

European Commission
Directorate-General Climate Action
Unit B.1 - Implementation of ETS
Avenue de Beaulieu, 24
B-1049 Bruxelles
Belgium

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 05 90 900-DW | F 05 90 900-269
E up@wko.at
W wko.at/up

clima-ets-structural-measures@ec.europa.eu

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
	Up/041/Pl/Mi	3451	28.02.2013
	Mag. Isabella Plimon		

Consultation on structural options to strengthen the EU Emissions Trading System

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Teilnahme an der Konsultation über mögliche strukturelle Maßnahmen im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems.

1. ALLGEMEINES

Basierend auf Art. 10 Abs. 5 und Artikel 29 der Richtlinie über das Emissionshandelssystem 2003/87/EG hat die Europäische Kommission einen Bericht über „die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012“ (Carbon Market Report) vorgelegt. Im Carbon Market Report berichtet die Kommission über die derzeitige Lage und die Funktionsfähigkeit des CO₂-Marktes.

Der vorliegende Bericht bestätigt aus Sicht der WKO die - bürokratisch überbordende - Funktionsfähigkeit des ETS als „liquiden Markt mit einer funktionsfähiger Infrastruktur“. Die Ziele der Emissionshandelsrichtlinie, auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken, werden somit erfüllt. Die Grundthese der aktuellen Diskussion auf EU-Ebene, dass der europäische CO₂-Markt nicht funktioniert, ist somit falsch.

Der Report stellt außerdem die großen Reformschritte der letzten Revision der Emissionshandelsrichtlinie im Rahmen des Klima- und Energiepaketes dar. Ausgeblendet wird aber leider, dass die vorgeschlagenen Optionen grundlegende Neuerungen des EU-ETS beinhalten, noch bevor die Regeln der letzten Revision voll umgesetzt werden. Denn jede der vorgeschlagenen Maßnahmen stellt ein Aufschnüren des Klima- und Energiepakets bis 2020 dar. Dieses Paket wurde auf höchster politischer Ebene nach einem umfassenden Konsultationsprozess beschlossen und stellt einen Kompromiss unterschiedlicher Interessen dar, den schlussendlich auch die österreichische Wirtschaft mittragen konnte. Aus Sicht der WKO ist es daher unverständlich 2013, mit dem Beginn der 3. Emissionshandelsperiode, strukturelle Eingriffe in das Emissionshandelssystem bis 2020 zur Diskussion zu stellen.

Neben dem umweltpolitischen Ziel der absoluten Emissionsreduktion soll das Emissionshandelssystem auch Anreize für zukünftige Investitionen setzen. Genau dazu braucht es aber stabile Rahmenbedingungen, das heißt, dass langfristig vereinbarte Regeln Bestand haben müssen. Dieser Grundsatz wird im Bereich der Klimapolitik durch eine laufende Diskussion über den CO₂-Preis und das Emissionsreduktionsziel bis 2020 verletzt.

Ein künstlich erhöhter CO₂-Preis und das Fehlen der Vorhersehbarkeit erschweren es Unternehmen innerhalb der EU zu produzieren. Wir sehen daher die vorgeschlagenen strukturellen Optionen als falsche Maßnahmen zum falschen Zeitpunkt, denn in einer Phase, in der Konjunkturbarometer mehr nach unten als nach oben tendieren und die Schuldenkrise auf der Wirtschaft lastet, darf die europäische Industrie keinen weiteren Belastungen ausgesetzt werden.

Jedenfalls unfair erscheint es, wenn der Gesetzgeber die von ihm selbst gesetzten Spielregeln „während des Spiels“ (fiskalisch gesehen zu seinen Gunsten), ändert. Eine Neuausrichtung des Emissionshandels kann daher frühestens mit dem Zeithorizont 2020 diskutiert werden, weil in diesem Jahr die angelaufene Handelsperiode endet.

Aus Sicht der WKO ist daher sicherzustellen, dass es in der 3. Emissionshandelsperiode zu keinen weiteren Eingriffen in das Emissionshandelssystem kommen wird. Die vorgeschlagenen strukturellen Maßnahmen werden seitens der Wirtschaftskammer Österreich strikt abgelehnt. Ist das Vertrauen der Investoren, dass der Emissionshandel ein marktwirtschaftliches Instrument bleiben soll verloren, wird es nicht mehr zurückgewonnen werden können.

Das Emissionshandelssystem - ein System zur kosteneffizienten Verringerung von THG-Emissionen

Das Emissionshandelssystem wurde mit dem Ziel der kosteneffizienten Verringerung von THG-Emissionen in Europa gegründet. Dieses umweltpolitische Ziel (-21% bis 2020) der Emissionsreduktion innerhalb einer gesetzten Obergrenze wird bis 2020 erreicht.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum ein an sich funktionierender Markt durch ad-hoc Eingriffe und Regulierungsmaßnahmen all seiner Vorteile beraubt werden soll. Aus Sicht der WKO darf es zu keiner Überfrachtung eines marktbasierten Systems mit ordnungspolitischen Maßnahmen kommen.

Fakt ist, dass Fluktuationen des Zertifikatspreises ein natürlicher Prozess in einem marktbasierten System sind. Keinesfalls ist daher der „Erfolg“ des ETS an der Höhe des CO₂-Preis zu messen. Denn dieses Kriterium ergibt sich weder aus der Emissionshandelsrichtlinie noch aus dem politischen Auftrag des Systems kosteneffizient Emissionen zu reduzieren. Es wäre ein klarer Systembruch und somit eine grundlegende Abkehr vom bestehenden System, dem umweltpolitischen Kriterium der Emissionsreduktion den CO₂-Preis voranzustellen.

Das klima- und umweltpolitische Instrument EU-ETS erfüllt seine Zielvorgaben und darf nicht als fiskalpolitisches Instrument zur Maximierung von Budgeteinnahmen missbraucht werden. Vielmehr wäre es wünschenswert, die Einnahmen aus dem Emissionshandel in Effizienzsteigerung und Forschung zu reinvestieren. Statt dem permanenten Manipulieren eines funktionierenden Systems, fordert die Wirtschaftskammer Österreich eine zielorientierte Technologie- und Innovationspolitik um produzierenden Unternehmen eine langfristige Perspektive am Standort Europa zu geben.

Strikt wenden wir uns gegen eine schleichende Uminterpretation des Ziels des Emissionshandels. Dieses war und bleibt die Verringerung und Begrenzung von Treibhausgasemissionen, der CO₂-

Preis ist dafür (nur) das Vehikel. Ziel ist es nicht, Einnahmen für die Budgets der Mitgliedstaaten zu generieren. Greift die Politik trotzdem ein, unterminiert sie das Vertrauen in die Integrität des Emissionshandels, denn dann geht es primär darum, den Haushalten der Mitgliedstaaten Einnahmen zuzuführen, ohne direkt Steuern erhöhen zu müssen. Mit diesem Motiv sind weitere Geldbeschaffungsaktionen vorprogrammiert und diese unterminieren die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik.

Für die Sicherung des Industriestandortes Europa - gegen klimapolitische Alleingänge

Die im „carbon market report“ vorgeschlagenen strukturellen Maßnahmen schränken die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie erheblich ein und erhöhen das Risiko eines Anstieges der Abwanderung von Betrieben aus der EU in Drittstaaten. Es ist für die Europäische Union zwingend erforderlich, einen weiteren Verlust der energieintensiven Industrie, welche einen wichtigen Lieferanten von Komponenten und Basismaterial für nachhaltige Energietechnologien darstellt, zu verhindern.

Wenn ein Standort aufgrund der Importkonkurrenz nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden kann, werden die betroffenen Betriebe zwangsläufig in das Nicht-EU-Ausland abwandern oder sogar schließen. Damit gehen auch heimische Arbeitsplätze verloren. Planungs- und Investitionssicherheit sind essentiell für das Gelingen der „Energiewende“ und für das Eintreten in einen Wachstumspfad, den Europa mehr denn je benötigt um gegenüber anderen Wirtschaftsräumen nicht zurückzufallen.

Solange es kein internationales Klimaschutzabkommen mit vergleichbaren Zielsetzungen insbesondere von China und den USA gibt, gerät der Industriestandort Europa durch klimapolitische Alleingänge mehr und mehr ins Hintertreffen. Im Sinne des Produktionsstandortes Europa, fordern wir Ehrlichkeit und Transparenz in der Klimapolitik und sprechen uns gegen Verschärfungen und Einschränkungen im EU-ETS aus. Die Industrie entwickelt die Technologien, die den Wandel in eine CO₂-arme Zukunft ermöglichen, daher muss diese auch gestärkt und gefördert werden. Anstatt aber diese notwendigen Akzente zu setzen, hinterlässt die europäische Klimapolitik eher den Eindruck als sei die energieintensive Industrie in Europa nicht mehr willkommen.

Ein permanent durch ad hoc-Eingriffe (wie zum Beispiel durch das aktuelle diskutierte „back-loading“) manipulierbares Emissionshandelssystem bringt enorme Planungs- und Investitionsunsicherheiten mit sich. Darüber hinaus werden Investitionsentscheidungen zurückgehalten, um etwaige Fehlinvestitionen, bedingt durch die weitere Verschlechterung der Rahmenbedingungen, zu vermeiden.

Die Vorhersehbarkeit politischer Aktionen stellt einen wichtigen Faktor dar. Zur Gewährleistung der Planungs- und Investitionssicherheit ist es essentiell, kontinuierliche und wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund lehnt die Wirtschaftskammer Österreich strukturelle Maßnahmen, wie sie der Carbon Market Report vorschlägt bis 2020 strikt ab! Derartige Änderungen des derzeitigen CO₂-Regimes sind nicht zu akzeptieren, da der EU-ETS hinsichtlich seiner CO₂-Reduktions-Zielerfüllung funktioniert. Eingriffe in das System und dadurch künstlich entstehende Preiserhöhungen wirken sich negativ auf den Wirtschaftsstandort Europa, im Vergleich etwa zum US-Markt. Durch niedrige Energiepreise erlebt die Industrie der USA derzeit einen bemerkenswerten industriellen Aufschwung. Wenn nun in der EU eine Verteuerung der Energie-Zusatzkosten umgesetzt wird, schadet dies dem europäischen Wirtschaftswachstum. Ein prominentes Beispiel aus unserer Sicht ist die geplante Investition der VOEST in den USA vgl.

http://www.nytimes.com/2012/12/20/business/global/20iht-steel20.html?_r=0 .

Alle vorgeschlagenen Optionen des „carbon market reports“ würden aus heutiger Sicht zu einer Verteuerung der Energieträger führen würden, bei deren Nutzung CO₂ freigesetzt wird. Der Konnex zu energiepolitischen Zielsetzungen sowie der Vergleich zur Energiepreisentwicklung in anderen Wirtschaftsräumen fehlen trotzdem im vorliegenden Bericht.

Koordinierte Diskussion mit Betroffenen notwendig

Eine umfassende und integrierte Diskussion über Klima-, Energie- und Industriepolitik für die Zeit ab 2020 notwendig, um die Entwicklungen hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft- und Gesellschaft zu fördern. Gleichzeitig muss die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, zum Beispiel durch gezielte Fördermaßnahmen, gestärkt werden. So sollte sich die Initiative des Kommissars Antonio Tajani den Anteil der Industrie auf 20% des BIPs zu erhöhen in zukünftigen Überlegungen widerspiegeln.

Diese integrierte Diskussion wird zu führen sein, denn derzeit ist die EU-Klimapolitik nicht mit der EU-Industriepolitik konsistent. Das Bekenntnis zum Produktionsstandort Europa muss sich auch in der Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union widerspiegeln. Nur so kann Klima- und Energiepolitik Investitionen und Technologieentwicklungen in Europa ermöglichen ohne dem Wirtschaftsstandort zu schaden.

Neben den wettbewerbspolitischen Aspekten können die vorliegenden Optionen nicht ohne ihre möglichen energiepolitischen Auswirkungen diskutiert werden. Die schon angesprochen Schere bei Energiepreisen zwischen den USA und Europa, den strompreistreibenden Effekten von CO₂-Preiserhöhungen und die Auswirkungen andere Gesetzes wie etwa der Energieeffizienzrichtlinie müssen in die klima- und energiepolitischen Überlegungen der Kommission bis 2030 einfließen.

2. ZU DEN EINZELNEN VORSCHLÄGEN

Grundsätzliche Kritikpunkte an allen vorliegenden Optionen:

- Alle vorliegenden Vorschläge schnüren das Klima- und Energiepaket unilateral auf. Keine der vorliegenden Optionen wird im Kontext einer Ausrichtung des Emissionshandels bis 2030 diskutiert.
- Weitreichende Eingriffe in den betrieblichen Emissionshandel auf fünf A4 Seiten auszuführen erscheint keinesfalls ausreichend, um über alle vorliegenden Optionen eine informierte Diskussion führen zu können. Die Vorschläge erinnern eher an ein Brainstorming, ohne sich mit notwendigen Details auseinanderzusetzen.
- Der Eindruck der Willkür - insbesondere im Kontext zur parallel laufenden Diskussion über das „back loading“ - verstärkt sich, stößt betroffene Unternehmen vor den Kopf und untergräbt jedwedes Vertrauen in die Berechenbarkeit der europäischen Klimapolitik.

- **Option a: Anhebung des Reduktionsziels der EU auf 30%**

Die vorgeschlagene Option wird von der WKO abgelehnt!

Ein unilaterales Anheben der CO₂-Einsparverpflichtung auf 30% würde gegen den Vertrauensgrundsatz verstoßen und belastet überproportional die dem ETS unterliegenden Unternehmen. Eine Zielerhöhung bis 2020 ist - mehrmals durch Schlussfolgerungen hinterlegt - an klare Bedin-

gungen geknüpft die bisher nicht erfüllt wurden. Es besteht daher aus Sicht der WKO kein Grund diese Option weiter zu verfolgen.

Darüber hinaus würde eine unilaterale Zielerhöhung den Druck steigern Produktionen in Staaten zu verlagern, die Unternehmen kein vergleichbares CO₂-Regime auferlegen. Die zusätzlichen Kosten einer unilateralen Zielerhöhung würden die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen in der EU in einer wirtschaftlich angespannten Situation zusätzlich belasten.

- **Option b: Stilllegung von Zertifikaten in der Phase 3 und**
Option c: Vorzeitige Änderung des jährlichen linearen Reduktionsfaktors

Die vorgeschlagenen Optionen werden von der WKO abgelehnt!

Wie Option a führen die Optionen b und c zu einer unilateralen Anhebung des Reduktionsziels bis 2020 und sind daher abzulehnen.

Eine ständige Veränderung der Rahmenbedingungen des Emissionshandels (Stilllegung von Zertifikaten, Vorzeitige Änderung des linearen Reduktionsfaktors) erlaubt keine seriöse Planung und gefährdet somit langfristig Investitionen. CO₂-Reduktionsmaßnahmen müssen für ein Unternehmen nicht nur wirtschaftlich sinnvoll sein, sie brauchen auch einen Planungs- und Umsetzungsvorlauf (Anlagenbauer können nicht gleichzeitig alle Anlagen umbauen, Finanzierung muss sichergestellt werden), während der Zertifikatszukäufe notwendig sind. Würden durch willkürliche Änderungen der Rahmenbedingungen diese Zertifikate aber in dieser Zeit verknappt oder verteuert, würde dies Investitionsrechnungen über den Haufen werfen und somit Investitionen gefährden. Bereits in Bau befindliche Projekte müssten neu angesetzt oder sogar ganz gestrichen werden. Für Industriebetriebe ist Planungssicherheit eine der Grundlagen des wirtschaftlichen Erfolgs.

- **Option d: Ausweitung des Anwendungsbereiches des EU-ETS auf andere Sektoren**

Die vorgeschlagene Option wird von der WKO abgelehnt!

Die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Emissionshandelssektors auf andere Sektoren kann ohne eine detailliertere Darstellung nur vorab beurteilt werden. So würden etwa im Falle einer Ausweitung auf die internationale Seeschifffahrt ähnliche Widerstände der Drittstaaten drohen, wie dies derzeit beim ETS in der Luftfahrt der Fall ist. Die Einbeziehung etwa des Flugverkehrs wurde gerade ruhend gestellt. Dies zeigt, dass es von großer Bedeutung ist, Länder außerhalb des EU-ETS als Partner für den Emissionshandel zu gewinnen; aber auch welche Hindernisse einer Ausweitung im Weg stehen.

Nicht diskutiert wird, in welcher Relation die Berichtspflichten beziehungsweise Transaktionskosten des ETS zur jeweils regulierten Emissionsmenge neuer Emissionshandelssektoren stehen. Nachdem schon im derzeitigen System 85% der betroffenen Anlagen für nur 10% der regulierten Emissionen verantwortlich sind erscheint es wahrscheinlich, dass eine Ausweitung der Sektoren immer kleinere Emissionseinheiten mit den bürokratischen Auflagen des ETS belasten würde. Auch werden mögliche indirekte Effekte auf Emissionshandelsunternehmen durch die Einbeziehung zusätzlicher Sektoren nicht angesprochen.

Wie unter Option d dargestellt steht die durch den EU-ETS regulierte produzierende Industrie im internationalen Wettbewerb, konjunkturelle Veränderungen spiegeln sich daher auch im CO₂-Preis wider. Aus unserer Sicht ein Indiz dafür, dass der EU ETS ein funktionierender Markt ist.

Kritisch zu hinterfragen ist auch, dass in den Ausführungen zu dieser Option mögliche Wechselwirkungen und Überschneidungen einer Ausweitung des ETS zum Beispiel mit dem Erneuerbaren- und Energieeffizienzziel oder der Gebäuderichtlinie fehlen.

- **Option e: Beschränkung des Zugangs zu internationalen Gutschriften**

Die vorgeschlagene Option wird von der WKO abgelehnt!

Diese Option wird kritisch gesehen, da diese Gutschriften ein Bestandteil des Klima- und Energiepakets und damit ein kalkulierbares Volumen des ETS sind. Außerdem ist festzuhalten, dass Zertifikate aus JI / CDM Projekten derzeit die einzige „globale“ Währung im Rahmen eines internationalen Emissionshandels der Klimapolitik sind. Basierend auf den vorliegenden Vorschlag wäre die Umsetzung dieser Idee eine Abkehr von der bisherigen Intention der Europäischen Union den Emissionshandel zu internationalisieren.

- **Option f: Diskretionäre Preisregulierungsmechanismen**

Die vorgeschlagene Option wird von der WKO abgelehnt!

Diskretionäre Preisregulierungen entsprechen dem Charakter einer Steuer und erscheinen als eine reine Geldbeschaffungsmaßnahme der Mitgliedstaaten. Gerade in Österreich fließen die Mittel aus dem Emissionshandel ja dem Bund zu und kommen nicht indirekt, wie z.B. in Deutschland, den Emissionshandelsbetrieben zugute.

Sollte die laufende Diskussion bzw. das gesetzgeberische Durcheinander rund um das „back loading“ ein Indikator für mögliche angedachte Preisregulierungsmechanismen sein ist jeglicher weiterer Eingriff jedenfalls abzulehnen. Auf Zuruf einzugreifen um den CO₂-Preis künstlich zu erhöhen, ist keinesfalls eine ausreichende Rechtfertigung für einen wirtschaftspolitisch so weitreichenden Eingriff.

3. ZUSAMMENFASSUNG

Wir möchten nochmals unsere strikte Ablehnung des Aufschnürens des Klima- und Energiepakets zum Ausdruck bringen.

Die Grundthese, dass der europäische CO₂-Markt nicht funktioniert, ist falsch. Die den Vorschlägen zu Grunde liegende Prämisse, der aktuelle CO₂-Preis sei zu niedrig und müsse angehoben werden, ist unbegründet. Es gibt keinen Handlungsbedarf für die Politik.

Greift die Politik trotzdem ein, unterminiert sie das Vertrauen in die Integrität des Emissionshandels, denn dann geht es primär darum, den Haushalten der Mitgliedstaaten Einnahmen zuzuführen, ohne Steuern erhöhen zu müssen. Mit diesem Motiv sind weitere Geldbeschaffungsaktionen vorprogrammiert.

Die Wirtschaft findet es unfair, wenn der Staat während des Spiels die von ihm selbst gesetzten Spielregeln (fiskalisch gesehen) zu seinen Gunsten ändert. Eine Neuausrichtung des Emissionshandels kann daher frühestens mit dem Zeithorizont 2020 diskutiert werden, weil in diesem Jahr die angelaufene Handelsperiode endet.

Planungs- und Investitionssicherheit sind essentiell für das Gelingen der „Energiewende“ und für das Eintreten in einen Wachstumspfad, den Europa mehr denn je benötigt, um gegenüber anderen Wirtschaftsräumen nicht zurückzufallen.

Permanente Zieldiskussionen (Erhöhung auf 30%) müssen unterbunden werden, um bereits sichtbare Desindustrialisierungstendenzen zu stoppen und Europa stattdessen den Weg zur „Reindustrialisierung“ zu ebnen.

Für Rückfragen steht Ihnen Frau Mag. Isabella Plimon (Tel: 05 90 900-3451) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße



Univ.-Doz. Dr. Mag. Stephan Schwarzer
Abteilungsleiter

