

EMISSIONSHANDEL

Neuer Rahmen für vierte Handelsperiode steht

Nach mehr als zweijährigen Verhandlungen haben sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament Anfang November auf eine Reform des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) geeinigt. Damit haben die beiden europäischen Institutionen das ETS als wichtigstes Klimaschutzinstrument für Europa bestätigt und unterstrichen, dass zusätzliche nationale Maßnahmen für den Bereich Kraftwerke und Industrie nicht benötigt werden.

Die Beschlüsse betreffen den vierten Handelszeitraum und damit die Jahre von 2021 bis 2030. Die Gesamtzahl der Zertifikate soll in diesem Zeitraum pro Jahr um 2,2 Prozent (bisher 1,74 Prozent) vermindert werden. Das entspricht einer Reduktion um jährlich 48 Millionen Zertifikate (1 Zertifikat = 1 t CO₂). Damit reduziert sich die Emissionsobergrenze von 1,8 Milliarden Zertifikaten im Jahre 2021 auf 1,3 Milliarden Zertifikate im Jahr 2030 oder um knapp 28 Prozent. Gegenüber 2005 wäre dies eine Reduktion um 43 Prozent. Ferner sollen aufgelaufene Zertifikats-Überschüsse beschleunigt abgebaut werden. Hierzu wird die bereits 2015 eingeführte Marktstabilitätsreserve (MSR) ausgeweitet. Ab 2019 wird jährlich ein Viertel der Überschüsse aus dem Markt genommen, ab 2023 dürfen darüber hinaus nur so viele Zertifikate in der Reserve verbleiben, wie im jeweiligen Jahr versteigert wurden. Alle anderen Zertifikate werden gelöscht. Im Ergebnis sorgen diese Maßnahmen dafür, dass voraussichtlich

schon ab 2021 eine deutliche Verknappung der zur Verfügung stehenden Zertifikate eintreten wird und die Zertifikatspreise deutlich ansteigen werden. Die Regelungen für die Begrenzung des Carbon-Leakage-Risikos für besonders energieintensive Unternehmen wurden gestärkt. 400 Millionen Zertifikate werden künftig zudem in einen Innovationsfond eingestellt, weitere 310 Millionen Zertifikate in einen Modernisierungsfond. Außerdem dürfen „ärmere Mitgliedstaaten“, deren Bruttonominalprodukt unter 30 Prozent des EU-Durchschnitts liegt, bis zu 60 Prozent ihrer Auktionsmenge kostenlos für die Energiesektoren bereitstellen. Im Falle von zusätzlichen nationalen Klimaschutzmaßnahmen dürfen Mitgliedstaaten zudem künftig freiwillig Zertifikate aus ihrem Auktionsanteil löschen. Dies würde gelten, wenn Länder aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen in ihrem Energiesektor Kraftwerke, die bisher Zertifikate erwerben mussten, durch eine gesetzliche Regelung stilllegen würden.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sieht durch die Vielzahl der Eingriffe die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gefährdet. Das gelte umso mehr, wenn die Diskussion über zusätzliche nationale Maßnahmen anhalte. Der DEBRIV kritisierte die neu eingeführte freiwillige nationale Löschung von Zertifikaten als Verstoß gegen den europäischen Gedanken des Emissionshandelssystems.

LCP BREF

Kohlenindustrie klagt gegen Beschluss der EU-Kommission

Der Verband der europäischen Kohlenindustrie EURACOAL, der DEBRIV sowie die Braunkohlenunternehmen LEAG und MIBRAG und der kommunale Energieversorger Eins Energie aus Chemnitz haben gegen den Beschluss der EU-Kommission zu den LCP BVT-Schlussfolgerungen vom 31.07.2017 Klage erhoben. Ziel der Kläger ist es, den Beschluss der EU-Kommission im Hinblick auf die Emissionsbandbreiten für Quecksilber und Stickoxide für nichtig erklären zu lassen. Sie wollen durchsetzen, dass angemessene Emissionsbandbreiten festgelegt werden. Die Kläger halten es für unverzichtbar, dass bei Aufstellung der BVT-Schlussfolgerungen der geltende rechtliche Rahmen für diesen Prozess - insbesondere mit Blick auf die Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit der Umsetzung - strikt beachtet wird. Nach Ansicht der Kläger

ist dies im abgeschlossenen Verfahren nicht erfolgt (vgl. I+M 4/2017). Bei der Festlegung der Emissionsbandbreiten für Quecksilber und Stickoxide war die Datengrundlage fehlerhaft und unvollständig, Messunsicherheiten wurden nur mangelhaft berücksichtigt, Belege für die Erreichbarkeit des unteren Endes der Emissionsbandbreiten wurden nicht vorgelegt.

EURACOAL und DEBRIV sind der Auffassung, dass die Ableitung der Bandbreiten für bestehende Kohlenkraftwerke für Stickoxide (NO_x) und Quecksilber (Hg) nicht dem Stand der Technik entsprechen. Da die Vorgaben technisch und wirtschaftlich nicht umsetzbar sind, ist mit einer großen Zahl behördlicher Verfahren zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu rechnen, was mit erheblichen Betriebs- und

Planungsrisiken verbunden wäre. Bei den Stickoxiden müsste der obere Bandbreitenwert korrekterweise 190 Milligramm je Normkubikmeter Rauchgas (mg/Nm^3) betragen und nicht, wie jetzt beschlossen, bei $175 \text{ mg}/\text{Nm}^3$. Dies entspricht auch der Auffassung der Bundesregierung. Das LCP BREF enthält zudem fehlerhaft abgeleitete Emissionsbandbreiten für Quecksilber. So wird nicht zwischen Staub- und Wirbelschichtfeuerungen differenziert, obwohl beide Techniken unterschiedliche Rauchgasreinigungstechniken verwenden. Es wurden Referenzanlagen aus den USA herangezogen, die noch gar nicht in Betrieb sind. Ferner wurden falsch umgerechnete Grenzwerte aus den USA verwendet sowie nicht belastbare Einzelmessergebnisse aus Europa in die Ableitung einbezogen.

Bei der Verabschiedung der LCP BVT-Schlussfolgerungen im Artikel 75-Ausschuss am 28.04.2017 wurden zudem nach Ansicht der Kläger wichtige Formvorschriften der EU-Verträge verletzt. Zur entscheidenden Sitzung wurden wesentliche Änderungen an der Beschlussvorlage vorgelegt, über die ohne Debatte und ohne angemessene Möglichkeiten zur Prüfung abgestimmt wurde.

Da die Klage keine aufschiebende Wirkung hat und ein Verfahren vor dem Europäischen Gericht mehrere Jahre dauern kann, ist davon auszugehen, dass die noch zu verabschiedenden neuen nationalen Grenzwerte ab August 2021 grundsätzlich eingehalten werden müssen.

Durch Intensivierung der Forschungsaktivitäten soll jetzt geklärt werden, ob zwischenzeitlich durch technische Maßnahmen zumindest die oberen Bandbreiten der neuen Grenzwerte eingehalten werden können. Im Übrigen besteht die Möglichkeit, dass Deutschland bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in nationales Recht bei Stickoxiden entsprechend dem Votum der Bundesregierung und der wissenschaftlichen Einschätzung des Umweltbundesamtes in einer abstrakt-generellen abweichenden Regelung für bestimmte Braunkohlenkraftwerke, für die eine Einhaltung des Regelgrenzwerts von $175 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ technisch und ökonomisch nicht darstellbar wäre, einen höheren Wert von $190 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ als NO_x -Grenzwert festlegt. Auch bei Quecksilber ist eine solche abstrakt-generelle abweichende Regelung denkbar.

TAGEBAU HAMBACH

Kölner Verwaltungsgericht lehnt Klage ab

Das Verwaltungsgericht Köln hat die Klage des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) gegen die Zulassung des 3. Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Hambach und des Hauptbetriebsplans abgewiesen. Das Urteil bestätigt die Rechtmäßigkeit des aktuellen Betriebsgeschehens und der behördlichen Zulassung des 3. Rahmenbetriebsplans. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hatte die energiewirtschaftliche Notwendigkeit des Tagebaus Hambach in seinen genehmigten Grenzen durch die Leitentscheidung vom 5. Juli 2016 bereits bestätigt. Fünf Prozent des gesamten deutschen Stroms beziehungsweise

fast 15 Prozent des Stroms in Nordrhein-Westfalen werden mit der Braunkohle aus dem Tagebau Hambach erzeugt. Der jetzt beklagten Zulassungsentscheidung zum Rahmenbetriebsplan ging ein dreijähriges gründliches Prüfverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und einer umfassenden Gesamtabwägung der betroffenen Belange voraus, in dem alle vorgetragenen Einwendungen geprüft und abgewogen wurden. Das Urteil schafft weitere Planungssicherheit. Der Tagebaubetrieb kann und wird unverändert weiterlaufen. Die vorgesehenen Rodungen können somit zeitnah beginnen, erklärte das betroffene Bergbauunternehmen.

OSTDEUTSCHLAND

Tillich: Keine Deindustrialisierung

Ein Ausstieg aus der Braunkohle kann allenfalls langfristig erfolgen und nur sofern Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzverluste kompensiert werden, erklärte der scheidende sächsische Ministerpräsident, Stanislaw Tillich. Ein abruptes Ende verbiete sich „schon aus Respekt vor der Lebensleistung der Beschäftigten.“ Erst wenn es für sie nachhaltige Zukunftsperspektiven gebe, dürfe das Ende der Kohlennutzung beschlossen werden. Das wiedervereinigte Deutschland habe Jahrzehnte von der grundlastfähigen subventionsfreien Braunkohlenverstromung profitiert. Ostdeutschland habe zudem einen weit „überproportionalen Klimaschutzbeitrag“ erbracht. Die erzielte CO_2 -Reduktion, so Tillich, war für Ostdeutschland mit einem großen Verlust an Wertschöpfung und Arbeitsplätzen sowie der Abwanderung von Fachkräften verbunden. Eine zweite Deindustrialisierung sei für Ostdeutschland nicht verkraftbar.

STROMVERSORGUNG

Europäische Reserven schwinden

Deutschland kann sich nicht auf Stromimporte aus den Nachbarländern verlassen. Der Verband der europäischen Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) erwartet bereits 2020 für Frankreich, Polen und Norditalien Engpässe bei den Stromerzeugungskapazitäten, ab 2025 komme Belgien hinzu. In Frankreich hänge die Sicherheit der Stromversorgung stark von den Temperaturen und der Verfügbarkeit der Kernkraftwerke ab. Schon jetzt sei Frankreich wegen des hohen Anteils von Stromheizungen bei längeren Kälteperioden von Stromimporten abhängig. Im Sommer sei das Kühlwasser ein limitierender Faktor. Zudem plane das Land eine Reduzierung des Kernenergieanteils bis 2025 um etwa 10 Gigawatt (GW). In Belgien wird die Stilllegung der Kernkraftwerke bis 2025 (rund 4 GW) erwartet. Zu Engpässen oder zeitweiligen Importen könne es auch in Dänemark und in der Schweiz kommen.

GESETZGEBUNG

Ein Gesetz zum Kohlen-Ausstieg wäre verfassungswidrig

Kursierende Vorschläge für ein Gesetz zum Ausstieg aus der Kohlennutzung in Deutschland sind nicht mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen. Zu diesem Ergebnis kommt die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer. Eine von der Agora Energiewende in Auftrag gegebene Studie hatte versucht, die Rechtsprechung zum Atomausstieg auf die Kohle zu übertragen. Eine vollständige Untersagung der Nutzung wirtschaftlicher Einrichtungen kann nur mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie von Artikel 14 des Grundgesetzes in Einklang gebracht werden, wenn es sich um Hochrisikotechnologien handelt, von denen extreme Schadensfallrisiken und eine ungeklärte Folgenbewältigung ausgehen. Eine solche Technologie stellt die Kohlenverstromung nicht dar. Auch verbietet es sich, die Treibhausgasemissionen von Kohlenkraftwerken zur Legitimation eines gesetzlich angeordneten Kohlenausstiegs heranzuziehen. Würde eine Reduktion von Treibhausgasemissionen ein hinreichender Gemeinwohlgrund für die vollständige Entwertung bestehender Eigentumspositionen darstellen, so erhiel-

te der Gesetzgeber einen Freibrief zur Beschränkung nahezu jeden Eigentumsrechts, denn fast die gesamte Bandbreite menschlicher Aktivität führt zur Freisetzung von Treibhausgasen. Das verfassungsrechtliche Gewicht des Klimaschutzes wird zudem durch die Existenz des europäischen Emissionshandelssystems erheblich relativiert. Das Emissionshandelssystem stellt bereits eine effektive Begrenzung und Absenkung der CO₂-Emissionen in der Europäischen Union sicher. In jedem Fall müsste ein Kohlenausstieg zur Wahrung der Verfassungsmäßigkeit mit angemessenen Entschädigungsregelungen zugunsten der Kraftwerksbetreiber verbunden werden. Maßstab für die Bemessung der zu gewährenden Entschädigung kann hierbei, anders als behauptet, nicht die Amortisation der in die Kraftwerke geflossenen Investitionen sein. Eine Entschädigung muss sich vielmehr nach dem objektiven Wert des Anlageneigentums zum Zeitpunkt der Nutzungsuntersagung richten. Auch amortisiertes Eigentum ist verfassungsrechtlich geschütztes Eigentum, stellte die Kanzlei fest.

INSTITUT

Klimaschutz muss effizienter werden

Klimaschutz darf nicht primär als nationale Aufgabe wahrgenommen werden, meint der Leiter des Kompetenzfelds Umwelt, Energie, Infrastruktur am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln, Dr. Thilo Schaefer. „Wir versuchen, Klimaziele durch nationale Anstrengungen zu erreichen und verlieren dabei zu schnell aus dem Blick, dass CO₂-Einsparung ein globales Thema ist.“ International entsteht der Eindruck, die Deutschen machen sehr viel auf einmal und verlieren dabei die Kosten aus dem Blick: Sie fördern die erneuerbaren Energien, steigen aus der Atomenergie aus und tun das mit einem Instrumentarium, das die gesamtwirtschaftlichen Kosten unnötig hoch ausfallen lässt. „Das taugt nicht zum Vorbild,“ sagt Schaefer. Der europäischen Ebene sei beim Klimaschutz der Vorzug zu geben. Der Klimaschutz bei Kraftwerken und in der Industrie ist bereits auf europäischer Ebene geregelt. Das bedeute aber nicht, dass es nicht auch sinnvolle flankierende Instrumente auf nationaler Ebene gibt. Dazu zählen der Netzausbau und Anreize für die Bereitstellung von Speichern.

Der europäische Emissionshandel soll über das Preissignal einen positiven Beitrag zum Schutz des Klimas leisten. Ziel ist es, durch Investitionen den CO₂-Ausstoß und den Bedarf an Emissionszertifikaten zu senken. Das Preissignal korrespondiert mit der festgelegten Obergrenze. Diese wird in den nächsten Jahren stärker sinken als bisher. Zusätzlich wird die Zertifikatsmenge durch Instrumente wie die Marktstabilitätsreserve verknappt. Wünschenswert wäre, auch die Nicht-ETS-Sektoren europäisch zu regeln. Es spricht vieles dafür,

so Schaefer, den Verkehr ebenso wie die Raumwärme in das europäische Emissionshandelssystem aufzunehmen, denn das Hauptziel ist ebenso wie bei Kraftwerken und Industrie die Reduzierung des Treibhausgasausstoßes. Bei beiden Bereichen fehlt es bisher an effektiven Instrumenten.

Zurzeit leisten wir uns zwei komplette Erzeugungssysteme, eines auf konventioneller und das andere auf erneuerbarer Grundlage. Ohne ausreichende Speicherkapazitäten und flexible Nachfrage brauchen wir das nach wie vor. Vor allem die ungelöste Speicherfrage hindert uns daran, konventionelle Kapazitäten abzubauen. Oder wir müssen mit Stromimporten leben - aus Quellen, die wir hierzulande nicht wollen. Bislang reichen unsere CO₂-freien Erzeugungskapazitäten nicht aus, um den Primärenergieverbrauch aller Sektoren zu decken, beschreibt Schaefer die Situation.

Entscheidend ist, so der Kölner Energieexperte, dass sich die neue Bundesregierung darauf konzentriert, im bestehenden System die Weichen so zu stellen, „dass wir vom enormen Kostenblock runterkommen. Wir müssen anderen zeigen, dass Klimaschutz auch kosteneffizient funktionieren kann.“ Wichtig sei es deshalb, statt nationale Ziele mit zu viel Geld zu adressieren, die europäischen Instrumente zu stärken und internationales Vertrauen zurückzugewinnen.

Die Überlegungen und Vorschläge von Dr. Thilo Schaefer stehen als Download zur Verfügung unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/thilo-schaefer-herausforderungen-in-der-energie-und-klimapolitik-358890>