

30.03.2010
Dr. JR/RQ

Public consultation in preparation of an analytical report on the impact of the international climate negotiations on the situation of energy intensive sectors

Der Verband der Chemischen Industrie, e.V. möchte sich mit diesem Beitrag an der von der Kommission ausgeschriebenen öffentlichen Konsultation zur Vorbereitung des in Artikel 10 (b) ETS Richtlinie vorgesehenen Berichts der Kommission zu den Auswirkungen der Klimakonferenz von Kopenhagen auf die Situation der energieintensiven Sektoren in Europa beteiligen.

Allgemeine Bemerkungen:

Die deutsche chemische Industrie ist in erheblichem Umfang von der Emissionshandelsrichtlinie (RL 2009/29) betroffen. Aus diesem Grunde ist die von der Kommission getroffene Auswahl der Interessenvertreter, die direkt über die öffentliche Konsultation informiert werden, nicht nachvollziehbar. Wir halten die von der Kommission praktizierte Diskriminierung gegenüber nationalen Verbänden auch vor dem Hintergrund des eingerichteten Transparenzregisters für nicht gerechtfertigt. Die Kommission hat sich bereit erklärt, die registrierten Interessenvertreter über alle sie betreffenden öffentlichen Konsultationen zu unterrichten. Wir bedauern, dass sich die Kommission nicht an die von ihr postulierten Grundsätze hält.

Die Konferenz von Kopenhagen hat nicht zu dem von der chemischen Industrie gewünschten Ergebnis eines international verbindlichen Abkommens mit festgelegten CO₂ Reduktionen für OECD-Ländern und erheblichen Anstrengungen seitens der Schwellenländern geführt. Das „Ergebnis“ der Konferenz ist eher ein „Nichtergebnis“, das an der Situation der energieintensiven Sektoren der Europäischen Union nichts ändert. Diese Industrie ist unverändert von *carbon leakage* bedroht, da bislang nur die EU ein verbindliches Emissionshandelssystem eingeführt hat und dieses System zwangsläufig Mehrbelastungen für die europäische Industrie bedingt mit der Folge eines Verlusts an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Die deutsche chemische Industrie ist daher der Auffassung, dass die von der Emissionshandels-Richtlinie vorgesehenen und zum Teil schon beschlossenen Entlastungen für die energieintensiven Industrien (z.B. die Liste der exponierten Sektoren) nicht nur beibehalten, sondern aufgrund von Kopenhagen industriefreundlich angepasst werden sollten. Hierzu gehört auch die in der Richtlinie vorgesehene Kompensation der indirekten Effekte des Emissionshandels für die zurzeit noch keine klaren und industriefreundlichen Vorgaben vorliegen.

Die deutsche chemische Industrie nimmt zu den vier Fragen der Konsultation nachfolgend Stellung:

1. In your opinion, how have key indicators of the risk of carbon leakage (such as exposure to international trade, carbon prices etc.) for the EU energy intensive industry changed since the adoption of the climate change and energy package implementing the EU's unilateral 20% emission reduction target at the end of 2008?

Die zentralen Indikatoren zur Ermittlung des Carbon Leakage Risikos haben sich nicht verändert. Die Exponiertheit beim internationalen Handel ist im Prinzip gleich geblieben, auch wenn insgesamt Import und Export aufgrund der Wirtschaftskrise auf niedrigerem Niveau laufen. Am Kohlenstoffpreis, der zur Ermittlung der Kostenbelastung zugrunde gelegt wird hat sich nichts geändert, da hier ohnehin der für die 3. Handelsperiode zu erwartende Mindestpreis zugrunde gelegt worden ist. Diese Abschätzung ist auch weiterhin gültig.

2. Do you think that the outcome of Copenhagen, including the Copenhagen Accord and its pledges by relevant competitors of European energy-intensive industry, will translate into additional greenhouse gas emission reductions sufficient to review the list of sectors deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage? If so, how and why?

Die Ergebnisse von Kopenhagen und vor allem auch die im Rahmen des Kopenhagen Accords zugesagten Emissionsminderungsverläufe von vielen Staaten geben keinen Anlass für eine Überarbeitung der exposed sector Liste. Vielmehr bestätigen das Ergebnis und die Minderungszusagen die Länder die Notwendigkeit im europäischen Emissionshandelssystem ein Carbon leakage zu verhindern. Die Liste der bis zum 31. Januar zugesagten Emissionsminderungsverläufe macht deutlich, dass praktisch kein anderer Industriestaat, in dem die wesentlichen Wettbewerber der europäischen Industrie sitzen, ein auch nur annähernd ambitioniertes Ziel wie die EU gesetzt hat. Bei den wichtigen industriellen Schwellenländern, vor allem China und Indien sind sogar massive Emissionssteigerungen beabsichtigt. Insofern fehlt hier völlig das notwendige level playing field, das zu einem Überdenken des exposed sector-Ansatzes führen könnte.

3. In your view, what would be a compelling new general economic or other factor which would require a change of the level of free allocation to sectors deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage?

Eine Neubetrachtung der kostenlosen Allokation an industrielle Produktionsanlagen käme nur dann in Frage, wenn durch ein umfassendes internationales Klimaschutzregime, unter Einbezug aller wichtigen Industrie- bzw. industriellen Schwellenländer ein echtes level playing field geschaffen würde. Nur wenn die Belastungen aus einem solchen Regime für alle Industrien weltweit gleich sind, kann carbon leakage verhindert werden.

4. Do you consider free allocation of allowances as sufficient measure to address the risk of carbon leakage, or do you see a need for alternative or additional measures?

Neben der kostenlosen Allokation von Allowances ist vor allem auch eine Kompensation der emissionshandelsbedingten Strompreissteigerungen erforderlich, um ein Carbon leakage zu verhindern. Dabei muss die Allokation wie auch die Kompensation in ausreichender Höhe sein (also tatsächlich 100%) und darf nicht durch unrealistische Festsetzungen von niedrigen Benchmarks und zusätzlichen Korrekturfaktoren erniedrigt werden.

Der Beschluss der Kommission vom 24. Dezember 2009 sieht vor, dass die festgelegten exponierten Sektoren keine hundertprozentige freie Zuteilung der Zertifikate erhalten werden. Ausgangspunkt ist die durchschnittliche Leistung der effizientesten 10% der Anlagen eines Sektors. Mit diesem Beschluss hat die Kommission eine strenge Anwendung der Kriterien für die exponierten Sektoren deutlich gemacht. Die deutsche chemische Industrie ist der Auffassung, dass diese strengen Kriterien dem Ausgang von Kopenhagen dergestalt angepasst werden sollten, dass sie zu einer echten hundertprozentigen freien Zuteilung der Zertifikate für exponierte Anlagen führen.

Die Tatsache, dass nicht alle Zertifikate kostenfrei zugeteilt werden, führt nämlich zu der Forderung, wie kürzlich in einem *non-paper* aus Frankreich erwähnt, dass die Europäische Union die Einbeziehung der Importeure von Produkten in das Gemeinschaftssystem vorsehen sollte. Die deutsche chemische Industrie lehnt die Ausdehnung des ETS-Systems auf Importe aus politischen, rechtlichen und praktischen Erwägungen ab. Wir freuen uns, dass der Koalitionsvertrag der Bundesregierung klar Stellung bezieht und handelspolitische Maßnahmen zur Durchsetzung klimapolitischer Ziele ablehnt.

Die Politik sollte die Industrie nicht damit locken, dass Wettbewerbsnachteile durch Grenzabgaben ausgeglichen werden können. Ein solches Verhalten stellt ein gefährliches Spiel mit einem „protektionistischen Feuer“ dar. Handelsmaßnahmen schaden dem Klima und verhindern eine sachgerechte und vernünftige Klimapolitik. Die WTO darf nicht dazu missbraucht werden, dass Maßnahmen, die innerhalb der Klimapolitik keine Zustimmung finden, mit der Handelspolitik gerechtfertigt werden.

Der Lektüre der im letzten Sommer vorgestellten WTO/UNEP-Studie Handel und Klimawandel macht deutlich, dass die WTO-Vereinbarkeit der Einbeziehung der Importe in das ETS stark umstritten ist. Aber selbst wenn man von einem WTO-konformen System ausgeht, so stellt sich doch die Frage, ob dies Europa tatsächlich zum Vorteil gereicht. Denn andere Länder könnten dann auch nationale Maßnahmen erlassen (zum Beispiel auf Basis der CO₂ Emissionen pro Kopf der Bevölkerung) und diese an der Grenze auf Importe anwenden. Will die Europäische Union wirklich einen Flickenteppich unterschiedlicher nationaler Grenzausgleichsmaßnahmen, die alle als mit der WTO vereinbar angesehen werden?

Grenzausgleichsmaßnahmen sind schwer kalkulierbar. Der Vorschlag des französischen *non-paper* die Durchschnittsemissionen in Europa als Bemessungsgrundlage für die Importregelung zu nehmen verstößt unseres Erachtens gegen die Vorschriften der WTO. Der Nachweis der tatsächlichen CO₂ Emissionen bei der Herstellung der ausländischen Produkte ist administrativ vergleichsweise schwer zu erbringen. Außerdem steht die Belastung der europäischen Unternehmen aus dem Emissionshandel nicht von Anfang an fest. Der Emissionshandel legt die Menge der Zertifikate fest, nicht aber den Preis. Der Anlagebetreiber hat mehrere Möglichkeiten auf das ETS-

System zu reagieren, die alle zu unterschiedlichen Kosten führen können. Ein Importeur könnte also immer darstellen, dass er durch die Importregelung mehr belastet wird, als der heimische Hersteller.

Die Einbeziehung der Importeure wird zu Handelsverlagerungen führen. Erstens, die Einbeziehung der Importe von Ländern, die keine vergleichbaren Verpflichtungen eingehen wie die EU, wird dazu führen, dass nur noch Produkte aus Anlagen in die EU exportiert werden, die CO₂ effizient sind. Da in der Welt viele Anlagen stehen, die auf dem höchsten technischen Stand sind, könnten diese Anlagen auch mit einem ETS-Importsystem der heimischen Industrie Konkurrenz machen, denn nicht alle heimischen Anlagen sind technisch auf dem neuesten Stand. In der Welt werden die EU Produkte aber nicht gegen Produkte aus CO₂ ineffizienten Anlagen konkurrieren können. Eine Zertifikatsrückgabe beim Export verbietet sich aus Umweltschutzgründen und würde das ETS System ad absurdum führen. Zweitens sind die am wenigsten entwickelten Länder von dieser Einbeziehung ausgenommen. Diese Ausnahme könnte zu Investitionsanreizen in diesen Ländern führen. Drittens gibt es in der chemischen Industrie die Besonderheit, dass nur bestimmte Chemikalien vom Emissionshandel erfasst sind, andere aber nicht. In aller Regel sind dies Produkte der ersten Stufe der chemischen Wertschöpfungskette (z.B. Ethylen). Die in Artikel 10 (b) vorgesehene Ausdehnung des ETS auf Importe kann sich nur auf solche Produkte beziehen, die in den unter die ETS-RL fallenden Anlagen hergestellt werden. Somit könnten die Hersteller nicht die erste Stufe der Wertschöpfungskette, sondern gleich die zweite Stufe exportieren. Eine Einbeziehung der Importeure nach Artikel 10 (b) käme nicht in Betracht.

Aus all diesen Gründen lehnen wir die Einbeziehung der Importeure in das ETS-System ab. Die EU hat keine andere Wahl, als sich bilateral oder multilateral mit den wichtigen CO₂ Emittenten auf konkrete Klimaschutzziele. Mit einer solchen Einigung würde die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Energieintensiven Industrie am wenigsten beeinträchtigt. Solange diese Einigung nicht möglich ist, muss die EU intern über freie Zuteilung, vernünftige Benchmarks und Kompensationen für die indirekten Effekte des ETS die durch das ETS-System hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen lösen.