

09.05.08

Position der energieintensiven Industrien zum Vorschlag der EU-Kommission zur Ausgestaltung des Emissionsrechtehandels ab 2013

Am 23. Januar 2008 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten vorgelegt (KOM(2008) 16 endgültig). Gegenstand ist die Ausgestaltung des CO₂-Emissionsrechtehandels von 2013 bis 2020.

Der Richtlinienvorschlag sieht bei Einbeziehung weiterer Branchen und Treibhausgase grundlegende Verschärfungen gegenüber dem gegenwärtigen Emissionshandelsregime vor. Der Emissionshandelssektor soll mit einer Minderung von 21 Prozent bis 2020 gegenüber 2005 überproportional zur Minderung der klimarelevanten Emissionen beitragen und die Zuteilung von Emissionsrechten im Grundsatz auf eine Vollversteigerung umgestellt werden. Für die industrielle Produktion ist bei der Versteigerung lediglich eine Übergangsphase vorgesehen. Für von Produktionsverlagerungen und „carbon leakage“ bedrohte Industrien wird zudem eine – allerdings nicht weiter spezifizierte – Ausnahme bei der Versteigerung vage in Aussicht gestellt. Schließlich soll die Gesamtobergrenze für die Emissionen der teilnehmenden Industrieanlagen und Kraftwerke nicht mehr in nationalen Zuteilungsplänen, sondern EU-weit festgelegt werden.

Vorteil der Zentralisierung ist, dass Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes wegfallen. Allerdings führt dies – gerade für Volkswirtschaften mit starker industrieller Basis – zu einem weitgehenden Verlust des eigenen industrie- und strukturpolitischen Handlungsspielraumes. Vor diesem Hintergrund muss Deutschland seine nationalen Besonderheiten und Interessen als Industriestandort mit besonderem Nachdruck geltend machen und Änderungen einfordern. Ansonsten drohen dem Industriestandort Deutschland gravierende Wettbewerbsnachteile.

Die energieintensiven Industrien in Deutschland stellen sich ihrer Verantwortung zur Klimavorsorge und haben im Rahmen der CO₂-Selbstverpflichtung vorbildliche Erfolge bei der Minderung ihrer spezifischen CO₂-Emissionen und der Steigerung ihrer Energieeffizienz vorzuweisen. Sie treten für ein Emissionshandels-Regime ein, das die verfügbaren technischen und wirtschaftlichen Potenziale für CO₂-Emissionsminderungen adäquat berücksichtigt, Effizienzanreize setzt und attraktiv für den Beitritt der anderen wichtigen Regionen der Welt ist.

Umgekehrt muss unbedingt vermieden werden, dass der Emissionshandel die energieintensiven Industrien gegenüber Drittländern in einem Maße belastet, dass sie ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Dies wäre nicht nur mit massiven Beschäftigungsverlusten und einer Erosion der industriellen Wertschöpfungskette verbunden, sondern würde auch der Klimavorsorge nicht dienen. Die CO₂-Emissionen würden mit der Produktion lediglich zu absehbar schlechteren Umweltbedingungen und mit der Folge zusätzlicher transportbedingter Emissionen ins außereuropäische Ausland verlagert.

Die energieintensiven Industrien in Deutschland fordern daher:

1. Es muss verbindlich festgelegt werden, dass die energieintensiven Industrien auf Basis von Benchmarks dauerhaft eine kostenlose Zuteilung der Zertifikate ohne Auktionsanteil erhalten.

Der Richtlinienentwurf sieht bisher in Artikel 10a, Absatz 7 vor, dass die energieintensiven Industrien im Grundsatz der Versteigerung unterworfen werden sollen. Ab 2013 soll zunächst ein Anteil von 20 Prozent der Emissionsrechte versteigert werden. Dieser Anteil soll bis 2020 auf 100 Prozent angehoben werden. Die Belastung kann nach Artikel 10a, Absatz 8 für energieintensive Industrien, die einem signifikanten Risiko von Produktions- und CO₂-Verlagerungen ins außereuropäische Ausland ausgesetzt sind, abgemildert werden. Dies soll in Form einer erhöhten kostenlosen Zuteilung von „bis zu 100 Prozent“ geschehen. Welche Industrien davon betroffen sind, will die EU-Kommission nach Artikel 10a, Absatz 9 und Artikel 10b erst bis 2011 entscheiden und danach in dreijährigem Abstand überprüfen.

Eine Versteigerung von Emissionsrechten für die energieintensiven Industrien wird unweigerlich dazu führen, dass ihre Produktion in Deutschland und Europa gegenüber Drittländern nicht mehr überlebensfähig wäre. Sie würden in Deutschland im Jahr 2020 bei einem Zertifikatspreis von 35 Euro je Tonne CO₂ jährlich mit Mehrkosten von mehr als sieben Milliarden Euro belastet, die nicht über den Preis weitergegeben werden könnten: Anders als beispielsweise die Stromwirtschaft stehen die energieintensiven Industrien mit Regionen in Wettbewerb, die keinen vergleichbaren Anforderungen im internationalen Klimaregime unterworfen sind, etwa Schwellenländern wie China, Indien oder Brasilien.

Dabei ist eine Versteigerung von Emissionsrechten keinesfalls eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und Effizienz des Emissionsrechtshandels. Bei kostenloser Zuteilung auf der Basis von Benchmarks stellt sich ein ebenso effizientes Ergebnis ein. Entscheidend dafür ist das Instrument des Handels. Für die Allokationseffizienz ist der Modus der Anfangszuteilung aus ökonomischer Sicht irrelevant.

Obwohl die energieintensiven Industrien im internationalen Wettbewerb stehen, wird in der vorgeschlagenen Richtlinie offen gelassen, ob sie von der Versteigerung ausgenommen werden. Selbst wenn die EU-Kommission sich dafür entscheiden würde, könnte sie diese Entscheidung alle drei Jahre revidieren. Damit gäbe es keinerlei Planungs- und Investitionssicherheit. Das Ziel, durch eine Verlängerung der Handelsperiode auf acht Jahre die Planungssicherheit zu verbessern, würde ad absurdum geführt.

Ebenso unklar ist, in welchem Umfang betroffene Industrien eine kostenlose Zuteilung erhalten würden, da nur von einer kostenfreien Zuteilung von „bis zu“ 100 Prozent die Rede ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Zustandekommen eines internationalen Nachfolgeabkommens für das Kyoto-Protokoll keineswegs automatisch zu einer Versteigerung führen darf. Solange die energieintensiven Industrien in konkurrierenden Regionen nicht ähnlichen Reduktionsanstrengungen wie in der EU unterzogen sind, also einer Versteigerung von Emissionsrechten und ambitionierten Reduktionszielen, ist weiterhin eine kostenlose Zuteilung erforderlich.

Die energieintensiven Industrien fordern daher:

- *Bereits in der Emissionshandelsrichtlinie muss festgelegt werden, dass die energieintensiven Industriezweige von der Versteigerung ausgenommen werden.*
- *Diese Festlegung muss mindestens bis 2020 – in Abhängigkeit von einem internationalen Abkommen auch darüber hinaus – gelten und darf in der Zwischenzeit keiner Revision unterworfen werden.*
- *Der Umfang der kostenlosen Zuteilung darf nicht eingeschränkt sein („bis zu“), sondern muss 100 Prozent betragen.*
- *Von einer verbindlichen Ausnahme der energieintensiven Industrien kann nur dann abgesehen werden, wenn ein internationales Nachfolgeabkommen von Kyoto gleiche Wettbewerbsbedingungen für die industrielle Produktion weltweit gewährleistet.*

2. Bei der Zuteilung für die energieintensiven Industrien müssen die technologischen Minderungspotenziale berücksichtigt werden.

Die insgesamt für den Emissionshandelssektor vorgesehene Minderung der Treibhausgasemissionen um 21 Prozent gegenüber 2005 (Erwägungsgrund (12) sowie Artikel 9) ist äußerst ambitioniert. Gerade die energieintensiven Industrien verfügen aufgrund ihres hohen Anteils an prozessbedingten Emissionen und dem hohen Optimierungsgrad ihrer Prozesse kaum über Potenziale, mit denen eine derart weitreichende Minderung bis 2020 realisiert werden könnte. Hinzu kommt, dass die Vorleistungen, die speziell die deutsche Industrie zur Treibhausgasreduzierung erbracht hat, mit der Umstellung des Basisjahrs auf 2005 entwertet werden.

Vielmehr wären massive Belastungen durch den Kauf der Emissionsrechte zu erwarten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten gegenüber Drittländern – ebenso wie der Einstieg in die Versteigerung – empfindlich beeinträchtigen würden. In der ersten und zweiten Handelsperiode sind in Deutschland und den anderen EU-Staaten die unterschiedlichen Minderungspotenziale energieintensiver Industrien einerseits und der Stromversorger andererseits durch eine Differenzierung der Minderungsziele berücksichtigt worden. Die sachliche Begründung dafür hat auch nach 2012 nichts von ihrer Gültigkeit verloren. Da weitere verfahrenstechnische Optimierungen oftmals nicht darstellbar sind und prozessbedingte Emissionen nicht gesenkt werden können, werden die energieintensiven Industrien ihre Emissionen nicht ohne erhebliche Einschränkung der Produktion um 21 Prozent gegenüber 2005 reduzieren können.

Die energieintensiven Industrien treten für eine Zuteilung auf Basis von Benchmarks ein, die sich an den technischen Potenzialen orientieren. Dies ist ohne weitere Kürzungen möglich, wenn aus der Gesamtmenge an Zertifikaten zunächst die erforderlichen Rechte für eine freie Zuteilung ermittelt werden. Der Rest der Zertifikate steht dann für die Versteigerung zur Verfügung. Für die Stromversorger wäre diese Lösung neutral, da sie nach dem aktuellen Richtlinienvorschlag ohnehin alle Emissionsrechte kaufen müssen. Preiseffekte sind nicht zu erwarten, da das Verhältnis zwischen Gesamtbedarf und Gesamtbudget an Emissionsrechten unverändert bleibt. Auch die angestrebten Gesamtziele werden erreicht.

Die energieintensiven Industrien fordern daher:

- *Die Zuteilung für die Industrie muss auf Basis von Benchmarks erfolgen, die sich an den technischen Potenzialen orientieren.*

3. Die kostenlose Zuteilung muss sich auch auf die industrielle Eigenerzeugung von Strom und Wärme beziehen.

Die vorgeschlagene Richtlinie sieht in Artikel 10a, Absatz 1 und Absatz 6 vor, dass für die Stromerzeugung keine kostenlose Zuteilung erfolgt. Damit soll für die Stromversorger bereits von 2013 an eine vollständige Versteigerung der Emissionsrechte eingeführt werden. Nach dem Wortlaut der Richtlinie würde damit auch die ökologisch erwünschte Stromerzeugung aus KWK-Anlagen und Kuppelgasverwertung bestraft.

Die Forderungen der energieintensiven Industrien sind:

- *Die Stromerzeugung darf nicht der Versteigerung unterliegen, wenn sie auf Basis von KWK oder der Verwertung von Kuppelgasen erfolgt.*
- *Für Wärme zur Versorgung industrieller Prozesse ist eine kostenlose Zuteilung verbindlich vorzusehen.*

4. Die Strompreissteigerungen infolge des Emissionshandels müssen für energieintensive Industrien vermieden oder kompensiert werden.

Schon in den ersten beiden Handelsperioden sind die Strompreise als Folge des Emissionshandels massiv gestiegen. Mit der erneuten Verknappung des Emissionsrechte-Angebotes ab 2013 ist eine weitere Strompreissteigerung absehbar. Durch die Versteigerung wird dieser Effekt endgültig verfestigt.

Für die energieintensiven Industrien ist dies ein bedrohlicher Nachteil im internationalen Wettbewerb. Daher müssen die Strompreissteigerungen im Einklang mit Erwägungsgrund 19 des Richtlinienvorschlags für die energieintensiven Industrien nun endlich kompensiert werden.

Als Kompensation für die Strompreiseffekte des Emissionshandels käme eine zusätzliche kostenfreie Zuteilung von Emissionsrechten auf Basis von Benchmarks für den entsprechenden Stromverbrauch in Frage.

Alternativ wäre eine Rückverteilung der Einnahmen aus der Versteigerung an die energieintensiven Industrien entsprechend ihres jeweiligen Fremdstrombezugs denkbar.

Die energieintensiven Industrien fordern daher:

- *Die Strompreissteigerungen infolge des Emissionshandels müssen für energieintensive Unternehmen durch eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten auf Basis von Benchmarks für den Stromverbrauch oder durch eine Rückverteilung der Versteigerungseinnahmen entsprechend ihres Fremdstrombezugs kompensiert werden.*

5. Die Nutzung von JI/CDM-Projekten darf nicht eingeschränkt werden.

Der Richtlinienvorschlag schränkt in Artikel 11a die Nutzung der internationalen Projektmechanismen Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM) nach 2012 stark ein und koppelt die Anerkennung der Gutschriften aus Drittstaaten an den Abschluss eines internationalen Klimaabkommens. Dies ist für den Klimaschutz kontraproduktiv, da seine Wirksamkeit nicht davon abhängt, an welchem Ort und mit welcher Technologie Treibhausgasemissionen reduziert werden. JI und CDM fördern CO₂-arme Technologien über den europäischen Emissionsrechtehandel hinaus. Außerdem tragen sie dazu bei, dass die Treibhausgasemissionen weltweit dort verringert werden, wo es am kostengünstigsten ist. Davon profitieren auch die Teilnehmer am europäischen Emissionshandel. Zudem stellt die Nutzung von JI und CDM ein Sicherheitsventil dar, wenn sich die ambitionierten Reduktionsziele der Europäischen Union als unerfüllbar erweisen sollten.

Ohne die internationalen Projektmechanismen wird die EU nicht den Beweis führen können, dass Klimaschutz und Wirtschaftswachstum vereinbar sind. Denn wenn durch die europäische Klimapolitik die industrielle Basis erodiert, werden weder die USA noch die Schwellenländer einem internationalem Abkommen beitreten.

Die energieintensiven Industrien fordern daher:

- *Die Anrechnung von Gutschriften aus JI/CDM-Projekten sollte weder eingeschränkt, noch sollten die Anforderungen an ihre Anerkennung zu restriktiv festgelegt werden.*

6. Die de-minimis-Schwellen für nicht emissionshandelspflichtige Anlagen sollten auf 25.000 t CO₂ angehoben werden.

Durch die deutliche Ausweitung des Anwendungsbereichs und die breitere Auslegung des Begriffs der Feuerungsanlage werden viele kleine Verbrennungsanlagen erfasst, für die der administrative Aufwand des Emissionshandels in keinem Verhältnis zu den erzielbaren CO₂-Minderungen steht. Die Schwellenwerte für Kleinfeuerungsanlagen in Artikel 27 (25 MW Feuerungswärmeleistung und 10.000 t CO₂) sind zu niedrig, um dieses Problem wirkungsvoll zu vermeiden.

Die energieintensiven Industrien fordern daher:

- *Anlagen mit einem CO₂-Ausstoß von weniger als 25.000 t CO₂ pro Jahr sollten vom Emissionshandel ausgenommen werden.*
- *Die im Richtlinienvorschlag zur Ausnahme dieser Anlagen aus der Handlungspflicht geforderte Anwendung eines vergleichbaren Instrumentes zur Emissionsminderung und eines gleichwertigen Monitorings führt zu keiner wirklichen Entlastung. Da die Ausnahme der betroffenen Anlagen auf ihre klimapolitisch vernachlässigbare Rolle zielt, sollten auch die Anforderungen an diese Anlagen minimiert und von einer CO₂-Steuer ausgenommen werden.*
- *Um bürokratischen Aufwand bei Kleinanlagen zu vermeiden, sollte auch das Kumulierungsgebot für mehrere Anlagen aufgehoben werden.*

Bundesverband der Deutschen Zementindustrie e.V.
Kochstraße 6-7, 10969 Berlin, Tel. 030 / 28002 - 200

Bundesverband Glasindustrie e.V. (BV Glas)
Am Bonnhof 5, 40474 Düsseldorf, Tel. 0211 / 4796 - 332

Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt, Tel. 069 / 2556 - 1476

Verband Deutscher Papierfabriken e.V. (vdp)
Adenauerallee 55, 53113 Bonn, Tel. 0228 / 26705 - 39

Wirtschaftsvereinigung Metalle e.V. (WVM)
Wallstr. 58/59, 10179 Berlin, Tel.: 030 / 726207 - 100

Wirtschaftsvereinigung Stahl
Sohnstr. 65, 40237 Düsseldorf, Tel. 0211 / 6707 - 115