AK EUROPA

Positionspapier
Oktober 2026
Grüner Deal



COM(2026) 616

Änderungen am EU-ETS

Zusammenfassung

Das Wichtigste in Kürze

- Die AK setzt sich für eine innovative, an den Bedürfnissen der Gesellschaft ausgerichtete Industrieproduktion mit guten Arbeitsplätzen in der EU ein. Sie ist überzeugt, dass dieses Ziel mit der Klimaneutralität der EU bis 2050 vereinbar ist.

- Das ETS-Preissignal ist wichtig, doch es genügt nicht, um eine weitreichende Transformation der Industrie in der notwendigen Geschwindigkeit auszulösen. Es muss durch aktive Gestaltung durch den Staat ergänzt werden. Dem Staat (einschließlich der EU) kommt nämlich eine zentrale Rolle bei der Planung und Koordinierung, der Finanzierung, der Errichtung und der Regulierung der Infrastruktur für die Transformation zu (vor allem Übertragungsnetze für Strom und Wasserstoff sowie für Anlagen zum Transport und zur Speicherung von CO2).

- Die Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate sollen nach Ansicht der AK in erster Linie für die Finanzierung dieser übergeordneten Infrastrukturen eingesetzt werden. Denn diese ist eine zentrale Voraussetzung für die Dekarbonisierung der Unternehmen.

- Die Verringerung des linearen Reduktionsfaktors bedeutet eine Ausweitung der Menge an Zertifikaten für die Industrie um etwa 2,8 Milliarden Zertifikate. Es besteht die Gefahr, dass die Industrie dennoch ihre Emissionen nicht rasch genug reduziert. Zudem bedeutet diese Verringerung der Anforderungen an die Unternehmen im EU-ETS entsprechend höhere Anforderungen an die Emissionsreduktionen im Non-ETS-Sektor. Damit ergibt sich eine dramatische Verschiebung der Reduktionslasten vom ETS- zum Non-ETS-Sektor.

- Gratiszertifikate sind als Instrument zum Schutz vor Carbon Leakage (Unternehmensverlagerungen wegen der höheren CO2-Kosten in der EU) weder zielsicher noch effizient. Deutlich zielgerichteter ist der Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Zum Schutz der exportierenden EU-Industrie sollte dieser um einen Export-CBAM ergänzt werden.

- Die Vergabe von Gratiszertifikaten soll in Zukunft an die Vorlage und Umsetzung von Investitionsplänen geknüpft werden. Die AK unterstützt diese Bedingung. Zusätzlich sollten die Gratiszertifikate an weitere Bedingungen geknüpft werden, etwa an Standort- und Beschäftigungsgarantien, Qualifikationspläne für die Beschäftigten sowie Beschränkungen von Gewinnausschüttungen.

- Die Einbeziehung bestimmter Teile der internationalen Luftfahrt in das EU-ETS ist ein Schritt zur gerechteren Erfassung von THG-Emissionen und wird von der AK begrüßt.

- Die Einbeziehung der Müllverbrennung in das EU-ETS wird von der AK abgelehnt, da die Müllverbrennung eine wesentliche Rolle bei der Verringerung von Schadstofffrachten sowie bei der Strom- und Fernwärmeversorgung spielt und das CO2-Preissignal in ihrem Fall in die falsche Richtung wirkt.

- Staatliche Beihilfen für emissionsreduzierende Maßnahmen an ETS-Anlagen haben bei einer EU-weiten Betrachtung nur dann eine emissionsmindernde Wirkung, wenn die entsprechende Menge an Zertifikaten gelöscht wird. Denn anderenfalls werden die Zertifikate, die nach einer solchen Maßnahme von einem Unternehmen nicht mehr benötigt werden, von anderen Unternehmen am Markt erworben und zur Abdeckung ihrer Emissionen genutzt (sog. Wasserbetteffekt). Aus Sicht der AK ist es nötig, dieses Problem EU-einheitlich zu lösen.

- Die AK hat immer wieder gefordert, den Schutz der elektrizitätsintensiven Industrie vor „indirektem" Carbon Leakage EU-weit einheitlich zu regeln, um einen Beihilfenwettlauf der Mitgliedstaaten zu unterbinden. Die Überarbeitung des EU-ETS sollte dazu genutzt werden, dies zu vereinheitlichen.

Die Position der AK

1. Zum Inhalt des Entwurfs

Die EU hat sich mit dem Klimagesetz zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 verpflichtet. Der EU-Emissionshandel (EU-ETS) ist dabei eine wesentliche Säule. Nach dem derzeit geltenden Recht sollen die Emissionen der ETS-Anlagen bis 2040 auf null gesenkt werden. Die restlichen Emissionen – vor allem aus dem Verkehr, der Landwirtschaft und der Raumwärme – sollen dann bis 2050 netto null erreichen.

In der letzten Zeit ist immer deutlicher geworden, dass manche Industrieunternehmen Schwierigkeiten haben, ihre Emissionen an Treibhausgasen (THG) zu verringern. Um diesen Betrieben entgegenzukommen, schlägt die Kommission eine weitreichende Überarbeitung des EU-ETS vor. Die Schritte, um welche die Emissionsgrenze jedes Jahr verringert wird, sollen viel kleiner sein als bisher geplant. Damit sind bis 2050 für die ETS-Anlagen neue Zertifikate verfügbar. Dies bedeutet eine massive Verlagerung der Reduktionsnotwendigkeiten vom ETS- zum Non-ETS-Bereich (sogenannter Effort-Sharing-Bereich), wenn das Ziel der Klimaneutralität 2050 gewahrt werden soll.

Der Vorschlag umfasst eine Reihe weiterer Bestimmungen, etwa zur Verlängerung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten, zu Investitionsplänen, die Unternehmen vorlegen müssen, wenn sie Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen wollen, zur Stabilisierung des Zertifikatspreises (Marktstabilitätsreserve), zur Einbeziehung bestimmter Teile des internationalen Flugverkehrs, zur Einbeziehung der Müllverbrennung in das EU-ETS, zur Anerkennung internationaler Gutschriften und einige mehr. Die vorgeschlagene Ausweitung der Gesamtmenge an Zertifikaten durch die Verringerung des Linearen Reduktionsfaktors (LRF) ist nach Einschätzung der AK freilich die weitreichendste Änderung und hat tiefgreifende Auswirkungen auf das System des EU-Emissionshandels.

2. Änderungsvorschläge

Einige der Forderungen der AK können durch Änderungen am Vorschlag der Kommission umgesetzt werden:

- Die Vergabe von Gratiszertifikaten soll neben den Investitionsplänen an weitere Bedingungen (Standort- und Beschäftigungsgarantien, Qualifikationspläne für die Beschäftigten, Beschränkung von Gewinnausschüttungen) geknüpft werden (neuer Artikel 10a Absatz 3b).
- Die Mitgliedstaaten sollen die Auktionserlöse vor allem für die Finanzierung der notwendigen Infrastruktur für die Transformation verwenden (Übertragungsnetze für Strom und Wasserstoff sowie Anlagen zum Transport und zur Speicherung von CO2) (Artikel 10 Absatz 3).
- Internationale Gutschriften sollen nicht zur Abdeckung von Emissionen des EU-ETS verwendet werden; der neue Artikel 9b soll gestrichen werden.
- Die Verbrennung von Siedlungsabfällen soll nicht in das EU-ETS aufgenommen werden. (vor allem Streichung der neuen Artikel 12a, 12b).
- Der Schutz vor indirektem Carbon Leakage soll EU-einheitlich erfolgen, um einen schädlichen Beihilfenwettlauf zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern. Daher soll in Artikel 10a Absatz 6 eine EU-einheitliche, verpflichtende Regelung getroffen werden.

Manche Themen erfordern eine detailliertere Diskussion sowie eine Bewertung im Zusammenhang mit den anderen Änderungen:

- Aus Sicht der AK ist eine Balance zwischen dem Reduktionspfad im ETS-Bereich und dem Non-ETS-Bereich nötig. Die massive Verlagerung der Reduktionslast vom ETS-Sektor auf den Non-ETS-Sektor kann zu gravierenden sozialen Verwerfungen führen.
- Falls eine Streichung der Verbrennung von Siedlungsabfällen aus dem EU-ETS nicht gelingt, sollte deren Aufnahme an die Bedingung geknüpft werden, dass in allen Mitgliedstaaten die EU-Deponierichtlinie umgesetzt ist und angewendet wird, um eine unzulässige Deponierung von Siedlungsabfällen zu verhindern.

Darüber hinaus erachtet die AK Änderungen am EU-ETS für erforderlich, für die es jedoch im vorliegenden Vorschlag keine Ansatzpunkte gibt:

- Vermeidung des „Wasserbetteffekts" bei Investitionsförderungen an ETS-Anlagen: Wenn staatliche Beihilfen für Investitionen gewährt werden, die Emissionen

aus ETS-Anlagen verringern, so ist es für deren Wirksamkeit notwendig, die entsprechende Menge an Zertifikaten vom Markt zu nehmen und zu löschen, damit es gesamthaft zu einer Emissionsreduktion kommt.

- Die Kommission hat keinen Vorschlag in Hinblick auf eine Erstattung der CO2-Kosten für Unternehmen gemacht, die emissionsintensive, in der EU hergestellte Waren exportieren („Export-CBAM"). Eine solche fehlt zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die exportierende Industrie.

3. Leitlinien zur Transformation der Industrie

Die AK unterstützt das Ziel der EU-weiten Klimaneutralität bis 2050. Es stellt den gerechten Beitrag der EU zu einer weltweiten Reduktion der Emission von Treibhausgasen (THG) im Sinn der Klimarahmenkonvention und des Abkommens von Paris dar. Die AK ist überzeugt, dass dieses Ziel mit dem Weiterbestehen einer starken, innovativen Industrie in der EU und in Österreich vereinbar ist, die qualitativ und quantitativ gute Arbeitsplätze schafft und deren Produktion an den Bedürfnissen der Gesellschaft ausgerichtet ist. Ein Abwandern der Industrie in Drittstaaten ist keine Option, weil es weder klimapolitisch noch wirtschaftspolitisch wünschenswert ist. Industrielle Produktion in der EU ist mit der Klimaneutralität vereinbar, erfordert aber eine weitgehende Transformation vieler Produktionsprozesse, vor allem im Bereich der Grundstoffindustrie.

Das EU-ETS hatte einen wichtigen Anteil daran, dass die Treibhausgasemissionen der Stromerzeugung in der EU in den letzten zwanzig Jahren deutlich zurückgegangen sind. Demgegenüber haben sich die Emissionen der produzierenden Industrie in der EU kaum verändert. Daran zeigt sich, dass die Erwartung der Knappheit der Zertifikate allein kein ausreichender Anreiz ist, damit Industrieunternehmen die langfristig notwendigen Investitionen zur Dekarbonisierung tätigen.

Klarheit in Hinblick auf die klima- und energiepolitischen Ziele ist eine Voraussetzung für ein stabiles, verlässliches Investitionsklima für die Transformation. Dafür ist eine mittel- und langfristig glaubwürdige, weitgehend vorhersehbare Entwicklung des CO2-Preises in der EU wichtig. Die öffentliche Hand kann diese Investitionen unterstützen, indem sie den Zugang der Unternehmen zu den Investitionsmitteln erleichtert. Zudem kann sie Schritte setzen, die das Risiko für Unternehmen senken, das durch eine zu hohe Volatilität des CO2-Preises entsteht.

Neben den Investitionen der einzelnen Unternehmen benötigt die industrielle Transformation aber auch Infrastrukturen, deren Errichtung eine übergeordnete Koordination erfordert. In erster Linie geht es dabei um Übertragungsnetze für Strom und Wasserstoff sowie um Anlagen zum Transport und zur Speicherung von CO2. Bei der Planung und Koordinierung, der Finanzierung, der Errichtung und der Regulierung dieser Infrastrukturen kommt dem Staat eine zentrale Rolle zu. Dies ist auch deswegen nötig, weil nur eine klare Planung und Koordination durch den Staat gewährleistet, dass die Infrastruktur in der erforderlichen kurzen Zeit errichtet wird.

Schließlich erfordert eine Transformation der europäischen Industrie hin zu einer innovativen und dekarbonisierten Produktion auch Instrumente, welche die Unternehmen in der EU verlässlich und zielgerichtet vor Carbon Leakage (Verlagerung der Produktion in Drittstaaten wegen des höheren CO2-Preises in der EU) schützen.

Der vorliegende Entwurf wird mehreren dieser Voraussetzungen nicht gerecht. Die Ausweitung der Menge an Zertifikaten für den ETS-Sektor um etwa 2,8 Milliarden Tonnen bedeutet, dass der CO2-Preis deutlich niedriger sein wird als gemäß dem derzeit vorgesehenen Reduktionspfad. Damit wird die Glaubwürdigkeit des Reduktionspfades untergraben, Investitionen in die Transformation werden weniger wirtschaftlich. Die Schwächung des Preissignals des EU-ETS schadet auch denjenigen Unternehmen, die im Vertrauen auf die Reduktionsziele der EU bereits investiert haben; sie nützt denen, die bislang untätig waren.

Die damit einhergehende Verlagerung der Reduktionsnotwendigkeit auf den Non-ETS-Bereich bedeutet, dass die privaten Haushalte einen viel größeren Anteil der Reduktionen erfüllen müssen. Dies kann bei Haushalten mit niedrigen Einkommen zu massiven Kostenbelastungen und entsprechenden sozialen Verwerfungen führen. Auch aus diesem Grund sieht die AK die Verlagerung der Reduktionsverpflichtungen von den Unternehmen auf die privaten Haushalte als ein massives soziales Problem in der mittleren Zukunft.

4. Zu den Vorschlägen im Einzelnen

4.1. Abschwächung des linearen Reduktionsfaktors

Gemäß dem geltenden Recht sind ab etwa 2040 keine Zertifikate für stationäre Anlagen mehr verfügbar. Demgegenüber sollen nach dem vorliegenden Vorschlag die jährlichen Reduktionen deutlich geringer ausfallen, so dass 2040 noch über 300 Millionen Tonnen Zertifikate ausgegeben werden. Der Punkt, an dem keine neuen Zertifikate mehr ausgegeben werden, wird erst etwa im Jahr 2048 erreicht. In Folge des Vor-

schlags steigt das Emissionsbudget des ETS-Sektors um etwa 2,8 Milliarden Zertifikate, kumuliert über die Jahre 2030 bis 2050.

Mit diesem Vorschlag wird die kumulierte Menge an Zertifikaten im EU-ETS also deutlich ausgeweitet. Da das gesamte Emissionsbudget, das bis zur Erreichung des Klimaziels 2040 und der Klimaneutralität 2050 zur Verfügung steht, aber unverändert bleibt, muss im Gegenzug der Non-ETS-Sektor entsprechend mehr Emissionen reduzieren.

Gemäß einer Schätzung der Kommission beträgt das Emissionsbudget, das der EU im Zeitraum 2030 bis 2050 zur Verfügung steht, netto etwa 16 Milliarden Tonnen (16 Gt CO2 eq; siehe SWD(2024) 63 final, Teil 5, Seite 10). Die 2,8 Milliarden Tonnen, die der ETS-Sektor gemäß dem Vorschlag zusätzlich emittieren kann, müssen im Non-ETS-Sektor eingespart werden. Diese Verlagerung der Verantwortung für etwa ein Sechstel des Emissionsbudgets sieht die AK als äußerst problematisch an. Dass den privaten Haushalten mit dem vorliegenden Vorschlag eine viel größere Last bei der Emissionsreduktion aufgebürdet wird, kann bei Haushalten mit niedrigen Einkommen zu massiven Kostenbelastungen und entsprechenden sozialen Verwerfungen führen.

Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass die Kommission einen gesonderten Vorschlag vorgelegt hat, gemäß dem die bisherige Bestimmung gestrichen wird, dass Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve gelöscht werden, wenn deren Volumen 400 Millionen Tonnen übersteigt. Auch diese Änderung zieht höhere Emissionen des EU-ETS-Sektors nach sich, die durch stärkere Reduktionen im Non-ETS-Bereich ausgeglichen werden müssen.

Wie oben ausgeführt, genügt das ETS-Preissignal allein nicht, um die Transformation in der Industrie auszulösen. Eine aktive Gestaltung durch den Staat ist erforderlich. Ohne klares Konzept, wie die Transformation gestaltet wird, ohne klare technologische Entscheidungen und ohne Diskussion darüber, was als gesellschaftlich wünschenswerte und dienliche Produktion angesehen wird, wird auch die im Entwurf vorgesehene Fristverlängerung für die Industrie nicht das gewünschte Ergebnis zeitigen, dass die Emissionen der Industrie vor 2050 netto null erreichen. Daher ist die Vorgabe eines Reduktionspfades notwendig, bei dem der Staat hinsichtlich Planung und Koordinierung eine zentrale Rolle übernimmt.

4.2. Verlängerung der Vergabe von Gratiszertifikaten

Gemäß dem geltenden Recht soll die Vergabe von Gratiszertifikaten als Schutz vor Carbon Leakage schrittweise durch den Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) ersetzt werden, sodass bis 2034 keine Gratiszertifikate mehr vergeben werden. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird dieser Überführungszeitraum ausgedehnt, so dass erst ab 2038 keine Gratiszertifikate mehr vergeben werden.

Gratiszertifikate sind für Unternehmen eine willkommene Subvention, da sie derzeit an keine Leistung seitens der Unternehmen gebunden sind. Sie verhindern auch nicht die Unternehmensverlagerung wegen der CO2-Kosten (sogenanntes Carbon Leakage, CL). Die AK teilt die Ansicht, dass der Grenzausgleichsmechanismus CBAM, den auch Österreich auf EU-Ebene mitgetragen hat, stattdessen die viel wirksamere und zielgenauere Maßnahme ist. Dieser Mechanismus stellt sicher, dass Importe hinsichtlich der CO2-Kosten den in der EU erzeugten Waren gleichgestellt sind.

Die AK sieht es kritisch, dass mit dem vorliegenden Vorschlag die Vergabe von Gratiszertifikaten verlängert wird und die volle Anwendung eines wirksamen und zielgerichteten CBAM weiter hinausgezögert wird. Sie begrüßt aber, dass mit dem vorliegenden Vorschlag erstmals Bedingungen an die Vergabe von Gratiszertifikaten geknüpft werden, nämlich die Vorlage von Investitionsplänen („Invest in EU decarbonisation plans“) und die Verwendung der Mittel für Maßnahmen zur Dekarbonisierung. Dabei soll es auch möglich sein, dass ein Teil der Gratiszertifikate zurückgehalten wird, wenn die Investitionen nicht durchgeführt wurden. Diese Vorgaben sollen gemäß dem Vorschlag 2031 wirksam werden.

Beihilfen der öffentlichen Hand – und um solche handelt es sich faktisch auch bei der Vergabe von Gratiszertifikaten – sind aus Sicht der AK an Bedingungen zu knüpfen, welche die Empfänger der Beihilfen zu Leistungen verpflichten, die für die Öffentlichkeit von Vorteil sind (Konditionalitäten). Die Forderung, dass Unternehmen einen Investitionsplan vorlegen müssen, ist davon nur ein Teil. Sie ist aus Sicht der AK um Anforderungen an Standort- und Beschäftigungsgarantien, um Qualifikationspläne für die Beschäftigten und um Beschränkungen von Gewinnausschüttungen zu ergänzen. Aus Sicht der AK kommt bei der Erarbeitung dieser Pläne den Belegschaftsvertreter:innen (Betriebsrät:innen) eine zentrale Rolle zu. Es muss sichergestellt werden, dass diese daher von Anfang an intensiv in die Erarbeitung der Pläne einbezogen werden.

Diese Konditionalitäten sind dort anzuwenden, wo Unternehmen Zuwendungen der öffentlichen Hand erhalten. Daher ist es aus Sicht der AK nicht gerechtfertigt, dass Unternehmen von diesen Konditi-

onalitäten – oder auch nur von der Anforderung, einen Investitionsplan zu erstellen – ausgenommen sind.

4.3. Verwendung der Versteigerungserlöse

Seit 2023 müssen Mitgliedstaaten die ETS-Einnahmen aus Versteigerungen für Klima- und Energiemaßnahmen verwenden, doch der Beitrag zur Dekarbonisierung der Industrie ist nach Angaben der Kommission unzureichend. Die Mittelverwendung soll nach dem vorliegenden Vorschlag auf spezifischere Projekte zur Dekarbonisierung ausgerichtet werden.

Es gibt sehr unterschiedliche Schätzungen für die gesamten Investitionserfordernisse für die Transformation, vor allem für den Zeithorizont 2050. In der Folgenabschätzung zum Vorschlag des 2040-Ziels nennt die Kommission den Richtwert, dass für die Transformation des Energiesystems 660 Milliarden € pro Jahr benötigt werden. Zunächst ist festzuhalten, dass die Versteigerungserlöse davon nur einen Bruchteil ausmachen (2025: ca 43 Milliarden €). Daher muss klar sein, dass die Auktionserlöse, auch wenn sie in vollem Umfang für die Finanzierung der Transformation genutzt werden, diese nicht finanzieren können.

Ausdrückliche Zielsetzungen in Bezug auf die Mittelverwendung sind unter der Voraussetzung sinnvoll, dass damit Investitionen ausgelöst werden, die nicht von einzelnen Unternehmen ohnehin getätigt würden. Daher sollten die Versteigerungserlöse primär zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte verwendet werden, die Voraussetzung für die erfolgreiche Transformation der Wirtschaft sind. Das sind vor allem Übertragungsnetze für Strom, Leitungen zum Transport von Wasserstoff für industrielle Verwendungen sowie Infrastruktur zum Transport und zur geologischen Speicherung von CO2. Eine notwendige rasche Realisierung dieser Projekte benötigt eine klare Planung durch die Mitgliedstaaten und eine effektive Kooperation der Mitgliedstaaten auf der zwischenstaatlichen Ebene.

Die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft kann nur gelingen, wenn sie sozial gerecht ausgestaltet wird. Daher müssen die ETS-Einnahmen neben Infrastrukturen auch gezielt für den sozial-ökologischen Wandel eingesetzt werden, beispielsweise für Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, den Erhalt und die Schaffung guter Arbeitsplätze, die Unterstützung betroffener Arbeitnehmer:innen und Regionen sowie Maßnahmen zur sozialen Abfederung der Transformation. Nur wenn Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit gleichermaßen berücksichtigt werden, kann die notwendige Dekarbonisierung dauerhaft gesellschaftliche Akzeptanz finden.
Nach Ansicht der AK sollen die Versteigerungserlöse nur unter Auflagen zur Unterstützung von Investitionen in der produzierenden Industrie in Form verlorener Zuschüsse verwendet werden. Zunächst spricht das Problem des „Wasserbetteffekts“ dagegen (siehe 4.7).

Darüber hinaus besteht bei einem ausreichenden Preissignal auch ohne Förderungen die Notwendigkeit, dass die produzierende Industrie die Investitionen durchführt. Schließlich gilt auch das Argument nicht, dass diese Mittel von der Industrie stammen und daher auch dort verwendet werden sollen. Der Großteil der Auktionserlöse stammt nämlich nicht von Industrieunternehmen, sondern von Energieunternehmen, die keine Gratiszertifikate erhalten. Unabhängig davon kann es aber sinnvoll sein, mit staatlichen Liquiditätsinstrumenten Unternehmen dabei zu unterstützen, diese Investitionen durchzuführen.

4.4. Anerkennung internationaler Gutschriften

Gemäß dem Vorschlag soll ein Teil der höheren Emissionen des ETS-Sektors dadurch „kompensiert“ werden, dass eine EU-Stelle internationale Gutschriften im Ausmaß von bis zu 260 Millionen Tonnen ankauft. Sie kann dafür die Erlöse der Versteigerung von 260 Millionen Zertifikaten verwenden. Die ETS-Unternehmen können diese Gutschriften nicht selbst zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nutzen, sondern der Mechanismus verringert das Ausmaß der notwendigen Reduktion in der EU insgesamt. Sollte die EU-Kommission im Rahmen einer vorgesehenen Analyse feststellen, dass die internationalen Gutschriften nicht in ausreichender Menge oder Qualität vorhanden sind, so wird der lineare Reduktionsfaktor (LRF) ab 2036 von den vorgesehenen 1,7 % auf 2,7 % erhöht.

Grundsätzlich hat die AK Vorbehalte gegenüber internationalen Gutschriften, da viele Untersuchungen zeigen, dass die Gutschriften häufig nicht halten, was sie in Hinblick auf die Höhe und die Dauerhaftigkeit der Treibhausgasreduktionen versprechen. Während das EU-Klimaziel 2030 nur durch Maßnahmen innerhalb der EU erreicht werden soll, wurde heuer beschlossen, dass für die Erreichung des EU-Klimaziels 2040 im Bereich außerhalb des EU-ETS auch internationale Gutschriften verwendet werden dürfen. Mit dem vorliegenden Vorschlag werden die Reduktionsanforderungen im EU-ETS zugunsten internationaler Gutschriften verringert. Positiv ist an diesem Vorschlag nur, dass die Unternehmen nicht selbst die Gutschriften erwerben, sondern eine staatliche Stelle.

4.5. Aufnahme bestimmter Teile des internationalen Flugverkehrs in das EU-ETS

Die Kommission schlägt vor, dass bestimmte internationale Flüge in das EU-ETS aufgenommen

werden. Bisher ist nur der Flugverkehr innerhalb der EU (einschließlich des EWR) sowie Flüge nach UK und in die Schweiz vom EU-ETS erfasst. In Zukunft benötigen alle Flüge, deren Zielflughafen maximal 5.000 km von Frankfurt entfernt liegt, ETS-Zertifikate für den Flugtreibstoff.

Die AK stimmt mit der Analyse der Kommission überein, dass CORSIA, das von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) propagierte System der Kompensation der CO2-Emissionen des internationalen Flugverkehrs, wenig wirksam ist und daher eine wirksamere Beschränkung der CO2-Emissionen des Flugverkehrs sinnvoll ist. Längerfristig ist eine Ausdehnung des EU-ETS auf alle internationalen Flüge, die von der EU abfliegen, anzustreben.

4.6. Aufnahme der Verbrennung von Siedlungsabfällen

Die Kommission schlägt vor, dass bis 2035 schrittweise die Müllverbrennung in das EU-ETS einbezogen werden soll. Das ist unter mehreren Gesichtspunkten abzulehnen: Die Müllverbrennung ist nicht mit der produzierenden Industrie vergleichbar, weil sie die CO2-Menge, die bei der Müllverbrennung entsteht, nicht selbst beeinflussen kann. Denn diese Menge hängt nur von der Zusammensetzung des Restmülls ab. Der Kohlenstoff fossilen Ursprungs, der im Müll enthalten ist – also im Wesentlichen der im Kunststoffanteil des Mülls gebundene Kohlenstoff – wird bei der Müllverbrennung in CO2 umgewandelt. Hier gibt es keine Effizienzsteigerung.

Stattdessen sollte das Problem der fossilen Kohlenstofffracht des Abfalls an der Quelle angegangen werden. Das könnte etwa durch ein System erfolgen, das ähnlich dem ETS II die Inverkehrsetzer von Kunststoffen fossilen Ursprungs verpflichtet, für die Emissionen, die bei dessen Verbrennung entstehen, CO2-Zertifikate abzugeben.

Darüber hinaus spielt die Müllverbrennung eine wichtige Rolle bei der Verringerung von Schadstofffrachten. Eine Erhöhung der Kosten der Müllverbrennung würde den Druck erhöhen, Abfälle nicht im Sinn einer nachhaltigen Abfallwirtschaft, etwa durch Deponierung, zu entsorgen. Dies würde einen dramatischen Rückschritt und eine Belastung kommender Generationen darstellen.

4.7. Beihilfen für emissionsreduzierende Maßnahmen an ETS-Anlagen

Gemäß dem EU-Beihilfenrecht gelten staatliche Beihilfen für Investitionen als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar, wenn sie „insgesamt eine Verringerung der Treibhausgasemissionen bewirken" (CISAF, RZ 141). Wenn staatliche Beihilfen für Investitionen gewährt werden, die Emissionen aus ETS-Anlagen verringern, so ist es für deren Wirksamkeit notwendig, die entsprechende Menge an Zertifikaten vom Markt zu nehmen und zu löschen, damit die geforderte Umweltwirkung eintritt. Da nämlich im Geltungsbereich des EU-ETS ausschließlich die Gesamtmenge an Zertifikaten das Emissionsniveau der EU bestimmt, würde die Beihilfe nur bewirken, dass die entsprechende Menge an Emissionen von einem anderen ETS-Teilnehmer emittiert wird. Sie wäre also in Hinblick auf die Gesamtemissionen wirkungslos.

Dieser Effekt wird in der Literatur als „Wasserbetteffekt" bezeichnet (zB Rosendahl 2019). Er kann nur verhindert werden, wenn die entsprechende Menge an Zertifikaten dauerhaft dem Markt entzogen (gelöscht) wird. Die Marktstabilitätsreserve verhindert diesen Effekt nicht, da sie zu langsam auf Änderungen der Menge der am Markt befindlichen Zertifikate reagiert. Die AK schlägt daher vor, dieses Problem EU-weit einheitlich zu lösen, indem Beihilfen für Investitionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen an ETS-Anlagen an die Bedingung geknüpft werden, dass die entsprechende Menge an Zertifikaten dauerhaft dem Markt entzogen (gelöscht) wird.

Als Menge an Zertifikaten, die gelöscht werden sollen, ist in diesem Zusammenhang die Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen anzusehen, die durch die Investition vermieden werden. Diese Menge ist durch einen Vergleich mit dem kontrafaktischen Szenario (Szenario ohne die entsprechende Beihilfe) zu ermitteln. Übersteigt die Lebensdauer der Anlage die laufende Handelsperiode bzw. den Zeitraum, in dem eine rechtlich verbindliche Obergrenze der Gesamtemissionen im EU ETS festgelegt ist, ist die Menge an vermiedenen Emissionen zumindest bis zum Ende dieses Zeitraums zu berücksichtigen.

4.8. Schutz vor indirektem Carbon Leakage (CO2-Kosten des Strompreises)

Die CO2-Kosten in der EU erhöhen in gewissem Ausmaß auch den Strompreis in der EU im Vergleich zu Drittstaaten. Für elektrizitätsintensive Unternehmen kann diese Kostenkomponente einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Drittstaaten darstellen. Daher lässt das EU-Beihilfenrecht einen Kostenausgleich für diese Unternehmen zu, überlässt die Entscheidung über dessen Einführung aber den Mitgliedstaaten.

Die AK spricht sich nicht grundsätzlich gegen eine derartige Kompensation der indirekten CO2-Kosten aus, hat aber wiederholt gefordert, dass diese EU-einheitlich erfolgt. Wie alle Subventionen an Unter-

nehmen hat auch diese einem klaren Ziel zu folgen, in diesem Fall der Verhinderung der Verlagerung von Unternehmen in Drittstaaten aus dem Grund der hohen CO2-Kosten in der Union (Carbon Leakage).

Eine solche Maßnahme muss auf diejenigen Unternehmen eingeschränkt werden, bei denen eine tatsächliche Gefahr der Unternehmensverlagerung besteht. Freilich ist eine Kostenkompensation der CO2-Kosten des Strompreises wenig zielgerichtet. Es wäre zu begrüßen, wenn auch in der elektrizitätsintensiven Industrie die Kompensation der indirekten CO2-Kosten durch ein Instrument ähnlich dem CBAM (Grenzausgleichsmechanismus im EU-ETS) ersetzt würde. Dies sollte jedenfalls EU-einheitlich erfolgen. Mit der vorliegenden Überarbeitung ergibt sich die Chance, die entsprechende Bestimmung in Art 10a Absatz 6 klarer zu fassen und eine einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu erreichen.

4.9. Export-CBAM

Derzeit besteht eine Asymmetrie bei Importen und Exporten in Hinblick auf die Angleichung der CO2-Kosten an das Niveau in anderen Wirtschaftsräumen. Auf Importe wird die CBAM-Abgabe erhoben; dadurch wird ein Preisvorteil bei der Produktion in Drittstaaten ohne CO2-Kosten gegenüber der Produktion in der EU mit CO2-Kosten egalisiert. Umgekehrt werden beim Export die CO2-Kosten nicht rückerstattet, so dass ein Kostennachteil für EU-Produkte auf dem Weltmarkt besteht. Die AK hat wiederholt festgestellt, dass eine Erstattung der CO2-Kosten für Exporte hier Abhilfe schaffen kann. Dies würde verhindern, dass Unternehmen, die in der EU produzieren und den Weltmarkt beliefern, bei CO2-intensiven Produkten einen Wettbewerbsnachteil haben.

Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Christoph Streissler
T +43 664 2111327
christoph.streissler@akwien.at

In Brüssel:

Florian Wukovitsch
T +32 (2) 230 62 54
florian.wukovitsch@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA
Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 4-10
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.