



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zur

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit
Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über
die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den
Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung
(EU) 2015/757**

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

DE

DE

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 zur Stärkung und Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union für 2030

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Es sind drei Arten von Problemen zu unterscheiden: Erstens geht es um Probleme im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, das bestehende Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS) auf eine Weise zu stärken, die der ehrgeizigeren Zielvorgabe entspricht, die Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken, wobei Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage zu vermeiden sind. Zweitens tragen bestimmte Sektoren nur unzureichend zur Erreichung des ehrgeizigeren Ziels bei. Und drittens werden sowohl die erforderliche Stärkung des bestehenden EU-EHS als auch die mögliche Ausweitung des Emissionshandels auf weitere Sektoren höhere Investitionen und eine größere Kapazität zur Bewältigung der Verteilungseffekte von Emissionsreduktionsmaßnahmen erfordern, während die Mittel nach wie vor begrenzt sind.

Was soll erreicht werden?

Ziel ist es, das EU-EHS in kostenwirksamer und kohärenter Weise im Einklang mit dem ehrgeizigeren Klimziel zu überarbeiten und dabei gleichzeitig die Notwendigkeit eines gerechten Übergangs und das Erfordernis zu berücksichtigen, dass alle Sektoren zu den Klimaschutzbemühungen der EU beitragen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Der Klimawandel ist ein grenzüberschreitendes Problem. Als CO₂-Marktplatz schafft das EU-EHS Anreize dafür, Emissionsreduktionen in den darunter fallenden Tätigkeiten und Ländern zuerst durch die kosteneffizientesten Lösungen herbeizuführen, und ist aufgrund seiner Größe effizienter. Die Umsetzung einer vergleichbaren Maßnahme auf nationaler Ebene würde kleinere, fragmentierte CO₂-Märkte zur Folge haben, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringen und wahrscheinlich insgesamt zu höheren Emissionsvermeidungskosten führen. Dieselbe Logik gilt für die Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf weitere Sektoren.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Ein Schlüsselement ist die Stärkung des bestehenden EU-EHS, um seine Zielsetzungen im Einklang mit dem Ziel einer Senkung um mindestens 55 % netto bis 2030 zu erhöhen. Die Optionen unterscheiden sich je nachdem, ob der lineare Kürzungsfaktor verschärft wird und ob der Verschärfung der aktuelle Pfad oder eine neue Basis zugrunde liegt. Jede der Optionen wäre wirksam und effizient, um das Ziel für 2030 zu erreichen. Die Wahl zwischen den verschiedenen Optionen zur Stärkung des EU-EHS und entsprechenden Paketen mit anderen Optionen, z. B. im Hinblick auf die Marktstabilitätsreserve, bleibt daher eine politische Entscheidung. Es bedarf eines gezielteren Schutzes vor dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen, während gleichzeitig Anreize für Innovationen geschaffen werden müssen, beispielsweise in Form strengerer Benchmarks für die kostenlose Zuteilung. Es gibt vier Hauptoptionen, um den klimapolitischen Rahmen auf den Seeverkehr auszudehnen: Integration in das bestehende EU-EHS, das

auch mit einer CO₂-Intensitätsnorm, einem gesonderten EU-EHS und einer Emissionsabgabe kombiniert werden könnte. Die bevorzugte Option ist die Integration in das derzeitige EU-EHS, das je nach politischer Entscheidung Emissionen aus Fahrten innerhalb des EWR abdecken oder zusätzlich auf die Hälfte der Emissionen aus Fahrten außerhalb des EWR ausgeweitet werden könnte. Für die mögliche Ausweitung auf andere Sektoren sind ein gesondertes EU-EHS für Gebäude und Verkehr bzw. ein EU-EHS für alle Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe die beiden wichtigsten Optionen in der engeren Auswahl, weil sie die Stärkung anderer Maßnahmen im Rahmen des „Fit für 55“-Pakets ergänzen, die auf die technologische Unterstützung, nichtpreisbedingte Hemmnisse und anhaltende Anreize für nationale Maßnahmen, die den nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen, abzielen. Der Hauptvorteil einer Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Gebäude und Straßenverkehr gegenüber einer Ausweitung auf die Verbrennung fossiler Brennstoffe in allen Bereichen ist die wirtschaftliche Effizienz, insbesondere weil dadurch die Schaffung eines neuen Systems zum Schutz vor dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen vermieden würde. CO₂-arme Technologien müssen durch eine Aufstockung des Innovationsfonds unterstützt werden. Der gewählte Betrag ist jedoch letztlich eine politische Entscheidung, die mit den Entscheidungen in Bezug auf das bestehende EU-EHS und mit der Entscheidung über die Ausweitung des Emissionshandels auf neue Sektoren verknüpft ist. Die Solidaritätsbestimmungen zur Bewältigung der Verteilungsprobleme zwischen den Mitgliedstaaten könnten weiterentwickelt werden, unbeschadet eines EU-EHS-Beitrags zu neuen EU-Eigenmitteln. Alle Angaben zu den bevorzugten Maßnahmen sind als Anhaltspunkte zu betrachten, unbeschadet der Anpassungen zur Wahrung der allgemeinen Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des „Fit für 55“-Pakets.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger, die sich an der öffentlichen Konsultation beteiligt haben, unterstützen die Stärkung des bestehenden EU-EHS, um seine Zielsetzungen im Einklang mit dem neuen Ziel für 2030 zu erhöhen. Die große Mehrheit der Konsultationsteilnehmer ist mit der Marktstabilitätsreserve als Instrument einverstanden und spricht sich für eine Änderung des Rahmens zum Schutz vor der Verlagerung von CO₂-Emissionen aus, vertritt jedoch unterschiedliche Ansichten zu den verschiedenen politischen Optionen. Was eine mögliche Ausweitung auf andere Sektoren betrifft, so wird die Einbeziehung des Seeverkehrs in das derzeitige EU-EHS in gewissem Maße befürwortet. Gleichzeitig ziehen die Konsultationsteilnehmer, insbesondere die Akteure des Privatsektors, die Einrichtung eines separaten EU-EHS entweder für die Sektoren Gebäude und Verkehr oder für alle Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe vor, das durch andere politische Maßnahmen ergänzt wird. Akteure des Privatsektors, Gewerkschaften und NRO sind eher skeptisch, was die Integration in das bestehende EU-EHS betrifft. Das Gleiche gilt für die Dachverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der EU in Bezug auf die Ausweitung des Emissionshandels im Allgemeinen, den die Bürgerinnen und Bürger und die Wissenschaft tendenziell befürworten. Eine große Mehrheit der Konsultationsteilnehmer sprach sich für eine Aufstockung des Innovationsfonds aus.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Alle Optionen würden sicherstellen, dass die erforderlichen zusätzlichen Emissionsreduktionen erreicht werden, um auf kosteneffiziente Weise und mit größerer Sicherheit als andere Instrumente bis 2030 die Emissionssenkung um 55 % gegenüber 1990 zu erreichen. Die jährlichen Einnahmen könnten verwendet werden, um den Innovations- und den Modernisierungsfonds aufzustocken, Investitionen in CO₂-arme Technologien, auch in der Industrie, zu fördern, Verteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten sowie soziale Auswirkungen auf Privathaushalte zu bewältigen und einen Beitrag zu den Eigenmitteln der EU zu leisten. Das gestärkte und erweiterte EU-EHS trägt durch geringere Luftverschmutzung zur Vermeidung

von Gesundheitsschäden im Umfang von 17,6 bis 35,2 Mrd. EUR im Jahr 2030 und zu einer besseren Energieversorgungssicherheit bei. In der Folgenabschätzung zur Mitteilung „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030“ (Folgenabschätzung 2030)¹ wurden die Vorteile für Wachstum und Beschäftigung quantifiziert.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die prognostizierten CO₂-Preise für 2030 liegen zwischen 50 EUR unter der Annahme starker ergänzender Maßnahmen im Rahmen des Grünen Deals und der vollständigen Vorwegnahme künftiger Dekarbonisierungsanforderungen und 85 EUR bei weniger starken ergänzenden Maßnahmen. Dadurch steigen die durchschnittlichen Brennstoffpreise für Industrie, Verkehr und Privathaushalte, wobei der relative Anstieg bei den Gebäuden stärker ausfällt als bei Verkehr und Industrie. Wenn kosteneffiziente Investitionen getätigt werden, um die Emissionssenkung um 55 % zu erreichen, würde sich der Anteil der Brennstoffkosten für Gebäude an den Haushaltsausgaben nicht erhöhen und könnte für einkommensschwache Haushalte um mehr als 0,1 Prozentpunkte sinken. Der Anstieg der kostenwirksamen jährlichen Kapitalkosten könnte sich für einkommensschwache Haushalte jedoch verdoppeln und um bis zu 1,4 Prozentpunkte der Konsumausgaben ansteigen. Für benachteiligte Haushalte stellt das die Erschwinglichkeit in Frage. Die Analyse in der Folgenabschätzung zum Klimzielplan 2030 hat gezeigt, dass Verteilungsmaßnahmen dies ausgleichen könnten. In der Analyse wurden auch negative Auswirkungen auf sektorspezifische Tätigkeiten und Beschäftigung quantifiziert, insbesondere bei der Gewinnung fossiler Brennstoffe und in begrenztem Umfang in einigen Branchen mit hohem Verbrauch an fossilen Brennstoffen.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie werden durch gezieltere kostenlose Zuteilungen gemildert. Bei den meisten Optionen ist es nur begrenzt erforderlich, den sektorübergreifenden Korrekturfaktor zur Verringerung der kostenlosen Zuteilung für alle Begünstigten anzuwenden. Kleinemittenten, die nach wie vor unter das EU-EHS fallen (wenn auch nicht unbedingt KMU), können weiterhin vom bestehenden EU-EHS ausgenommen werden, wenn der jeweilige Mitgliedstaat gleichwertige Maßnahmen ergreift. Die geplante Ausweitung auf den Seeverkehr würde auf bestehenden Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfmechanismen aufbauen, von denen kleine Schiffe ausgenommen sind. Das neue EU-EHS für andere Sektoren würde auf der Grundlage bestehender Vorschriften zur Regulierung von Steuerlagern oder Brennstoffanbietern im vorgelagerten Bereich Anwendung finden. Die zusätzlichen Verwaltungskosten wären für Gas und Öl moderat. Bei Kohle, die nur in wenigen Mitgliedstaaten für Heizzwecke genutzt wird, wären die Verwaltungskosten höher, da sie häufig weniger reguliert ist und es viele kleine Anbieter gibt.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Im bestehenden EU-EHS fließt der Großteil der Einnahmen aus den Versteigerungen an die Mitgliedstaaten. Sollte es künftig ein neues EU-EHS für den Straßenverkehr und für Gebäude geben, kann dies erhebliche positive Auswirkungen auf die nationalen Haushalte haben. Die direkten Auswirkungen auf die nationalen Haushalte hängen auch davon ab, in welchem Umfang zusätzliche Einnahmen in die Eigenmittel der EU fließen werden. Beim bestehenden EU-EHS ergeben sich keine zusätzlichen administrativen Auswirkungen auf die nationalen Verwaltungen. Die Auswirkungen der Erweiterungen/des neuen EU-EHS könnten durch die Nutzung derselben Verwaltungsinfrastruktur

¹ SWD(2020) 176.

begrenzt werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Je nach ihrem geografischen Anwendungsbereich könnte eine Ausweitung der Klimapolitik der EU auf den Seeverkehr Auswirkungen auf Drittländer sowie auf Handels- und Investitionsströme haben.

Verhältnismäßigkeit

Alle wichtigen politischen Optionen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem, was erforderlich ist, um das Emissionsreduktionsziel von mindestens 55 % zu erreichen. Dies geschieht so kosteneffizient wie möglich.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

In den Rechtsvorschriften ist – wie üblich – eine regelmäßige Überprüfung vorgesehen. Sie ist mit der Überprüfung anderer Rechtsvorschriften wie z. B. jenen im Vorschlag für die Lastenteilungsverordnung und über die CO₂-Emissionsnormen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge abgestimmt.