



Vorschlag der Europäischen Kommission zur Revision der Emissionshandels- Richtlinie

Positionspapier

Oktober 2021



Wirtschaftsvereinigung
Stahl

Stand: 26.10.2021

Zusammenfassung

- Um den Technologiewechsel hin zu einer CO₂-armen und langfristig klimaneutralen Stahlproduktion zu ermöglichen, sind umfassende politische Rahmenbedingungen erforderlich.
- Dazu gehört insbesondere die Investitionsförderung für CO₂-arme und langfristig klimaneutrale Produktionsverfahren, der Ausgleich von erhöhten Betriebskosten im Rahmen von Klimaschutzverträgen, der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft und die Bereitstellung ausreichender Mengen an grünem Strom sowie die Schaffung von grünen Leitmärkten, die perspektivisch die staatliche Anschubfinanzierung unterstützen.
- Für den Übergangszeitraum Richtung 2045 muss allerdings auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der herkömmlichen, CO₂-intensiven Anlagen gesichert werden, um Carbon und Investment Leakage zu verhindern.
- Der Vorschlag der EU-Kommission würde zu einer drastischen Reduktion der freien Zuteilung führen. Zusätzlich zu den erforderlichen Investitionen in die Transformation der Stahlindustrie in Deutschland von 10 Milliarden Euro bis 2030 kämen damit „on top“ Mehrkosten durch den erforderlichen Kauf von Zertifikaten im Zeitraum 2026 bis 2030 zwischen 10 und 16,5 Milliarden. Dies würde Wettbewerbsfähigkeit, Investitionskraft und Investitionsmöglichkeiten der Stahlindustrie drastisch einschränken und die Transformation massiv behindern, statt diese zu unterstützen.
- Die Wirtschaftsvereinigung Stahl fordert, freie Zuteilung und Strompreiskompensation bis 2030 auf dem bisher für die vierte Handelsperiode vorgesehenen Niveau fortzuführen, um den Hochlauf der Transformation nicht zu gefährden, den Grenzausgleich zunächst zu testen und die damit verbundenen Risiken zu minimieren.
- Sobald sich ein verbesserter Grenzausgleich als wirksam und praxistauglich erweist, könnte dann nach 2030 eine schrittweise Abschmelzung der freien Zuteilung erwogen werden.
- Eine uneingeschränkte freie Zuteilung sollte auf jeden Fall immer dann gewährt werden, wenn ein Unternehmen nachweislich konkrete Transformationsprojekte oder -aktivitäten auf den Weg bringt, mit denen sichergestellt ist, dass zur Verwirklichung des Klimaziels der Union für 2030 und des Ziels der Klimaneutralität 2050 beigetragen wird und es nicht zu Lock-In-Effekten kommt.
- Die einmalige Absenkung des Caps und die geplante Verschärfung der Marktstabilisierungsreserve sollten fallengelassen werden, da sie für die Erreichung des höheren Klimaziels nicht erforderlich sind, aber zu einer zusätzlichen Verknappung der Zertifikate, dadurch höheren CO₂-Preisen und massiven Zusatzkosten für die Stahlindustrie führen.
- Der Anteil der freien Zuteilung für die Industrie (Industriecap) am gesamten Zertifikate-Budget des Emissionsrechtehandels sollte angehoben oder dessen Begrenzung sogar gänzlich abgeschafft werden, um trotz der schärferen Abschmelzung des Gesamt-Caps eine ausreichende freie Zuteilung zu ermöglichen und so Kürzungen durch den sektorübergreifenden Korrekturfaktor zu vermeiden.
- Die bisherige Definition der Produkt-Benchmarks sollte mindestens bis 2030 beibehalten und nicht auf andere Technologien erweitert werden. Die maximalen Minderungsraten auf die Benchmarks sollten wie bisher vorgesehen weiterhin bei 1,6 % / a gehalten und nicht erhöht werden.

Am 14. Juli 2021 hat die EU-Kommission im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets einen Vorschlag zur Änderung der EU-Emissionshandelsrichtlinie vorgelegt.¹ Neben der Einbeziehung des Seeverkehrs in das bestehende System und der Einführung eines separaten Emissionshandels für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr sind darin erhebliche Einschnitte in Zertifikate- und Zuteilungsmengen vorgesehen:

- Die Gesamtobergrenze an Zertifikaten („Cap“) des Emissionshandelssystems soll stärker abgesenkt werden, statt wie bisher um 43 % um nunmehr 61 % bis 2030 gegenüber 2005. Um dies umzusetzen, soll der lineare Reduktionsfaktor - also die Rate, mit der diese Obergrenze jährlich kontinuierlich abgesenkt wird - von 2,2 % / a auf 4,2 % / a nahezu verdoppelt werden.
- Die maximale Abschmelzrate für die Zuteilungsbenchmarks soll von bisher 1,6 % / a auf künftig 2,5 % / a angehoben werden.
- Zugleich sollen Benchmark-Definitionen überprüft werden, um Anlagen unabhängig von der eingesetzten Technologie, einschließlich CO₂-armer und -freier Technologien, einzubeziehen.
- Für Branchen unter dem ebenfalls vorgeschlagenen Grenzausgleich soll die freie Zuteilung zudem schrittweise in jährlichen 10 %-Schritten abgeschmolzen werden, auf 50 % in 2030 und 0 % in 2035.

Dieser Vorschlag der EU-Kommission muss aus Sicht der Stahlindustrie in Deutschland dringend überarbeitet werden, da er in dieser Form die Transformation hin zu einer klimaneutralen Stahlproduktion nicht unterstützt, sondern im Gegenteil massiv zu behindern droht.

Die Vorschläge der EU-Kommission berücksichtigen nicht, dass die drastische Reduktion der freien Zuteilung die Wettbewerbsfähigkeit, Investitionskraft und Investitionsmöglichkeiten energieintensiver Grundstoffbranchen wie der Stahlindustrie deutlich einschränkt, und damit die entscheidungsreifen bzw. bereits auf den Weg gebrachten Transformationsprojekte gefährdet, statt den Transformationsprozess zu beschleunigen.

Stattdessen führt die weitere CO₂-Kostenerhöhung im intensiven globalen Wettbewerb unweigerlich zu Carbon oder Investment Leakage. Dies muss verhindert werden. Da die Umstellung auf CO₂-arme Produktionstechnologien sich in Branchen wie der Stahlindustrie nicht schlagartig vollzieht, sondern stufenförmig, muss auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der herkömmlichen, CO₂-intensiven Anlagen für den Übergangszeitraum in Richtung 2045 gesichert werden, um Carbon und Investment Leakage zu verhindern. Dabei spielt die Höhe der Reduktion der Freizuteilung eine entscheidende Rolle.

Auswirkungen des Kommissionsvorschlags auf die Transformation der Stahlindustrie

Die vorgesehene Verschärfung der Benchmarks würde in der Stahlindustrie zu einer massiven Reduktion der freien Zuteilung um rund 50 % führen. Zudem käme es im Rahmen des Grenzausgleichs zusätzlich zu einer Halbierung der freien Zuteilung bis 2030 und deren Wegfall bis 2035. In Kombination mit dieser zusätzlichen Reduktion der freien Zuteilung für Branchen unter dem Grenzausgleich käme es im Zeitraum von 2026 bis 2030 zu einer Unterdeckung an Zertifikaten von rund 70 %, im Jahr 2030 sogar von annähernd 80 %.

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung

Selbst wenn es gelingt, im Rahmen der Transformation bis 2030 ein Drittel der Primärstahlherstellung auf CO₂-arme Produktionsverfahren umzustellen und die Emissionen auf diese Weise, um bis zu 30 % zu senken, würde der erforderliche Kauf von Zertifikaten bei dem heutigen CO₂-Preis von 60 € für den Zeitraum 2026 bis 2030 zu Mehrkosten von 10 Mrd. € führen, bei einem CO₂-Preis von 100 € sogar von 16,5 Mrd. €.

Zum Vergleich: Nach dem Handlungskonzept Stahl der Bundesregierung sind bis 2030 Investitionen für CO₂-arme Technologien im Umfang von 10 Milliarden Euro erforderlich. Die Kostenbelastung durch den Kauf von Zertifikaten läge also mindestens in gleicher Höhe oder sogar weit höher und käme „on top“ zu dem bereits erheblichen Investitionsaufwand hinzu. Sie würde die Stahlindustrie massiv in ihrer globalen Wettbewerbsfähigkeit belasten und ihr auf diese Weise den Boden für die Transformation entziehen.

Der Grenzausgleich ist in der vorgeschlagenen Form noch nicht geeignet, diese dramatischen CO₂-Kosten adäquat auszugleichen. Zunächst müssen die bestehenden Schwachstellen, etwa Umgehungsrisiken und die fehlende Einbeziehung der Exporte, behoben und das Instrument über einen längeren Zeitraum getestet werden.

Von der vorgesehenen beschleunigten Abschmelzung der Freizuteilung muss daher dringend abgesehen werden, da die damit verbundene Kostenbelastung durch den erforderlichen Zukauf von Zertifikaten bei zugleich massiv steigenden CO₂-Preisen die Wirtschafts- und Investitionskraft der Stahlunternehmen belastet und somit gerade keine Anreize für eine Beschleunigung der Transformation erzeugt, sondern diese im Gegenteil massiv behindert. Vielmehr sollten die Transformationsbemühungen der Stahlindustrie im Rahmen der freien Zuteilung besonders anerkannt werden.

Forderungen der Stahlindustrie

Die Wirtschaftsvereinigung Stahl fordert daher, freie Zuteilung und Strompreiskompensation bis 2030 auf dem bisher für die vierte Handelsperiode vorgesehenen Niveau fortzuführen, um den Hochlauf der Transformation nicht zu gefährden, den Grenzausgleich zunächst zu testen und die damit verbundenen Risiken zu minimieren. Sobald sich ein verbesserter Grenzausgleich als wirksam und praxistauglich erweist, könnte dann nach 2030 eine schrittweise Abschmelzung der freien Zuteilung erwogen werden.

Im Einzelnen sind aus Sicht der Stahlindustrie folgende Punkte zentral:

- Mit Blick auf die großen Herausforderungen, vor denen die Stahlunternehmen bei der Transformation steht, sollten nur solche Maßnahmen ergriffen werden, die für die Erreichung des höheren Klimaziels unbedingt erforderlich sind. Eine künstliche Verteuerung von CO₂ ist abzulehnen. Vielmehr muss die Kosteneffizienz das Leitbild bei der Umsetzung des Klimaziels im Emissionsrechtehandel für den Industriesektor sein.
 - So ist es nicht notwendig, das Cap bereits zu Beginn der neuen Regelung einmalig so abzusenken, als ob der erhöhte lineare Reduktionsfaktor bereits seit Beginn der vierten Handelsperiode im Jahr 2021 in Kraft wäre. Blicke es bei diesem Vorschlag, würde dies zu einer zusätzlichen Verknappung der Zertifikate, dadurch höheren CO₂-Preisen und in der Konsequenz für die Stahlindustrie zu massiven Zusatzkosten führen.
 - Auch würde die geplante Verschärfung der Marktstabilisierungsreserve (Verlängerung der erhöhten Einstellungsrate von 24 % bis 2030, Löschung der Zertifikate oberhalb von 400 Millionen t CO₂) zu erheblichen CO₂-Preissteigerungen führen und somit zusätzliche internationale Wettbewerbsnachteile gegenüber Drittländern zur Folge haben und sollte daher fallen gelassen werden.

- Der Anteil der freien Zuteilung für die Industrie (Industriecap) am gesamten Zertifikate-Budget des Emissionsrechtehandels sollte angehoben oder dessen Begrenzung sogar gänzlich abgeschafft werden, um trotz der schärferen Abschmelzung des Gesamt-Caps eine ausreichende freie Zuteilung zu ermöglichen und so Kürzungen durch den sektorübergreifenden Korrekturfaktor zu vermeiden. Der Spielraum dafür ist vorhanden, da die damit verbundene Reduktion des Auktionierungsanteils mit der weiteren Dekarbonisierung des Stromsektors einhergeht und demzufolge dessen ohnehin geringeren Zertifikatebedarf widerspiegelt. Die Änderung des Verhältnisses zwischen freier Zuteilung und Auktionierungsbudget hat ohnehin keinen Einfluss auf Einhaltung des Klimaziels und Zertifikatepreises, weil dafür die Gesamobergrenze für die Emissionen maßgeblich ist.
- Die maximalen Minderungsraten auf die Benchmarks sollten wie bisher vorgesehen weiterhin bei 1,6 % / a gehalten werden. Diese Raten sind bereits sehr ambitioniert und führen für die Stahlindustrie in Deutschland in der vierten Handelsperiode bereits zu einer erheblichen Unterdeckung von durchschnittlich rund 20 % der Emissionen, in 2030 sogar von rund 30 %. Eine Erhöhung der Abschmelzraten-Raten bei den Benchmarks auf 2,5 % / a würde das Carbon Leakage-Risiko deutlich erhöhen.
- Die bisherige Definition der Produkt-Benchmarks sollte mindestens bis 2030 beibehalten und nicht auf andere Technologien erweitert werden, da es sich bei der kostenfreien Zuteilung um ein Instrument zur Vermeidung von Carbon Leakage auf der konventionellen Route handelt. Diese Aufgabe kann nicht mehr erfüllt werden, wenn miteinander nicht vergleichbare Technologien in einem Benchmark vermischt werden. Damit wird zudem den Unternehmen der notwendige finanzielle Spielraum für die Transformation entzogen.
- Dem Vorschlag der EU-Kommission zufolge soll die kostenlose Zuteilung nur dann in vollem Umfang gewährt werden, wenn Empfehlungen zu Investitionen im Rahmen eines Energie-Audits umgesetzt werden, sofern die Amortisationszeit für die betreffenden Investitionen fünf Jahre nicht überschreitet. Andernfalls soll die Menge der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate um 25 % verringert werden. Diese Auflage ist nicht zielführend und daher abzulehnen. Erstens bieten bereits die ambitionierten Zuteilungsbenchmarks ausreichenden Anreiz zu Effizienzverbesserungen. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass CO₂-Einsparungen sogar mit einem erhöhten Energieverbrauch einhergehen können. Drittens ist es nicht sinnvoll, auf diese Weise Investitionen in bestehende Anlagen zu binden, die perspektivisch durch CO₂-arme Verfahren ersetzt werden müssen. Somit würde diese Regelung dem Ziel, Carbon Leakage zu vermeiden, entgegenstehen, ohne zur Unterstützung der Transformation beizutragen.
- Laut dem Kommissionsvorschlag soll die kostenfreie Zuteilung auch dann nicht verringert werden, wenn ein Betreiber nachweist, dass er andere Maßnahmen umgesetzt hat, die zu Verringerungen der Treibhausgasemissionen führen, die den im Auditbericht empfohlenen gleichwertig sind. Entsprechend sollte eine uneingeschränkte freie Zuteilung auf jeden Fall immer dann gewährt werden, wenn ein Unternehmen nachweislich konkrete Transformationsprojekte oder -aktivitäten auf den Weg bringt, mit denen sichergestellt ist, dass zur Verwirklichung des Klimaziels der Union für 2030 und des Ziels der Klimaneutralität 2050 beigetragen wird und es nicht zu Lock-In-Effekten kommt.
- Es ist zu begrüßen, dass eine Kompensation der emissionshandelsbedingten Strompreissteigerungen weiterhin vorgesehen ist. Die Stahlindustrie ist als stromintensive Industrie in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit von den indirekten Effekten des Emissionsrechtehandels besonders betroffen. Gerade angesichts der massiv steigenden CO₂-Preise und somit deren Effekt auf die Strompreise, sowie auch mit Blick auf die weitere Elektrifizierung der Prozesse im Rahmen der Transformation, wird die Stromkostenkompensation in Zukunft noch erheblich weiter an Bedeutung gewinnen.
- Dass die Förderzahlungen aus dem ETS-Innovationsfonds nunmehr die Kostenlücke vollständig ausgleichen und auch Differenzenverträge unterstützt werden sollen, ist zu

begrüßen. Der Umfang des Innovationsfonds sollte jedoch nicht zu Lasten der freien Zuteilung erhöht werden, sondern vollständig aus dem Auktionierungsbudget kommen. Zudem muss angesichts der Erweiterung auf den Verkehrs- und Gebäudesektor sichergestellt werden, dass die Mittel aus dem Fonds prioritär für die Transformation der Industrie verwendet werden.



Wirtschaftsvereinigung Stahl
Französische Straße 8
10117 Berlin

Fon +49 (0) 30 232556-11
Fax +49 (0) 30 232556-90

Mail info@wvstahl-online.de
Web www.stahl-online.de

LinkedIn www.linkedin.com/company/wirtschaftsvereinigung-stahl
Facebook www.facebook.com/stahlonline
Twitter www.twitter.com/stahl_online
YouTube www.youtube.com/stahlonline

Disclaimer

Es wird keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben übernommen. Die Inhalte dürfen nur zu rechtmäßigen Zwecken verwendet werden. Die Verwendung der Inhalte erfolgt in eigener Verantwortung des Verwenders.



Wirtschaftsvereinigung
Stahl

Stand: 26.10.2021