

TRILOG-Verhandlungen kommen nur schleppend voran! Kompromiss von EU-Parlament und EU-Rat für das EU-ETS nach 2020 erst frühestens im Spätherbst zu erwarten!

1. Der TRILOG-Verhandlungsprozess

Der Entscheidungsprozess der EU über die Weiterentwicklung des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) für die Zeit nach 2020 ist jetzt eigentlich auf die Zielgerade eingebogen. Angefangen hatte der Prozess mit der Übermittlung eines Legislativ-Vorschlages der EU-Kommission am 15.7.15 an EU-Rat und EU-Parlament. Die Kommission hatte dabei im Wesentlichen die Vorgaben der sogenannten „Schlussfolgerungen“ des EU-Rates (Staats- und Regierungschef der EU-Mitgliedsstaaten) vom Oktober 2014 bzgl. eines „Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ umgesetzt, ohne dabei eigne Akzente zu setzen. Nach langen und strittigen Beratungen hatte das EU-Parlament schließlich in erster Lesung am 15. Februar dieses Jahres zahlreiche durchaus auch wesentliche Änderungen dazu beschlossen. Am 28. Februar folgte dann der EU-Rat mit seiner ebenfalls sehr strittig zustande gekommenen „Allgemeinen Ausrichtung“, ebenfalls mit zum Teil wesentlichen Änderungen. Entsprechend den natürlichen Interessensunterschieden sind beide Positionen erwartungsgemäß unterschiedlich. Da aber ein EU-Gesetz nur zustande kommt, wenn beide EU-Gremien gleichlautende Änderungsbeschlüsse zum Kommissionsvorschlag beschließen, findet jetzt der übliche TRILOG-Verhandlungsprozess zwischen den drei Beteiligten (Parlament, Rat, Kommission) statt.

Am 4. April fand die erste Sitzung der diesbezüglichen TRILOG-Verhandlungsgruppe statt. Das EU-Parlament wird dabei vertreten von dem Berichterstatter des federführenden Umweltausschusses, dem Schotten Ian Duncan, und den „Schatten“-Berichterstattern der andern Parlamentsfraktionen. Der EU-Rat wird vertreten durch den im ersten Halbjahr 2017 den Vorsitz im federführenden Umweltministerrat innehabenden Umweltminister von Malta und seinem Ministerialteam. Wie man „auf den Parlaments-Korridoren“ hörte, ist auf dieser ersten Sitzung allerdings nicht viel passiert, u.a. weil der Verhandlungsführer des Parlaments wohl nicht teilnehmen konnte. Und über eine rasche Folge von neuen Sitzungsterminen konnte man sich auch nicht einigen. Bisher ist lediglich der 30. Mai als weiterer Sitzungstermin vereinbart.

Es wird aber als extrem unwahrscheinlich eingeschätzt, dass bereits auf nur einer Sitzung ein Gesamtkompromiss erreicht werden kann. Bei andern TRILOG-Verhandlungen waren auch schon mal mehr als 10 Sitzungen notwendig gewesen. Aber für eine rasche Kompromissfindung sind nicht nur die Positionen von Parlament und Rat sondern vor allem innerhalb beider Gremien zu unterschiedlich. Deshalb sind schwierige und zeitaufwendige Rückkoppelungen der Verhandlungsführer mit ihren jeweiligen Gremien über mögliche Kompromissformeln notwendig, bevor schließlich ein Paket von Kompromissen erreicht werden kann, das auch die Chance hat, sowohl im Parlament als auch im Rat ausreichende Mehrheiten für eine Zustimmung zu finden. Diese Rückkoppelungsprozesse scheinen zwar hinsichtlich des Parlaments durch die Anwesenheit der Schattenberichterstatter bei den Verhandlungen etwas einfacher als im Rat zu sein, wo nur der Ratsvorsitzende, also der maltesische Umweltminister mit seinem Team und tatsächlich kein Vertreter anderer Regierungen an den Verhandlungen teilnehmen. Dafür sind aber die Meinungsbildungsprozesse in den Parlamentsfraktionen und deren Abstimmungsverhalten schwieriger abzuklären, da die Fraktionen, wie sich schon bei den Abstimmungen im Februar gezeigt hat, keineswegs geschlossen abstimmen und zum Teil sogar mehrheitlich den Empfehlungen ihrer jeweiligen Berichterstatter nicht folgen.

Auf weitere TRILOG-Sitzungen im Juni konnte man sich jedoch nicht einigen. Grund soll sein, dass der Verhandlungsführer des Parlaments, Duncan, zum britischen Unterhaus kandidiert und jetzt vor-

rangig Wahlkampf in Schottland machen muss. Sollte er zudem gewählt werden, will er sein EU-Parlamentsmandat niederlegen und das Parlament muss dann sogar einen ganz neuen Verhandlungsführer wählen. Lediglich zwei Treffen auf Mitarbeiterlevel sind wohl im Juni vorgesehen. Aber durch den Weggang des zuständigen Mitarbeiters von Duncan ist auch hier nur eine begrenzte Arbeitsfähigkeit gegeben.

Und auch der maltesische Umweltminister soll keine große Lust auf eine weitere Sitzung im Juni gehabt haben, denn turnusmäßig wechselt zum 1. Juli die Ratspräsidentschaft und geht für das 2. Halbjahr 2017 auf den Umweltminister von Estland über. Noch nicht sicher scheint zu sein, ob die dritte TRILOG-Sitzung bereits im Juli oder erst im September stattfinden wird. Selbst wenn dort bereits ein Gesamtkompromiss gefunden werden sollte, kann somit frühestens im Spätherbst im Parlament und im Rat darüber abgestimmt werden.

Denn wenn schließlich von den Verhandlungsführern ein Kompromisspaket erreicht ist, müssen beide Gremien dem noch ohne weitere Änderungen zustimmen. Wird in einem Gremium keine ausreichende Mehrheit erreicht, beginnen die Verhandlungen von vorne. Dabei ist zu beachten, dass sich dann die Mehrheitsverhältnisse im Rat auf Grund der Parlamentswahlen in Frankreich, Deutschland und Österreich verändert haben könnten. Ob z.B. eine eventuelle Rot-Rot-Grüne- oder Schwarz-Gelbe-Bundesregierung die Positionen der derzeitigen Bundesregierung einfach übernehmen wird, darf bezweifelt werden. Und Deutschland hat als größter EU-Staat ein gewichtiges Stimmenpaket im Rat und möchte vielleicht noch eigene Akzente in das Kompromisspaket einbringen. Ob also wirklich noch in 2017 abschließend über die Weiterentwicklung des EU-ETS nach 2020 entschieden wird, bleibt abzuwarten. Ggf. wären in 2018 dann die Umweltminister zunächst von Bulgarien und dann von Österreich an der Reihe, die Verhandlungsführung des Rates zu übernehmen.

2. Wichtigste zu erwartende Änderungen für deutsche ETS-Anlagenbetreiber

Die unterschiedlichen inhaltlichen Positionen von Rat und Parlament können in drei Arten unterteilt werden:

- a) Solche Positionen, für die relativ einfach ein Kompromiss erzielbar erscheint, wie z.B. wenn ein Gremien für „2“ und das andere für „4“ plädiert hat und man sich als Kompromiss auf „3“ einigen kann.
- b) Solche Positionen, wo beide Gremien strukturell unterschiedliche Änderungsvorschläge haben und man sich auf einen Vorschlag einigen muss. Die Kompromissfindung besteht dann darin, dass bei dem einen Thema die eine Seite und bei einem andern die andere zum Zuge kommt oder man sich auf eine alternative dritte strukturelle Lösung verständigen muss.
- c) Solche Positionen, mit der nur ein Gremium Änderungen des Kommissionsvorschlages erreichen möchte und das andere dazu explizit keine eigene Position formuliert hat. Dies ist vor allem bei vielen kleinen Änderungsanträgen des Parlaments der Fall. Es ist hier unklar, ob der Rat die Kommissionsvorschläge definitiv unverändert beibehalten möchte oder einfach es für nicht wichtig genug fand, eigene Positionen einzunehmen und ggf. keine Bedenken bestehen, die Änderungswünsche des Parlaments mitzutragen.

Hinzu kommt, dass einige zwischen Parlament und Rat sehr strittige Positionen für die deutschen Betreiber von ETS-Anlagen keine direkte Bedeutung haben; zum Beispiel, wofür die Erlöse aus der Versteigerung der Emissionsrechte verwendet werden dürfen und wer ggf. in den Entscheidungs- oder Aufsichtsgremien der damit gespeisten Subventionsfonds und mit welchen Rechten vertreten ist oder ab welchem Förderbetrag die ost-/südosteuropäischen Staaten (evtl. EU-weite) Ausschreibungen vornehmen müssen. Nachfolgend wird daher nur auf die wichtigsten zu erwartenden Änderungen für deutsche ETS-Anlagenbetreiber eingegangen.

Generell sind hier die folgenden drei Themenbereiche hervorzuheben:

- 1) Deutliche Verknappung der Emissionsrechte insgesamt
- 2) Deutliche Reduzierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten
- 3) Sonstige kleinere Neuerungen, insbesondere für Anlagen mit geringen Emissionen

2.1 Deutliche Verknappung der Emissionsrechte insgesamt

2.1.1 Linearer Reduktionsfaktor

Die Kommission hat vorgeschlagen die jährlichen dem EU-ETS zur Verfügung gestellten Budgets an Emissionsrechten (EUA) statt wie bis 2020 um 1,74%/a ab 2021 um 2,2%/a zu reduzieren. Der Rat hat diesen Vorschlag ohne Streit unverändert übernommen. Das Parlament hält nach Kampfabstimmungen zwar ebenfalls am 2,2%-Satz fest, möchte aber, dass gemäß dem Pariser Klimaschutzabkommen eine Überprüfung dieses %-Satzes stattfindet, mit dem Ziel frühestens ab 2024 eine Erhöhung auf 2,4%/a vorzunehmen. Die Option einer späteren Erhöhung scheint das Parlament aber nur als Verhandlungsmasse beschlossen zu haben. Gegen Zugeständnisse des Rates an anderer Stelle dürfte es darauf wohl verzichten. Damit erscheint als sicher, dass der %-Satz auf 2,2 erhöht wird. Dadurch werden dem EU-ETS in der dritten Periode von 2021 bis 2030 gegenüber einer Beibehaltung des bisherigen %-Satzes insgesamt ca. 550 Mio. Emissionsrechte weniger zur Verfügung gestellt.

2.1.2 Änderungen der Markt-Stabilitäts-Reserve (MSR)

Parlament und Rat sind sich zunächst einig, dass die Zuführungen von EUAs in die MSR von 12% auf 24% der im Umlauf befindlichen Emissionsrechte sowie das Gesamtvolumen verdoppelt werden sollen. Geringfügige Unterschiede bestehen hier bezüglich ab wann und wie lange dies erfolgen soll. Insgesamt dürften dadurch zusätzlich ca. 600 Mio. EUAs dem EUA-Markt an Liquidität entzogen werden.

Einig sind sich beide ferner auch darin, dass ein Teil der EUAs in der MSR in der Verpflichtungsperiode ab 2021 „gelöscht“ bzw. „ungültig“ werden sollen. Das Parlament möchte aber nur einmalig eine „Löschung“ von 800 Mio. EUAs zum 1.1.2021 vornehmen. Der Rat möchte dagegen strukturell anders vorgehen, nämlich „ab dem Jahr 2024 die in der Reserve befindlichen EUAs, die über die Gesamtzahl der im vorangegangenen Jahr versteigerten EUAs liegen, nicht länger gültig“ sein lassen. Das „Ungültig machen“ von EUAs erfolgt also jedes Jahr ab 2024 und in einem erst jeweils kurzfristig vorher feststehenden Umfang. Je nachdem, wieviel EUAs zur Pflichterfüllung von den ETS-Anlagen verbraucht werden, werden mehr oder weniger EUAs „ungültig“. Die Gesamtmenge steht somit nicht fest und kann nur grob geschätzt werden. Bisher bekannt gewordenen Schätzungen belaufen sich auf 1-3 Mrd. EUAs.

Hier müssen sich Rat und Parlament auf ein strukturelles Vorgehen einigen. Eindeutig besser wäre eine einmalige vorher fest bestimmte Löschungsmenge. Darauf können sich alle ETS-Anlagenbetreiber und die Teilnehmer am EUA-Markt viel besser einstellen. Als Kompromiss könnte das einmalige Löschungsvolumen erhöht werden. Außerdem würde der Kollateralschaden der Rats-Lösung vermieden werden, dass nämlich der Verwendung von EUAs zur freiwilligen Emissionskompensation durch deren Kauf und Löschung zur Erreichung einer „Klimaneutralität“ die Grundlage entzogen würde. Je mehr „freiwillig gelöscht“ wird, umso weniger würde dann später „staatlich ungültig gemacht“. Eine Klimaschutzwirkung hätten freiwillige EUA-Löschungen dann nicht mehr.

2.1.3 Zusätzliche Optionen der Mitgliedsstaaten zur Löschung von Emissionsrechten

Das Parlament möchte den Mitgliedsstaaten zwei Optionen einräumen, in eigenem Ermessen EUAs statt zu versteigern löschen zu dürfen. Einmal soll dies bereits ab 2019 für EUAs, die weder für die

kostenlose Zuteilung benötigt noch in die MSR überführt werden, gelten (geschätzt potenziell ca. 200 Mio. EUAs) und zum zweiten für durch „nationale Maßnahmen“ erzwungene Schließungen von Stromerzeugungskapazitäten (z.B. von Kohlekraftwerken in Deutschland) von denen nicht mehr zur Pflichterfüllung benötigte EUAs. Hierzu hat der Rat sich bisher nicht geäußert. Da diese Löschungen aber im freien Ermessen der jeweiligen Mitgliedsstaaten liegen, dürfte es hier kaum Widerstand des Rates geben. Allerdings könnte dies auch Teil eines Kompromisses beim MSR werden.

2.2 Deutliche Reduzierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten

2.2.1 Evtl. Ersatz der kostenlosen EUA-Zuteilung an ETS-Anlagenbetreiber durch Grenzausgleichsregelung

Das Parlament möchte die Kommission verpflichten, bis Anfang 2019 in einem Bericht über die weltweite Umsetzung des Paris-Abkommens zu bewerten, ob weiterhin ein hohes Carbon-Leakage-Risiko für die europäische Wirtschaft besteht und ggf. einen Legislativvorschlag zur Einführung einer EUA-Grenzausgleichsregelung („carbon border adjustment“) vorzulegen. Diese Regelung muss in vollem Einklang mit den WTO-Regeln stehen und auf einer Machbarkeitsstudie beruhen, die sofort, also unabhängig vom Ergebnis des Berichts, in die Wege zu leiten ist. Mit dieser Grenzausgleichsregelung sollen Importeure von CL-gefährdeten Produkten verpflichtet werden, entsprechend ihren Importmengen EUAs abzugeben. Die ETS-Anlagenbetreiber selbst würden dann keinerlei kostenlose Zuteilung mehr erhalten. Ob und ggf. wie auch Exporteure von CL-gefährdeten Produkten in ein solches System einbezogen werden, z.B., wie vom bvek vorgeschlagen, entsprechend ihren Exportmengen EUAs kostenlos zugeteilt bekommen, besteht im Parlament aber noch kein politischer Konsens. Ggf. würden dann alle EUAs, außer die den Exporteuren zugeteilten, versteigert werden.

Der Rat hat hierzu nichts beschlossen. Im Vorfeld der Abstimmung im Parlament über eine sofortige Einführung einer ähnlichen Regelung („import inclusion scheme“), die vom Parlamentsplenum aber abgelehnt und durch obigen Berichtsauftrag ersetzt wurde, haben aber einige Regierungen durchblicken lassen, dass sie für eine solche Regelung offen wären, u.a. auch das Bundesumweltministerium. Da zudem der Berichtsauftrag eine „weiche“ Änderung ist, also noch keine endgültige Festlegung in der Sache trifft, und „weiche“ Regelungen bei der Kompromissuche immer beliebt sind, erscheint es durchaus möglich, dass der Rat diesem Berichtsauftrag zustimmt. Entscheidend dürfte sein, wie wichtig dem Verhandlungsführer des Parlaments dieser Berichtsauftrag tatsächlich ist oder ob er dies nur als Spielmasse für andere Zugeständnisse des Rates betrachtet.

2.2.2 Evtl. nur Reduzierung der kostenlosen Zuteilung an ETS-Anlagenbetreiber

Parlament und Rat sind sich mit der Kommission einig, dass, wenn letztlich doch keine Grenzausgleichsregelung beschlossen werden sollte, dann in jedem Fall die bisherigen Regelungen zur kostenlosen EUA-Zuteilung verschärft und reduziert werden sollten. Über Art und Umfang gibt es aber deutliche Differenzen.

2.2.2.1 Zuteilungen an Nicht-CL-Anlagen

Die Kommission hat vorgeschlagen, Stromerzeugungsanlagen weiterhin wie bisher keinerlei Zuteilungen zu geben und die Zuteilungen an andere Nicht-CL-Anlagen ab 2021 nur noch mit 30% der jeweiligen Benchmarks zu berechnen. Das Parlament möchte diese Zuteilungen auf Nicht-CL-Anlagen des Fernwärmesektors begrenzen. Der Rat hat keine Änderung des Kommissionsvorschlages beschlossen. Informell ist von einigen Ratsmitgliedern aber durchaus Verständnis für die Parlamentsposition geäußert worden. Es ist daher unklar, ob der Rat tatsächlich die Beibehaltung des Kommissionsvorschlages will oder nur ein Tauschobjekt für ein Entgegenkommen des Parlaments an anderer Stelle geschaffen hat.

2.2.2.2 Zuteilungen an CL-Anlagen

Parlament und Rat sind sich über die Struktur der Reduzierung der Zuteilungen an CL-Anlagen einig, sowohl hinsichtlich der Anpassung der Produkt-Benchmarks als auch der Anpassung an die tatsächlichen Produktionsmengen. Nur die Zahlenwerte sind etwas unterschiedlich.

Jährliche Mindest- und Höchstprozentraten für die Anpassung der Benchmarks:

Parlament 0,25% und 1,75% gegenüber Rat 0,2% und 1,5%

Anpassung Basisproduktionsmenge an die tatsächliche Produktionsmenge:

Parlament ab 10% Abweichung gegenüber Rat ab 15% Abweichung

Hier sollten Kompromisse relativ leicht zu finden sein. Im Ergebnis kann somit fast sicher mit Reduzierungen der Benchmarks in der ersten Teilperiode 2021-2025 von mindestens 3% und höchstens 23% und in der zweiten Teilperiode von 2026-2030 von mindestens 4% und höchstens 30% sowie Anpassungen an die tatsächlichen Produktionsmengen ab mindestens 15% ausgegangen werden.

Parlament und Rat sind sich ferner einig, dass zur Vermeidung der Notwendigkeit eines einheitlichen sektorenübergreifenden Korrekturfaktors notfalls ein Transfer von EUAs aus den zur Versteigerung vorgesehenen EUA-Mengen der Mitgliedsstaaten zu den kostenlos zuzuteilenden EUA-Mengen erfolgen soll. Das Parlament will dafür aber eine Begrenzung auf maximal 5%-Punkten vorsehen, der Rat eine Begrenzung auf maximal 2%-Punkten. Auch hier sollte ein Kompromiss schnell zu finden sein.

2.3 Sonstige Neuerungen insbesondere für Anlagen mit geringen Emissionen

Das Parlament hat folgende acht sonstige Neuerungen insbesondere für Anlagen mit geringen Emissionen beschlossen, über die der bvek bereits ausführlich berichtet hat.

- a) Erweiterung und Einschränkung der Ausstiegsoption für Kleinemittenten
- b) Ausstiegsoption für Ultra-Kleinemittenten ohne „vergleichbare Maßnahmen“
- c) Änderung Berechnung 20 MW_{FWL}-Schwelle
- d) Erleichterung MRV für Kleinemittenten
- e) Zusätzliche Mitteilungspflichten
- f) Zugangsverbesserung zu Versteigerungen, insbesondere für KMU
- g) Keine EUA-Abgabepflicht für Emissionen mit CCU-Technologien
- h) Flexibilisierung bei Stilllegung und teilweise Schließung

Zu diesen Änderungen hat der Rat nichts beschlossen und es sind auch keine informellen Äußerungen von Ratsmitgliedern bekannt geworden. Es ist daher zurzeit nicht abzusehen, ob und ggf. welche davon vom Rat einfach ohne große Diskussion akzeptiert werden oder, wenn überhaupt, gegen welche ernsthaft Widerspruch eingelegt wird. Da es sich hier aber überwiegend um „weiche“ Änderungen handelt, bei deren Umsetzung ggf. die Mitgliedstaaten entweder ein völlig freies Ermessen (a,b) oder zumindest einen Ermessensspielraum (h) haben oder die Änderungsformulierungen selber „weich“ sind (d,e,f) oder ohnehin nur ganz wenige ETS-Anlagen betreffen (c,g), sollten diese Änderungen eigentlich kein Problem für eine schnelle Gesamtkompromissfindung darstellen.

Fazit:

Insgesamt lässt sich somit zusammenfassen, dass bei allen für die deutschen ETS-Anlagen wichtigen zu erwartenden Änderungen die Kompromisslinien zumeist gut abschätzbar erscheinen und die Unternehmen sich daher bereits jetzt darauf einstellen können, auch wenn die Verhandlungen sehr wahrscheinlich erst nach der Sommerpause abgeschlossen werden können und noch eine längere Zeit, möglicherweise bis in die 1. Jahreshälfte 2018 andauern werden.