

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### ***Eingriffe in das EU-Emissionshandelssystem***

Am 25.07.2012 hat die Europäische Kommission ein Verfahren eingeleitet, um massiv steuernd in das EU-Emissionshandelssystem einzugreifen. Ziel ist eine Änderung des Zeitplans der Zertifikate-Versteigerung zu dem Zweck, die vorgesehenen Zuteilungen ab 2013 zeitlich so zu verzögern, dass der CO<sub>2</sub>-Handelspreis kurzfristig erhöht wird. Ab 2018 sollen die entsprechend zurückgehaltenen Zertifikate dann wieder dem Markt zugeführt werden. Die Kommission will dieses sogenannte „back-loading“ in zwei Schritten realisieren: Sie will zunächst durch einen Beschluss von Parlament und Rat die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG ändern, um die entsprechende Ermächtigung zu erhalten, und anschließend auf dieser Basis die Auktionsverordnung 1031/2010 anpassen. Diese Stellungnahme betrifft

- 1) den Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten KOM(2012) 416 final vom 25.07.2012 sowie
- 2) die öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Zeitprofils von Auktionen im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (Entwurf eines Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission).

Der DIHK lehnt das Vorgehen und die Vorschläge der Kommission ab. Durch den geplanten Eingriff in den Emissionshandel sind negative Auswirkungen auf die Wirtschaft zu erwarten; er stellt ein Investitions*hemmnis* dar und keineswegs – wie gewünscht – einen Investitions*anreiz*. Zudem wird das EU-Emissionshandelssystem als solches diskreditiert. Den betroffenen Unternehmen würde jede Planungs- und Rechtssicherheit genommen, so dass Investitionen – gerade auch in Klimaschutz und Energieeffizienz – gehemmt würden. Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft würden gefährdet – was mitten in der Eurokrise das völlig falsche Signal ist. Die politische und – auch – fiskalpolitische Motivation des Vorgehens ist keine ausreichende Legitimation, da der ökologisch-klimapolitische Nutzen in Frage gestellt werden muss.

## I. Grundsätzliche Überlegungen zur Verknappung von Emissionshandelszertifikaten

1. Der Emissionshandel ist ein marktbasierendes Instrument der **Mengensteuerung**: Es wird eine europaweit rechtsverbindliche Obergrenze für die Mengenentwicklung gesetzt, die durch den Handel mit Emissionszertifikaten möglichst effizient und kostengünstig erreicht werden soll (**cap-and-trade**). Der Handelspreis für die Zertifikate wird durch Angebot und Nachfrage im Markt bestimmt. Insofern ist der jeweilige CO<sub>2</sub>-Preis für das Ziel der Mengenreduzierung nicht relevant, er ist kein eigenständiges politisches Ziel des EU-Emissionshandelssystems. Die ökologische Steuerungsfunktion des Emissionshandels wird erfüllt, denn die angestrebte CO<sub>2</sub>-Reduktion um 21 % von 2005 bis 2020 ist festgelegt.

2. Der aktuelle Handelspreis ist vor allem durch eine **zurückhaltende Nachfrage** aufgrund nachfolgender Entwicklungen begründet :

- Die **Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise** in etlichen Euro-Staaten<sup>1</sup> dämpft das Wachstum in Europa, die emissionshandelspflichtigen Unternehmen benötigen daher weniger Zertifikate als ursprünglich kalkuliert.
- Aufgrund der seit 1990 um jährlich 1,4 Prozent **gestiegenen Energieeffizienz** im produzierenden Gewerbe<sup>2</sup> wurden weniger Zertifikate gebraucht. So sanken die Emissionen 2011 gegenüber 2010 bei den rund 1.640 emissionshandelspflichtigen Energie- und Industrieanlagen in Deutschland um rund ein Prozent - trotz gesteigener Produktion.<sup>3</sup>
- Mit dem über alle Prognosen hinausgehenden **Ausbau erneuerbarer Energien** in Deutschland wird zunehmend regenerativer Strom erzeugt, für dessen Erzeugung und Nutzung die Unternehmen keine Zertifikate benötigen. Die Bundesregierung hat zudem mit der „Energiewende“ das Ziel für die erneuerbaren Energien bis 2020 von 30 % auf 35 % angehoben. Entsprechend werden auch künftig weniger Zertifikate benötigt. Gleichzeitig ist der Ausbau der erneuerbaren Energien aber teuer: Das Volumen der EEG-Umlage beträgt für 2012 bereits 14 Mrd. Euro und wird 2013 absehbar deutlich steigen. Es entstehen erhebliche Belastungen für die Masse der deutschen Unternehmen und für die privaten Verbraucher.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Die Wirtschaftsleistung in der Eurozone liegt trotz zwischenzeitlichem Aufholprozess noch immer 2 Prozent unter dem Wert vom Jahresbeginn 2008. In Deutschland war die Wirtschaft im Krisenjahr 2009 um beispiellose 5,1 % eingebrochen.

<sup>2</sup> AG Energiebilanzen: Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz Deutschland Daten für die Jahre von 1990 bis 2011

<sup>3</sup> Siehe Pressemeldung des Umweltbundesamtes (11/2012) vom 02.04.2012.

<sup>4</sup> BMU: Erneuerbare Energien in Zahlen. Daten: Übertragungsnetzbetreiber.

3. Es ist nicht vorhersehbar, wie sich der CO<sub>2</sub>-Zertifikatepreis in den kommenden Jahren entwickeln wird. Mit einer politisch motivierten, nicht marktgetriebenen Verknappung von Zertifikaten wird das Handelssystem für alle handelspflichtigen Unternehmen und Investoren vollständig unkalkulierbar. Investitionen werden wegen der **Verunsicherung** im Zweifel zurückgestellt – dazu zählen zwangsläufig auch Investitionen in Klimaschutz und Energieeffizienz. Ein künstlich erhöhter Preis würde somit **Wachstum und Beschäftigung** zu einem Zeitpunkt bremsen, in dem Europa beides dringender braucht denn je. Insbesondere die vielen Unternehmen, die in einem internationalen Wettbewerb stehen, sind erheblich gefährdet. Gerade wenn lokale (europäische oder nationale) Mehrkosten in den Preisen nicht weitergegeben werden können, weil die Preisbindung für die Produkte durch Handel an global agierenden Börsen erfolgt, kann eine künstliche Verteuerung des CO<sub>2</sub>-Zertifikatepreises in der EU gravierende Folgen haben. Damit stellt eine Verknappung von Zertifikaten zum jetzigen Zeitpunkt ein **Investitionshemmnis** dar und keineswegs – wie gewünscht – einen Investitionsanreiz.

4. Preistreibende Markteingriffe sowie die mit dem Emissionshandel verursachten **Strompreiserhöhungen** belasten vor allem die energieintensiven Industrien mehrfach und beeinträchtigen ihre Wettbewerbsfähigkeit. Konkrete Kompensationen dieser Preiserhöhungen sind im Gespräch, aber noch nicht abschließend genehmigt. Bereits jetzt sind die **hohen Energie- und Rohstoffpreise** aus Unternehmenssicht **Geschäftsrisiko Nr. 1**. 70 Prozent der Industrieunternehmen nennen dieses Risiko – mehr als beispielsweise Rückschläge bei der Inlands- (47 Prozent) oder bei der Auslandsnachfrage (36 Prozent).<sup>5</sup>

Der jetzige Entwurf der Kompensationsrichtlinie sieht vor, dass für die Non Benchmarked Sectors der Kürzungsfaktor der EU-Beihilfeleitlinien für die Kompensation der indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten nach wie vor bei 0,7 liegt. Dies ist für viele Industrien sehr kritisch. Bei den indirekten Emissionen ist der Faktor für die Non Benchmarked Sectors von 0,7 auf 0,97 – entsprechend der Zuteilung von Emissionsrechten bei den direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen der Non Benchmarked Sectors – anzupassen.

5. Eine **Weiterentwicklung** des europäischen Emissionshandels zu einem **globalen Handelssystem** ist sinnvoll und notwendig. Je mehr Staaten sich am Emissionshandel beteiligen, desto effizienter und wirtschaftlicher kann der Handel betrieben werden, insbesondere durch eine höhere Liquidität. Voraussetzung ist, dass die großen CO<sub>2</sub>-Emittenten, insbesondere in Asien, Lateinamerika und den USA, so schnell wie möglich in ein globales Klimaschutzkonzept (Kyoto-Plus-Abkommen) in-

<sup>5</sup> Vgl. DIHK-Konjunkturumfrage vom Frühsommer 2012.

tegriert werden können. Sie dürften jedoch nur dann bereit sein, sich dem Emissionshandel zu öffnen, wenn Folge-Abkommen um ein innovatives Technologiekooperations-Konzept erweitert werden. Auch bei der Kopplung von Emissionshandelssystemen an das EU-System, z. B. von Australien, müssen von Anfang an transparente Bedingungen und Voraussetzungen in Sinne eines einheitlichen und weltweiten Emissionshandels geschaffen werden. Demgegenüber wird das europäische Handelssystem vor aller Welt unnötig diskreditiert, wenn bereits vor Handelsbeginn in das neue System eingegriffen werden soll.

6. Eine Korrektur der Beschlüsse zur dritten Handelsperiode wegen weitergehender Verpflichtungen im Rahmen der **UN-Klimaverhandlungen** steht so lange nicht an, wie andere wichtige Industrieregionen auf nennenswerte Beschränkungen des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ihrer Industrie verzichten und es deshalb auch keine multilateralen Verpflichtungen gibt.

Auf jeden Fall müssen die bestehenden internationalen Projekt-Mechanismen sinnvoll genutzt werden: Die **projektbezogenen Instrumente** „Joint Implementation“ (JI) und „Clean Development Mechanism“ (CDM) wurden im Kyoto-Protokoll für den klimarelevanten Technologietransfer geschaffen. Damit werden Treibhausgase aufgrund weltweit unterschiedlicher Vermeidungskosten dort reduziert, wo dies am effizientesten und kostengünstigsten ist. Gutschriften aus diesen Projekten müssen auch für deutsche Unternehmen in voller Höhe beim Emissionshandel in der dritten Handelsperiode anrechenbar sein. Nur so werden die Länder, in denen diese Projekte durchgeführt werden, motiviert, in klimafreundliche Technologien zu investieren.

7. Effekte des Emissionshandels auf die **Zusammensetzung der Energieerzeugung** müssen im Gesamtzusammenhang gesehen und bewertet werden. So haben Fortschritte bei der Energieeffizienz oder beim Ausbau der erneuerbaren Energien zwangsläufig Auswirkungen auf den CO<sub>2</sub>-Emissionshandel und den Zertifikatspreis. Zu berücksichtigen sind die Effekte auf den Energiemix in allen EU-Mitgliedstaaten, nicht nur in Deutschland mit den spezifischen Konsequenzen der Beschlüsse zur Energiewende.

Es gilt letztlich, die energie- und klimapolitischen Instrumente der EU besser aufeinander abzustimmen und deren **Wechselwirkungen** angemessen zu berücksichtigen. Denn die Energie- und Klimaziele der EU stehen nebeneinander und führen durch unklare Prioritäten zu **Zielkonflikten** – mit der Folge von **Mehrfachbelastungen** der Wirtschaft. Energie wird unnötig verteuert, kostengünstiger Klimaschutz nicht erreicht.

## II. Bewertung der vorliegenden Kommissionsvorschläge

1. Anders als der Titel „...zur Klarstellung der Bestimmungen...“ des Kommissionsvorschlags KOM(2012)416 glauben machen will, handelt es sich hierbei vielmehr um eine **grundlegende Veränderung** des langfristig vereinbarten und angelegten Rechtsrahmens des EU-Emissionshandelssystems. Dieser deutliche Eingriff ist – aus den oben genannten Gründen – nicht nur grundsätzlich kritisch zu bewerten. Auch das konkrete Vorgehen der Kommission ist sowohl inhaltlich als auch verfahrenstechnisch sehr bedenklich, zumal keine ausreichende Gesetzesfolgenabschätzung zu Grunde liegt.

2. Eine **temporäre Zurückhaltung von Zertifikaten (back-loading)**, wie sie im Rahmen der EU-Auktionierungsverordnung konkret geplant ist, hätte keinen klar vorhersehbaren Effekt auf die **Zertifikatspreise**. Sie könnten sehr stark ansteigen, wenn wie vorgesehen von 2013 bis 2015 Zertifikate zurückgehalten würden. Wenn dann aber der Markt zum Ende der Handelsperiode von 2018 bis 2020 mit den zurückgehaltenen Zertifikaten geflutet wird, hätte dies den gegenteiligen Effekt. Letzteres könnten die Marktteilnehmer wiederum antizipieren und zugleich die nach dem back-loading wieder höheren Mengen bereits heute einpreisen. Ein anderes mögliches Szenario wäre, dass die Anzahl der Zertifikate sich als so knapp erweist, dass die Liquidität des Marktes gestört würde und kein reibungsloser Handel mehr möglich wäre. Ausgelöst würden somit – in beiden Varianten – vor allem erhebliche **Unsicherheiten und Irritationen** bei den betroffenen Unternehmen. Positive Effekte für den Klimaschutz sind insofern nicht zu erwarten, als diese Verunsicherung Zurückhaltung bei Investitionen nach sich ziehen dürfte.

3. Dies gilt umso mehr, da der Kommissionsvorschlag **keinerlei Rechtssicherheit** gewährt. Die vorgeschlagene Ergänzung in Artikel 10 Abs. 4 der Richtlinie 2003/87/EG ist nicht mehr oder weniger als ein **Freibrief** bzw. eine **Generalmächtigung** für die Europäische Kommission. Denn sie könnte demnach „gegebenenfalls“ den Zeitplan der Auktionierung anpassen, um das „ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes“ sicherzustellen. Beide Begriffe sind jedoch interpretierbar und werden im Vorschlag nicht genauer definiert. Das heißt, die Kommission könnte – wann immer sie will – ein Komitologieverfahren zur Änderung der Auktionierungsverordnung einleiten – ohne klare „Leitplanken“ des Gesetzgebers und ohne auf ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren zurückgreifen zu müssen. Damit wäre insbesondere das Europäische Parlament, als einzig direkt demokratisch gewähltes Organ der EU, weitestgehend aus dem Entscheidungsprozess ausgeschlossen.

4. Wie das „ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes“ im Sinne des geplanten back-loadings zu definieren wäre, ist fraglich. Denn mit Blick auf die Abwicklung des Handels und die Liquidität des Marktes ist das „**ordnungsgemäße Funktionieren**“ zum jetzigen Zeitpunkt bereits vollständig gegeben. Fragwürdig ist ebenso die Übung, abzuschätzen, wie viele Zertifikate wann zurückgehalten und wie viele wann wieder in den Markt gegeben werden sollten (s. Konsultation zur Auktionsverordnung) – denn die Effekte auf den Handelspreis sind realistisch kaum absehbar. Eben weil im **marktbasieren EU-Emissionshandelssystem** allein Angebot und Nachfrage den CO<sub>2</sub>-Zertifikatepreis bestimmen, wurden seinerzeit keine Preisgrenzen festgelegt.

Wird der bisherige cap-and-trade-Mechanismus grundsätzlich in Frage gestellt, dann greifen kurzfristige und einseitige Maßnahmen zu kurz. Vielmehr muss eine **Grundsatz-Debatte** über eine kohärente, integrierte Energie- und Klimapolitik der EU geführt werden. Es muss mit einer **langfristigen Perspektive** über den Emissionshandel nachgedacht werden, also wie dieser *nach* Ende der dritten Handelsperiode im Jahr 2020 verbessert werden kann. Diese Reform des Emissionshandels muss dann eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung, eine breite Konsultation der Stakeholder und das ordentliche EU-Gesetzgebungsverfahren in Rat und Parlament durchlaufen. Sollte dann im Ergebnis ein Mechanismus zur Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises beschlossen werden, muss es umgekehrt auch einen Mechanismus für die Senkung eines zu hohen Handelspreises geben. Ein solches „Sicherheits- oder Wachstumsventil“ (Safety Valve) hatte der DIHK schon bei Einführung des Emissionshandels gefordert. Es muss dann greifen, wenn der Handelspreis so stark ansteigt, dass er wirtschaftliches Wachstum abwürgt.

**Ansprechpartner:**

Dr. Armin Rockholz, DIHK Berlin  
Tel.: 0049-(0)30-20308-2212  
E-Mail: [rockholz.armin@dihk.de](mailto:rockholz.armin@dihk.de)

Corinna Grajetzky, DIHK Brüssel  
Tel.: 0032-(0)2-286-1635  
E-Mail: [grajetzky.corinna@dihk.de](mailto:grajetzky.corinna@dihk.de)

**Wer wir sind:**

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dachorganisation der 80 Industrie- und Handelskammern (IHKs) die Interessen der deutschen Wirtschaft aus den Bereichen Industrie, Handel und Dienstleistungen gegenüber der Bundespolitik und den europäischen Institutionen. Er betreut und koordiniert darüber hinaus das Netzwerk der Deutschen Auslandshandelskammern (AHKs) mit 120 Standorten in 80 Ländern weltweit.