbehandlung der Sektoren und Mitgliedstaaten ab; außerdem bietet er den Unternehmen eine größere Planungssicherheit. Er zeigt eine berechenbare Entwicklung für die Emissionsminderungen auf, die in den im EHS erfassten Sektoren erforderlich sind. Eine stärkere Harmonisierung wird für eine Vereinfachung des Systems und mehr Transparenz sorgen und so den Anreiz für andere Länder und Regionen erhöhen, sich dem System anzuschließen.

6) Was geschieht jetzt mit dem Vorschlag?

¹ Richtlinie 2003/87/EG, geändert durch die Richtlinie 2004/101/EG.

Der Vorschlag fällt unter das Mitentscheidungsverfahren, d.h. er muss – um rechtswirksam zu werden - sowohl vom Rat der Europäischen Union als auch vom Europäischen Parlament verabschiedet werden. Die diesbezüglichen Erörterungen dürften in Kürze aufgenommen werden. Die Kommission hofft, dass 2009 endgültig über die Annahme der Richtlinienänderungen entschieden wird.

7) Was sind die wichtigsten Änderungsvorschläge in Bezug auf das EHS?

Die wichtigsten Änderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Statt der bisher 27 nationalen Obergrenzen für Emissionsrechte gibt es nun eine EU-weit geltende Obergrenze. Die jährliche Obergrenze wird entsprechend einer linearen Abwärtsentwicklung - auch nach Ende des dritten Handelszeitraums (2013-2020) - gesenkt.

- Ein größerer Teil der Zertifikate wird versteigert und nicht mehr kostenfrei zugeteilt.

- Für eine kostenfreie Zuteilung werden harmonisierte Vorschriften eingeführt.

- Ein Teil der Rechte, Zertifikate zu versteigern, wird umverteilt, und zwar von Mitgliedstaaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen auf Mitgliedstaaten mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, und zwar mit dem Ziel, die finanziellen Möglichkeiten der letzteren für Investitionen in klimafreundliche Technologien auszubauen.

- Eine Reihe neuer Industriesektoren (z.B. Aluminium- und Ammoniakhersteller) sowie zwei weitere Gase (Stickoxid und Perfluorkohlenstoffe) werden in das EHS einbezogen.

- Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, kleine Anlagen aus dem Anwendungsbereich des Systems herauszunehmen, sofern vergleichbare emissionsmindernde Maßnahmen getroffen werden.

8) Bleiben die nationalen Zuteilungspläne bestehen?

Nein. In ihren NAP für den ersten (2005-2007) und für den zweiten (2008-2012) Handelszeitraum haben die Mitgliedstaaten die Gesamtzahl der auszugebenden Zertifikate – die Obergrenze – festgelegt und bestimmt, wie sie den betroffenen Anlagen zuzuteilen sind. Dieser Ansatz hat zu sehr unterschiedlichen Zuteilungsregeln geführt, und jeder Mitgliedstaat sah sich veranlasst, eigene Unternehmen zu bevorzugen; das Ergebnis war ein sehr komplexes System.

Die Kommission schlägt vor, eine einzige EU-weit geltende Obergrenze festzusetzen und die Zertifikate auf der Grundlage umfassend harmonisierter Regeln zuzuteilen. Nationale Zuteilungspläne werden daher nicht mehr benötigt.

9) Wie wird die Emissionsobergrenze in der dritten Phase festgelegt?

Die Regeln für die Berechnung der EU-weit geltenden Obergrenze werden in dem Vorschlag erläutert.

Ab 2013 wird die Gesamtzahl der Zertifikate jedes Jahr linear verringert. Der Ausgangspunkt dieser Linie ist die durchschnittliche Gesamtzahl der Zertifikate (Obergrenze der zweiten Phase), die die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2008-2012 ausgeben werden; um dem erweiterten Anwendungsbereich des Systems ab 2013 Rechnung zu tragen, werden Anpassungen vorgenommen. Der lineare Koeffizient, um den die jährliche Menge im Verhältnis zur Obergrenze der zweiten Phase zu verringern ist, beträgt 1,74 %.

Der Ausgangspunkt für die Bestimmung des linearen Koeffizienten von 1,74 % ist die Reduzierung der Treibhausgase um 20 % gegenüber den Werten von 1990, was einer Reduzierung um 14 % gegenüber dem Jahr 2005 gleichkommt. Allerdings muss für den im EU-EHS erfassten Sektor eine größere Reduktion vorgenommen werden, weil es kostengünstiger ist, Emissionen in den EHS-Sektoren zu reduzieren. Die Verteilung sieht wie folgt aus:

- eine Reduzierung der Emissionen im EU-EHS-Sektor bis 2020 um 21 % im Vergleich zu 2005;
- eine Reduzierung um rund 10 % im Vergleich zu 2005 in den Sektoren, die nicht im EU-EHS erfasst sind.

Die Marke von 21 % im Jahr 2020 bedeutet, dass dann höchstens 1 720 Millionen Zertifikate ausgegeben werden dürfen, was einer durchschnittlichen Obergrenze in der dritten Phase (2013 bis 2020) von rund 1 846 Millionen Zertifikaten und einer Reduzierung um 11 % gegenüber der Obergrenze der zweiten Phase entspricht.

Alle angegebenen absoluten Zahlen entsprechen dem Erfassungsbereich zu Beginn des zweiten Handelszeitraums und berücksichtigen daher weder die Luftfahrt, die gegen Ende des zweiten Handelszeitraums einbezogen werden soll, noch andere Sektoren, die im dritten Handelszeitraum hinzukommen sollen.

10) Wie wird die Emissionsobergrenze nach der dritten Phase festgelegt?

Der lineare Koeffizient von 1,74 %, der in der dritten Phase zur Bestimmung der Obergrenze verwendet wurde, gilt auch nach dem Ende des Handelszeitraums im Jahr 2020 und bildet die Obergrenze für den vierten Handelszeitraum (2021 bis 2028) und die nachfolgenden Zeiträume. Er wird spätestens 2025 überprüft. Bis 2050 sind umfangreiche Emissionsminderungen von 60-80 % gegenüber 1990 erforderlich, wenn das strategische Ziel einer Stabilisierung des durchschnittlichen globalen Temperaturanstiegs bei 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten erreicht werden soll.

11) Für jedes einzelne Jahr wird eine EU-weit geltende Obergrenze für Emissionszertifikate festgelegt. Wird die Flexibilität der betroffenen Anlagen dadurch gemindert?

Nein, die Flexibilität der Anlagen wird dadurch keinesfalls gemindert. Die zuzuteilenden Zertifikate müssen von den zuständigen Behörden alljährlich vor dem 28. Februar ausgegeben werden. Das äußerste Datum, an dem die Anlagenbetreiber Zertifikate zurückgeben können, ist der 30. April des Jahres, das auf das Emissionsjahr folgt. Die Anlagenbetreiber erhalten folglich Zertifikate für das laufende Jahr, bevor sie die Zertifikate für ihre Emissionen im vorhergehenden Jahr abgeben müssen. Die Zertifikate behalten ihre Gültigkeit im gesamten Handelszeitraum, und alle überzähligen Zertifikate können nun mit Blick auf eine Verwendung in nachfolgenden Handelszeiträumen angespart werden („Banking“). In dieser Hinsicht wird sich nichts ändern.

Das System basiert nach wie vor auf Handelszeiträumen, jedoch wird der dritte Handelszeitraum acht Jahre umfassen (2013 bis 2020), im Gegensatz zu den fünf Jahren des zweiten Handelszeitraums (2008 bis 2012).

Für den zweiten Handelszeitraum haben sich die Mitgliedstaaten allgemein entschieden, jedes Jahr die gleiche Anzahl Zertifikate zuzuweisen. Der jährliche lineare Rückgang ab 2013 wird den in diesem Zeitraum erwarteten Emissionstrends besser entsprechen.

12) Wie sehen die jährlichen EHS-Obergrenzen für den Zeitraum 2013 bis 2020 aus?

Die jährlichen Obergrenzen lauten wie folgt:

Jahr	Mio. t CO ₂
2013	1.974
2014	1.937
2015	1.901
2016	1.865
2017	1.829
2018	1.792
2019	1.756
2020	1.720

Diese Zahlen basieren auf dem Erfassungsbereich des EHS in der zweiten Phase (2008-2012) und auf den Kommissionsentscheidungen über die nationalen Zuteilungspläne für die zweite Phase in Höhe von 2083 Millionen Tonnen im Anschluss an die Entscheidung des Gerichtshofs über den NAP der Slowakischen Republik. Diese Zahlen sind aus verschiedenen Gründen anzupassen. Erstens entsprechend den Ausweitungen des Erfassungsbereichs in Phase 2, sofern die Mitgliedstaaten ihre im Rahmen dieser Ausweitungen anfallenden Emissionen nachweisen und überprüfen. Zweitens im Anschluss an den Vorschlag der Kommission für die Ausweitung des EHS-Erfassungsbereichs ab dem dritten Handelszeitraum. Drittens sind in den Zahlen weder die Einbeziehung des Luftverkehrs noch die Emissionen Norwegens, Islands und Liechtensteins berücksichtigt.

13) Werden die Zertifikate nach wie vor kostenfrei zugeteilt?

Ja, einige schon, aber weitaus weniger als jetzt.

Während die meisten Zertifikate den Anlagen im ersten und zweiten Handelszeitraum kostenfrei zugeteilt wurden, ist die Kommission der Ansicht, dass die Zertifikate ab dem dritten Handelszeitraum grundsätzlich versteigert werden sollten. Denn Versteigerungen sind das beste Mittel, um die Wirksamkeit, die Transparenz und die einfache Handhabung des Systems sicherzustellen und um Anreize zu schaffen, in eine CO₂-arme Wirtschaft zu investieren. Sie sind am besten mit dem Verursacherprinzip in Einklang zu bringen und verhindern ungerechtfertigte Gewinne bestimmter Sektoren, die fiktive Kosten auf ihre Kunden umlegen, obwohl sie die Zertifikate kostenfrei erhalten haben.

Es wird davon ausgegangen, dass 2013 rund 60 % aller Zertifikate versteigert werden und sich dieser Anteil in den darauf folgenden Jahren noch erhöhen wird.

14) Wie werden Zertifikate, die kostenfrei vergeben werden, zugeteilt?

Es wird vorgeschlagen, kostenfreie Zertifikate nach EU-weit geltenden Regeln, die noch zu einem späteren Zeitpunkt im Ausschussverfahren („Komitologie“) festgelegt werden müssen, zuzuteilen. Mit diesen Regeln werden die Zuteilungen umfassend harmonisiert, so dass für alle in der EU ansässigen Unternehmen mit gleichen oder ähnlichen Tätigkeiten dieselben Regeln gelten. Sie sollen so weit wie möglich sicherstellen, dass CO₂-wirksame Technologien gefördert werden. So kann beispielsweise spezifiziert werden, dass die Zuteilung auf Eckwerten (sogenannten Benchmarks) beruhen muss. Solche Regeln würden Anlagenbetreibern zugutekommen, die frühzeitig tätig geworden sind und ihre Treibhausgase gesenkt haben, entsprächen mehr dem Verursacherprinzip und böten einen größeren Anreiz für die Emissionsminderung, da die Zuteilungen nicht mehr von Emissionen aus der Vergangenheit abhängig gemacht werden. Sämtliche Zuteilungen sind vor Beginn des dritten Handelszeitraums festzulegen; nachträgliche Anpassungen sind nicht zulässig.

15) Welche Anlagen erhalten gemäß dem Vorschlag kostenfreie Zertifikate und welche nicht? Wie sollen negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit vermieden werden?

Unter Berücksichtigung ihrer Möglichkeiten, die gestiegenen Kosten für Emissionszertifikate weiterzugeben, sollten für den Energiesektor Versteigerungen ab 2013 zur Regel werden. Das gilt auch für die CO₂-Bindung und –Speicherung. Der Anreiz besteht darin, dass die Zertifikate für gespeicherte Emissionen nicht zurückgegeben werden müssen.

In anderen Sektoren wird die kostenfreie Zuteilung von 2013 bis 2020 schrittweise abgeschafft. Eine Ausnahme wird jedoch für Anlagen in Sektoren gemacht, bei denen möglicherweise ein hohes Risiko besteht, dass CO₂-Emissionen verlagert werden, d.h. dass die Betreiber der Anlagen durch internationalen Wettbewerbsdruck gezwungen sein könnten, ihre Produktion in Länder außerhalb der EU zu verlegen, in denen es keine vergleichbaren Emissionsauflagen gibt. Dadurch würden sich die globalen Emissionen ohne jeglichen Nutzen für die Umwelt nur erhöhen.

Bis 2010 wird die Kommission feststellen, welche Sektoren betroffen sind. Dabei berücksichtigt sie, inwieweit der betreffende Sektor die Kosten der erforderlichen Zertifikate auf die Produktpreise ohne größeren Verlust des Marktanteils an weniger CO₂-wirksame Anlagen außerhalb der EU umlegen

kann. Sie vergleicht unter anderem die Kosten der Zertifikate mit den Produktionskosten und dem internationalen Wettbewerbsdruck. Anlagen in diesen Sektoren erhalten 100 % ihrer Zertifikate kostenfrei.

Bei einem internationalen Übereinkommen, das gewährleistet, dass Konkurrenzunternehmen in anderen Teilen der Welt vergleichbare Kosten übernehmen müssen, dürfte das Risiko einer CO₂-Verlagerung unerheblich sein. Daher wird die Kommission bis 2011 die Lage in energieintensiven Industrien sowie das Risiko der CO₂-Verlagerung auf der Grundlage der Ergebnisse der internationalen Verhandlungen und unter Berücksichtigung etwaiger rechtsverbindlicher sektoraler Vereinbarungen, die möglicherweise geschlossen wurden, eingehend prüfen. Dem Bericht werden die für notwendig erachteten Vorschläge beigelegt. Dazu könnte möglicherweise gehören, dass der Anteil der Zertifikate, die Industrieanlagen mit besonders hohem Wettbewerbsdruck kostenfrei zugeteilt werden, aufrechterhalten oder angepasst wird oder dass ein wirksames CO₂-Ausgleichssystem eingeführt wird, das etwaige einführbedingte Verzerrungseffekte neutralisiert, z.B. indem die Einführer der betreffenden Erzeugnisse in das EHS einbezogen werden.

16) Wer organisiert die Versteigerungen und wie werden sie durchgeführt?

Der Mitgliedstaat führt die Versteigerungen durch. Die Verteilung der Versteigerungsrechte basiert weitgehend auf früheren Emissionen, jedoch wird ein Teil der Rechte von den reichen auf die ärmeren Mitgliedstaaten umverteilt, um dem niedrigeren Pro-Kopf-BIP und den höheren Aussichten für Wachstum und Emissionen der letzteren Rechnung tragen zu können.

Die Versteigerungen müssen nach den Regeln des Binnenmarktes erfolgen und somit allen potenziellen Käufern diskriminierungsfrei offenstehen. Der Vorschlag bietet eine Grundlage für die Annahme einer Verordnung (im Ausschussverfahren), in der angemessene Bedingungen für die Gewährleistung wirksamer, koordinierter Versteigerungen ohne Störung des Marktes für Zertifikate festgeschrieben werden.

17) Welche Sektoren und Gase sind in dem neuen Vorschlag erfasst?

Im EHS sind Anlagen mit genau festgelegten Funktionen erfasst. Von Anfang an waren - ab einer bestimmten Kapazität - Kraftwerke und andere Verbrennungsanlagen, Erdölraffinerien, Koksöfen, Eisen- und Stahlwerke sowie Anlagen der Zement-, Glas-, Kalk-, Ziegel-, Keramik-, Zellstoff-, Papier- und Pappeindustrie erfasst.

Bisher betrifft das EHS ausschließlich Kohlendioxidemissionen. Die Kommission schlägt jetzt vor, weitere Sektoren und Treibhausgase in Anhang 1 der Richtlinie, mit dem der Anwendungsbereich des EHS ausgeweitet werden wird, einzubeziehen. CO₂ aus Emissionen von petrochemischen Erzeugnissen, Ammoniak und Aluminium werden einbezogen, ebenso wie die N₂O-Emissionen bei der Produktion von Salpetersäure, Glyoxal und Glyoxylsäuren und die Perfluorkohlenstoffe aus dem Aluminiumsektor. Auch die Bindung und die Beförderung von Treibhausgasen sowie deren Speicherung in geologischen Formationen werden erfasst.

18) Werden Kleinanlagen aus dem Anwendungsbereich herausgenommen?

Eine große Anzahl Anlagen, die verhältnismäßig geringe Mengen CO₂ ausstoßen, sind derzeit im EHS erfasst, und es wurden Bedenken hinsichtlich der Kostenwirksamkeit ihrer Einbeziehung laut. Die Kommission schlägt daher vor, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, diese Anlagen unter bestimmten Bedingungen aus dem EHS herauszunehmen. Die betreffenden Anlagen sind Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 25 MW, deren gemeldete Emissionen in den drei Jahre vor dem Anwendungsjahr jeweils unter 10 000 Tonnen CO₂-Äquivalent lagen. Sie können aus dem EHS aber nur dann herausgenommen werden, wenn Maßnahmen eingeführt worden sind, die einen vergleichbaren Beitrag zur Emissionsminderung leisten. Es wird davon ausgegangen, dass etwa 4 200 Anlagen, die zusammen für rund 0,7 % der gesamten EHS-Emissionen verantwortlich sind, unter diesen Bedingungen aus dem System herausgenommen werden können.

19) Wie wirken sich neue Sektoren und Gase auf die Gesamtbergrenze aus?

Es wird davon ausgegangen, dass die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs zusammen mit der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, kleine Anlagen zu befreien, im Vergleich zum derzeitigen Handelszeitraum (2008-2012) zu einem Nettoanstieg um rund 6 % bzw. bis zu 120-130 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent führen wird.

20) Wie werden Emissionszertifikate neuen Sektoren und Gasen zugeteilt?

Die Kommission schlägt vor, sie genauso wie bei den bereits erfassten anderen Industriesektoren nach gemeinschaftsweit geltenden Vorschriften zuzuteilen.

21) Wie viele Emissionsgutschriften aus Drittländern werden zugelassen?

Im Rahmen des EU-EHS können die Mitgliedstaaten den Betreibern erlauben, Gutschriften, die aus emissionsmindernden Projekten in Drittländern stammen, genauso zur Erfassung ihrer Emissionen zu verwenden wie EHS-Zertifikate. Diese Projekte müssen im Rahmen der im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Gemeinsamen Projektdurchführung (Joint Implementation, JI – d.h. Projekte in Ländern mit einem Emissionsminderungsziel gemäß dem Protokoll) oder des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM – d.h. Projekte in Entwicklungsländern) offiziell anerkannt sein. Gutschriften aus JI-Projekten heißen Emissionsreduktionseinheiten (Emission Reduction Units - ERU), während die aus CDM-Projekten stammenden Gutschriften zertifizierte Emissionsreduktionen (Certified Emission Reductions - CER) genannt werden.

Der Vorschlag enthält zwei mögliche Szenarien für die Verwendung solcher Gutschriften zwischen 2013 und 2020. Das erste berücksichtigt lediglich die Selbstverpflichtung der EU, ihre Emissionen bis 2020 um mindestens 20 % unter die Werte des Jahres 1990 zu senken. Das zweite Szenario geht von einem zufriedenstellenden globalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Klimawandels nach 2012 mit noch ehrgeizigeren Zielen aus.

Auf der Grundlage einer Emissionsminderung um 20 %, d.h. vor Abschluss eines zufriedenstellenden globalen Übereinkommens, können die Anlagenbetreiber Gutschriften verwenden, die sie von ihren Regierungen für den Zeitraum 2008-2012 erhalten und noch nicht eingesetzt haben. Da die Obergrenze für diese Gutschriften großzügig bemessen ist, steht zu erwarten, dass die Betreiber mehr als ein Drittel der zwischen 2013 und 2020 verlangten Emissionsminderungen auf diese Weise erzielen werden.

Allerdings können nur Gutschriften aus Projekttypen, die von allen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2008-2012 akzeptiert wurden, zu diesem Zweck verwendet werden. Diese Einschränkung ist notwendig, um zu gewährleisten, dass JI/CDM-Gutschriften im Rahmen des EHS gleich behandelt werden. Ohne diese Bedingung könnte der Markt für JI/CDM-Gutschriften aufgespalten werden in Gutschriften, die von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden, und solchen, die nur einige Mitgliedstaaten akzeptieren.

Im Hinblick auf eine größere Flexibilität könnten Gutschriften aus neuen Projekten im Zusammenhang mit Energiewirksamkeit und erneuerbaren Energieträgern, die eine nachhaltige Entwicklung fördern, im Einklang mit den mit Drittländern geschlossenen Vereinbarungen verwendet werden, vorausgesetzt, diese neuen Gutschriften erhöhen nicht die Gesamtzahl der verfügbaren Gutschriften. Unter der gleichen Bedingung wären auch CER aus neuen, ab 2013 durchzuführenden Projekten in den am wenigsten entwickelten Ländern zulässig, ohne dass mit diesen Ländern eine Vereinbarung geschlossen werden muss. Auch hier sind nur Projekttypen, die die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2008-2012 akzeptiert haben, zulässig.

Auf der Grundlage einer strengeren Emissionsminderung im Rahmen eines zufriedenstellenden internationalen Übereinkommens wird das Limit für die Verwendung von JI/CDM-Gutschriften automatisch bis zur Hälfte der zusätzlichen Reduzierungsanstrengungen angehoben. Das bedeutet, dass sich das Limit für die Verwendung von JI/CDM-Gutschriften, wenn die jährliche Obergrenze im Rahmen des EU-EHS aufgrund eines globalen Übereinkommens beispielsweise um 200 Millionen Tonnen verringert würde (um das strengere Emissionsminderungsziel zu erreichen), automatisch um 100 Millionen Gutschriften erhöhen würde.

Weitere Gutschriften, die zu denen des Zeitraums 2008-2012 hinzukommen, werden nur akzeptiert, wenn sie aus Projekten in Drittländern, die das internationale Übereinkommen ratifiziert haben, oder aus zusätzlichen, von der Kommission genehmigten Projekttypen stammen. Die Kommission wird Maßnahmen treffen, um die Verwendung zusätzlicher Arten von Projektgutschriften und/oder die Verwendung anderer Mechanismen durch die Anlagenbetreiber, die gegebenenfalls im Rahmen eines internationalen Übereinkommens geschaffen werden, zu regeln. Diese zusätzlichen Gutschriften würden dazu beitragen, dass die EU ihr Minderungsziel kostengünstiger verwirklichen kann.

22) Warum wird die Verwendung von JI/CDM-Gutschriften vor Abschluss ein internationales Übereinkommens eingeschränkt?

Würde vor Abschluss eines zufriedenstellenden internationalen Übereinkommens eine höhere Verwendung von JI/CDM-Gutschriften nach 2012 ermöglicht als die, die im Handelszeitraum 2008-2012 zulässig war, so wären die Anreize für Unternehmen, in CO₂-arme Technologien zu investieren, geringer; dadurch bestünde die Gefahr, dass die erzielten Emissionsminderungen nicht ausreichen, um die Ziele bei den Emissionen und den erneuerbaren Energieträgern bis 2020 zu erreichen.

23) Können Gutschriften aus Kohlendioxidsenken (wie Wäldern) verwendet werden?

Nein. Die Kommission hat die Möglichkeit geprüft, Gutschriften aus bestimmten Projekttypen für die Flächennutzung, veränderte Flächennutzung und Forstwirtschaft („LULUCF“) zuzulassen, die Kohlendioxid aus der Atmosphäre binden. Sie ist zu dem Schluss gelangt, dass ein solches Vorgehen der umweltpolitischen Integrität des EU-EHS abträglich sein könnte, und zwar aus folgenden Gründen:

- LULUCF-Projekte können keine dauerhaften Emissionsminderungen bewirken. Die Lösungen, mit denen den Unwägbarkeiten, der fehlenden Dauerhaftigkeit bei der Kohlendioxidbindung und der möglichen Verlagerung von bei diesen Projekten entstehenden Emissionen begegnet werden soll, sind unzureichend. Da diese Vorhaben nur vorübergehender und umkehrbarer Art sind, stellen sie in einem unternehmensgestützten Handelssystem erhebliche Gefahren dar und konfrontieren die Mitgliedstaaten mit großen Haftungsrisiken.
- Bei der Einbeziehung von LULUCF-Projekten in das EHS müsste die Qualität der Überwachung und der Berichterstattung mit derjenigen bei Emissionen der zurzeit im EHS erfassten Anlagen vergleichbar sein. Das ist derzeit nicht der Fall, und es dürften Kosten entstehen, die den Anreiz für eine Einbeziehung solcher Projekte wesentlich schmälern.
- Die einfache Handhabung, die Transparenz und die Voraussagbarkeit des EHS würden erheblich zurückgehen. Darüber hinaus könnte allein die Menge möglicher in das System einzubeziehender Gutschriften das Funktionieren des Kohlendioxidmarktes beeinträchtigen, es sei denn, ihre Wirkung wäre begrenzt; dann wäre aber auch ihr möglicher Nutzen nur gering.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der weltweiten Entwaldung mit anderen Instrumenten besser begegnet werden kann. So könnte die Verwendung eines Teils der Erträge aus der Versteigerung von Zertifikaten im EU-EHS zusätzliche Mittel für Investitionen in LULUCF-Tätigkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU schaffen und als Modell für eine künftige Ausweitung dienen.

24) Gibt es neben den bereits genannten Gutschriften noch andere, die im überarbeiteten EHS verwendet werden könnten?

Ja. Die Kommission schlägt vor, dass für Projekte in EU-Mitgliedstaaten, die die Treibhausgasemissionen senken, aber nicht im EHS erfasst sind, Gutschriften ausgestellt werden können. Diese „einheimischen Ausgleichsprojekt-Gutschriften“ (Offsets) müssten nach gemeinsamen von der Kommission festgelegten EU-Vorschriften verwaltet werden, damit sie über das System verhandelbar sind. Dies betrifft nur Projekte, die durch eine Einbeziehung in das EHS nicht verwirklicht werden können. Es gilt sicherzustellen, dass die gemeinschaftsinternen Gutschriften nicht zu einer doppelten Erfassung der Emissionsminderungen führen oder andere, im

EHS nicht erfasste Emissionsminderungsmaßnahmen behindern, und dass sie auf einfachen, leicht anwendbaren Regeln beruhen.

25) Betrifft die Überarbeitung die unbegrenzte Übertragung von Zertifikaten aus der zweiten Phase auf die dritte Phase?

Nein. Die Richtlinie sieht die unbegrenzte Übertragung von Zertifikaten aus der zweiten auf die dritte Phase vor. Das bedeutet, dass alle Zertifikate, die im zweiten Handelszeitraum weder zurückgegeben noch ausgebucht wurden, in der dritten Phase zum gleichen Wert verwendet werden. Aus technischer Sicht entspricht das Banking der Ersetzung von Zertifikaten der zweiten Phase durch Zertifikate der dritten Phase. Zertifikate der dritten Phase, die im Zuge des Banking ausgegeben wurden, kommen zu der bei der Überarbeitung beschlossenen Obergrenze für die dritte Phase hinzu. Die Kommission hat keine Änderung dieser Bestimmung vorgeschlagen.

26) Wie werden sich die Änderungen auf den Strompreis auswirken?

Die Reduzierung der im dritten Handelszeitraum EU-weit auszugebenden Zertifikate wird zu einer Knappheit auf dem Markt führen, wodurch der Preis für die Zertifikate steigen dürfte. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass der Strompreis entsprechend steigen wird, jedoch dürfte der Anstieg unter Berücksichtigung der heutigen Kohlenstoffpreise und im Vergleich zu einer „Business-as-usual“-Politik nicht über 10 bis 15 % bis 2020 liegen. Andere Faktoren wie die Öl- und Gaspreise dürften einen viel größeren Einfluss haben.

Die Tatsache, dass Stromerzeuger keine kostenfreien Zertifikate mehr erhalten werden, dürfte an sich keinen wesentlichen Einfluss auf die Strompreise haben, da die Erzeuger einen Großteil der Kosten für die Zertifikate auf ihre Kunden umlegen können, und zwar unabhängig davon, ob sie die Zertifikate kostenfrei erhalten oder nicht. Das Ende der kostenfreien Zuteilung hat in erster Linie zur Folge, dass ungerechtfertigte Gewinne ausgeschlossen werden.

Für den Verbraucher dürften sich die Gesamthaushaltskosten nicht erhöhen: Dies hängt davon ab, inwieweit das Ziel einer Energieeinsparung von 20 % mit den entsprechenden Maßnahmen für die Haushalte erreicht werden kann.

27) Gibt es eine Garantie dafür, dass die Preise für Zertifikate im dritten Handelszeitraum nicht stark zurückgehen?

Auf einem freien Markt kann ein bestimmtes Preisniveau nicht garantiert werden; gleichwohl zielt der Vorschlag darauf ab, die Marktbedingungen so berechenbar wie möglich zu machen und die durch Änderungen des EU-EHS bedingte Instabilität möglichst gering zu halten. Der Preisverfall bei Zertifikaten im ersten Handelszeitraum war auf einen Überschuss an Zertifikaten zurückzuführen, die nicht zur Verwendung im zweiten Handelszeitraum zurückgelegt werden konnten (Banking). Im zweiten Handelszeitraum und in allen darauf folgenden Handelszeiträumen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Banking von Zertifikaten von einem Handelszeitraum auf den nächsten zuzulassen, so dass sich das Ende eines Handelszeitraums nicht auf den Preis auswirken dürfte.

28) Sind Maßnahmen für eine Verknüpfung des EU-EHS mit anderen Emissionshandelssystemen vorgesehen?

Ja. Eines der wichtigsten Mittel zur kostenwirksameren Reduzierung der Emissionen besteht darin, den globalen Kohlenstoffmarkt auszubauen und weiterzuentwickeln. Die Kommission hält das EU-EHS für einen wichtigen Baustein bei der Entwicklung eines globalen Netzwerks von Emissionshandelssystemen. Die Verknüpfung anderer nationaler oder regionaler „Cap-and-Trade“-Systeme mit dem EU-EHS dürfte einen größeren Markt schaffen, der möglicherweise die Gesamtkosten für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen senkt. Die erhöhte Liquidität und die geringen Preisschwankungen, die sich daraus ergäben, würden das Funktionieren der Märkte für Emissionszertifikate verbessern. Dies könnte zu einem globalen Netzwerk von Handelssystemen führen, dessen Teilnehmer, einschließlich juristischer Personen, Emissionszertifikate erwerben können, um ihren jeweiligen Reduzierungsverpflichtungen nachzukommen.

Schon die derzeitige Richtlinie ermöglicht eine Verknüpfung des EU-EHS mit anderen Industrieländern, die das Kyoto-Protokoll unterzeichnet haben, aber die Kommission schlägt nun vor, diese Möglichkeit noch auszuweiten, so dass sich auch andere Länder oder Verwaltungseinheiten (wie ein Staat oder eine Staatengruppe im Rahmen eines föderalen Systems) mit einem „Cap-and-Trade“-System, dessen Bestandteile die umweltpolitische Integrität des EU-EHS nicht aushöhlen, anschließen können. Wenn solche Systeme absolute Emissionsobergrenzen festlegen, dann werden die von ihnen und vom EU-EHS ausgegebenen Zertifikate gegenseitig anerkannt.

29) Was ist ein Gemeinschaftsregister, und wie funktioniert es?

Register sind standardisierte elektronische Datenbanken, die eine genaue Verbuchung von Vergabe, Besitz, Übertragung und Löschung von Emissionszertifikaten sicherstellen. Als eigenständige Vertragspartei des Kyoto-Protokolls ist die Gemeinschaft ebenfalls verpflichtet, ein solches Register zu führen. Dabei handelt es sich um das Gemeinschaftsregister, das unabhängig von den Registern der Mitgliedstaaten geführt wird. Ab dem 1. Januar 2013 ausgegebene Zertifikate werden im Gemeinschaftsregister und nicht mehr in den einzelstaatlichen Registern erfasst.

30) Werden sich die Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungsanforderungen ändern?

Die Kommission beabsichtigt, eine neue Verordnung (im Ausschussverfahren) anzunehmen, in der die Überwachung und die Berichterstattung im Zusammenhang mit Emissionen aufgrund der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten geregelt werden. Eine andere Verordnung über die Prüfung der Emissionsberichte und die Akkreditierung der Prüfstellen sollte die Bedingungen für die Akkreditierung, die gegenseitige Anerkennung und die Aufhebung der Akkreditierung von Prüfstellen sowie gegebenenfalls für die Aufsicht und Sachverständigengutachten enthalten.

31) Welche Vorkehrungen werden für neue Marktteilnehmer getroffen?

Fünf Prozent aller Zertifikate werden in eine Reserve für neue Anlagen oder Luftverkehrsgesellschaften eingestellt, die dem System nach 2013 („neue Marktteilnehmer“) beitreten. Die Zuteilungen aus dieser Reserve sollten analog zu den Zuteilungen zugunsten entsprechender bestehender Anlagen erfolgen.

In der Reserve verbleibende Zertifikate werden an die Mitgliedstaaten verteilt, die sie dann versteigern. Der Verteilungsschlüssel entspricht demjenigen, der für alle übrigen zu versteigernden Zertifikate verwendet wird.

32) Wie hat die Kommission die Bemerkungen von Interessengruppen berücksichtigt?

Die Kommission ist während der Überarbeitung des EHS mit zahlreichen Interessengruppen zusammengekommen. Sie hat die Empfehlungen bewertet und häufig in ihren Vorschlag und die diesbezügliche Folgenabschätzung einfließen lassen.

33) Welche Rolle spielt ein internationales Übereinkommen, und welchen Einfluss hat es auf das EU-EHS?

Sobald ein internationales Übereinkommen geschlossen worden ist, wird die Kommission die gemeinschaftsweit geltenden Zuteilungsvorschriften überarbeiten oder aufheben, so dass sichergestellt ist, dass eine kostenfreie Zuteilung nur dann vorgenommen wird, wenn dies im Licht des internationalen Übereinkommens umfassend gerechtfertigt ist.

Die Anzahl Zertifikate in der EU wird nach Maßgabe der Anhebung der Reduktionsverpflichtungen verringert. Das Verhältnis zwischen den in EU-EHS-Sektoren vorzunehmenden Reduktionen und den in Nicht-EU-EHS-Sektoren vorzunehmenden Reduktionen ändert sich nicht.

Die Auswirkungen der Verwendung von Gutschriften im Rahmen von Projekten der Gemeinsamen Projektdurchführung und des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung gehen aus der Antwort auf Frage 19 hervor.

34) Im September hat die Kommission ein drittes Paket für die Liberalisierung des Energiebinnenmarktes angenommen. Steht diese Liberalisierung, mit der die Preise gesenkt werden sollen, nicht im Widerspruch zu der Festsetzung eines Preises für CO₂-Emissionen über das EHS, mit der eine Preissteigerung bewirkt werden soll?

Nein, dies ist kein Widerspruch – im Gegenteil: Je besser ein wettbewerbsfähiger EU-Elektrizitätsbinnenmarkts funktioniert, desto deutlicher und unverzerrter kann das CO₂-Preissignal aus dem EU-EHS sein.

Das allgemeine Ziel einer Liberalisierung bestand immer darin, größtmögliche Effizienz bei der Energieversorgung zu erreichen und unrechtmäßige Monopolgewinne zu unterbinden. Dies kann zu niedrigeren Energiepreisen führen, ist aber nicht zwangsläufig der Fall, da die Energiepreisbildung immer von den zugrunde liegenden Versorgungskosten abhängt.

Im EU-EHS wird der CO₂-Preis festgelegt, der an die Wirtschaft weitergegeben werden muss. Am besten funktioniert das, wenn es für die Energieversorgung einen wettbewerbsfähigen Markt gibt, auf dem unrechtmäßige Monopolgewinne ausgeschaltet sind.