

3.3 Reform des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS)

Hohe Überschussmengen an Emissionsrechten haben eine erneute Reform des europäischen Emissionshandelssystems (ETS) notwendig gemacht. Damit soll das System robuster gegenüber Nachfrageschwankungen werden, indem schneller auf Überschussmengen oder drohende Unterdeckungen reagiert werden kann. Es wird weiterhin einen Schutz für Industrien geben, die in besonders intensivem internationalen Wettbewerb stehen. Schutzmaßnahmen für andere Industrien werden schrittweise abgebaut.

Das Emissions Trading System (ETS) ist das Hauptinstrument des Europäischen Klimaschutzes. Es ist nahezu fortlaufend Gegenstand von Reformmaßnahmen. Die aktuelle, 2018 in Kraft tretende Reform der ETS-Richtlinie für die vierte Handelsperiode (ab 2021) geht auf eine Entschließung der Europäischen Regierungschefs vom Oktober 2014 und auf einen auf dieser Grundlage entwickelten Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juli 2015 zurück.

Ausgelöst wurde die Reformdebatte vor allem durch hohe Überschussmengen an Emissionszertifikaten, in deren Folge dauerhaft niedrige Preise für Emissionsrechte auftraten. Die Hintergründe dieser Entwicklung waren vielfältig, wie die langanhaltende Schwäche der europäischen Konjunktur, aber auch der schnelle Ausbau der erneuerbaren Energien in einigen Mitgliedstaaten. Ein wesentliches Problem des Mechanismus lag bisher im starren Angebot der dem Markt zur Verfügung zu stellenden Zertifikatmengen im Falle von derartigen, nicht prognostizierten Entwicklungen.

Außerdem mussten die Vorgaben mit Blick auf die Erreichung des EU-Ziels der Senkung der Treibhausgasemissionen von 40 % bis 2030 (gegenüber 1990) angepasst werden. Dem Gipfelbeschluss von 2014 zufolge sollen dabei die vom ETS erfassten Sektoren eine Senkung ihrer Treibhausgasemissionen im Umfang von 43 % bis 2030 gegenüber 2005 erzielen.

 **Im ETS erfasste Sektoren sollen THG-Emissionen um 43 % bis 2030 senken.**

Erste Versuche, dem beschriebenen Problem des Überangebots an Zertifikaten im Markt mit Hilfe einer befristeten Entnahme von Emissionsrechten aus dem System (sogenanntes Backloading) beizukommen, haben bislang allenfalls eine geringe Wirkung entfaltet. Mit der aktuellen Reform wurden zum einen Maßnahmen ergriffen, um Emissionsrechte zusätzlich zu verknappen und den Marktpreis zu stärken. Daneben wurden jene Vorkehrungen reformiert, die dazu dienen, Industrien zu schützen, die durch die Exposition gegenüber dem CO₂-Preis Wettbewerbsnachteile auf den Weltmärkten zu erleiden dro-

hen. Darüber hinaus sollte die Förderung effizienter und klimafreundlicher Technologien intensiviert werden.

Die Maßnahmen im Einzelnen

Kern der Reformen ist ein ambitionierteres Mengengerüst. So wird der „lineare Reduktionsfaktor“, also das Ausmaß, in dem die Anzahl der verfügbaren Emissionsrechte jährlich gemindert wird, ab 2021 auf 2,2 % erhöht (bislang: 1,74 %). Damit tritt eine stärkere Verknappung von Emissionsrechten ein.

 **Stärkere Verknappung von Emissionsrechten ab 2021.**

Daneben wird die – 2015 beschlossene und zum 1. Januar 2019 einzuführende „Marktstabilitätsreserve“ (MSR) nochmals in zwei Aspekten modifiziert. Die MSR sieht die Entnahme von Überschusszertifikaten aus dem Markt und deren Rückgabe in den Markt in Zeiten von Knappheiten vor, um den Marktpreis im Zeitablauf zu stabilisieren. Die jährliche Entnahmerate zur Auffüllung der MSR („Einstellungsrate“) ist in der bisherigen MSR auf 12 % der Überschussmenge begrenzt. Bei wieder eintretender Knappheit werden jährlich 100 Mio. Zertifikate aus der Reserve in den Markt zurückgeführt. Im Rahmen der aktuellen Reform wurde die maximale jährliche Einstellungsrate von 2019 bis Ende 2023 auf 24 % verdoppelt, was eine schnellere Reaktion der MSR auf die aktuelle Überschussituation bewirken soll. Herrscht Knappheit im Markt, können nun jährlich 200 Mio. Zertifikate in den Markt zurückgeführt werden.

Ab 2023 darf die Größe der MSR nicht mehr die jährliche Menge der auktionierten Emissionsrechte des Vorjahres übersteigen. Tut sie es dennoch, werden die Überschussmengen in der Reserve gelöscht. Die MSR wäre damit nicht mehr „cap-neutral“ und würde ggf. selbst ein ergänzendes Instrument zur Mengenreduzierung des linearen Reduktionsfaktors. Die MSR wird zudem für die Ausstattung von Neuanlagen mit unentgeltlichen Zertifikaten genutzt. So können einmalig 200 Mio. Zertifikate aus der MSR für Neuanlagen verwendet werden – zu-

sätzlich zu den nicht genutzten gratis zuteilungsfähigen Zertifikaten aus der jetzigen (dritten) Handelsperiode.

Eine weitere Maßnahme betrifft Mitgliedstaaten, die durch unilaterale Maßnahmen CO₂-Einsparungen herbeiführen, indem Kohlekraftwerke stillgelegt werden. Diese Mitgliedstaaten können künftig Emissionsrechte, die ihnen zur Versteigerung zur Verfügung stehen, einbehalten und löschen. Dabei darf die Menge der gelöschten Zertifikate allerdings nicht die durchschnittlichen Emissionen der stillgelegten Kraftwerke der letzten fünf Jahre überschreiten.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie soll auch weiterhin durch unentgeltliche Zuteilungen unterstützt werden. Wie bisher richten sich diese allerdings nach vorgegebenen Effizienzstandards (Benchmarks), die die technologische Entwicklung im Zeitablauf nachzeichnen (Benchmarkdegression). Eine Anlage kann unentgeltliche Zuteilungen nur maximal in Höhe des Benchmarks erhalten. Die insgesamt 54 Benchmarks werden nunmehr auf Grundlage der Daten der Jahre 2016 und 2017 festgelegt; die Degression beträgt je nach Sektor zwischen 0,2 % und 1,6 % jährlich. Eine vollständige Gratiszuteilung (bei Anwendung der Benchmarks) erhalten nur Industrien, die im internationalen Wettbewerb stehen (sog. Carbon-Leakage-Industrien). Die anderen Industrien, die nicht oder nur eingeschränkt Carbon-Leakage gefährdet sind, erhalten ab 2020 eine Gratiszuteilung von 30 % – allerdings gilt diese Regel nur bis 2025. In den Folgejahren bis 2030 wird die Gratiszuteilung in den genannten Sektoren schrittweise auf null reduziert.

→ Wesentlicher Bestandteil der ETS-Reform sind der Innovations- und der Modernisierungsfonds.

Ein wesentlicher Bestandteil der aktuellen ETS-Reform sind der Innovations- und der Modernisierungsfonds. Der Innovationsfonds ist eine Neuauflage einer bestehenden EU-„Fazilität“ zur Förderung von CO₂-armen Innovationen wie erneuerbaren Energien oder CCS. Für seine Finanzierung können künftig insgesamt 400 Millionen Zertifikate verwendet werden. Der Modernisierungsfonds richtet sich auf Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 60 % des Unionsdurchschnitts und soll dort Investitionen in die Modernisierung des Energiesystems und Energieeffizienz fördern. Die Förderung von Erzeugung aus festen fossilen Brennstoffen wird weitgehend ausgeschlossen. Der Modernisierungsfonds wird

über die Versteigerung von 2 % der Emissionsrechte finanziert. Neben dem Modernisierungsfonds besteht auch die bisherige Möglichkeit dieser Länder zur freien Zuteilung für den Energiesektor zum Zwecke der Modernisierung fort.

Die Regelungen der neuen Emissionshandelsrichtlinie sind in Deutschland innerhalb 18 Monate nach Inkrafttreten durch entsprechende Änderungen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) umzusetzen. Dabei kann die Bundesregierung auch darüber entscheiden, ob sie ein Opt-Out aus dem Emissionshandel für Kleinstemittenten (weniger als 2.500 Tonnen CO₂ in jedem der drei Vorjahre) oder Reserve- oder Backupkraftwerke mit weniger als 300 jährlichen Betriebsstunden einführen möchte.