

REFORM UND NEUE ELEMENTE DES EU EMISSIONSHANDELS SCHNELLER, TIEFER, WEITER

Von
Christoph Streissler

Die Reform des europäischen Emissionshandels (EU ETS) ist in trockenen Tüchern. Sie bringt die größten Erweiterungen des Systems seit seinem Bestehen. Welchen Beitrag leistet diese Reform zur notwendigen sozial-ökologischen Transformation?

Die Reform des EU ETS wurden nach eineinhalb Jahren Verhandlungen zwischen EU-Rat, Parlament und Kommission (im sogenannten Trilog) abgeschlossen.

Am späten Abend des 18. Dezember 2022 war es so weit: Rat, Parlament und Kommission verkündeten die Einigung im Trilog zu den noch ausstehenden Punkten bei der Reform des EU-Emissionshandels (EU ETS). Damit kamen die Verhandlungen zu diesem Eckpfeiler des „Fit-for-55“-Paketes zum Abschluss. Als „Fit-for-55“-Paket wird das Bündel an Rechtsvorschriften bezeichnet, das die Kommission vor eineinhalb Jahren vorschlug und das zum Ziel beitragen soll, dass die Emissionen an Treibhausgasen (THG) in der EU bis 2030 um 55 % niedriger sind als 1990.

Konkret wurden folgende Änderungen beschlossen:

- Raschere Verringerung der jährlichen Höchstmenge an Emissionen von Treibhausgasen
- Schrittweise Ablösung der Gratiszuteilung von Zertifikaten für die Industrie durch einen sogenannten Grenzausgleich (CBAM)
- Einführung eines Emissionshandels für Heiz- und Treibstoffe für Endverbraucher (ETS II)
- Einbeziehung der Seeschifffahrt in das EU ETS
- Ende der Gratiszuteilung von Zertifikaten für die Luftfahrt
- Schaffung eines Klima-Sozialfonds (EU-Mittel für soziale Unterstützungsprogramme)

Mit der genannten Einigung waren die Eckpunkte der Änderung der Richtlinie zum EU ETS und der anderen betroffenen Rechtsakte paktiert. Am 8. Februar 2023 konnte der Ausschuss der ständigen Vertreter (Coreper) dem Parlament den fertigen Text zur Beschlussfassung übermitteln. Zu Redaktionsschluss dieser Ausgabe des EU-Infobriefs waren die beschlossenen Änderungen noch nicht im EU-Amtsblatt verlautbart, mit einer baldigen Verlautbarung ist aber zu rechnen.

Bevor auf die einzelnen Änderungen näher eingegangen wird, sei vorausgeschickt, dass die Verhandlungsergebnisse aus Sicht der AK – mit einer Ausnahme – in die richtige Richtung gehen oder gar ausdrücklich unterstützt werden können. Die Ausnahme stellt die Einführung eines eigenen Emissionshandels für Heiz- und Treibstoffe dar, die verteilungspolitisch problematisch wirkt. Die Maßstäbe, die die AK bei ihrer Bewertung anlegt, sind bekannt: die Unterstützung der Klimaneutralität in der EU bis 2050, die zentrale Rolle von Verteilungsfragen (zwischen armen und reichen Haushalten, zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen, zwischen Mitgliedstaaten), der Fokus auf Gerechtigkeit beim Umbau der Gesamtwirtschaft, das Eintreten für eine starke industrielle Basis in der EU und das Achten auf Effizienz und Effektivität beim Einsatz öffentlicher Mittel.

Mit den Änderungen soll das Klimaziel des „Euro-päischen Grünen Deal“ bis 2030 erreicht werden: die Verringerung der Emissionen von Klimagasen um 55 Prozent.

Beitrag des EU ETS zu den Klimazielen

Schon bisher galt ein EU-weites Ziel für die Emissionsreduktion bis 2030. Es war 2014 vereinbart worden: Die Emissionen an Treibhausgasen sollten im Jahr 2030 um 40 % geringer sein als 1990. Dieses Ziel wurde auf die Reduktionen im ETS-Sektor (im Wesentlichen Industrie und Stromerzeugung) und auf die sogenannten Non-ETS-Sektoren aufgeteilt: Bezogen auf das Jahr 2005 sollten die Emissionen an Treibhausgasen im ETS-Sektor um 43 % sinken, in den anderen Sektoren um 30 %. Dabei ist das EU ETS als Cap-and-Trade-System konzipiert: Die Gesamtmenge der Emissionen wird durch eine jährlich vorgegebene Zahl an Zertifikaten begrenzt; die teilnehmenden Unternehmen können diese Zertifikate untereinander handeln.

Das „Cap“, also die Gesamtmenge der Emissionen im ETS-Sektor (Industrie und Stromerzeugung) soll bis 2030 gegenüber 2005 um 62 % sinken (statt um 43 % nach der bislang geltenden Zielsetzung); die jährlichen Emissionsverminderungen sollen ab 2024 bei –4,3 %, ab 2028 bei –4,4 % liegen (statt bisher –2,2 %). Damit haben sich Rat und Parlament auf weitergehende Reduktionen geeinigt, als es die Kommission

zunächst vorgeschlagen hatte. Zusätzlich zu diesen laufenden Verringerungen sollen einmalig 117 Millionen Zertifikate gelöscht werden. Diese Schritte sind notwendig, um das Ziel der Reduktion um 55 % bis 2030 und langfristig Klimaneutralität in der EU bis 2050 zu erreichen.

Die AK unterstützt diese Ziele und die raschere Absenkung der Emissionen, da sie Voraussetzung für die Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 sind. Ein funktionierender Schutz vor Produktionsverlagerungen wegen hoher CO₂-Preise in der EU ist dafür aber Voraussetzung.

Schutz vor Produktionsverlagerungen

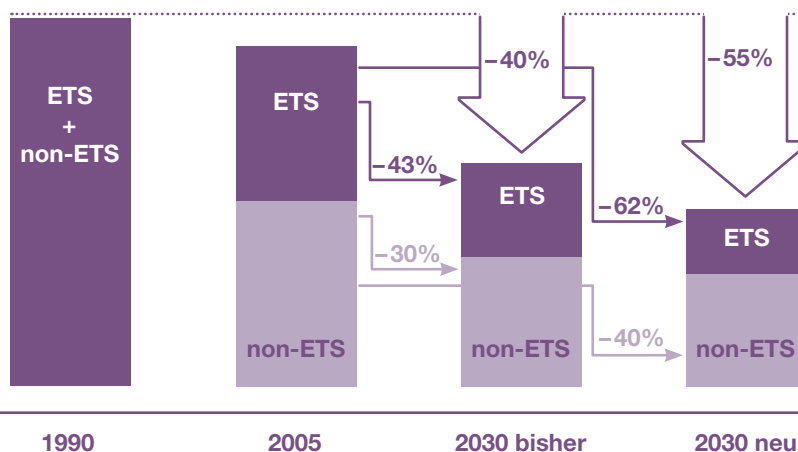
Die Verschärfung des Reduktionsziels wird zu einem höheren Preis für Zertifikate führen. Dies kann den Druck zur Produktionsverlagerung in Drittstaaten erhöhen, in denen keine oder geringere CO₂-Preise herrschen. Dieser Effekt wird als „Carbon Leakage“ (CL) bezeichnet.

Bis 2017 spielte dies keine Rolle, da der Zertifikatspreis im EU ETS vernachlässigbar niedrig war. Dennoch war es Vertreter:innen der Industrie gelungen, die Gefahr der Ver-

Aufteilung der Reduktionen zwischen ETS- und non-ETS-Sektor

Neues Ziel für das EU ETS:

Durch das „Fit-for-55“-Paket wird das Ziel der Emissionsreduktion in der EU bis 2030 deutlich strenger: Gegenüber 1990 sollen die Emissionen um 55 % sinken statt um 40 % nach den bisherigen Plänen. Dabei ist der ETS-Bereich besonders gefordert: Seine Emissionen sollen, verglichen mit 2005, um 62 % sinken, während in den Sektoren, die nicht dem ETS unterliegen (Non-ETS) – das sind vor allem Verkehr, Raumwärme und Landwirtschaft – die Emissionen um 40 % sinken sollen.



lagerung von Emissionen zu dramatisieren. Als Abhilfemaßnahme entschied man sich für eine weitgehend unspezifische Subvention der Industrie: Sie sollte die Grundaussstattung an Zertifikaten in jedem Jahr kostenlos erhalten.

Da diese bisherige Gratisvergabe von Zertifikaten eine ineffiziente und wenig treffsichere Maßnahme gegen diese Unternehmensverlagerung war, schlug die Kommission einen Grenzausgleichsmechanismus („Carbon Border Adjustment Mechanism“ – CBAM) vor, den Importeure bestimmter emissionsintensiver Produkte zu zahlen haben. Dessen Höhe orientiert sich an den jeweils aktuellen Zertifikatskosten in der EU.

Ausgleich der höheren Kosten in der EU

Der CO₂-Grenzausgleich (CBAM) soll verhindern, dass Unternehmen wegen der CO₂-Kosten in der EU die Produktion in einen Drittstaat verlagern.

In vielen Staaten außerhalb der EU trägt ein Erzeuger eines emissionsintensiven Produkts keine (oder bloß geringe) CO₂-Kosten. Damit hat er gegenüber einem Konkurrenten in der EU einen Kostenvorteil. Der Grenzausgleich wiegt diesen Kostenvorteil auf: Wenn beispielsweise aus einem Drittstaat Stahlblech importiert wird, so ergibt sich die Abgabe pro Tonne durch Multiplikation der durchschnittlichen Menge an Emissionen bei der Produktion einer Tonne Stahlblech (etwa 1,3 Tonnen CO₂) mit dem gerade herrschenden Preis für Zertifikate (derzeit etwa 95 Euro). Die Abgabe von 124 Euro für den Import einer Tonne Stahlblech egalisiert also den Kostennachteil, die ein Stahlhersteller in der EU durch das EU ETS hat.

Der Grenzausgleich soll schrittweise eingeführt werden; im Gegenzug wird die Gratiszuteilung Zug um Zug abgeschafft. Über den genauen Zeitplan dieser Verschiebung wurde bis zuletzt heftig verhandelt. So forderten Industrievertreter:innen, dass die Gratiszuteilung erst beendet werden dürfte,

wenn der Grenzausgleich eingeführt sei. Der erzielte Kompromiss ist eine schrittweise Ersetzung der Gratiszuteilung durch den CBAM in den Jahren 2026 bis 2034.

Grenzen der Erfassung

Der CBAM gilt freilich nur für bestimmte Produktgruppen. Die Kommission hatte vorgeschlagen, dass für Stahl, Rohaluminium, Düngemittel, Zement und Strom eine derartige Ausgleichsabgabe eingehoben wird. Im Zuge der Verhandlungen wurde hier noch Wasserstoff auf die Liste gesetzt, da angenommen wird, dass in Zukunft die Nachfrage nach diesem Energieträger steigen wird und eine Berücksichtigung der CO₂-Emissionen bei seiner Erzeugung daher wichtig werden könnte.

Dabei stellt sich die schwierige Frage der Abgrenzung: Bis zu welchem Grad der Verarbeitung sollen Rohstoffe wie Stahlblech berücksichtigt werden? Denn Stahlblech gelangt ja nicht nur auf Rolle in die EU, sondern auch etwa als Bestandteil importierter Maschinen. Die Grenze wurde eng gezogen: nur Materialien mit einem niedrigen Verarbeitungsgrad fallen darunter. Das ist grundsätzlich adäquat, da in den anderen Fällen der Kostenunterschied nur unwesentlich ist. Es muss freilich beobachtet werden, ob die gewählten Produktgruppen passend sind oder ob es hier zu merklichen Verschiebungen bei den Importen kommt.

Keine Entlastung von Exporten

Ein Vorschlag, der diskutiert wurde, aber schlussendlich nicht Eingang in den endgültigen Text fand, ist eine symmetrische Entlastung von Exporten: Wenn beim Import in die EU eine Abgabe zu leisten ist, die die höheren Kosten einer Produktion in der EU ausgleichen soll, können umgekehrt beim Export von Waren, die in der EU erzeugt

Reform und neue Elemente des EU Emissionshandels: Schneller, tiefer, weiter

Die bisher gewährte Gratiszuteilung von Zertifikaten ist eine ineffiziente Subvention der Unternehmen.

wurden, die Waren von den Kosten entlastet werden, die in der EU für CO₂ zu zahlen sind, um hinsichtlich der CO₂-Kosten eine Angleichung des Kostenniveaus zu erreichen. Dass dieser Ansatz nicht in den Kompromiss aufgenommen wurde, kann bei bestimmten wenig verarbeiteten Produkten einen Wettbewerbsnachteil für europäische Hersteller bedeuten. Die Kommission sprach sich gegen eine derartige Maßnahme aus, weil sie den Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO) widerspreche.

Die AK hat die Gratiszuteilung als ineffiziente und ineffektive Subvention seit langem kritisiert. Sie unterstützt die Einführung eines Grenzausgleichs, vorausgesetzt die Ausgestaltung gelingt WTO-konform. Im Sinn der exportierenden Industrie hat sie auch eine spiegelbildliche Entlastung von Exporten für

zweckmäßig erachtet. Der erreichte Kompromiss einer schrittweisen Einführung des CBAM ist akzeptabel. Es muss – insbesondere angesichts der zu erwartenden weiter steigenden Preise im EU ETS – genau beobachtet werden, ob der Grenzausgleich wirkt und ob doch Maßnahmen für die exportorientierte Industrie ergriffen werden müssen.

Emissionshandel für Heiz- und Treibstoffe

Die Schaffung eines Emissionshandels für Heiz- und Treibstoffe (ETS II oder ETS-BRT – für „Buildings and Road Transport“) war das wohl am heftigsten umstrittene Element des „Fit for 55“-Pakets. Händler, die Heiz- und Treibstoffe an Endkunden abgeben, dürfen das nur, wenn sie die entsprechende Menge an CO₂-Zertifikaten halten. Es wird angenommen, dass sie die Kosten auf die Kunden überwälzen. Die Zertifikate erhalten sie

Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen
www.kurswechsel.at

Einzelheft: € 12,— Bestellung an: Sonderzahl Verlag
Normalabonnement: € 29,— Tel.: (0043-1) 586 80 70
StudentInnenabonnement: € 18,— E-Mail: verlag@sonderzahl.at
Auslandsabonnement: € 36,— www.sonderzahl.at



HEFT 1: Brennpunkte aktueller Krisenpolitik

Die Politik hat derzeit mit vielen großen Herausforderungen gleichzeitig zu kämpfen. Welche Chancen und welche Probleme liegen in den offiziellen Krisenantworten? Mit Beiträgen von Annamaria Simonazzi, Marica Frangakis u. a.

HEFT 2: Sozialstaat Österreich: Im Umbruch?

In den verschiedenen Feldern staatlicher Sozialpolitik wurde in weitreichender Form auf die krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre (Pandemie, Energiekrise, Inflation usw.) reagiert. Was bedeutet das perspektivisch für die Zukunft des österreichischen Wohlfahrtsstaates? Überwiegt Kontinuität oder Wandel – oder kommt es gar zu radikalen Brüchen? Mit Beiträgen von Emmerich Tálos, Bettina Leibetseder u. a.

HEFT 3: Zwischen Deglobalisierung und Geoökonomie

Die Vielfachkrise erschüttert die Weltwirtschaft und macht bisherige Globalisierungspolitik zum Auslaufmodell. Wie wirken sich die verschärften Konflikte um geostrategische Interessen und neue außenwirtschaftliche Prioritäten aus? Wohin führen die Rufe nach mehr Versorgungssicherheit, Resilienz oder auch strategischer Autonomie? Welche Räume eröffnen sie für Alternativen? Mit Beiträgen von Joachim Becker, Miriam Frauenlob, Oliver Prausmüller u. a.

HEFT 4: Feministische Ökonomie – progressive Krisenantworten?

Neben einer Standortbestimmung der Feministischen Ökonomie in Österreich und darüber hinaus, werden die aktuellen Krisen aus einem feministischen Blickwinkel diskutiert. Welche ökonomischen Auswirkungen haben diese Krisen auf Frauen bzw. die Geschlechterverhältnisse? Und welche Maßnahmen und welches strukturelle Umdenken sind nun (mehr denn je) notwendig?

Kritik im Abo

Ein Emissionshandel für Heiz- und Treibstoffe trifft arme Haushalte besonders stark.

im Rahmen von regelmäßigen Auktionen, deren Erlöse an die Mitgliedstaaten gehen.

Der Kompromiss des Trilogs sieht vor, dass ein Preisdeckel von 45 Euro pro Tonne CO₂ gilt. Landwirtschaft und Fischerei wurden vom System ausgenommen, vorgeblich, weil sie besonders gefährdete Sektoren seien. Fernwärme – im ursprünglichen Vorschlag der Kommission nicht berücksichtigt – wurde in das System integriert. Die vom Parlament ins Spiel gebrachte, durchaus interessante Unterscheidung zwischen dem Verbrauch der Haushalte und dem von Unternehmen wurde – vor allem auf Druck der Transportwirtschaft – wieder fallen gelassen. Der Einsatz von Brennstoffen in gewerblichen Betrieben wurde in das System integriert, auch wenn diese nicht für die Raumwärme verwendet werden.

Beschränkung der Höhe des CO₂-Preises

Der Rat setzte durch, dass das ETS II erst 2027, ein Jahr später als von der Kommission vorgeschlagen, eingeführt wird. Die jährliche Reduktion der Emissionen aus den betroffenen Sektoren soll ab 2024 jährlich 5,15 Prozent betragen, ab 2028 sogar 5,43 Prozent. Um einen einfachen Start des Systems zu gewährleisten, soll im ersten Jahr die versteigerte Menge an Zertifikaten um 30 Prozent höher sein als erforderlich, als Vorgriff auf die Menge in den Folgejahren. Es wurde im wesentlichen auch ein Höchstpreis im System festgelegt: Wenn der Preis über längere Zeit 45 Euro pro Tonne übersteigt, werden zusätzliche Zertifikate zur Ersteigerung freigegeben.

Wenn in einem Mitgliedstaat eine CO₂-Steuer eingehoben wird, die mindestens so hoch ist wie die Belastung durch das ETS II, kann der Mitgliedstaat Energieunternehmen von der Abgabe von Zertifikaten ausnehmen. Dies ist derzeit zum Beispiel in Österreich der Fall, da ab 2025 die CO₂-Abgabe

mit 55 Euro pro Tonne höher liegt als die Obergrenze des ETS II (45 Euro pro Tonne).

Nein zum ETS II für Haushalte

Die AK hat sich gegen die Einführung eines derartigen Cap-and-Trade-Systems für Heiz- und Treibstoffe ausgesprochen, zumindest sofern Haushalte betroffen sind. Dieses hat nämlich zur Folge, dass unvorhersehbare Preisschwankungen auf die Haushalte zukommen. Da eine leistbare Versorgung mit Energie für Haushalte ein Element der Daseinsvorsorge darstellt, darf deren Preis nicht dem Markt überlassen bleiben, sondern muss klug gesteuert werden. Daher sprach sich die AK für Energiesteuern als bevorzugtes Instrument aus, das eine hohe Planbarkeit durch den Staat sicherstellt.

Durch den Preisdeckel entspricht das ETS II nun eher einer CO₂-Steuer in der Höhe von 45 Euro pro Tonne als einem Cap-and-Trade-System. Gleichzeitig wird von Kritiker:innen aber darauf hingewiesen, dass die Abgabe nur eine geringe Wirkung entfalten wird. Denn die tatsächlichen Vermeidungskosten von CO₂-Emissionen – die Kosten der Einsparung einer Tonne CO₂ – liegen in der Gegend von 200 oder 300 Euro pro Tonne. Dadurch ist es, rein finanziell betrachtet, günstiger, die CO₂-Kosten des ETS II zu zahlen als tatsächliche Emissionsreduktionen durchzuführen.

Im Gegensatz zum ETS I verbleibt die Letztverantwortung für die Emissionsreduktion in den Bereichen des ETS II bei den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sind die Ausnahmen für Landwirtschaft und Fischerei strikt abzulehnen.

Klima-Sozialfonds

Das ETS II wird zu Mehrbelastungen der Haushalte führen. Um negative Wirkungen

Der Klima-sozialfonds der EU ist eine gute Idee, da damit Probleme der Armut und der Verteilung EU-weit bekämpft werden sollen.

der höheren Brenn- und Treibstoffkosten insbesondere auf arme Haushalte zu vermeiden, schlug die Kommission die Einrichtung eines Klima-Sozialfonds vor. Dieser stellt EU-Eigenmittel dar und soll aus einem Teil der Erlöse der Versteigerungen von Zertifikaten im ETS II dotiert werden. Die Mitgliedstaaten erhalten Gelder aus dem Fonds für spezifische Programme zur Verringerung der sozialen Problemlagen infolge des höheren CO₂-Preises. Im Rahmen des Trilogs wurde vereinbart, dass der Klima-Sozialfonds ein Jahr vor dem ETS II startet; dies wird durch eine vorgezogene Auktion von 50 Millionen Zertifikaten ermöglicht. Änderungen an der Dotierung ermöglichen es, den Fonds einzurichten, ohne den mehrjährigen Finanzrahmen zu ändern.

Die AK unterstützt die Schaffung des Klima-Sozialfonds nachdrücklich, auch wenn sie sich gegen dessen Finanzierung aus den Erlösen des ETS II ausspricht. Durch seine Konstruktion verteilt der Fonds auch zwischen den Mitgliedstaaten um; auch dies ist im vorgeschlagenen Umfang aus Sicht der AK sinnvoll. Die Änderungen im Zuge des Trilogs sind zweckmäßig und können ebenfalls unterstützt werden. Wesentlich ist, dass den Mitgliedstaaten auch nach Zahlung ei-

nes Teils der Auktionserlöse in den Fonds ausreichend Mittel verbleiben, die sie im Rahmen nationaler Maßnahmenpakete zur Bekämpfung der Energiearmut verwenden können (beispielsweise AK-Modell „Ökonus Plus“)¹.

Fazit

Die Änderungen am System des EU-Emissionshandels sind die größten Veränderungen am System, seit es 2003 konzipiert wurde. Sie können wesentliche Beiträge dazu leisten, dass die EU ihre Klimaziele bis 2030 erreicht. Diese Ziele bedeuten hohe und steigende Preisbelastungen für emissionsintensive Technologien. Der Übergang zu einer Industrie mit geringen Emissionen, zu einem dekarbonisierten Transportsystem und zu einer weitgehend CO₂-freien Energieverwendung in Haushalten erfordert zusätzlich zu den preislichen Treibern eine kluge Steuerung sowie zielgerichtete Ausgleichsmaßnahmen. Nur so können die vielfältigen sozialen Fragen, die mit der Dekarbonisierung verbunden sind, zukunftsweisend beantwortet werden.

Christoph Streissler, Referent in der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien, befasst sich mit Klimapolitik und den damit zusammenhängenden Fragen der Transformation der Wirtschaft.
christoph.streissler@akwien.at

¹ https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/steuergerechtigkeit/Presseunterlage_20210511_Oekosoziale_Steuern.pdf, abgerufen am 27.2.2023.



BESTELLEN!

Unter
<https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html>

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.

Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.