

## Antwort

### der Bundesregierung

#### auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Karsten Hilse und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/64 –

### Sektoren der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Dekarbonisierung der Wirtschaft und Gesellschaft zur Erreichung der Klimaschutzziele soll durch eine umfangreiche und umfassende Gesetzgebung erreicht werden, die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit auf den Weg gebracht wurde (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/das-aendert-sich-zum-februar-2019-1573384>, Punkt 2). Die Gesetzgebung bezieht sich hierbei auf Sektoren, die nach Ansicht der Fragesteller unzureichend transparent definiert und nicht eindeutig voneinander abgegrenzt wurden.

1. Welche Sektoren werden von der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, von dem Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG), von der Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), von der Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU), von dem Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) und von der Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) jeweils erfasst (bitte die Sektoren tabellarisch gegenüberstellen)?

Die Anfrage bezieht sich auf eine Vielzahl klimapolitischer Instrumente sowohl auf der EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene. Die differenzierte Ausgestaltung klimapolitischer Instrumente ist für eine effektive Dekarbonisierung Deutschlands und der EU notwendig. Der von der EU vorgegebene und auf nationaler Ebene umgesetzte Rahmen zeichnet ein kohärentes Bild, welches die Eigenschaften der unterschiedlichen Emissionskategorien berücksichtigt. Für

die Erläuterung der festgelegten Anwendungsbereiche der einzelnen Instrumente ist deshalb ein Überblick des klimapolitischen Rahmens in der Europäischen Union hilfreich. Die Geltungsbereiche haben unterschiedliche Grundlagen, welche durch die nachfolgende Antwort aufgegriffen und näher erläutert werden. Die Absätze verweisen dann auf die tabellarischen Definitionen der Geltungsbereiche in den jeweiligen Gesetzestexten.

<b>Angefragtes Dossier Europäische Ebene</b>	<b>Abkürzung</b>	<b>Verweis zur Definition des Geltungsbereichs</b>
Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilung oder Effort Sharing Regulation)	ESR	§ 2
Richtlinie 2003/87/EG (Europäisches Emissionshandelssystem)	EU ETS	§ 2 + Annex I
Vorschlag der EU-Kommission zur Schaffung eines CO <sub>2</sub> -Grenzausgleichsmechanismus	CBAM	§ 2 + Anlage 1

<b>Angefragtes Dossier Nationale Ebene</b>	<b>Abkürzung</b>	<b>Verweis zur Definition des Geltungsbereichs</b>
Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz	TEHG	§ 2 + Anlage 1
Brennstoffemissionshandelsgesetz	BEHG	§ 2 + Anlage 1
BEHG – Carbon-Leakage Verordnung	BEHG-CV	Tabelle 1 in Anlage

EU-Ebene: Aufteilung des Klima-Gesamtziels auf ESR und EU ETS

Auf EU-Level wird für die klimapolitische Zielerreichung zunächst eine Zerteilung der Verantwortung für die Emissionsreduktion angenommen. Emissionen aus Anlagen der Energiewandlung und der Industrie sind grundsätzlich vom europäischen Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System, EU ETS) abgedeckt. Die übrigen Emissionen in Europa, hauptsächlich aus Gebäuden, dem Transport, der Landwirtschaft und der Abfallwirtschaft, werden durch die EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation, ESR) adressiert.

Die Anwendungsbereiche beider Systeme sind überschneidungsfrei angelegt. Die ESR deckt damit alle EU-Emissionen ab, die nicht im EU ETS erfasst sind. Sie verteilt die Emissionsreduktionsverantwortung in den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Bereichen (sog. „Non-ETS-Sektoren“) auf alle Mitgliedstaaten, indem sie nationale Ziele für diese festlegt. Die EU-Klimaschutzverordnung ist daher als komplementäres System zu dem EU ETS zu verstehen. Beide Systeme zusammen erfassen die gesamten Treibhausgasemissionen der EU.

Das EU ETS setzt ein jährliches Cap (Maximalwert) auf die Gesamtemissionen aus der Stromerzeugung und der größeren Industrie. Das Cap definiert die Menge an Zertifikaten, die für eine Handelsperiode ausgegeben werden. Diese werden von den Teilnehmern des EU ETS am Markt gehandelt. So soll ein möglichst effizienter Emissionsreduktionspfad für die abgedeckten Sektoren gestaltet werden. Das EU ETS erfasst die Treibhausgasemissionen auf der Ebene der individuell einbezogenen Anlagen, um eine möglichst genaue Erfassung und Validierung der entstehenden Emissionen zu gewährleisten. Im EU ETS werden Anlagen aus unterschiedlichen Sektoren erfasst. Der Anwendungsbereich des EU ETS wird folglich nicht in Form von Sektoren, sondern

als eine Liste an Tätigkeiten definiert. Annex I der Richtlinie 2003/87/EG führt diese einbezogenen Tätigkeiten auf.

#### EU-Ebene: Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage

In vielen der in den EU-Emissionshandel einbezogenen Anlagen werden Produkte hergestellt, die global gehandelt werden und im starken internationalen Wettbewerb stehen. Eine ambitionierte Klimapolitik der EU kann in diesen Fällen Anreize für betroffene Unternehmen schaffen, in Länder mit geringeren Klimaambitionen auszuweichen, sofern im Rahmen des EU-ETS keine Maßnahmen zum Schutz vor diesem sog. „Carbon-Leakge-Risiko“ vorgesehen werden. Dies würde nicht nur die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland schwächen, sondern ggf. auch zu höheren globalen Emissionen führen, da Anlagen im Ausland teilweise emissionsintensiver produzieren als Anlagen in der EU.

Die Ausgestaltung des EU-ETS trägt diesem Risiko Rechnung. Zuletzt legte die EU Kommission im Delegierten Beschluss C(2019)930 eine neue Liste von Sektoren und Subsektoren vor, denen anhand von quantitativen und qualitativen Kriterien ein Carbon Leakage-Risiko bescheinigt wurde. Anlagen in diesen Sektoren erhalten derzeit effizienzabhängig auf Basis von EU-weit einheitlichen Regeln eine kostenlose Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten.

Die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten dämpft das Preissignal des EU ETS für Anlagen in diesen Sektoren ab, womit Anreize zur Dekarbonisierung industrieller Prozesse gemindert werden. Darüber hinaus sinkt die Emissionsobergrenze des EU ETS kontinuierlich, womit auch die freie Allokation von Emissionszertifikaten bald nicht mehr ausreichen wird, um einen angemessenen Schutz vor Carbon Leakage sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund, und um in Drittstaaten sowie bei Unternehmen aus Drittstaaten Anreize zur Emissionsreduzierung zu setzen, hat die Europäische Kommission mit dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (engl. Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) im Juli 2021 als Teil des „Fit for 55“-Pakets einen neuen Vorschlag zum Schutz vor Carbon Leakage vorgelegt. Nach einer Einführungsphase (2023 bis 2025) soll dieser Mechanismus für einzelne Industriebranchen mit homogener Produktstruktur die kostenlosen Zuteilungen von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten bis zum Jahr 2035 schrittweise ablösen. Dem Mechanismus liegt die Idee zugrunde, dass beim Import CO<sub>2</sub>-intensiver Produkte in die EU aus Regionen mit weniger ambitionierter CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine Ausgleichszahlung anfällt, die sich am aktuellen CO<sub>2</sub>-Zertifikatepreis im EU ETS orientiert.

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission soll der CBAM die Stromerzeugung und darüber hinaus insbesondere Grundstoffe aus der Stahlerzeugung, der Aluminiumerzeugung, der Zementherstellung und der Düngerherstellung beinhalten. Eine detaillierte Liste mit betroffenen Produkten ist Annex I des Kommissions-Vorschlags COM (2021) 564 zu entnehmen.

#### Nationale Ebene: Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie durch das TEHG und nationaler Brennstoffemissionshandel (BEHG)

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) stellt in Deutschland den rechtlichen Rahmen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen im EU ETS sicher, indem es die europäischen Vorgaben eins-zu-eins umsetzt. Daher sind der Anwendungsbereich der EU-ETS-Richtlinie und des TEHG deckungsgleich.

Mit dem Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG) wird eine Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen eingeführt, die nicht dem EU ETS unterliegen. Das BEHG gibt vor, dass das Inverkehrbringen von Brennstoffen ab dem Jahr 2021 von einem Emissionshandelssystem abgedeckt wird. Die entsprechenden Verantwortlichen müssen für die Emissionen der in Verkehr gebrachten Brennstoffe Zertifikate erwerben und abgeben. Ähnlich wie im EU ETS besteht auch im Rahmen des nationalen Brennstoffemissionshandels wegen der über die Brennstoffpreise weitergegebenen CO<sub>2</sub>-Preise ein Carbon-Leakage-Risiko für die in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehenden Industriebranchen. Die betroffenen Unternehmen erhalten für einen Teil der zusätzlichen Kostenbelastung eine nachträgliche Kompensation auf der Grundlage der Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BECV). Die Verordnung umfasst alle Sektoren und Teilsektoren, die auch im EU ETS als Carbon Leakage-gefährdete Sektoren gelten (vgl. Anlage der BECV). Um auch den innereuropäischen Wettbewerb zu berücksichtigen, kann die Liste der Carbon-Leakage-Sektoren in einem nachträglichen Anerkennungsverfahren erweitert werden.