

Stellungnahme im Rahmen der Internet-Konsultation der EU-Kommission zum „Carbon Market Report“ vom 14. November 2012:

Klima und Nachhaltige
Entwicklung

Dokumenten Nr.
D 0569

Datum
20. Februar 2013

II/5-0-3-3-02-06

Seite
1 von 4

Hintergrund:

Im Carbon Market Report (CMR) wird eine Liste von sechs grundsätzlich möglichen ETS-Änderungsvorschlägen aufgestellt, die aus Sicht der KOM angesichts des noch verbleibenden Zeitraums (die Amtsperiode von KOM und EP endet in 2014) und der unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten (MS) jedoch unterschiedliche Realisierungschancen haben. Die KOM plädiert für eine rasche Änderung des Versteigerungskalenders, mit hin der Versteigerungsverordnung, im Komitologieverfahren (backloading) mit anschließender Durchführung einer der im CMR gelisteten „structural options“ (Mitentscheidung), ohne für eine dieser Optionen eine Präferenz auszudrücken.

Allgemeine Bewertung:

Der BDI hatte sich im Rahmen der von der KOM durchgeführten online-Konsultation bereits im September 2012 gegen das backloading ausgesprochen.

Der CMR legt nun implizit dem Leser als weiteren Schritt die Variante b (Stilllegung von Zertifikaten vor 2020) nahe, als letztlich einzige vergleichsweise zügig zu realisierende und im Sinne der KOM erfolgversprechende Option. Dies lehnen wir ab, weil die Marktakteure weiter verunsichert werden und weil Option b nicht geeignet ist, zur Lösung struktureller Probleme in der europäischen Klima- und Energiepolitik beizutragen. In einer kohärenten Energie- und Klimapolitik soll das ETS der kosteneffizienten Erreichung vereinbarter Ziele dienen; es darf nicht im Sinne eines fiskalpolitischen Instrumentes zur Erhöhung der Staatseinnahmen angewendet werden.

Der BDI will eine grundlegende Verbesserung der Kohärenz von Zielen und Instrumenten vor allem in der Energie- und Klimapolitik, die im Hinblick auf die Zeit nach 2020 greifen soll. Die KOM bezieht sich hier aber ausschließlich auf das EU ETS – dies ist aus Sicht des BDI viel zu kurz gesprungen. Zudem soll offensichtlich die Lastenverteilung zwischen ETS- und Nicht-ETS-Sektor nicht angetastet werden. Diese gehört aus BDI-Sicht aber unbedingt mit auf den Prüfstand.

Die sechs Optionen des CMR:

Option a: Erhöhung des Minderungszieles für 2020 auf – 30 %

Wenn auf – 30 % erhöht würde, müssten entweder etwa 1,4 Mrd. EUAs stillgelegt werden (s. Option b) oder der Lineare Reduktionsfaktor (LRF, im

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1555
F: 030 2028-2555

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
J.Hein@bdi.eu

Moment bei $-1,74\%/a$) müsste erhöht werden (s. Option c). KOM wirbt bei MS mit dem „Versprechen“, so würden ihre Versteigerungserlöse steigen.

Bewertung Option a:

Option a ist eigentlich keine eigenständige Option, sondern verweist auf die beiden Optionen b und c. Das Argument der KOM, dadurch würden die Versteigerungserlöse der MS signifikant erhöht, lehnen wir definitiv ab. Das ETS darf nicht als fiskalpolitisches Instrument zur Budgeterhöhung missbraucht werden.

Option b: Stilllegung von EUAs in der 3. Handelsperiode

Durch eine Entscheidung von Rat und EP im Mitentscheidungsverfahren soll, ohne die Richtlinie selbst zu berühren, festgelegt werden, dass die MS einen bestimmten Teil ihrer jeweils in der 3. HP zu versteigernden Mengen stillzulegen haben. Wie viele EUAs jeder MS stilllegen muss, wäre auszuhandeln. Dieses set-aside (wie es inzwischen heißt) hätte keine Auswirkungen auf die kostenfreie Allokation für die Industrie und die post-2020 Regelungen.

Bewertung Option b:

Der BDI lehnt eine solche isolierte Maßnahme ab, da die Folgen insbesondere die deutsche Industrie treffen würden (Deutschland hat mit $> 25\%$ mit Abstand den größten Industrie-Anteil am BIP). Die Stilllegung der Zertifikate würde vor allem die indirekten CO_2 -Kosten im Strompreis erhöhen.

Im Übrigen wäre das „Burden Sharing“ bei der Vernichtung der Zertifikate unter den Hauptversteigerern politisch extrem heikel. Fünf MS versteigern $> 60\%$ der zu versteigernden Menge (Deutschland rd. 20% , Polen rd. 12% , Großbritannien rd. 10% , Italien rd. 10% , Spanien rd. 9%), d. h. diese MS, allen voran Deutschland, wären besonders betroffen. Es ist vom BDI im Moment nicht zu beurteilen, ob solch ein „Burden Sharing“ (i. S. v. welcher MS verzichtet auf die Versteigerung welcher Menge) zustande kommen kann.

Option c: Frühe Änderung des Linearen Reduktionsfaktors (LRF)

Der LRF von aktuell $-1,74\%/a$ führt bis 2050 zu etwa -70% Minderung bezogen auf 1990. Er reicht also nicht aus, um bis 2050 eine politisch anvisierte Minderung von -80% bis -95% zu erreichen. Lt. ETS-RL ist der LRF bis spätestens 2025 zu revidieren. Würde der LRF schon (viel) früher revidiert – d. h. verschärft – hätte das Auswirkungen auf die 3. HP und auch darüber hinaus, bspw. auf das Carbon Leakage-Risiko, auf die Möglichkeiten der Verwendung von Gutschriften aus den Kyoto-Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) im EU ETS und wohl auch auf die Aufteilung der Minderungsverpflichtung unter den MS.

Bewertung Option c:

Option c wäre eine mit komplexen Konsequenzen verbundene grundlegende Änderung der RL. Der BDI hat in der Vergangenheit gefordert, dass im Sinne von größtmöglicher Planungssicherheit die europäischen Unternehmen möglichst weit im Voraus klare Rahmenbedingungen erhalten. Es darf jedoch keinesfalls nur um Verschärfungen beim ETS gehen. Denkbar wäre

dann etwa ein „Energy & Climate Package II“. Angesichts der Zeitnot sind die Realisierungschancen für solche Vorschläge der noch amtierenden KOM als äußerst gering einzuschätzen.

Option d: Einbeziehung weiterer Sektoren in das EU ETS

Vage wird hier ausgeführt, dass es erstrebenswert sei, im Prinzip alle Brennstoff verbrauchenden Sektoren ETS-pflichtig zu machen, mit dem Ziel, die Nachfrage nach EUAs deutlich zu steigern.

Bewertung Option d:

Die andauernden heftigen Diskussionen um die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS und die damit verbundenen internationalen Komplikationen sowie die Zeitnot der noch amtierenden KOM zeigen, dass die Einbeziehung weiterer Sektoren äußerst behutsam vorgenommen werden sollte und entsprechender Impact Assessments zu den industriepolitischen und wettbewerblichen Auswirkungen bedarf. Die KOM schreibt selbst, dass hier noch „more analytical work“ erforderlich wäre. Ferner ist zu beachten, dass sowohl auf EU- als auch auf MS-Ebene bereits viele andere Maßnahmen ordnungsrechtlicher oder steuerlicher Natur zur Regulierung der Nicht-ETS-Sektoren geschaffen wurden, die unbedingt auf ihre Vereinbarkeit mit einer zusätzlichen ETS-Pflichtigkeit geprüft werden müssten. Wie bei den ETS-Sektoren stellt sich dann hier auch die Frage nach der Vereinbarkeit und der Hierarchie der energie- sowie klimapolitischen und sonstigen umweltpolitischen Instrumente.

Option e: Beschränkung der Verwendung internationaler Gutschriften

Die ETS-RL lässt die Verwendung von CERs (Certified Emission Reductions = CDM-Gutschriften) und ERUs (Emission Reduction Units = JI-Gutschriften) bis zu bestimmten MS-spezifischen Schwellen für die Erfüllung der compliance-Verpflichtungen zu. Laut KOM wäre das Überangebot in 2020 ohne diese Möglichkeit rd. 75 % geringer. Eine (starke) Beschneidung dieser Möglichkeit ab der 4. HP erscheint also sinnvoll, hätte jedoch auch negative Auswirkungen auf Finanzflüsse in Entwicklungs- und Schwellenländer.

Bewertung Option e:

Der CDM ist trotz einiger Unzulänglichkeiten eine Erfolgsgeschichte: > 5.200 Projekte in > 80 Ländern, > 50 Programmes of Activities (PoAs) in 27 Ländern, > 215 Mrd. USD an Investitionen etc. (<http://cdm.unfccc.int>). Der CDM ist das einzige global wirksame Klimaschutzinstrument, das weltweit die kosteneffizientesten Vermeidungsoptionen entdeckt und ausschöpft.

Der BDI fordert deshalb seit geraumer Zeit, den CDM zu erhalten, zu verbessern und auszubauen. Ohnehin wird das EU ETS aufgrund bereits beschlossener Beschränkungen in der 3. HP als Nachfrager nahezu ausfallen. Dies ist bedauerlich, ist der CDM doch praktisch das einzige Kohlenstoff-Markt-Bindeglied zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Der BDI fordert daher, in die anstehende Strukturdiskussion auch die positive Rolle von Projektgutschriften beim von Politik und Industrie gewünschten bottom-up-Aufbau des internationalen Kohlenstoffmarktes einzubeziehen.

Auch sind die in der Entstehung befindlichen ET-Systeme in Australien, Südkorea oder später auch China zu berechenbaren Bedingungen mit dem

EU ETS zu verbinden, um so zunehmend wichtige Handelspartner in einen wachsenden globalen Kohlenstoffmarkt zu integrieren.

Option f: Diskretionäre Preisregulierungsmechanismen (PRM)

Sehr offen formulierte Überlegungen zu PRM, die ein „gesundes“ Verhältnis von Angebot und Nachfrage bei EUAs i. S. eines durch ausreichende Knappheit erzeugten robusten CO₂-Preissignals sicherstellen sollen.

Bewertung Option f:

Die KOM macht in diesem Abschnitt deutlich: die Einführung von PRM würde zu einer fundamentalen Änderung des Systems führen, bis hin zur Abkehr vom Grundprinzip (Mengensteuerung auf Basis von ex ante festgelegten Regeln). Der CO₂-Preis könnte u. U. völlig durch administrative und politische Vorgaben und nicht mehr durch das Marktgeschehen bestimmt werden, was der BDI ablehnt. Richtigerweise müsste aber im Sinne einer kohärenten EU-Energie- und –Klimapolitik die Frage diskutiert werden, wie der Zertifikatepreis in einem transparenten System frei von politisch motivierter Intervention flexibel an Energieeffizienzerfolge und den Ausbau der erneuerbaren Energien angepasst werden kann.

Mit Blick auf nationale Aktivitäten zur Preisstützung (carbon price floor in Großbritannien) oder zusätzliche nationale Steuern (Kohlesteuer in den Niederlanden) müsste u. U. als letztes Mittel zur Rettung eines europäischen Level Playing Field für die Industrie im CO₂-Markt auch über europäische PRM nachgedacht werden.

Fazit:

Es geht um mehr als den EU-Emissionshandel: Wir brauchen eine Energie- und Klimapolitik aus einem Guss.

Der CMR wird mit seinen sechs Optionen – in der gegenwärtigen Fassung – den europäischen energie- und klimapolitischen Herausforderungen nicht gerecht. Insbesondere deshalb nicht, da er sich nur auf das Instrument EU ETS bezieht und alle Zusammenhänge mit anderen Instrumenten und Zielen ausblendet.

Investitionen in neue Energiesysteme und den Klimaschutz setzen keinen CO₂-Mindestpreis voraus, wohl aber berechenbare und widerspruchsfreie Rahmenbedingungen voraus, d. h. konsistente, in ihren Wechselwirkungen verstandene und entsprechend aufeinander abgestimmte Instrumente und Ziele. Der BDI befürwortet deshalb nachdrücklich die gründliche Diskussion über eine in den internationalen Kontext eingebettete Klima- und Energiepolitik aus einem Guss und in Verbindung damit über strukturelle Anpassungen des ETS für die vierte und die folgenden Handelsperioden. Insbesondere Regelungen für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sind zumindest mittelfristig mit dem Emissionshandel zu harmonisieren. Der BDI und weitere europäische Industrieverbände sind in intensivem Austausch miteinander und mit der Politik und wollen konstruktiv zu dieser Diskussion beitragen.