



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.1.2008
SEK(2008) 53

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf die Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionenzertifikaten

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 16 endgültig}
{SEK(2008) 52}

ZUSAMMENFASSUNG

1. EINLEITUNG UND POLITISCHER RAHMEN

Nach Maßgabe von Artikel 30 der Richtlinie 2003/87/EG („Emissionshandelsrichtlinie“) sind in der Mitteilung der Kommission „Errichtung eines globalen Kohlenstoffmarkts – Bericht nach Maßgabe von Artikel 30 der Richtlinie 2003/87/EG“¹ die vier Hauptbereiche festgelegt, die bei der Überprüfung des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) zu bearbeiten sind: 1) Geltungsbereich der Richtlinie, 2) robuste Erfüllung und Durchsetzung, 3) weitere Harmonisierung und Verbesserung der Berechenbarkeit, 4) Verknüpfung mit Emissionshandelssystemen in Drittländern und geeignete Maßnahmen zur Einbindung von Entwicklungs- und Schwellenländern. Diese Themen wurden insbesondere im Zuge des Überprüfungsprozesses, der im ersten Halbjahr 2007 im Rahmen des Europäischen Programms zum Klimawandel (ECCP) stattgefunden hat, aber auch im Rahmen der seit Einführung des EU-EHS im Jahr 2005 kontinuierlich stattfindenden Kontakte zu Interessengruppen eingehend erörtert.

Die Überprüfung findet zu einem Zeitpunkt statt, an dem der Klimawandel ganz oben auf der politischen Tagesordnung steht. Im März 2007 billigte der Europäische Rat die neue Energie- und Klimaschutzstrategie, die die Europäische Kommission im Januar 2007 vorgeschlagen hatte und der zufolge die Industrieländer ihre Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) im Rahmen eines künftigen globalen Übereinkommens bis zum Jahr 2020 gegenüber den Werten von 1990 um 30 % verringern sollen. Auch bei Ausbleiben eines internationalen Übereinkommens wird die EU ihre eigenen Emissionen bis 2020 um mindestens 20 % senken.

2. ALLGEMEINE ZIELE

Der Rat hat bestätigt, dass das EU-EHS eines der wichtigsten Instrumente der EU ist und bleiben wird, um das strategische Ziel, den durchschnittlichen Anstieg der Erdtemperatur bei 2 °C über vorindustriellen Werten zu stabilisieren, zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich drei allgemeine Überprüfungsziele:

- (1) volle Ausschöpfung der durch das EU-EHS gebotenen Möglichkeiten, in wirtschaftlich effizienter Weise zu den allgemeinen Verpflichtungen der EU zur Treibhausgasreduzierung beizutragen;
- (2) Verfeinerung und Verbesserung des EU-EHS im Lichte der gewonnenen Erfahrungen;
- (3) Beitrag zur Umwandlung Europas in einen Wirtschaftsraum mit niedrigem Treibhausgasausstoß und Schaffung von wirksamen Anreizen für zukunftsweisende Investitionsentscheidungen zugunsten kohlenstoffarmer Technologien, indem ein deutliches, unverzerrtes und langfristiges CO₂-Preissignal gegeben wird.

¹ KOM(2006) 676.

3. GELTUNGSBEREICH DER RICHTLINIE

Straffung des derzeitigen Geltungsbereichs

Die uneinheitliche Auslegung des Begriffs „Feuerungsanlage“ durch die Mitgliedstaaten hat zu Wettbewerbsverzerrungen, zu einer unzureichenden Erfassung von Prozessemissionen und zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Geltungsbereichs der Richtlinie geführt.

Von den verschiedenen Optionen dürfte die Konsolidierung einer breiten Auslegung des Begriffs „Feuerungsanlage“, die mit der Mitteilung der Kommission über neue Hinweise zu den Zuteilungsplänen für den Handelszeitraum 2008-2012 des Systems für den EU-Emissionshandel² weitgehend im Einklang steht und durch eine neue Definition des Begriffs „Feuerungsanlage“ untermauert sowie durch eine Tätigkeitsliste ergänzt wird, die meisten Aussichten auf Erfolg haben. Auf diese Weise könnte der Geltungsbereich, auch in Bezug auf Prozessemissionen, konsequent angewandt und den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit gewährleistet werden. Außerdem würde dieser Ansatz durch Ausweitung des Erfassungsbereichs des EU-EHS zur Umweltwirksamkeit des Systems beitragen.

Kostenwirksamkeit von Kleinanlagen

Derzeit sind rund 10 800 Anlagen am EU-EHS beteiligt. Die größten Anlagen im System (7 %) sind für 60 % der Gesamtemissionen verantwortlich, während auf die kleinsten Anlagen (14 %) nur 0,14 % aller Emissionen entfallen. Dieses Verhältnis deutet auf ein unausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis hin. Es hat sich als beste Option zur Steigerung der Kostenwirksamkeit des EU-EHS erwiesen, Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW aber weniger als 25 MW und mit Emissionen von nicht mehr als 10 kt/Jahr unter bestimmten Bedingungen aus dem System zu befreien (*Opt-out*), da diese Option das beste Verhältnis zwischen den aus dem EU-EHS ausgeschlossenen Emissionen und der Anzahl ausgeschlossener Kleinanlagen gewährleistet.

Einbeziehung neuer Sektoren und Gase

Auf Basis der geprüften Emissionen für 2005 und des EU-Verzeichnisses der THG-Emissionen sind 41 % aller THG-Emissionen der Europäischen Union im EU-EHS erfasst. Eine Ausweitung des Erfassungsbereichs des Systems durch Einbeziehung neuer Sektoren und Gase würde die Umweltwirksamkeit des Systems verbessern, zu neuen und weiteren Minderungsmöglichkeiten führen und dadurch mehr Emissionsminderungen zu niedrigeren Kosten ermöglichen.

Bei der Entscheidung über die Einbeziehung neuer Sektoren und Gase müssten verschiedene technische Kriterien erfüllt sein, um eine ordnungsgemäße Überwachung der THG-Emissionen gewährleisten zu können. Darüber hinaus ist auch das Ziel, die Umwandlung Europas in einen Wirtschaftsraum mit niedrigem CO₂-Ausstoß zu fördern, zu berücksichtigen. Obgleich Minderungspotential und Minderungskosten in dieser Hinsicht eine Rolle spielen können, darf das Nichtvorhandensein dieses Potenzials kein Grund dafür sein, einen bestimmten Sektor nicht in das EU-EHS einzubeziehen.

² http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_2_guidance_de.pdf

- In Bezug auf CO₂-Emissionen wäre es nach Maßgabe der Screening-Analyse angebracht, CO₂-Emissionen aus petrochemischen Erzeugnissen sowie sonstigen chemischen Produkten und aus der Ammoniak- und Aluminiumproduktion einzubeziehen.
- Was andere THG-Emissionen als CO₂ angeht, so wird empfohlen, N₂O-Emissionen, die bei der Herstellung von Salpetersäure und bei der Produktion von Adipin- und Glyoxylsäure entstehen, sowie PFC-Emissionen aus Aluminium in das EU-EHS einzubeziehen.
- CCS-Projekte können im EU-EHS bereits jetzt durch einseitige Einbeziehung (*Opt-in*) im Sinne von Artikel 24 der Richtlinie anerkannt werden. Angesichts des beachtlichen Potentials dieser Technologie³ und zur Erhaltung des Vertrauens der Investoren wird vorgezogen, sämtliche CCS-Tätigkeiten durch ausdrücklichen Hinweis auf das CCS in Anhang I der Richtlinie von vorne herein einzubeziehen.
- Für eine Einbeziehung des Straßenverkehrs und der Schifffahrt in das EU-EHS wären weitere Untersuchungen und gründliche Analysen, insbesondere eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse, einschließlich eines Vergleichs mit alternativen Maßnahmen, erforderlich, um in dieser Frage zu einem sachlich fundierten und begründeten Ergebnis zu gelangen.
- Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie zur Anerkennung von LULUCF-Projekten wird nicht empfohlen.

Mögliche Wirkung einer Kombination von politischen Optionen auf den Geltungsbereich des EU-EHS

Eine breite Auslegung des Begriffs „Feuerungsanlage“, die weiter oben erwähnte Einbeziehung weiterer Sektoren und Gase sowie die beschriebene Erhöhung der Kostenwirksamkeit von Kleinanlagen erbrächte - was den Erfassungsbereich des EU-EHS im Falle einer Emissionsschwelle von 10 kt für den möglichen Ausschluss von Kleinanlagen angeht - einen zusätzlichen Nettogewinn in Höhe von 5,8 – 6,3 % (bis zu 121 – 131 Mt CO₂ Äq)⁴ und hätte rund 40 % Anlagen weniger zur Folge, ohne dass die Umweltwirksamkeit des Systems unter dem Gesichtspunkt des Ausschlusses von Anlagen in Frage gestellt würde.

4. ROBUSTE ERFÜLLUNG UND DURCHSETZUNG

Überwachung und Berichterstattung, Prüfung und Akkreditierung

Um sichergehen zu können, dass „eine Tonne auch wirklich eine Tonne“ ist, ist eine konsequente Überwachung und Berichterstattung erforderlich. Ohne glaubwürdige und zuverlässige Prüfung der Überwachungsberichte könnten die Anlagenbetreiber die Umweltintegrität des Systems in Gefahr bringen. Es zeigt sich jedoch, dass Mitgliedstaaten

³ Der Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) schätzt das wirtschaftliche Potenzial für die kumulierte globale Reduzierung von CCS-Emissionen in diesem Jahrhundert auf 220-2200 Gt CO₂. Zum Vergleich: Die derzeitigen EU-EHS-Emissionen liegen bei 2 Gt CO₂/Jahr.

⁴ Wie in der Vollfassung der Folgenabschätzung erläutert, ist bei diesen Zahlen einige Vorsicht geboten, da sie mangels zuverlässiger Angaben auf Schätzungen beruhen.

und zuständige Behörden bei der Überwachung, der Berichterstattung, der Prüfung und der Akkreditierung von Prüfstellen sehr unterschiedlich vorgehen. Dies ist der Umweltwirksamkeit und der Glaubwürdigkeit des Systems nicht zuträglich.

Mit Blick auf die Erfüllungskontrolle (*Compliance*) besteht nach der Analyse die beste Option darin, eine Verordnung für die Überwachung und die Berichterstattung und eine andere Verordnung für die Prüfung und die Akkreditierung vorzusehen. Dies läge im Interesse einer größeren Kohärenz und Transparenz, würde die Kostenwirksamkeit der Überwachungs- und Berichterstattungsnormen längerfristig verbessern, ein einheitliches und vergleichbares Niveau bei der Prüfung und Akkreditierung garantieren und Prüfungs-/Akkreditierungsdienstleistungen EU-weit zur Auflage machen. Dies wiederum würde die Qualität der Prüfungen und deren Eignung zur Feststellung und Berichtigung von Fehlern sowie die Datenqualität verbessern.

Die Ausarbeitung EU-weit geltender Vorschriften könnte den Mitgliedstaaten nach einer anfänglichen Frist zur Überarbeitung der nationalen Leitlinien und Vorschriften Möglichkeiten für erhebliche Kosteneinsparungen bieten.

Register

Das derzeitige Registrierungssystem, das aus den 27 einzelstaatlichen Registern und der unabhängigen Transaktionsprotokolliereinrichtung der Gemeinschaft (*Community Independent Transaction Log - CITL*) besteht, hat aus technischer Sicht keine Schwierigkeiten bereitet. Mit Beginn des ersten Verpflichtungszeitraums gemäß dem Kyoto-Protokoll im Jahr 2008 sollten die Register der Mitgliedstaaten jedoch auch mit der internationalen Transaktionsprotokolliereinrichtung (*International Transaction Log - ITL*) verbunden werden, die für die Zwecke des Kyoto-Protokolls von der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) verwaltet wird. Die Einführung des ITL würde bedeuten, dass jedes Handelssystem, das sich dem EU-EHS anschließen möchte, seine Angaben auch über das ITL, das unter der Aufsicht der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls steht, übermitteln müsste. Diese Entwicklungen bergen technische, politische und administrative Risiken für das Funktionieren des Registrierungssystems, die mit Hilfe des bestehenden Gemeinschaftsregisters, in dem die EU-Zertifikate erfasst sind, beseitigt werden könnten.

5. WEITERE HARMONISIERUNG UND VERBESSERUNG DER BERECHENBARKEIT

Festlegung von Obergrenzen für die erlaubten Gesamtemissionen (*Cap-setting*)

In den Phasen I und II entsprachen die Obergrenzen für die im Rahmen des EU-EHS erlaubten Gesamtemissionen der Summe der nationalen Obergrenzen, die die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der diesbezüglichen Kommissionsentscheidungen festgesetzt haben. Auch wenn dieser Ansatz den Mitgliedstaaten viel Flexibilität zur Berücksichtigung spezifischer und nationaler Umstände einräumte, trat dennoch eine Reihe von Problemen auf, die zu unausgewogenen Wettbewerbsbedingungen und einem Mangel an Berechenbarkeit und Transparenz führten und für alle Beteiligten mit einem hohen Verwaltungsaufwand einhergingen.

Die Analyse hat gezeigt, dass das Ziel der Verbesserung der Wirksamkeit und der Berechenbarkeit des Systems am besten erreicht werden kann, wenn in der Richtlinie eine EU-weit geltende Obergrenze festgesetzt wird. Dieser Ansatz minimiert den mit der

Festlegung der Obergrenze einhergehenden Verwaltungsaufwand und ist die einfachste und transparenteste Möglichkeit, eine Emissionsobergrenze festzulegen und die Glaubwürdigkeit der EU auf internationaler Ebene zu sichern. Angesichts der Notwendigkeit, die im EU-EHS geltende Obergrenze in Einklang mit dem Ziel einer 30 %-igen THG-Emissionsminderung, das die EU nach Abschluss eines internationalen Klimaschutzübereinkommens wird einhalten müssen, anzupassen, ist diese Option letztlich auch am einfachsten umzusetzen.

Was die *Höhe dieser Deckelung* angeht, so wäre ein auf Wirksamkeit gegründeter Ansatz die einzige Möglichkeit, die Emissionsminderung so kostengünstig wie möglich durchzuführen. Um die *Berechenbarkeit zu verbessern*, bietet sich eine Trendlinie mit achtjährigen Handelszeiträumen an, da diese Lösung Emissionsminderungen nach 2020 sicherer und berechenbarer macht. Die Trendlinie wäre außerdem sehr wirksam, wenn es darum geht, die Glaubwürdigkeit der EU gegenüber Drittländern zu verbessern.

Zuteilung

Im ersten und zweiten Handelszeitraum wurden die meisten Zertifikate kostenlos vergeben. Die Mitgliedstaaten wendeten dabei sehr unterschiedliche Zuteilungsregeln an, die zu verschiedenen Problemen führten: negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten, unerwünschte Verteilungseffekte und Mangel an Transparenz.

Mit den neuen Zuteilungsregeln dürften diese Probleme vermieden werden; sie berücksichtigen aber auch das Verursacherprinzip und den Grundsatz der Internalisierung externer Kosten.

Versteigerung gegen kostenlose Zuteilung

In den meisten Fällen bietet die vollständige Versteigerung die beste Möglichkeit, um Wirksamkeit, Transparenz und Einfachheit des Systems zu gewährleisten und unerwünschte Verteilungseffekte zu vermeiden. Versteigerungen entsprächen außerdem in jeder Hinsicht dem Verursacherprinzip und wären für frühzeitig handelnde Anlagenbetreiber von Vorteil. Sie entsprächen somit den allgemeinen Zielen der Überarbeitung.

Kostenlose Zuteilung in der Übergangszeit: Benchmarking

Die kostenlose Zuteilung kann sich als notwendig erweisen, bis ein System für die vollständige Versteigerung operativ ist; potenzielle nachteilige Auswirkungen sollten jedoch so weit wie möglich vermieden werden. Nach Maßgabe der zugrunde liegenden Analyse dürften gemeinschaftsweite Benchmarks zu den besten Ergebnissen führen.

Handelsbezogene Maßnahmen: Absicherung (Hedging) gegen potenzielle Verlagerungen von CO₂-Emissionen

Da sich mangels eines internationalen Klimaschutzübereinkommens in einigen energieintensiven Industriesektoren, die im Wettbewerb mit Ländern stehen, die weniger Anstrengungen zur Minderung der THG-Emissionen unternehmen, die Gefahr einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ergeben könnte, wurde eine Reihe handelsbezogener Maßnahmen geprüft. Da jedoch davon ausgegangen wird, dass es ein internationales Übereinkommen geben wird, empfiehlt es sich, zunächst ein deutliches Signal zu senden und die Durchführung von Maßnahmen erst für einen späteren Zeitpunkt vorzusehen, damit

Drittländer die Möglichkeit erhalten, sachdienliche und angemessene Verpflichtungen einzugehen.

6. VERKNÜPFUNG MIT DEN EMISSIONSHANDELSSYSTEMEN IN DRITTLÄNDERN UND GEEIGNETE SCHRITTE ZUR EINBINDUNG VON ENTWICKLUNGS- UND SCHWELLENLÄNDERN

Verknüpfung mit anderen Systemen

Jede Verknüpfung des EU-EHS mit anderen Emissionshandelssystemen sollte nur unter Berücksichtigung aller Modalitäten des betreffenden Systems erfolgen. In diesem Fall ist mit einer gesonderten Folgenabschätzung zu rechnen. Für einige allgemeine Überlegungen wird daher auf die Vollfassung der Folgenabschätzung verwiesen.

Ausgleichsprojekte (*Offsets*)

Rechte

Offset-Projekte im Ausland könnten reale Veränderungen innerhalb der EU verhindern, wodurch wiederum künftige einheimische Minderungskosten und die Kosten für die Erreichung einheimischer Ziele in Bezug auf Emissionen und erneuerbare Energieträger bis 2020 steigen dürften. Wenn die EU ihre Emissionen nicht verringert, dürfte es schwierig werden, Entwicklungsländer mit hohen Emissionen davon zu überzeugen, nach 2012 ebenfalls Verpflichtungen zur Emissionsminderung einzugehen. Würden Drittländer die Möglichkeit erhalten, auch ohne Unterzeichnung eines neuen internationalen Übereinkommens mit dem EU-EHS Geld zu verdienen, so wäre dies ein Anreiz dafür, einem neuen Übereinkommen nicht zuzustimmen. Außerdem könnte ein nicht harmonisierter Zugang zu Gutschriften in den Mitgliedstaaten die Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen auf dem Binnenmarkt verzerren.

Die Rechte zur Inanspruchnahme von *Offsets* innerhalb des EU-EHS müssen daher im Verhältnis zu dem Anreiz festgelegt werden, der gegeben werden muss, damit Betreiber im Rahmen des EU-EHS Emissionen im eigenen Land verringern; außerdem müssten sie im Interesse der Entwicklung internationaler Verhandlungen flexibel sein.

Normen

Es wäre sinnvoll, Projekttypen, die der ökologischen oder sozialen Integrität des Systems nicht abträglich sind, Zugang zum EU-EHS zu gewähren, um so zu einem ausgewogenen Gleichgewicht zwischen einem hohen Maß an Umweltwirksamkeit einerseits und dem Verlust an Wirtschaftlichkeit andererseits zu gelangen. Dieser Schritt könnte jedoch durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, beispielsweise die Anwendung von Anwendungskriterien in Kombination mit der Diskontierung (auf Basis des Unterschieds zwischen Projekt-Benchmarks und EU-Benchmarks), aber das Verhältnis zwischen Verbesserung der Umweltintegrität und Anstieg der Verwaltungskosten wäre dann weniger ausgewogen.

Übergang und Berechenbarkeit

Es gilt zu klären, wie Gutschriften aus der Zeit vor 2012 (*Banking*) bzw. Gutschriften, die voraussichtlich nach 2012 für vor 2012 registrierte Projekte vergeben werden, im EU-EHS zu

behandeln sind. Wegen der ungewissen internationalen Lage nach 2012 muss das überarbeitete EU-EHS auch geeignete Strukturen und Verfahren vorsehen, mit denen sich die verschiedenen Situationen nach 2012 regeln lassen, und zwar insbesondere, was die Verwirklichung des Ziels einer Emissionsreduzierung um 20 % bzw. 30 % anbelangt. Die EU-Emissionshandelsrichtlinie garantiert, dass EU-Zertifikate auf die Zeit nach 2012 übertragen werden können. Das Kyoto-Protokoll sieht bestimmte Grenzen für dieses so genannte Ansparen von ERU/CER-Gutschriften vor, und es steht den Vertragsstaaten, die ihre Verpflichtungen zur Emissionsminderung übererfüllt haben, frei, über die Inanspruchnahme dieses Mechanismus zu entscheiden. Von allen geprüften Optionen wurde der Erlass gemeinschaftsweiter harmonisierter Vorschriften für die Anerkennung des Ansparens von ERU/CER-Gutschriften zur Verwendung in der Zeit nach 2012 angesichts der Bewertungskriterien als beste Option gewertet, da sie ausgewogenere Wettbewerbsbedingungen und eine größere Markttransparenz ermöglicht.

Für die Verwendung von JI/CDM-Gutschriften aus der Zeit vor 2012 in den Jahren nach 2012 wird nach Maßgabe der Analyse empfohlen, verschiedene Optionen zu kombinieren. Die EU kann ein System zur Billigung und/oder Ablehnung bestimmter Projekte oder Projekttypen einführen, sie kann bilaterale oder multilaterale Übereinkommen zur Anerkennung von JI- und CDM-Projekten aus bestimmten Gastländern zwischen 2012 und dem Datum des Abschlusses eines internationalen Übereinkommens schließen oder sich verpflichten, Gutschriften aus laufenden Projekten in Ländern, die ein Übereinkommen für die Zeit nach 2012 unterstützen, zu akzeptieren. Die Relevanz der drei Optionen richtet sich nach den Fortschritten, die bei den internationalen Verhandlungen erzielt werden.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Umsetzung der Richtlinie wird gemäß Artikel 21, wonach die Mitgliedstaaten Jahresberichte über die Anwendung der Richtlinie vorlegen müssen, überwacht und bewertet.