

21.09.2012

VCI-Position

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 der für die Auktion ausgegebenen Emissionsberechtigungen entsprechend 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 Zertifikatemenge zurückgehalten, also nicht versteigert werden („back-loading“) und diese Mengen ab dem Jahr 2018 zusätzlich dem Markt zur Verfügung gestellt werden.

Die deutsche chemische Industrie lehnt diese Vorgehensweise als einen unzulässigen Eingriff in das System des Emissionshandels ab und begründet das wie folgt:

VCI-Position:

Emissionshandel ist ein Instrument zur Mengensteuerung und nicht zur Preissteuerung

Der Emissionshandel ist im Jahre 2005 bewusst als Instrument der Treibhausgasemissionssteuerung eingeführt worden. Im demokratischen Prozess (Mitentscheidungsverfahren zur Emissionshandelsrichtlinie) werden die Emissionsmengen für die dem Emissionshandel unterliegenden Teilnehmer 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 Zertifikatepreisen. Zu einem marktwirtschaftlichen System gehören sinkende und steigende Preise; der Emissionshandel stellt damit sein Funktionieren unter Beweis. 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 des Instrumentes völlig zuwider laufen.

“back-loading“ bedeutet eine Verletzung des ex ante-Prinzips

Bei der Ausgestaltung des Emissionshandels wurde von der EU-Kommission konsequent 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. Etwaige nachträgliche Korrekturen, wie immer wieder auch von Industrieseite zur Lösung bestimmter Probleme eingefordert, wie z.B. der Einpreisung von kostenlos zugeteilten Zertifikaten in die Strompreise, wurden von der EU-Kommission konsequent als Verletzung dieses ex ante-Prinzips zurückgewiesen. Mit ihren Vorschlägen für ein „back-loading“ verstößt die EU-Kommission jedoch nun selbst gegen ihre eigenen Vorgaben, indem sie nun nachträglich über die Zuteilungsmengen in den Markt eingreift.

Zusätzliche Preislenkung aus Klimaschutzgründen nicht erforderlich

Der geplante Eingriff in den Zertifikatemarkt wird u.a. damit begründet, dass er aus Klimaschutzgründen erforderlich ist, 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 exakten Festlegung der noch zulässigen Emissionen 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 getroffen 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. So findet z.B. in Deutschland ein massiver Ausbau erneuerbarer Energien statt – trotz niedriger Zertifikatepreise-, was belegt, dass beide Ziele nicht miteinander gekoppelt und unabhängig voneinander zu betrachten sind. Sinnvoll in diesem Zusammenhang ist vielmehr eine europäische Harmonisierung der verschiedenen nationalen klimapolitischen Maßnahmen und Instrumente. Eine kohärente Energie- und Klimapolitik in ganz Europa ist notwendig, um eine Gegenläufigkeit der einzelnen Maßnahmen zu verhindern. Nur so kann Klimaschutz kosteneffizient gestaltet werden.

Zusammenhänge zwischen Zertifikatmengen 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, der 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) und zum weitaus größten Teil aus den regelmäßig gekauften CERs (Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten zur CO₂-Reduktion in Ländern außerhalb Europas) ergibt. Trotz dieses Überschusses und der Tatsache, dass der Preis für CERs derzeit nur bei etwas unter 2 Euro/t liegt, bewegt sich der Zertifikatepreis immer noch bei ca. 7-8 Euro/t und nicht bei Null oder dem CER-Wert (Stand 21. September 2012, Quelle: eex). 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% der Zertifikatsmenge (d.h. über 100 Mio. Zertifikate) entzogen. Die Preiswirkung ist derzeit nicht bekannt. Die Unsicherheit im Markt darüber würde aber durch das geplante „back-loading“ 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.

“back-loading“ ist eine nachträgliche 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 eigentlich ein Interesse an einem wettbewerbsfähigen Zertifikatspreis haben: Die Carbon Leakage-Gefahr ist trotz anderer Regelungen nicht gebannt und daher ist ein Zertifikatspreis, der die Wettbewerbsfähigkeit nicht weiter mindert, dringend notwendig.

Durch eine Verteuerung der Zertifikatspreise 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 "back-loading" höhere Einnahmen für die Mitgliedstaaten ergeben würden, ist zumindest offen.