

21.09.12

Position der Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID)

zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EC (EU-Emissionshandelsrichtlinie) und zur Änderung der Verordnung 1031/2010 (Auktionsverordnung)

Hintergrund:

Die EU-Kommission hat Vorschläge zur Änderung der Auktionsverordnung im EU-Emissionshandel für die dritte Handelsperiode gemacht. Zudem hat sie, zur rechtlichen Legitimation dieser Verordnungsänderung, einen Vorschlag für eine Ergänzung der erst im Jahre 2009 überarbeiteten EU-Emissionshandelsrichtlinie vorgelegt. Die EU-Kommission sieht derzeit aufgrund eines relativ niedrigen Zertifikatepreises eine Fehlfunktion des EU-Emissionshandelsmarktes und beabsichtigt, die Volumina für die Auktion ausgegebenen Emissionsberechtigungen zeitlich so zu staffeln, dass sich am Markt ein Zertifikatepreis einstellt, der aus Kommissionssicht ein „ordentliches Funktionieren des Marktes“ erlaubt. Konkret sollen in den Jahren 2013 bis 2015 noch nicht näher bestimmte Zertifikatemengen zurückgehalten, also nicht versteigert werden (temporäres „set aside“ oder auch „backloading“) und diese Mengen ab dem Jahr 2018 zusätzlich dem Markt zur Verfügung gestellt werden.

Die Energieintensiven Industrien lehnen diese Vorgehensweise als einen unzulässigen Eingriff in das System des Emissionshandels ab und begründet das wie folgt:

Emissionshandel ist ein Instrument zur Mengensteuerung und nicht zur Preissteuerung

Der Emissionshandel ist im Jahre 2005 von der EU als Instrument der Treibhausgasemissionssteuerung eingeführt worden. Im demokratischen Prozess (Mitentscheidungsverfahren zur Emissionshandelsrichtlinie) werden die Emissionsmengen für die dem Emissionshandel unterliegenden Teilnehmern festgelegt, die im Rahmen der europäischen Klimaschutzpolitik für eine bestimmte Periode zulässig sein sollen. Diese Mengensteuerung erfolgte für die zweite Handelsperiode (2008 - 2012) über eine Genehmigung der in den nationalen

Allokationsplänen vorgesehenen nationalen Emissionshandelsbudgets und wurde für die 3. Handelsperiode (2013 – 2020) zentral in einem EU-Budget festgelegt. Nach dieser Vorgabe müssen und werden die Teilnehmer am Emissionshandel (Energiewirtschaft, Industrie und Flugverkehr) bis 2020 zusammen ihre Emissionen um 21% gegenüber 2005 reduzieren. Mit welchen technischen und sonstigen Maßnahmen diese Minderung erreicht wird, soll dem Markt überlassen bleiben. Damit soll gewährleistet werden, dass jeweils die kostengünstigste Minderungsoption umgesetzt wird. Das Instrument des Emissionshandels arbeitet derzeit genauso, wie ursprünglich beabsichtigt: Eine Verringerung der Emissionen, wie z.B. durch die Wirtschaftskrise hervorgerufen, führt zu sinkenden Zertifikatpreisen. Zu einem marktwirtschaftlichen System gehören sinkende und steigende Preise; der Emissionshandel funktioniert damit wie vorgesehen. Anders als von der Kommission behauptet, gibt es keine Anzeichen dafür, dass ein „properly functioning of the market“ nicht gegeben ist. Eine durch aktive Eingriffe in den Markt hervorgerufene Preissteuerung, wie jetzt von der Kommission vorgeschlagen, würde dem eigentlich beabsichtigten Sinn auf der Basis der bisherigen Argumentation der EU-Institutionen völlig zuwider laufen.

Back loading und Set aside bedeuten eine Verletzung des ex ante-Prinzips

Bei der Ausgestaltung des Emissionshandels wurde von der EU-Kommission ein striktes ex ante-Prinzip verfolgt: Um dem Markt für die jeweilige Handelsperiode klare und verlässliche Vorgaben zu bieten, wurde Wert darauf gelegt, dass insbesondere Zuteilungsmengen ex ante, also zu Anfang und gültig für die gesamte Periode, festgelegt werden. Eine (in beide Richtungen gehende) Koppelung der Zuteilung an die Produktionsentwicklung wurde von der EU-Kommission konsequent als Verletzung dieses ex ante-Prinzips zurückgewiesen. Mit ihren Vorschlägen für ein set aside verstößt die EU-Kommission jedoch nun selbst gegen ihre eigenen Vorgaben, indem sie nun nachträglich über die Zuteilungsmengen in den Markt eingreift.

Auch die reine Verschiebung des Auktionskalenders ist eine wesentliche Änderung der Versteigerungsverordnung, die einer Änderung der Emissionshandelsrichtlinie durch das Mitentscheidungsverfahren bedarf, denn im geltenden Recht soll die Abwicklung der Versteigerung keinen Preiseinfluss ausüben. Mit dem Vorschlag zum back loading kehrt die Kommission dieses Prinzip aber ins Gegenteil.

Zusätzliche Preislenkung aus Klimaschutzgründen nicht erforderlich

Der geplante Eingriff in den Zertifikatemarkt wird u.a. damit begründet, dass er aus Klimaschutzgründen erforderlich sei, weil bei den derzeit niedrigen Preisen kein Anreiz für Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen bzw. in erneuerbare Energien bestehe und letztlich damit der Klimaschutz gefährdet sei. Dies trifft nicht zu. Der Emissionshandel garantiert mit der Festlegung der zulässigen Emissionen exakt die Einhaltung des demokratisch legitimierten, vorgegebenen Klimaschutzzieles in dem betroffenen Bereich. Dies ist völlig unabhängig von dem Preis, der sich am Markt einstellt. Dieser spiegelt lediglich die Kosten der Maßnahmen wieder, die getroffenen

werden müssen, um das vorgegebene Klimaschutzziel zu erreichen. Außerdem wurde der Emissionshandel nicht als Instrument zur Förderung von Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbaren Energien eingeführt. Was an Maßnahmen durchgeführt werden muss, soll vielmehr der Markt regeln. Zudem wird in ganz Europa der Ausbau Erneuerbarer Energien über andere Förderinstrumente geregelt und bedarf deshalb nicht eines zusätzlichen Impulses über den Emissionshandel. Investitionssicherheit bis 2020 und darüber hinaus kann durch einen Eingriff in den Zertifikatemarkt nicht hergestellt werden.

Zusammenhänge zwischen Zertifikatemenen und Preisen nicht ausreichend geklärt

Die EU-Kommission hat keinerlei Klarheit darüber, welche Konsequenzen sich aus dem vorgeschlagenen aktiven Eingreifen in den Markt auf die Preise ergeben. Fakt ist, dass derzeit noch ein Überschuss an Zertifikaten im Vergleich zu den tatsächlich ausgestoßenen Treibhausgasemissionen vorliegt. Dieser ergibt sich zu einem geringen Teil aus einer überschüssigen Zuteilungsmenge in einigen Mitgliedstaaten (im Wesentlichen aufgrund der massiven Wirtschaftskrise, die in einigen Staaten immer noch nicht überwunden ist). Zum weitaus größten Teil ergibt sich der Überschuss jedoch aus den regelgemäß gekauften CERs (Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten zur CO₂-Reduktion in Ländern außerhalb Europas). Trotz des Überschusses und der Tatsache, dass der Preis für CERs derzeit nur bei ca. 3 Euro/t liegt, bewegt sich der Zertifikatepreis immer noch bei ca. 7-8 Euro/t und nicht bei null oder dem CER-Wert. Mithin erwarten die Marktteilnehmer in der 3. Handelsperiode eine signifikante Verknappung der Zertifikatebilanz einschließlich der bereits ausgegebenen und noch in EUA umzuwandelnden Papiere. Dies verdeutlicht, wie wenig die Zusammenhänge zwischen der absoluten Zertifikatmenge im Markt und dem Preis geklärt sind. Der Kommission liegen keine klaren Fakten vor, in welchem Maße sich der Preis bei Herausnahme einer bestimmten Zertifikatmenge verändern würde. Bereits beim Jahresübergang 2012 auf 2013 von der zweiten in die dritte Handelsperiode werden dem Markt im Rahmen des vorgegebenen linearen Minderungsfaktors über 5% (da der Minderungsfaktor von 1,74% für die 3. Handelsperiode bereits ab 2010 gilt und erstmals 2013 kumuliert angewendet wird) der Zertifikatsmenge (d.h. über 100 Mio. Zertifikate) entzogen. Die Preiswirkung dieser Kürzung ist derzeit nicht bekannt. Die Unsicherheit im Markt darüber würde aber durch das geplante set aside/backloading der EU-Kommission noch vergrößert und im worst case dazu führen, dass die EU-Kommission -sei es weil der Preis sich zu wenig verändert oder weil es zu teuer wird- im nächsten Jahr nochmals eingreifen muss. Ohne die Festlegung von Mindest- und Höchstpreisen können weder backloading noch set aside schon prinzipiell funktionieren, wenn sie nicht einseitig zu Lasten der Industrie angelegt sein sollen.

Set aside ist eine nachträglichen Korrektur der Nutzungsregeln für CDM-Gutschriften

Ein erheblicher Teil des derzeit nachgewiesenen „Überschusses“ an Zertifikaten resultiert aus der von der Emissionshandelsrichtlinie erlaubten Nutzung von Gutschriften aus flexiblen Mechanismen, im Wesentlichen der CERs aus CDM-Projekten. Diese Projekte waren als Möglichkeit vorgesehen worden, auch international Klimaschutzanstrengungen voranzutreiben und fördern so Technologietransfer und die globale Vernetzung des Klimaschutzes. Zum anderen dienen sie der bewussten Vernetzung mit globalen Klimaschutzmaßnahmen. Ein solcher Überschuss war aber aufgrund der in der Emissionshandelsrichtlinie vorgegebenen Regelungen schon von vorne herein systemseitig geplant (die nutzbare CER-Menge übersteigt deutlich das für die zweite Handelsperiode vorgegebene Minderungsziel) und darf deshalb jetzt nicht nachträglich als systemwidrig deklariert werden. Die Nutzer dieser Gutschriften, die entsprechende Emissionsminderungsprojekte vor allem in Entwicklungsländern durchgeführt und dafür bezahlt haben, würden damit im Nachhinein bestraft.

Emissionshandel ist kein Instrument zur Sanierung von Staatshaushalten

Ein Beweggrund für einen preissteigernden Eingriff in den Emissionshandelsmarkt ist auch, dass bei der in der dritten Handelsperiode bevorstehenden erheblichen Auktion von Zertifikaten die Einnahmen für die Mitgliedstaaten steigen würden. Der Emissionshandel ist jedoch nicht als Instrument zur Finanzierung der Staatshaushalte, sondern als marktwirtschaftliches Klimaschutzinstrument eingeführt worden. Die Mitgliedstaaten sollten vielmehr einen nicht zu hohen Zertifikatepreis begrüßen, da ein solcher die immer wieder diskutierte Carbon Leakage-Gefahr, die mit dem Instrument verbunden ist und durch andere Regelungen zwar gemildert, aber noch lange nicht ausgeschlossen wurde, weiter mindert. Durch eine Verteuerung der Zertifikatepreise würde die Belastung der Unternehmen wieder steigen, was negative Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum und damit auch auf die damit verbundenen regulären Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten hätte. Ob am Ende sich tatsächlich netto durch ein set aside/backloading höhere Einnahmen für die Mitgliedstaaten ergeben würden, ist zumindest offen.