

Vorschlag COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU-EHS), des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und den Betrieb einer Marktstabilitätsreserve** für das EU-EHS und der Verordnung (EU) 2015/757

Vorschlag COM(2021) 571 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve einzustellen sind**

Vorschlag COM(2021) 564 vom 14. Juli 2021 für eine **Verordnung zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems**

FIT FOR 55: EU-EMISSIONSHANDELSSYSTEM (EU-EHS I) FÜR INDUSTRIE UND ENERGIE

cepAnalyse Nr. 5/2022

LANGVERSION

A.	WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	2
1	„Fit for 55“-Rechtssetzungsvorschläge und EU-Emissionshandel (EU-EHS I)	2
2	Anwendungsbereich des EU-EHS I	2
3	Anpassung des Cap und des Linearen Reduktionsfaktors (LRF)	3
4	Benchmarks	3
5	Verfügbarkeit von Freizertifikaten	3
6	CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)	4
7	Marktstabilitätsreserve (MSR)	4
8	Modernisierungsfonds	5
9	Innovationsfonds	5
10	Verwendung der Versteigerungserlöse	6
B.	JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	6
1	Stand der Gesetzgebung	6
2	Politische Einflussmöglichkeiten	6
3	Formalien	6
C.	PERSPEKTIVEN VON MITGLIEDSTAATEN	7
1	Verifizierte Emissionen und Freizertifikate in der EU	7
2	Deutsche Perspektiven	7
3	Französische Perspektiven	8
4	Italienische Perspektiven	8
D.	BEWERTUNG	9
1	Ökonomische Folgenabschätzung	9
1.1	Wirksamkeit und Effizienz des EU-EHS I	9
1.2	Anpassung des Cap und des LRF	9
1.3	Freie Zuteilung von Zertifikaten und CBAM	10
1.4	Anwendungsbereich des EU-EHS I	13
1.5	Marktstabilitätsreserve (MSR)	14
1.6	Modernisierungsfonds und Innovationsfonds	14
1.7	Verwendung der Versteigerungserlöse	14
2	Juristische Bewertung	15
E.	FAZIT	15

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Emissionshandel (EU-EHS I)

- ▶ Mit ihrem „Europäischen Klimagesetz“ [Verordnung (EU) 2021/1119; s. [cepAnalyse 03/2020](#)] hat die EU sich zum Ziel der „Klimaneutralität“ bis 2050 verpflichtet sowie das Reduktionsziel der Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2030 gegenüber 1990 auf 55% (EU-2030-Klimaziel) verschärft.
- ▶ Um das EU-2030-Klimaziel zu erreichen und das EU-Klima- und Energierecht entsprechend anzupassen, hat die Kommission am 14. Juli 2021 ihr Legislativpaket „Fit for 55“ vorgeschlagen. Für das bestehende EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) sind folgende Rechtsetzungsvorschläge besonders relevant:
 - der Vorschlag COM(2021) 551 zur Änderung der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG], des Beschlusses über die Marktstabilitätsreserve (MSR) des EU-EHS [MSR-Beschluss (EU) 2015/1814] und der Verordnung über die Überwachung von CO₂-Emissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen („Monitoring, Reporting and Verification“, MRV) [MRV-Verordnung (EU) 2015/757];
 - der Vorschlag COM(2021) 571 zur Änderung des MSR-Beschlusses in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die MSR einzustellen sind;
 - der Vorschlag COM(2021) 564 für eine Verordnung zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) [CBAM-Verordnung].
- ▶ Das EU Emissionshandelssystem (EU-EHS I) [s. [cepInput 03/2018](#)] ist ein „Cap & Trade“-System, das
 - eine Obergrenze (Cap) für die maximal zulässigen THG-Emissionen der erfassten Sektoren – Energieerzeugung, energieintensive Industriezweige, innergemeinschaftlicher Luftverkehr – festlegt, indem es die Zahl der EU-EHS I-Zertifikate begrenzt;
 - das Cap jährlich in Höhe eines linearen Reduktionsfaktors (LRF) verringert;
 - erlaubt, dass EU-EHS I-Zertifikate gehandelt werden (Trade).
- ▶ Die derzeit vom EU-EHS I erfassten Sektoren sind für ca. 41% aller THG-Emissionen in der EU verantwortlich.
- ▶ Für THG-Emissionen des Straßenverkehrs und von Gebäuden soll bis 2026 ein eigenes EU-EHS II eingerichtet werden [EU-EHS-Richtlinie, neues Kapitel IV].
- ▶ Um das EU-EHS I an das EU-2030-Klimaziel anzupassen, will die Kommission [COM(2021) 551, S. 16–22]
 - den Anwendungsbereich des EU-EHS I ausweiten;
 - das Cap anpassen und den LRF erhöhen;
 - die Regeln zu Benchmarks und kostenloser Zuteilung von Zertifikaten („Freizertifikate“) modifizieren, sowie die Zahl der Zertifikate, die speziellen Fonds zugewiesen werden oder in die MSR eingestellt werden, ändern, um ein Überangebot an Zertifikaten abzubauen.
- ▶ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren hat
 - das Europäische Parlament (EP) seine Position in 1. Lesung festgelegt zum
 - EU-EHS: „EP-Position EU-EHS“ vom 22. Juni 2022;
 - CBAM: „EP-Position CBAM“ vom 22. Juni 2022;
 - der Rat seine Allgemeine Ausrichtung festgelegt
 - zum EU-EHS: „Ratsposition EU-EHS“ vom 28. Juni 2022;
 - zum CBAM: „Ratsposition CBAM“ vom 15. März 2022.

Beide EU-Gesetzgebungsorgane müssen sich einigen, damit die Rechtsakte in Kraft treten können.

2 Anwendungsbereich des EU-EHS I

- ▶ Der Anwendungsbereich des EU-EHS I wird schrittweise auf den Seeverkehr ausgeweitet [s. [cepInput 08/2021](#)]. Die Zuteilung von EU-EHS I Zertifikaten und die Abgabeanforderungen für Seeverkehrstätigkeiten gelten für [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 3g und Art. 3ga]
 - 50% der Emissionen von Schiffen auf Fahrten zwischen einem EU-Hafen und einem Hafen außerhalb der EU („Extra-EU-Fahrten“);
 - 100% der Emissionen von Schiffen auf Fahrten zwischen zwei EU-Häfen oder am Liegeplatz in einem EU-Hafen („Intra-EU-Fahrten“).
- ▶ Der Umfang der Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten im Seeverkehr steigt wie folgt: 20% der Emissionen im Jahr 2023, 45% im Jahr 2024, 70% im Jahr 2025 und 100% im Jahr 2026; nicht genutzte Zertifikate werden gelöscht [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 3ga].

- ▶ Die EP-Position EU-EHS [Änderungsantrag 501] schlägt vor, mindestens 75% der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten an den Seeverkehr für einen zentral verwalteten „EU Ozeanfonds“ zu verwenden, der Projekte und Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Schiffen und Häfen, innovative Technologien zur Dekarbonisierung des maritimen Sektors und den Einsatz nachhaltiger alternativer Kraftstoffe unterstützt.
- ▶ Industrieanlagen, deren thermische Leistung bei Investitionen in CO₂-arme Technologien unter einen Schwellenwert von 20 Megawatt (MW) sinkt, fallen derzeit nicht unter das EU-EHS I.
- ▶ Um Anreize zur Dekarbonisierung zu schaffen, sollen ab 2021 solche Anlagen nach der Umstellung ihres Produktionsprozesses bis zum Ende eines jeweiligen Fünfjahreszeitraums im EU-EHS I bleiben [EP-Position EU-EHS, Änderung 490: „können“] – und damit von der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten profitieren [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Abs. 1].
- ▶ Die Kommission soll bis Dezember 2025 einen Bericht und gegebenenfalls einen Legislativvorschlag über ein Opt-in in das EU-EHS I für Anlagen unter 20 MW vorlegen [EP-Position EU-EHS, Änderung 490].
- ▶ Abgeschiedene CO₂-Emissionen, die dauerhaft in einem Produkt gebunden sind und bei normaler Nutzung nicht in die Atmosphäre gelangen (Carbon Capture and Utilisation, CCU), fallen nicht in den Anwendungsbereich des EU-EHS I [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 12 Abs. 3b].

3 Anpassung des Cap und des Linearen Reduktionsfaktors (LRF)

- ▶ Um die Gesamtmenge der EU-EHS I-Zertifikate an das neue EU-2030-Klimaziel anzupassen, wird ab dem Jahr nach Inkrafttreten der geänderten EU-EHS-Richtlinie [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 9]
 - der LRF von derzeit 2,2% auf 4,2% erhöht mit dem Ziel, die Emissionen der unter das EU-EHS I fallenden Sektoren bis 2030 von derzeit 43% auf 61% [EP-Position EU-EHS: 63%] im Vergleich zu 2005 zu senken [COM(2021) 551, S. 20];
 - eine „einmalige Kürzung der Gesamtmenge“ – „festzulegen im Jahr des Inkrafttretens“ der geänderten EU-EHS-Richtlinie – sicherstellen, dass der neue LRF „dieselbe Wirkung hat, als ob er seit 2021 angewendet worden wäre“ [COM(2021) 551, S. 20].
- ▶ Um das EU-EHS I bis 2023 EP-Position EU-EHS, Änderung 499: 2024] auf den Seeverkehr auszuweiten, wird das Cap, das 2021 bei 1590 Millionen (Mio.) Zertifikaten lag, um 79 Mio. Zertifikate erhöht [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 3a]. Dies ist weniger als die 100 Mio. Zertifikate, die der Seeverkehr entsprechend der 2019 emittierten THG-Menge abgeben müsste [EU-EHS-Richtlinie, Anhang 10, Abb. 77].

4 Benchmarks

- ▶ Der produktspezifische „Ex-ante-Benchmark“ gibt an, wie viele Tonnen THG – ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten (CO₂e) – bei der Herstellung einer Tonne eines Produkts in den 10% effizientesten Anlagen eines Sektors oder Teilssektors in einer Basisperiode emittiert wurden [EU-EHS-Richtlinie, Art. 10a Abs. 1; s. [cepln-put 03/2018](#), S. 7].
- ▶ Der jährliche Reduktionsfaktor („Aktualisierungsrate“) der Ex-ante-Benchmarkwerte soll „den Emissionsreduktionen in den Sektoren und Teilssektoren genauer entsprechen“ [COM(2021) 551, S. 20], indem die maximale Aktualisierungsrate ab 2026 von 1,6% auf 2,5% erhöht wird [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 10a Abs. 2 lit. d].
- ▶ Die Definitionen der Ex-ante-Benchmarks sollen vor 2026 überprüft werden [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3], um „Gleichbehandlung von Anlagen unabhängig von der eingesetzten Technologie, einschließlich CO₂-armer und -freier Technologien, zu gewährleisten“ [COM(2021) 551, S. 19].

5 Verfügbarkeit von Freizertifikaten

- ▶ Während 57% der EU-EHS I-Zertifikate versteigert werden müssen, werden die verbleibenden 43% als Freizertifikate kostenlos Unternehmen in Sektoren zugeteilt, bei denen das erhebliche Risiko einer Produktionsverlagerung in Drittstaaten besteht, die keine CO₂-Preise oder weniger ehrgeizige THG-Reduktionsziele haben (Carbon Leakage). Hierdurch soll im internationalen Wettbewerb ein „level playing field“ geschaffen werden.
- ▶ Um sicherzustellen, dass „die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von THG-Emissionen und für energieeffiziente Technologien“ schafft, werden die Zertifikate nur bis zur Höhe der Ex-ante-Benchmark-Emissionen kostenlos zugeteilt [EU-EHS-Richtlinie, Art. 10a Abs. 1].

- ▶ Für Industrieanlagen, die unter die Verpflichtung zur Durchführung eines Energieaudits fallen [Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU, Art. 8 Abs. 4], gilt eine Kürzung der Zuteilung von Freizertifikaten um 25%, wenn sie [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10a Abs. 1]
 - die Empfehlungen des Energieaudits nicht umgesetzt haben oder
 - keine gleichwertige Verringerung der THG-Emissionen erreicht haben.
- ▶ Im Gegensatz dazu schlägt die EP-Position EU-EHS [Änderung 522] die Verpflichtung für Anlagen vor, bis 2026 einen „Klimaneutralitätsplan“ erstellen zu müssen. Dieser ist verbunden mit einem Bonus-Malus-System, bestehend aus
 - einer zusätzlichen kostenlosen Zuteilung von 10% des anwendbaren Benchmark-Wertes für Anlagen, deren THG-Werte 2021 und 2022 unter dem Durchschnitt der 10% effizientesten Anlagen eines Sektors oder Teilssektors für die jeweiligen Produktbenchmarks liegen, und
 - einer Verringerung der kostenlosen Zertifikate für jene Anlagen, für die kein Klimaneutralitätsplan erstellt wurde oder deren Meilensteine und Ziele nicht erreicht wurden.

6 CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)

- ▶ Die Kommission will einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) einführen, der Importe aus Staaten mit keinen oder geringeren Klimaschutzvorgaben und CO₂-Kosten verteuern soll [COM(2021) 564, s. [cep-Studie \(2021\)](#), CBAM]. Dies soll im internationalen Wettbewerb ein „level playing field“ schaffen und so Carbon Leakage verhindern. Die Höhe der CBAM-Abgabe soll dem CO₂-Preis von EU-EHS I-Zertifikaten entsprechen („fiktives EHS“).
- ▶ Der CBAM verpflichtet Importeure bis 2026 zur Abgabe von „CBAM-Zertifikaten“ für ausgewählte importierte CO₂-intensive Waren – wie Zement, Strom, Eisen, Stahl, Aluminium und Düngemittel [COM(2021) 564, Art. 22 i.V.m. Anhang 1] [EP-Position CBAM, Änderung 175: zudem Plastik, Organische Chemikalien, Wasserstoff und Ammoniak].
- ▶ Die CBAM-Zertifikate können von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zum Durchschnittspreis der Schlusspreise für EU-EHS I-Zertifikate auf der gemeinsamen Auktion für jede Kalenderwoche erworben werden [„fiktives EHS“; COM(2021) 564, Art. 20 und 21].
- ▶ Die Zahl der abzugebenden CBAM-Zertifikate wird in dem Ausmaß reduziert, in dem EU-EHS I-Zertifikate kostenlos zugeteilt werden [COM(2021) 564 Art. 31 i.V.m. EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10a].
- ▶ Langfristig sollen CBAM-Sektoren keine Freizertifikate mehr erhalten. In einer 10-jährigen Übergangsphase wird die kostenlose Zuteilung schrittweise auf Null abgesenkt („Phasing-out“). Hierzu wird bei der Berechnung der Menge der zuzuteilenden Freizertifikate ein multiplikativer „CBAM-Faktor“ angewandt, der
 - bis 2025 100% beträgt;
 - in jedem folgenden Jahr um 10 Prozentpunkte reduziert wird und somit 2035 bei 0% endet.
- ▶ Die EP-Position CBAM [Änderungsantrag 261] schlägt vor, dass der CBAM im Jahr 2027 beginnt und der CBAM-Faktor für das Phasing-out von Freizertifikaten für den Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2026 100%, 2027 93%, 2028 84%, 2029 69%, 2030 50%, 2031 25% und 2032 0% betragen soll.
- ▶ Der Rat möchte, dass der CBAM-Faktor, der bis 2025 bei 100% liegt, jedes Jahr gesenkt wird – um 5 Prozentpunkte von 2026 bis 2028, um 7,5 Prozentpunkte von 2029 bis 2030, um 10 Prozentpunkte von 2031 bis 2032, um 15 Prozentpunkte von 2033 bis 2034 und um 20 Prozentpunkte im Jahr 2035 [Ratsposition, Änderung 12].
- ▶ Der Rat macht zur Bedingung für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zum CBAM, dass ausreichend Fortschritte bei Lösungen zur Begrenzung von Carbon-Leakage-Risiken für Exporte gemacht wurden [Coreper-Bericht ST 6978/22 den ECOFIN vom 12. März 2022, Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism – General approach, 15 lit. b i.V.m. Anhang, Nr. 1 lit. b].

7 Marktstabilitätsreserve (MSR)

- ▶ Um „Marktstabilität und Vorhersehbarkeit“ zu gewährleisten, hat die EU mit dem MSR-Beschluss ab 2019 die „Marktstabilitätsreserve“ (MSR) für EU-EHS-Zertifikate eingerichtet. Damit wollte sie historische „Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage angehen und das EU-EHS widerstandsfähiger gegen größere Ungleichgewichte machen“ [COM(2021) 551, S. 4].
- ▶ Die derzeit befristete Erhöhung des Prozentsatzes der EU-EHS-Zertifikate, die in die MSR eingestellt werden müssen, wenn die Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate (Total Number of Allowances in Circulation, TNAC) 1096 Mio. übersteigt, von 12% auf 24% („Einstellungsrate“), soll über 2023 hinaus bis 2030 fortgeführt werden [MSR-Beschluss, geänderter Art. 1 Abs. 5].

- ▶ Zertifikate in der MSR, die 400 Mio. überschreiten, werden gelöscht, wodurch sich die Gesamtobergrenze (Cap) verringert [MSR-Beschluss, geänderter Art. 1 Abs. 5a].
- ▶ Liegt die TNAC zwischen 833 und 1096 Mio., werden alle Zertifikate, die 833 Mio. übersteigen, von der zu versteigernden Menge abgezogen und gehen für 12 Monate ab dem 1. September des betreffenden Jahres in die MSR ein [MSR-Beschluss, geänderter Art. 1 Abs. 5].

8 Modernisierungsfonds

- ▶ Um die Energieeffizienz zu verbessern und die Energiesysteme der Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-BIP zu modernisieren, hat die EU einen „Modernisierungsfonds“ [EU-EHS-Richtlinie, Art. 10d] eingerichtet, für den
 - 2,5% der TNAC zwischen dem Jahr nach dem Inkrafttreten der geänderten EU-EHS-Richtlinie und 2030 zugunsten von Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 65% des EU-Durchschnitts von 2016 bis 2018 versteigert werden müssen [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Anhang IIb Teil b];
 - 2% der TNAC zwischen 2021 und 2030 zugunsten von Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP unter 60% des EU-Durchschnitts von 2013 versteigert werden müssen [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10 Abs. 1 i.V.m. mit Anhang IIb Teil a].
- ▶ Der Modernisierungsfonds darf nicht Energieerzeugungsanlagen unterstützen, die fossile Brennstoffe verwenden [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10d Abs. 1].
- ▶ Der Mindestbetrag des Modernisierungsfonds, den die Mitgliedstaaten für Dekarbonisierungsmaßnahmen verwenden müssen, wird von 70% auf 80% erhöht [EP-Position EU-EHS, Änderung 549: 100%]. Dabei gilt als förderfähiger Verwendungszweck künftig auch die Unterstützung von Haushalten mit geringem Einkommen zur Bekämpfung der „Energiearmut“ und zur Modernisierung ihrer Heizungssysteme [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10d Abs. 2].

9 Innovationsfonds

- ▶ Der Innovationsfonds soll Innovationen bei CO₂-armen Technologien und Verfahren unterstützen. Er soll durch die Versteigerung finanziert werden von [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10a Abs. 8]
 - 365 [EP-Position EU-EHS, Änderung 534: 390] Mio. Zertifikaten, die ansonsten frei zugeteilt werden können – 40 Mio. mehr als derzeit;
 - 85 [EP-Position EU-EHS, Änderung 534: 110] Mio. Zertifikaten, die andernfalls versteigert werden können – 10 Mio. mehr als derzeit;
 - 50 Mio. nicht zugewiesenen Zertifikaten aus der MSR.
- ▶ Zertifikate, die aus der Reduzierung der Freizertifikate im Zusammenhang mit der Einführung des CBAM resultieren, sollen ebenfalls in den Innovationsfonds fließen [EU-EHS-Richtlinie, neuer Art. 10a Abs. 1a lit. a].
- ▶ Der Innovationsfonds [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10a Abs. 8]
 - muss Innovationen in den EU-EHS I-Sektoren oder in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude fördern, einschließlich CCU und CO₂-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS), sowie innovative erneuerbare Energien und Energiespeicherung, mit besonderem Augenmerk auf Projekten in CBAM-Sektoren;
 - kann „bahnbrechende Technologien“, Infrastruktur und CO₂-arme und -freie Kraftstoffe zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors fördern;
 - kann CO₂-Differenzverträge (Carbon Contracts for Difference, CCDs) umfassen, die Investoren in innovative klimafreundliche Technologien einen Preis garantieren, der CO₂-Emissionsreduktionen über das derzeitige Preisniveau im EU-EHS I hinaus belohnt [EU-EHS-Richtlinie, Erwägungsgrund 35].
- ▶ EP-Position EU-EHS [Änderung 534]: Der Innovationsfonds muss mindestens 10% seiner Mittel für die Weiterentwicklung der Eisenbahnsysteme und des ÖPNV verwenden.

10 Verwendung der Versteigerungserlöse

- ▶ Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten, die nicht für den Modernisierungsfonds oder den Innovationsfonds verwendet werden, sollen den Mitgliedstaaten zufließen, mit Ausnahme der Einnahmen, die [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10 Abs. 3]
 - als „Eigenmittel“ des EU-Haushalts festgelegt werden;
 - verwendet werden, um „indirekte CO₂-Kosten“ in Form von höheren Strompreisen aufgrund von EU-EHS I-Zertifikatskosten zu kompensieren (Strompreiskompensation) [s. [cepStudie \(2019\)](#), Reform der Strompreiskompensation].
- ▶ Die Mitgliedstaaten können Versteigerungserlöse außer zur Finanzierung von Dekarbonisierungsmaßnahmen nun auch verwenden
 - für die Senkung von Steuern, die die Nachfrage und das Angebot an Arbeitskräften beeinträchtigen („verzerrende Steuern“) und
 - für Maßnahmen, um Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen finanziell zu unterstützen [EU-EHS-Richtlinie, geänderter Art. 10 Abs. 3 lit. h].
- ▶ In der EP-Position EU-EHS [Änderung 512] wird stattdessen die explizite Möglichkeit, verzerrende Steuern zu senken, durch die Option ersetzt, insbesondere Steuern und Abgaben auf Strom aus erneuerbaren Energien zu senken.
- ▶ Die EP-Position EU-EHS [Änderung 515] sieht vor, dass mindestens 10% der Versteigerungserlöse für den Schienengüterverkehr und öffentlichen Personenverkehr verwendet werden müssen.

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

14. Juli 2021	Annahme durch Kommission
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend), Berichterstatter zum EU-EHS: Peter Wiese (EVP, DE), Berichterstatter zum MSR-Beschluss: Cyrus Engerer (S&D, MT), Berichterstatter zum CBAM: Mohammed Chahim (S&D, NL); Verkehr und Tourismus (TRAN); Industrie, Forschung und Energie (ITRE)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Klima (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Klimaschutz und Energie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

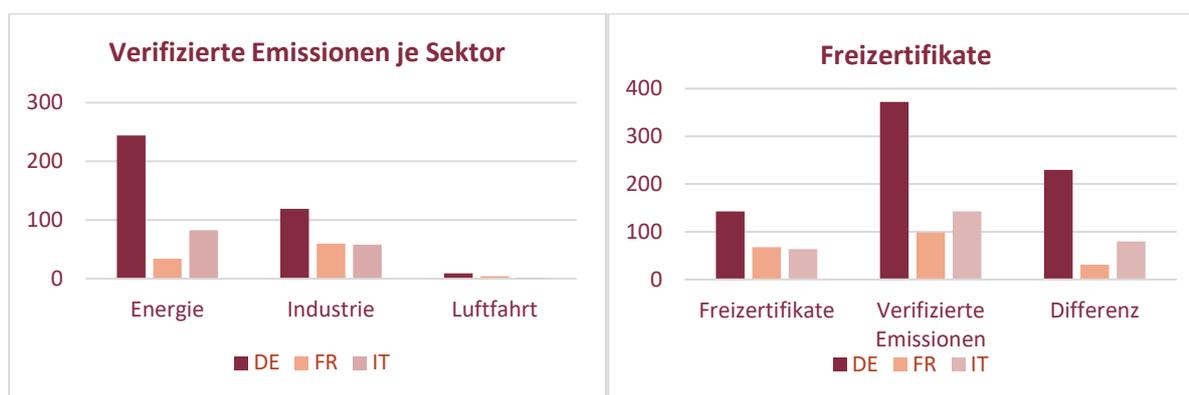
Kompetenznorm:	Art. 194 AEUV (Energie), Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit	Art. 4 Abs. 2 AEUV (geteilte Zuständigkeit)
Verfahrensart:	Art. 294 TFEU (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Perspektiven von Mitgliedstaaten

1 Verifizierte Emissionen und Freizertifikate in der EU

Die Mitgliedstaaten sind von Änderungen des EU-EHS I unterschiedlich betroffen, da ihre Industrien in unterschiedlichem Maße THG ausstoßen. Während in Deutschland die Energieerzeugung immer noch sehr CO₂-intensiv ist, setzt Frankreich in hohem Maße auf die Stromerzeugung durch Kernenergie. Dies spiegelt sich auch in dem geringeren Anteil der THG-Emissionen wider, die in Frankreich nicht durch Freizertifikate abgedeckt sind. Zudem ist der deutsche Industriesektor größer als in anderen Mitgliedstaaten, so dass er – insbesondere für seinen großen Exportsektor – ebenfalls stärker auf kostenlose Zertifikate angewiesen ist (s. Abb. 1).

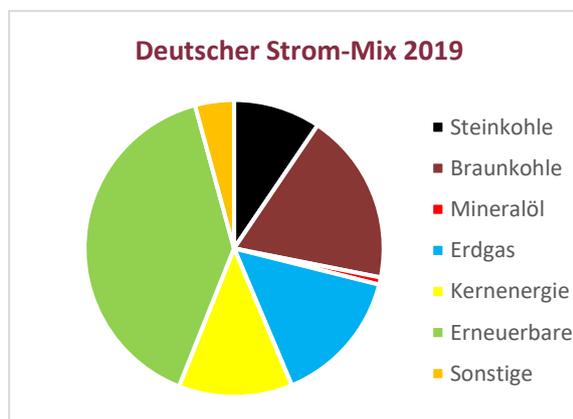
Abb. 1: THG Emissionen in Mio. Tonnen and Freizertifikate in Mio. (2019)



Quelle: DEHST und Citepa¹

2 Deutsche Perspektiven

Abb. 2: Deutscher Strom-Mix (2019)



Der deutsche Stromsektor ist immer noch stark von CO₂-intensiven Kohle- und Gaskraftwerken abhängig (s. Abb. 2). Daher sind die Strompreise stark von steigenden Preisen für EU-EHS-Zertifikate betroffen. Die THG-Emissionen der Industrie sind ebenfalls hoch und zu einem großen Teil durch Freizertifikate abgedeckt. Der Industriesektor – insbesondere die große Exportindustrie – ist in hohem Maße auf Freizertifikate angewiesen, um sein Carbon-Leakage-Risiko zu verringern. Allerdings wird ein großer Teil der THG-Gesamtemissionen nicht durch Freizertifikate abgedeckt, da die Emissionen der Energieerzeugung hoch sind (s. Abb. 1).

Quelle: AG Energiebilanzen e.V.²

Die damalige deutsche Umweltministerin Svenja Schulze betonte auf dem Umweltrat am 6. Oktober 2021, dass die ehrgeizige Stärkung des EU-EHS I unverzichtbar sei, dass aber ein „angemessener und dauerhafter Carbon-Leakage-Schutz“ sichergestellt werden müsse.³ Der Koalitionsvertrag der drei Regierungsparteien spricht sich für einen „wirksamen Schutz vor Carbon Leakage (Grenzausgleichsmechanismus, kostenlose Zuteilung)“ aus⁴

¹ DEHST (2021), [2020 VET Report](#); Citepa (2021), [Secten](#), Datei: Citepa-SEQE-UE_ed2021-d.xlsx.

² AG Energiebilanzen (2021), [AGEB Jahresbericht 2019](#).

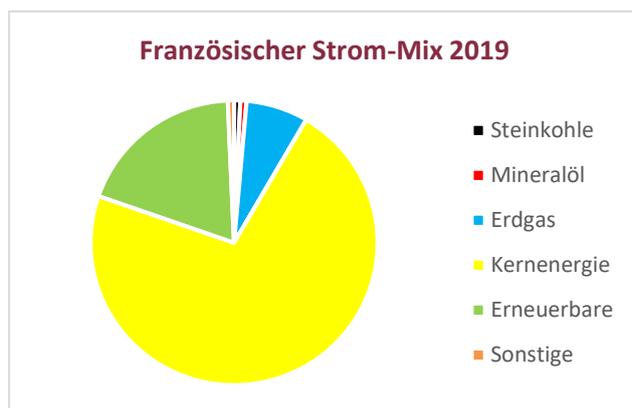
³ Rat für Umwelt vom 6. Oktober 2021, Fit for 55 – Exchange of views, <https://video.consilium.europa.eu/event/en/24960>.

⁴ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit 2021 [Koalitionsvertrag 2021–2025], Rn. 751–754.

und unterstützt daher einen CBAM „oder vergleichbar wirksame Instrumente“, die WTO-konform sein müssen und „die Exportindustrie nicht benachteiligen“.⁵ Er drängt auch auf einen EHS-Mindestpreis.⁶ Sollte in der EU keine Einigung erzielt werden, werden die Parteien über „geeignete nationale Maßnahmen (z. B. Löschung von Zertifikaten oder Mindestpreis usw.)“ entscheiden, um zu verhindern, dass der Zertifikatspreis unter 60 Euro/Tonne CO₂ fällt.⁷ Außerdem wird ein globales EHS angestrebt, das mittelfristig zu einem einheitlichen CO₂-Preis führt.⁸

3 Französische Perspektiven

Abb. 3: Französischer Strom-Mix (2019)

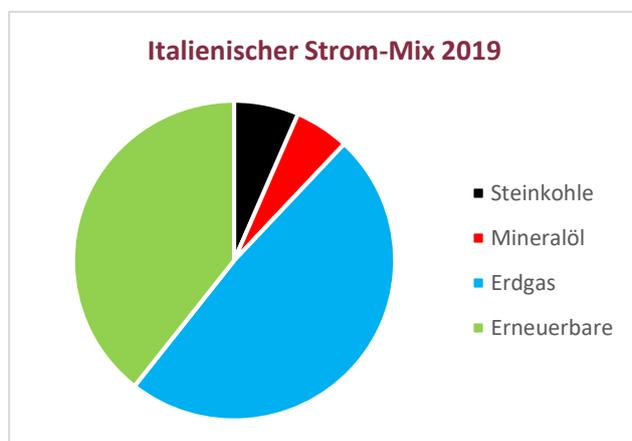


Die französische Stromerzeugung erfolgt hauptsächlich durch Kernkraft, deren THG-Ausstoß vergleichsweise gering ist. Dementsprechend werden nur wenige EHS-Zertifikate gebraucht, so dass die Strompreise nicht stark von steigenden Preisen für EHS-Zertifikate beeinflusst werden. Die THG-Emissionen der Industrie sind höher als die THG-Emissionen aus der Energieerzeugung, werden aber weitgehend durch kostenlose Zertifikate abgedeckt. Nur ein kleiner Teil der THG-Gesamtemissionen wird nicht durch kostenlose Zertifikate abgedeckt, da die THG-Emissionen der Energieerzeugung gering sind (s. Abb. 1).

Quelle: Ember's European Electricity Review 2021⁹

4 Italienische Perspektiven

Abb. 4: Italienischer Strom-Mix (2019)



Die italienische Stromerzeugung erfolgt vorrangig durch Gaskraftwerke und Erneuerbare, der Anteil CO₂-intensiver fossiler Brennstoffe ist relativ gering. Daher werden die Strompreise stark vom Gaspreis und weniger von steigenden Preisen für EHS-Zertifikate beeinflusst. Die THG-Emissionen der Industrie sind geringer als die der Energieerzeugung und werden weitgehend durch Freizertifikate abgedeckt. Ein erheblicher Teil der THG-Gesamtemissionen wird wegen der höheren THG-Emissionen der Energieerzeugung nicht durch Freizertifikate abgedeckt; Italien nimmt dabei eine Mittelstellung zwischen Deutschland und Frankreich ein (s. Abb. 1).

Quelle: Ember's European Electricity Review 2021¹⁰

⁵ Ebd., Rn. 2100–2101.

⁶ Ebd., Rn. 2032–2034.

⁷ Ebd., Rn. 2040–2043.

⁸ Ebd., Rn. 2061–2062.

⁹ [Dataset-European-Electricity-Review-H1-2021 – XLSX](https://ember-climate.org/app/uploads/2022/02/Data-file-Ember-EU-H1-Report.xlsx), Page „full data“, <https://ember-climate.org/app/uploads/2022/02/Data-file-Ember-EU-H1-Report.xlsx>.

¹⁰ Ebd.

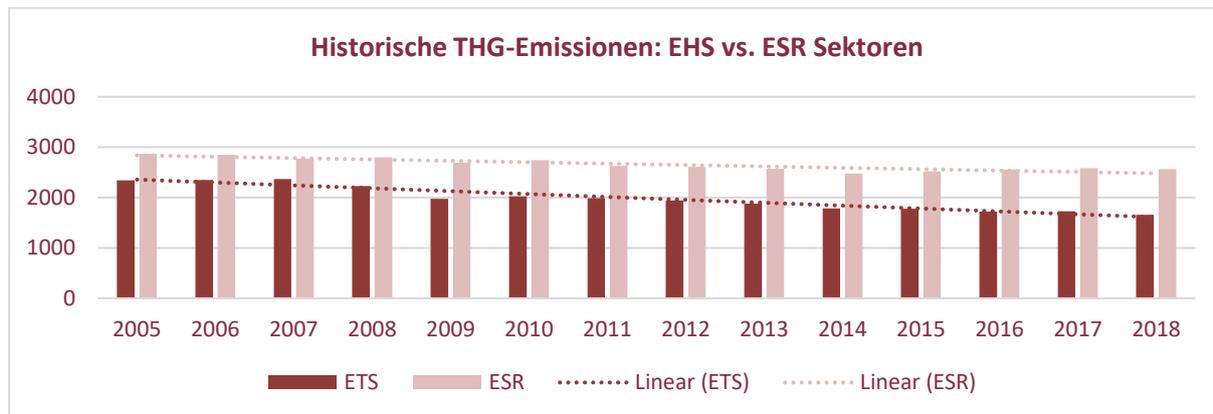
D. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Wirksamkeit und Effizienz des EU-EHS I

Das EU-EHS ist ein wirksames und effizientes Instrument zur Verringerung der THG-Emissionen: Die Obergrenze (Cap) legt ein Gesamtziel für die Verringerung der THG-Emissionen fest, welches die THG-Emissionen auf die Anzahl der verfügbaren Zertifikate begrenzt („Wirksamkeit“). Die Handelbarkeit der EU-EHS I-Zertifikate überlässt es den Marktteilnehmern, die beste Option für die Emissionsverringerung zu den geringstmöglichen Kosten zu ermitteln – bei den derzeit verfügbaren Technologien („statische Effizienz“).¹¹ Wirksamkeit und Effizienz lassen sich veranschaulichen, indem man die aktuellen EU-EHS I-Sektoren mit den Sektoren vergleicht, die derzeit nicht unter das EU-EHS fallen. Diese sind insbesondere Straßenverkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallentsorgung, die durch die Lastenteilung-Verordnung [Effort Sharing Regulation, ESR; (EU) 2018/842]¹² geregelt werden. Ein Vergleich der unterschiedlichen THG-Reduktionsraten und ihrer unterschiedlichen inhärenten Vermeidungskosten zeigt, dass von 2005 bis 2018 ein EU-EHS I-Zertifikatspreis – welcher die Grenzvermeidungskosten in den EU-EHS I-Sektoren charakterisiert – im Bereich von 5 bis 25 Euro pro Tonne CO₂ zu einer Verringerung der THG-Emissionen um 29% geführt hat. Im gleichen Zeitraum wurde in den ESR-Sektoren nur eine THG-Reduzierung von insgesamt 11% erzielt (s. Abb. 5). Im Straßenverkehrssektor konnte fast keine Verringerung der THG-Emissionen erreicht werden, trotz der hohen durch Regulierung erzwungenen Vermeidungskosten, etwa aufgrund von CO₂-Emissionsnormen und Subventionen. So wird in Deutschland die Minderung einer Tonne CO₂ durch ein batterieelektrisches Auto der Kompaktklasse mit ca. 2.400 Euro subventioniert.¹³ In der US-Autoindustrie, die weniger strengen CO₂-Emissionsnormen unterliegt als die EU, liegen die damit verbundenen Vermeidungskosten für eine Tonne CO₂ zwischen 60 und 380 US-Dollar.¹⁴

Abb. 5: Historische THG-Emissionen



Quelle: Europäische Umweltagentur¹⁵

1.2 Anpassung des Cap und des LRF

Die Verschärfung des linearen Reduktionsfaktors (LNR) von 2,2% auf 4,2% ist unumgänglich und die einmalige Senkung der Obergrenze (Cap) vertretbar, wenn die zeitliche Cap-Absenkung an die neuen THG-Reduktionsziele der EU angepasst werden soll und die Sektoren Energie und Industrie weiterhin einen wichtigen Beitrag zum Gesamtreduktionsziel leisten sollen. Die weltweiten THG-Emissionen können allerdings nur global verrin-

¹¹ Im Gegensatz zu „statischer Effizienz“ – welche die kosteneffiziente Verbesserung der bestehenden Ausgangsbedingungen beschreibt, z.B. die CO₂-Reduktion bei gegebener Technologie –, betrifft dynamische Effizienz“ auch die effiziente Durchführung neuer Prozesse, z.B. die CO₂-Reduktion mit noch zu entwickelnden Technologien. Ghemawat, P. / Ricart Costa, J. E. (1993), The organizational tension between static and dynamic efficiency, Strategic Management Journal, 14, S. 59–73.

¹² Bonn, M. / Reichert, G (2018), Klimaschutz durch das EU ETS, [ceplinput 04/2018](#).

¹³ Weimann, J. (2021), [CO₂-Preise und Kosten der CO₂-Vermeidung bei Anwendung ordnungsrechtlicher Maßnahmen im Vergleich zur Erweiterung des EU-ETS](#), Kurztgutachten im Auftrag der Freien Demokratischen Partei, S. 22.

¹⁴ Gillingham, K. / Stock, J. H. (2018), [The Cost of Reducing Greenhouse Gas Emissions](#), Journal of Economic Perspectives, 32 (4), S. 53–72.

¹⁵ EEA – European Environmental Agency (2019), [ETS, ESD, LULUCF and aviation emission trends and projections, 1990-2035](#).

gert werden. Solange sich weltweit nicht ausreichend viele Länder – insbesondere solche mit hohen THG-Emissionen wie China – an der Reduzierung der THG-Emissionen beteiligen, besteht ein erhebliches Carbon-Leakage-Risiko. Carbon Leakage ist gekennzeichnet durch eine Verlagerung der CO₂-intensiven Produktion – z.B. von Stahl – und der damit verbundenen THG-Emissionen aus der EU in Drittstaaten mit weniger kostenintensiven Klimaschutzanforderungen, was insgesamt zu einem Anstieg der globalen THG-Emissionen führt.¹⁶ Durch eine weitere Senkung des Cap und damit einhergehende Preisanstiege der EU-EHS I-Zertifikate wird auch das Carbon-Leakage-Risiko erheblich steigen. Dieses Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen durch hohe Zertifikatspreise würde nur dann entfallen, wenn alle Staaten an einem globalen CO₂-Preissystem, das zu einem einheitlichen CO₂-Preis führt, teilnehmen – sei es in Form eines globalen EHS¹⁷ oder einer globalen CO₂-Steuer. Daher sollte der Vorschlag des EP, den LRF zu erhöhen, abgelehnt werden, da er erstens nicht notwendig ist, um das EU-Klimaziel für 2030 zu erreichen, und zweitens Industrien, die auf den Weltmärkten konkurrieren, möglicherweise einem erhöhten Carbon-Leakage-Risiko aussetzt.

1.3 Freie Zuteilung von Zertifikaten und CBAM

Für Sektoren mit einem Carbon-Leakage-Risiko sind international gleiche Wettbewerbsbedingungen bei den zu tragenden Klimaschutzkosten von entscheidender Bedeutung. Der Grund dafür ist, dass ihre Produkte zum Weltmarktpreis gehandelt werden und die EU-Hersteller die Kosten für EU-EHS I-Zertifikate nicht an ihre Kunden weitergeben können („pass-through“). Wenn sie für ihre Zertifikate zahlen müssten, hätten sie einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Herstellern aus Staaten, die ihrer Industrie keine oder geringere CO₂-Kosten auferlegen, sowohl auf dem EU-Binnenmarkt gegenüber Importen als auch bei ihren Exporten in solche Länder. Bislang nutzt die EU daher die kostenlose Zuteilung von „Freizertifikaten“, um eine Verlagerung ihrer Produktion in Drittstaaten zu vermeiden. Allerdings sollen nach dem Kommissionsvorschlag nun Freizertifikate als Instrument zum Carbon-Leakage-Schutz schrittweise durch den CBAM abgelöst werden.

Jedoch ist zum einen durch den Kommissionsvorschlag nicht sichergestellt, dass der CBAM dieselbe Schutzwirkung gegen Carbon Leakage erzielt, wie sie von Freizertifikaten ausgeht – insbesondere für die EU-Exportindustrie.¹⁸ Zum anderen beruhen die weithin vorgebrachten Einwände¹⁹ gegen die weitere Zuteilung von Freizertifikaten auf falschen Prämissen, die entscheidende Details der Funktionsweise des EU-EHS I und des Welt Handels außer Acht lassen.²⁰ Bevor daher der CBAM-Vorschlag im Einzelnen bewertet wird, soll hier zunächst auf die Gegenargumente gegen die Zuteilung von Freizertifikaten eingegangen werden:

Die erste Fehlannahme ist, dass im EU-EHS I nur dann Anreize zur Einsparung von CO₂-Emissionen („Dekarbonisierung“) bestehen, wenn die Unternehmen einen entsprechend hohen CO₂-Preis tatsächlich bezahlen. Dies gilt jedoch nur bei einer CO₂-Steuer oder CO₂-Abgabe, jedoch nicht beim Handel mit Emissionsrechten. Denn selbst wenn diese kostenlos zugeweiht werden, bietet ein entsprechend hoher CO₂-Preis den Anreiz zu dekarbonisieren und die dann nicht mehr benötigten Freizertifikate auf dem Markt zu verkaufen, um damit die Vermeidungskosten zu decken.²¹ Dass dies bisher in der Industrie nur in geringem Umfang geschieht, liegt daran, dass die Vermeidungskosten der CO₂-Emissionen in vielen Industriesektoren weit höher sind als die Zertifikatspreise. Es ist daher im Sinne der statischen Effizienz kosteneffizient, dass diese Sektoren noch nicht dekarbonisieren, sondern dies zuerst Unternehmen mit geringeren Vermeidungskosten tun. Denn auf diese Weise werden die kostengünstigsten Optionen zur CO₂-Reduktion realisiert und zugleich das Cap im EU-EHS I eingehalten. Die Finanzierung der Dekarbonisierung durch Verkauf der Freizertifikate ist jedoch einer unspezifischen Gewährung von Fördergeldern vorzuziehen, bei welcher der Staat nur einen groben Einblick in die Vermeidungskosten hat, weil sie an den tatsächlichen, nur den Unternehmen bekannten, Vermeidungskosten ansetzt. Ergänzend kann auch eine gezielte Förderung neuer Technologien – etwa durch CO₂-Differenzverträge – sinnvoll sein, wenn dadurch die dynamische Effizienz verbessert wird.

Die zweite Fehlannahme ist, dass Industrieunternehmen höhere CO₂-Preise nicht an die Kunden weitergeben würden („pass-through“), weil sie Zertifikate frei zugeweiht bekommen. Es ist aber die internationale Konkurrenz, die verhindert, dass höhere CO₂-Preise an die Kunden weitergegeben werden können. Unternehmen mit Carbon-Leakage-Risiko erhalten Freizertifikate daher gerade mit dem Ziel, dass sie durch die Zertifikatspreise

¹⁶ EU-Kommission (2012), Folgenabschätzung SWD(2012) 130 vom 22 Mai 2012, S. 8 f.

¹⁷ Bonn, M. / Menner, M. / Reichert, G. (2017), Globalisierung des Klimaschutzes Wege zu einer weltweiten Angleichung der CO₂-Bepreisung, [cepInput 07/2017](#).

¹⁸ Es ist zudem zweifelhaft, ob dies durch Änderungen am Vorschlag – wie vom ITRE-Berichtsentwurf durch Freizertifikate für Exporteure vorgesehen oder vom Rat als noch zu klärende Frage eingeschätzt – erreicht werden kann (s.u.).

¹⁹ L’Heudé, W. et al. (2021), A Carbon Border Adjustment Mechanism for the European Union, Trésor-Economics 280, S. 7.

²⁰ Menner, M. (2022), CBAM: Europäisches Parlament setzt klimapolitischen Irrweg fort, [cepAktuell](#) vom 13. Januar 2022.

²¹ Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2016), Carbon Leakage, [cepInput 04/2016](#), S. 14.

im EU-EHS I keinerlei internationale Wettbewerbsnachteile erleiden, sondern genauso wie ihre internationale Konkurrenz von CO₂-Kosten weitgehend befreit bleiben.

Eine daran anschließende dritte Fehlannahme ist, dass zu wenig CO₂ eingespart würde, wenn die Konsumenten kein Preissignal spüren. Denn dies übersieht, dass die von der EU-Industrie produzierten Güter dem Cap des EU-EHS I unterliegen, so dass CO₂-Emissionen effektiv begrenzt und über die Zeit zuverlässig reduziert werden. Ein an Verbraucher weitergeleitetes Preissignal könnte die Wirksamkeit des EU-EHS I also nicht erhöhen. Es könnte höchstens eine positive Wirkung auf seine Effizienz entfalten, falls die durch geänderte relative Preise ausgelösten Nachfrageverschiebungen – weg von CO₂-intensiven hin zu CO₂-armen Produkten – teure Reduktionsmaßnahmen bei der Produktion CO₂-intensiver Produkte teilweise überflüssig machen würden.

Eine vierte Fehlannahme ist, dass ein wirksamer Carbon-Leakage-Schutz durch Freizertifikate nicht erreichbar wäre, da ja die zur Verfügung stehende Menge an Freizertifikaten über die Zeit stark absinken würde. Erstens ist es eine politische Entscheidung, dass mindestens 57% der jährlich ausgegebenen Zertifikatsmenge versteigert werden müssen. Aber diese Regelung der EU-EHS-Richtlinie kann vom EU-Gesetzgeber geändert und damit die künstliche Verknappung von Freizertifikaten beseitigt werden. Zweitens steht in Zukunft einem sehr hohen Zertifikatspreis prinzipiell nichts entgegen, sofern die benötigten Freizertifikate bereitgestellt werden und Versteigerungserlöse vorrangig zur Dekarbonisierung der Industrie und zum Ausgleich von wirtschaftlichen Härten verwendet werden. Bei hohen Zertifikatspreisen lohnen sich Dekarbonisierungsmaßnahmen auch zunehmend in Industrien, die Freizertifikate erhalten. Dementsprechend werden nach Dekarbonisierungsmaßnahmen auch immer mehr Freizertifikate verkauft und in den Folgejahren nicht mehr genutzt werden. Dies entspannt das Zahlenverhältnis zwischen Freizertifikaten und versteigerten Zertifikaten.

Eine gezielte Reduzierung der Freizertifikate lässt sich also damit nicht begründen. Die Vorgaben des Kommissionsvorschlags und der Positionen von EP und Rat zur Reduzierung der Freizertifikate sind nicht zielführend.

Denn zum einen werden Carbon-Leakage-gefährdeten Unternehmen insgesamt weniger Freizertifikate zugeteilt als bisher und ihnen dadurch teilweise der Carbon-Leakage-Schutz entzogen. Dies geschieht durch die weitere Verschärfung der Benchmarks aufgrund höherer Aktualisierungsraten sowie mittelfristig durch Anwendung des sektorübergreifenden Reduktionsfaktors – ausgelöst durch das Zusammenwirken der Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors und des beibehaltenen festen Anteils der zu versteigernden Zertifikate von 57%. Für einzelne Anlagen könnte es darüber hinaus durch die Kopplung an erforderliche Reduzierungen im Zuge von Energieaudits oder – im Fall der EP-Position EU-EHS – durch das Verfehlen der Meilensteine und Ziele des Dekarbonisierungsplans zu einer weiteren Reduzierung der Freizertifikate kommen. Dies wird ihre Kosten steigern. Somit wird das Carbon-Leakage-Risiko unnötigerweise erhöht werden – was den Volkswirtschaften der EU schadet und zu einem allgemeinen Anstieg der globalen THG-Emissionen führen kann.

Zum anderen wird diese unhaltbare Situation durch das von 2026 bis 2035 vorgesehene Auslaufen der Freizertifikate für Unternehmen in CBAM-Sektoren noch verschärft. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass der vorgeschlagene CBAM nur Unternehmen, die für den EU-Binnenmarkt produzieren, Schutz vor Carbon Leakage bieten kann.²² Obwohl sie dann einen zunehmenden Anteil der vollen CO₂-Kosten des EU-EHS I tragen, werden sie dennoch mit konkurrierenden Importeuren gleichgestellt, da diese einen entsprechenden CO₂-Preis („fiktives EHS“) zahlen müssen, der vom CBAM auf importierte Waren erhoben wird. EU-Unternehmen, die in Drittstaaten exportieren, müssen jedoch ebenso den steigenden Anteil des EU-EHS I-Zertifikatspreises zahlen, haben aber dadurch höhere CO₂-Kosten als die meisten ihrer Konkurrenten auf den Weltmärkten. Dies wird für die EU-Exporteure von Waren in Drittstaaten einen erheblichen Wettbewerbsnachteil bedeuten, da keine Rabatte für EU-Exporteure vorgesehen sind. Dieses Fehlen eines Grenzausgleichs für Exporte beruht anscheinend auf der impliziten Annahme, dass die europäische Industrie und das Weltklima durch einen CBAM bereits hinreichend vor Carbon Leakage geschützt werden, wenn ein CBAM nur die Importe in die EU betrifft. Das unterschätzt die Bedeutung der Exporte für die europäische Industrie und den Druck des Weltmarkts auf die erzielbaren Preise. Zudem wird dabei übersehen, dass viele Produkte in Drittstaaten mit noch viel höherem CO₂-Ausstoß produziert werden und daher Exporte aus der EU zur Verringerung der CO₂-Emissionen beitragen würden. Die damit verbundene sechste Prämisse ist, dass ein CO₂-Grenzausgleich zugunsten von EU-Exporteuren nicht konform mit WTO-Recht wäre und daher „zum Schutz des Klimas“ auf einen Schutz der EU-Exporteure verzichtet werden müsse. Dass man dadurch sowohl den Verlust europäischer Wertschöpfung und Beschäfti-

²² Zum Folgenden auch Joussemae, M. / Menner, M. / Reichert, G. (2021), CBAM: Damaging to Climate Protection and EU Export Industries [[cepStudy \(2021\)](#), CBAM].

gung als auch den Anstieg der globalen CO₂-Emissionen bewusst in Kauf nimmt, sollte allen Entscheidungsträgern bewusst sein und muss der Öffentlichkeit offen kommuniziert werden, statt den CBAM als Mittel für einen umfassenden Schutz der europäischen Industrie anzupreisen.

Daher ist die Behauptung, dass ein CBAM, wie er von der Kommission vorgeschlagen wird, die gesamte EU-Industrie vor Carbon-Leakage-Risiken schützen würde, irreführend. In diesem Zusammenhang geht das EP mit seinem Vorschlag, die Zuteilung von Freizertifikaten bereits bis 2032 – also drei Jahre früher als von der Kommission geplant – auslaufen zu lassen, in die falsche Richtung. Sofern keine adäquate Lösung für die Exportindustrien gefunden wird, erhöht der rasche Wegfall von Freizertifikaten das Carbon-Leakage-Risiko, statt es zu verringern – zum Schaden sowohl der europäischen Industrie als auch des Weltklimas. In dieser Hinsicht ist die vorgeschlagene Lösung des EP für Exporte ein politisch riskantes Unterfangen. Jeder von einem Carbon-Leakage-Risiko betroffenen Anlage vorerst weiterhin Freizertifikate für denjenigen Anteil ihrer Emissionen zuteilen, der ihren Exporten entspricht, schützt die Exporteure zwar im Prinzip vor Carbon-Leakage-Risiken. Allerdings könnte die WTO theoretisch entscheiden, dass die ausschließliche Gewährung von Freizertifikaten für EU-Exporteure im Rahmen des CBAM nicht mit WTO-Recht vereinbar ist. Diese könnten als unzulässige Exportsubvention betrachtet werden, wodurch die Exporteure ohne Carbon-Leakage-Schutz zurückgelassen würden, da andere Rabatte vor der WTO noch schwerer zu verteidigen wären. Das ist gefährlich, da es die EU daran hindern könnte, zum derzeitigen Status quo ohne CBAM zurückzukehren, also den Schutz vor Carbon Leakage durch die generelle Vergabe von kostenlosen Zertifikaten zu gewährleisten. Der Grund dafür ist, dass Freizertifikate dann höchstwahrscheinlich angesichts dieses Urteils auch als unvereinbar mit dem WTO-Recht eingestuft werden, wenn sie auch auf inländische Erzeuger angewandt werden. Als Folge davon würden die Exportindustrien ihrem Schicksal überlassen werden.

Schließlich könnte eine einseitige Einführung eines CBAM durch die EU aufgrund seines begrenzten Anwendungsbereichs nur einen kleinen Beitrag zur Reduzierung der globalen THG-Emissionen leisten. Darüber hinaus werden CBAMs zu Recht als Maßnahmen betrachtet, die „reale Risiken für kommerzielle Vergeltungsmaßnahmen“ durch Drittländer mit sich bringen.²³ Es besteht ein erhebliches Risiko internationaler Handelskonflikte, wenn die EU einseitig ein fiktives EHS einführt.²⁴ Darüber hinaus wird argumentiert, dass eine einseitige Einführung einer CBAM durch die EU dem Klimaschutz abträglich wäre, da sie die Kooperationsbereitschaft der Länder schwächen würde.²⁵ Dies umso mehr, wenn die Einnahmen des CBAM wie geplant eine Quelle von „Eigenmitteln“ für den EU-Haushalt sein sollen. Angesichts der wachsenden geopolitischen Spannungen ist es wichtig, dass die globale Klimapolitik statt auf Konfrontation auf Kooperation basiert.

Anstatt die Anzahl der kostenlosen Zertifikate zu reduzieren und einen CBAM nur für Importe durch ein „fiktives EHS“ einzuführen, sollten von Carbon Leakage bedrohte EU-Unternehmen eine kostenlose Zuteilung von 100% der an den Realitäten und nicht politisch festgelegten Benchmark-Emissionen erhalten. Um die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors zu vermeiden, muss der Mindestanteil der zu versteigernden Zertifikate entsprechend reduziert werden. Im Hinblick auf die WTO-Kompatibilität kommt diese Lösung dem Status quo nahe, der bisher vor der WTO nicht angefochten wurde und als solcher bestehen bleiben könnte, wenn die EU ihren CBAM-Vorschlag fallen lässt.²⁶ Hierzu könnten die Karten in den Trilog-Verhandlungen durch die Verhandler neu gemischt werden, da der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) in seiner Positionierung zum CBAM-Vorschlag der Kommission die wichtige Frage nach Art und Umfang der Reduktion der Freizertifikate im Zusammenhang mit der von ihm – mit Ausnahme von Polen – begrüßten Einführung eines CBAM noch offen gelassen hat und mitteilte, dass er sich erst bei der abschließenden Bewertung des Kommissionsvorschlags zum EU-EHS dazu positionieren wolle.²⁷ Dazu ist allerdings erforderlich, dass der Rat die Gefahr des von der Kommission vorgeschlagenen Weges für die EU-Export-Industrie und – angesichts WTO-rechtlicher Bedenken gegen den CBAM – für den Fortbestand des Carbon-Leakage-Schutzes durch Freizertifikate für die gesamte EU Industrie erkennt.

²³ Conseil d'analyse économique, (2017), Trade and Climate: Towards Reconciliation, Les notes du CAE n°37, S. 9 und 12.

²⁴ Siehe, z.B., John Kerry warns EU against carbon border tax, Financial Times vom 12. März 2021; China says EU's planned carbon border tax violates trade principles, Reuters vom 26 Juli 2021.

²⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs, S. 32.

²⁶ Zur Einschätzung, dass zudem ein CBAM kein geeigneter Baustein für einen Klimaclub wäre, wenn ein Klubmitglied ein EHS nutzt, s. Menner, M. / Reichert, G. (2021), Climate Clubs: Chances and Pitfalls [[cepStudy](#) (2021), Climate Clubs] und Menner, M. / Reichert, G. (2022), 'Carbon Leakage-Proof' Climate Clubs, in: Österreichische Nationalbank (OeNB) / Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), [Reglobalisation: Changing Patterns, Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022](#), S. 285 ff.

²⁷ Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vom 15. März 2022, [Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism – General approach](#).

Wenn die EU allerdings darauf bestehen will, dass CO₂-Kosten an die EU-Verbraucher weitergegeben werden, kann sie alternativ zum CBAM auch eine CO₂-Verbrauchsabgabe (Carbon Consumption Tax, CCT) in Erwägung ziehen. Diese wird auf in der EU verbrauchte Produkte aus den Sektoren mit Carbon-Leakage-Risiko erhoben, unabhängig von deren Herkunft aus der EU oder Drittstaaten.²⁸ Auf diese Weise müssen sowohl Importeure als auch inländische Hersteller, die für den EU-Binnenmarkt produzieren, gleichermaßen die CCT abführen. Dies gibt Verbrauchern ein CO₂-Preissignal und schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Hersteller – und ist daher mit geltendem WTO-Recht vereinbar.²⁹ Im Rahmen eines vom Rat unterstützten Klimaclubs³⁰ kann eine solche Steuer auch die Verlagerung von CO₂-Emissionen – Carbon Leakage – innerhalb des Clubs verhindern, wenn der Steuersatz dem im Club vereinbarten Mindestpreis entspricht – und diese „Klimasteuer“ auf inländische Produzenten, die für den EU-Binnenmarkt produzieren, auf Importe aus Staaten außerhalb des Clubs und auf Exporte in andere Clubmitglieder erhoben wird.³¹ Das ermöglicht, dass sowohl der Handel innerhalb des Clubs zum Mindestpreis ohne Grenzausgleich stattfindet als auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für Länder außerhalb des Clubs herrschen – selbst wenn der EU-EHS-Preis höher ist als der vereinbarte Mindestpreis.³² Daher wäre die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Kombination mit einer mehrwertsteuerähnlichen CCT als Ersatz für den CBAM eine geeignetere Form des CO₂-Grenzausgleichs. Denn dieser Ansatz ist diskriminierungsfrei, daher WTO-kompatibel und bietet keinen Anlass für Handelskonflikte. Zudem ist er mit einem auf einem expliziten oder impliziten CO₂-Mindestpreis basierenden Klimaclub vereinbar und kann zudem CO₂-Verlagerungsrisiken innerhalb und außerhalb des Clubs vermeiden.³³

1.4 Anwendungsbereich des EU-EHS I

Die umstrittene Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-EHS I durch Einbeziehung des Seeverkehrs³⁴ in Bezug auf alle Emissionen von Fahrten innerhalb der EU und die Hälfte der Fahrten von und zum nächsten Hafen außerhalb der EU kann den Preis der EU-EHS I Zertifikate erhöhen. Der Effekt dürfte aber eher gering sein, ungeachtet der Tatsache, dass nicht der gesamte Bedarf des Sektors durch die zusätzlichen Zertifikate gedeckt wird. Der Grund dafür ist, dass die zusätzliche Nachfrage von Schifffahrtsunternehmen nur einen kleinen Teil der Gesamtmenge an Zertifikaten im System ausmacht. Sie wird daher nicht zu einer starken Verknappung von Zertifikaten im EU-EHS I führen. Durch die Einrichtung eines separaten EU-EHS II für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor – anstatt einer Einbeziehung der Sektoren in das bestehende EU-EHS I – werden die EU-EHS I-Sektoren dagegen vor höheren Carbon-Leakage-Risiken geschützt. Denn die mengenmäßig bedeutsamere und relativ preisstarre („unelastische“) Nachfrage nach Zertifikaten aus dem Straßenverkehrs- und Gebäudesektor kann so den Preis der EU-EHS I-Zertifikate nicht beeinflussen.³⁵

Die geplante Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-EHS I auf Anlagen, die aufgrund von THG-Vermeidungsmaßnahmen unter die 20-MW-Schwelle für die Feuerungswärmeleistung sinken, kann diese mit Anlagen, die nur knapp über dieser Schwelle liegen, gleichstellen, da beide dann weiterhin kostenlos EU-EHS I Zertifikate erhalten. Es ist jedoch insgesamt vorzuziehen, allen Anlagen, die unter dem Schwellenwert von 20 MW liegen, ein „Opt-in“ anzubieten und nicht nur denjenigen, die darunter sinken, um dort gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Damit würden zudem auch kleine Industrie- und Gewerbeanlagen in Deutschland und künftig auch in Österreich von der zusätzlichen Belastung durch das jeweilige nationale EHS befreit.³⁶ Dies ist umso wichtiger, da das vorgeschlagene EU-EHS II, das nur die THG-Emissionen des Straßenverkehrs und von Gebäuden, nicht aber diejenigen von kleinen Industrie- und Gewerbeanlagen erfassen soll, nichts an der Situation ändert, dass die deutsche und österreichische Kleinindustrie im EU-Binnenmarkt weiterhin benachteiligt würde. Daher sollte zumindest der Vorschlag des EP, die Kommission aufzufordern, einen Legislativvorschlag

²⁸ Siehe Neuhoff, K. et al. (2016), [Ergänzung des Emissionshandels: Anreize für einen klimafreundlicheren Verbrauch emissionsintensiver Grundstoffe](#), DIW Wochenbericht Nr. 27/2016 vom 6. Juli 2016; Pollit, H. / Neuhoff, K. / Lin, X. (2019), [The impact of implementing a consumption charge on carbon-intensive materials in Europe](#), Climate Policy, Vol. 20, Supplement 1; Ismer, R. / Neuhoff, K. / Pirlot, A. (2020), [Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS: An Evaluation](#), DIW Discussion Papers 1855.; cepStudy (2021), CBAM.

²⁹ cepStudy (2021), CBAM, Section 5.2.1.1.3.

³⁰ Bericht ST 6978/22 des Ausschusses der ständigen Vertreter (Coreper) an den Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vom 12. März 2022, [Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism – General approach](#), Nr. 12 und Anhang, Nr. 3.

³¹ cepStudy (2021), Climate Clubs, Section 7.1.

³² Ebd.

³³ Ebd.; Menner, M. / Reichert, G. (2022), 'Carbon Leakage-Proof' Climate Clubs, in: Österreichische Nationalbank (OeNB) / Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), [Reglobalisation: Changing Patterns, Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022](#), S. 285 ff.

³⁴ Siehe dazu Menner, M. / Reichert, G. (2021), Emissionshandel für Seeverkehr – Kritik an geplantem EU-Alleingang, [cepInput 8/2021](#).

³⁵ Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), Abschnitt 5.2.2.3.

³⁶ Für eine Beschreibung und Bewertung des deutschen Brennstoffemissionshandels s. Menner, M. / Reichert, G. (2019), Der neue deutsche Emissionshandel, [cepInput 10/2019](#).

für eine Opt-in-Regelung vorzulegen, Eingang in die EU-EHS-Richtlinie finden. Wenn alternativ doch noch das EU-EHS II auf kleine Industrie- und Gewerbeanlagen ausgedehnt würde, müsste ein dem EU-EHS I entsprechender Carbon-Leakage-Schutz etabliert werden.

1.5 Marktstabilitätsreserve (MSR)

Es besteht keine Notwendigkeit, das Angebot an Zertifikaten weiter durch eine höhere Einstellungsrate in die Marktstabilitätsreserve zu verknappen, um für mehr Vorhersehbarkeit bei den CO₂-Preisen zu sorgen. Erstens ist es nicht die Höhe des Zertifikatspreises, sondern die quantitative Beschränkung des Cap, die eine wirksame Dekarbonisierung in den EU-EHS I-Sektoren gewährleistet. Zweitens wurde die MSR ursprünglich in einer Zeit eines Zertifikatsüberangebots und sehr niedriger Zertifikatspreise konzipiert. Sie sollte das Cap zumindest vorübergehend senken und so den Zertifikatspreis erhöhen, um ausreichende Anreize für Investitionen in CO₂-arme Technologien zu schaffen.³⁷ Da jedoch die schnelle Absenkung des cap aufgrund des höheren linearen Reduktionsfaktors die Verfügbarkeit von Zertifikaten weiter verringert, sind steigende Zertifikatspreise zu erwarten, die jegliche Bemühungen um eine Preisstabilisierung von unten – wie sie auch in Form eines Mindestpreises für Zertifikate oder der Löschung von Zertifikaten durch die Mitgliedstaaten erfolgen könnte – unnötig machen würden.

1.6 Modernisierungsfonds und Innovationsfonds

Die Unterstützung für Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, wie ein erweiterter Modernisierungsfonds, erhöht die Bereitschaft der Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, ein reformiertes EU-EHS I zu unterstützen, so dass es ein wirksames und effizientes EU-weites Klimaschutzinstrument bleiben kann. Da „ärmere“ Mitgliedstaaten von der aktuellen Energiepreiskrise besonders betroffen sind, könnten sie bereit sein, Reformen zur Verschärfung des EU-EHS I zu unterstützen, wenn sie im Gegenzug mehr Mittel erhalten, um ihre Bürger vor Energiepreissteigerungen zu schützen.

Die Aufstockung des Innovationsfonds liegt im allgemeinen Interesse, da Forschung und Entwicklung (F&E) für die technologische Innovation, die für die Dekarbonisierung der Wirtschaft dringend erforderlich ist, von entscheidender Bedeutung sind. Ohne öffentliche Unterstützung werden private Unternehmen nicht ausreichend in F&E investieren, da die Vorteile der erzeugten positiven gesellschaftlichen Effekte („Spillover“) nicht in vollem Umfang von ihnen selbst genutzt werden können, obwohl sie die vollen Kosten für die Investitionen tragen („positive Externalität“).³⁸

1.7 Verwendung der Versteigerungserlöse

Wenn die Auktionserlöse dazu verwendet werden, Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen finanziell zu unterstützen, indem verzerrende Steuern gesenkt werden, können positive Auswirkungen auf die Binnennachfrage und das Arbeitskräfteangebot erzielt werden, insbesondere wenn auch eine Senkung der verzerrenden Sozialversicherungsbeiträge in Betracht gezogen wird.³⁹ Dies wird einige der negativen Auswirkungen höherer End- und Zwischenproduktpreise auf die Nachfrage und die Wirtschaftstätigkeit ausgleichen. Diese Preissteigerungen ergeben sich aus der CO₂-Bepreisung, wenn sie aufgrund der schrittweisen Abschaffung kostenloser Zertifikate in Verbindung mit dem vorgeschlagenen CBAM auf viele Grundstoffe angewendet wird.

Die Verwendung der Einnahmen für die Senkung verzerrender Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sollte im Gegensatz zu den Änderungen des EP im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag ausdrücklich zugelassen werden, da sie der Zuweisung als Eigenmittel für den EU-Haushalt oder der Finanzierung von Subventionen für die Dekarbonisierung der Industrie vorzuziehen ist. Dies ist der Fall wegen der Generierung positiver Nachfrage- und Arbeitsangebotseffekte und der Tatsache, dass der EU-Haushalt und die Ausgabenpläne der Mitgliedstaaten aus Gerechtigkeitsaspekten besser durch zumeist progressive nationale Steuereinnahmen finanziert werden als durch regressive Verbrauchssteuern, wie sie die CO₂-Bepreisung ohne Rückverteilung darstellt.⁴⁰

³⁷ EU-Kommission (2014), Vorschlag COM(2014) 20 vom 22 Januar 2014 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das EU-System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten; s. [cepAnalyse 22/2014](#).

³⁸ Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2017), Aus weniger mehr machen. Eine Kritik des EU-Energieeffizienzrechts und seiner geplanten Reform, [cepInput 01/2017](#), Abschnitt 3.1.

³⁹ Heady, C. J. et. al (2000), [Study on the relationship between environmental/energy taxation and employment creation](#); Markandya, A. (2012) [Environmental Taxation: What Have We Learnt in the Last 30 Years?](#), in: Castellucci, L. / Markandya, A. (eds.), *Environmental Taxes and Fiscal Reform. Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy*.

⁴⁰ Anderson, J. / Atkinson, G. (2020), [The distributional effects of a carbon tax: The role of income inequality](#).

2 Juristische Bewertung

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen [Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV].

E. Fazit

Das EU-EHS I ist ein wirksames und effizientes Instrument zur Verringerung der THG-Emissionen. Die Verschärfung des linearen Reduktionsfaktors (LNR) von 2,2% auf 4,2% ist unumgänglich und die einmalige Senkung der Obergrenze (Cap) vertretbar, wenn die zeitliche Cap-Absenkung an die neuen THG-Reduktionsziele der EU angepasst werden soll. Die vom EP vorgeschlagene Erhöhung des LRF – d.h. eine Senkung um 63% statt 61% in den EU-ETS I-Sektoren – ist nicht notwendig, um das EU-Klimaziel für 2030 zu erreichen und belastet die Industrie stärker als nötig. Solange sich weltweit nicht ausreichend viele Länder an der Reduzierung der THG-Emissionen beteiligen, besteht ein erhebliches Carbon-Leakage-Risiko. Für Sektoren mit einem Carbon-Leakage-Risiko sind international gleiche Wettbewerbsbedingungen bei den zu tragenden Klimaschutzkosten von entscheidender Bedeutung.

Die Vorgaben des Kommissionsvorschlags und die Änderungsvorschläge durch EP und Rat zur Reduzierung der Freizertifikate sind nicht zielführend. Denn zum einen werden Carbon-Leakage-gefährdeten Unternehmen insgesamt weniger Freizertifikate zugeteilt als bisher und ihnen dadurch teilweise der Carbon-Leakage-Schutz entzogen. Somit wird das Carbon-Leakage-Risiko unnötigerweise erhöht. Zum anderen wird das vorgesehene Auslaufen der Freizertifikate in CBAM-Sektoren, für die EU-Exporteure von Waren in Drittstaaten einen erheblichen Wettbewerbsnachteil bedeuten, wenn keine geeignete Lösung für EU-Exporteure gefunden wird.

Die vom EP vorgeschlagene Weitergewährung kostenloser Zertifikate ausschließlich für Exporte ist ein politisch riskantes Unterfangen, da dies von der WTO als illegale Ausfuhrsubvention eingestuft werden könnte. Danach werden vermutlich andere Formen der Ausfuhrerstattungen noch weniger akzeptabel sein. Selbst eine Rückkehr zum Status quo ohne CBAM könnte sich als unmöglich erweisen, wenn kostenlose Zertifikate von der WTO negativ bewertet werden. Dies würde die Exportindustrie in der EU ihrem Schicksal überlassen. Zudem drohen Handelskonflikte durch die unilaterale Einführung des CBAM, zumal wenn die Einnahmen wie geplant für den EU-Haushalt bestimmt sind. Angesichts der geopolitischen Spannungen sollte die EU ihre Klimapolitik auf globale Kooperation statt auf konfliktträchtige unilaterale Vorstöße basieren.

Anstatt einen CBAM einzuführen, sollte die EU den gut funktionierenden und rechtlich unangefochtenen Status quo dergestalt ändern, dass sie allen von Carbon Leakage bedrohten EU-Unternehmen die kostenlose Zuteilung von 100% der Benchmark-Emissionen gewährt. In Kombination mit einer mehrwertsteuerähnlichen CO₂-Verbrauchssteuer (CCT) als Ersatz für das CBAM wäre dies eine geeignetere Form des CO₂-Grenzausgleichs. Denn dieser Ansatz ist diskriminierungsfrei, daher WTO-kompatibel und bietet keinen Anlass für Handelskonflikte. Zudem ist er mit einem kooperativen Klimaclub vereinbar, der auf einem expliziten oder impliziten CO₂-Mindestpreis basiert, und vermeidet dabei das Risiko von Carbon-Leakage innerhalb und außerhalb des Clubs.

Die umstrittene Einbeziehung des Seeverkehrs kann den Preis der EU-EHS I-Zertifikate erhöhen, der Effekt dürfte aber eher gering sein. Durch die Einrichtung eines separaten EU-EHS II für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor werden die EU-EHS I-Sektoren vor höheren Carbon-Leakage-Risiken geschützt. Es ist vorzuziehen, allen Anlagen, die unter dem Schwellenwert von 20 MW liegen, – wie nun auch vom EP vorgeschlagen – ein „Opt-in“ anzubieten und nicht nur denjenigen, die unter diesen Wert sinken. Damit würden auch kleine Industrie- und Gewerbeanlagen in Deutschland und Österreich von der zusätzlichen Belastung durch das jeweilige nationale EHS befreit, durch welches die deutsche und österreichische Kleinindustrie im EU-Binnenmarkt weiterhin benachteiligt würde. Es besteht keine Notwendigkeit, das Angebot an Zertifikaten weiter durch eine höhere Einstellungsrate in die Marktstabilitätsreserve zu verknappen, da steigende Zertifikatspreise jegliche Bemühungen um eine Preisstabilisierung von unten unnötig machen. Ein erweiterter Modernisierungsfonds erhöht die Bereitschaft von Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, ein reformiertes EU-EHS I zu unterstützen. Die Aufstockung des Innovationsfonds liegt im allgemeinen Interesse, da private Unternehmen nicht ausreichend in F&E investieren. Die Senkung verzerrender Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ist der Verwendung von EU-ETS I-Einnahmen als Eigenmittel für den EU-Haushalt oder zur Subventionierung von Dekarbonisierungsbemühungen vorzuziehen. Sie wirkt positiv auf Akzeptanz und Verteilungsgerechtigkeit sowie auf Nachfrage- und Arbeitsangebotseffekte.