

Stellungnahme der Wirtschaftsvereinigung Metalle im Rahmen der Internet-Konsultation der EU-Kommission zum „Carbon Market Report“ vom 14. November 2012

Hintergrund

Die EU-Kommission möchte den Emissionshandel noch vor 2020 grundlegend reformieren. Dazu listet der Carbon Market Report (CMR) vom November 2012 sechs Handlungsoptionen auf, um strukturell die CO₂-Zertifikate zu verknapfen und ihren Preis zu erhöhen. Angesichts der 2014 auslaufenden Amtsperiode von Kommission und Europa Parlament und der unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten haben die Optionen unterschiedliche Realisierungschancen. Die Kommission plädiert für eine rasche Änderung der Versteigerungsverordnung im Komitologieverfahren (Backloading). Anschließend soll eine der im CMR gelisteten strukturellen Maßnahmen im Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden.

Allgemeine Bewertung

Die WVM hatte sich bereits im Oktober 2012 gegen Backloading ausgesprochen. Der CMR favorisiert indirekt die Option b (Stilllegung von Zertifikaten vor 2020). Sie dürfte als einzige vergleichsweise zügig zu realisieren sein. Die Stilllegung von Zertifikaten lehnen wir ab, weil die Marktakteure weiter verunsichert werden. Option b ist nicht geeignet, zur Lösung struktureller Probleme in der europäischen Klima- und Energiepolitik beizutragen. In einer kohärenten Energie- und Klimapolitik soll das ETS der kosteneffizienten Erreichung vereinbarter Ziele dienen. Es darf nicht im Sinne eines fiskalpolitischen Instrumentes zur Erhöhung der Staatseinnahmen missbraucht werden.

Unabdingbar ist eine grundlegende Verbesserung der Kohärenz von Zielen und Instrumenten vor allem in der Energie- und Klimapolitik, die im Hinblick auf die Zeit nach 2020 greifen soll. Die vorgeschlagenen Maßnahmen der Kommission beziehen sich ausschließlich auf das ETS und greifen damit zu kurz. Die Lastenverteilung zwischen ETS- und Nicht-ETS-Sektor bliebe unangetastet, gehört aber ebenfalls auf den Prüfstand.

Die sechs Optionen des CMR

- **Option a: Erhöhung des Minderungszieles für 2020 auf minus 30 %**
Wenn auf minus 30 % erhöht würde, müssten entweder etwa 1,4 Mrd. EUA stillgelegt (siehe Option b) oder der Lineare Reduktionsfaktor (LRF, im Moment bei 1,74 % pro Jahr) erhöht werden (siehe Option c). Die Kommission wirbt bei den Mitgliedstaaten mit dem Argument höherer Versteigerungserlöse.

Bewertung

Option a ist eigentlich keine eigenständige Option, sondern verweist auf die beiden Optionen b und c. Das Argument der Kommission, dadurch würden die Versteigerungserlöse der Mitgliedstaaten signifikant erhöht, lehnen wir ab. Das ETS darf nicht als

fiskalpolitisches Instrument zur Budgeterhöhung missbraucht werden. Die Option a widerspricht dem ETS als marktbasierendem Instrument zur kosteneffizienten Emissionsminderung. Das ETS soll die günstigsten Minderungspotenziale aufdecken und umsetzen. Die Höhe des CO₂-Preises und die Einnahmen des Staates sind für den Erfolg des Systems nicht relevant.

- ***Option b: Stilllegung von EUA in der 3. Handelsperiode***

Durch eine Entscheidung von Rat und Europa Parlament im Mitentscheidungsverfahren soll, ohne die Richtlinie selbst zu berühren, festgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten einen bestimmten Teil ihrer jeweils in der 3. Handelsperiode zu versteigernden Mengen stillzulegen haben. Wie viele EUA jeder Mitgliedstaat stilllegen muss, wäre auszuhandeln. Dieses Set-Aside (Stilllegung von Zertifikaten) hätte keine Auswirkungen auf die kostenfreie Zueilung für die Industrie und die post-2020-Regelungen, würde aber vor allem die indirekten CO₂-Kosten im Strompreis erhöhen.

Bewertung

Zwischen den Mitgliedstaaten wäre das „Burden Sharing“ zu klären. Fünf Staaten versteigern über 60 % der Menge (Deutschland 20 %, Polen 12%, Großbritannien, Italien und Spanien je rund 10 %). Diese Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, wären besonders betroffen. Es lässt sich nicht zu beurteilen, ob eine Lastenverteilung im Sinne eines Verzichts auf Versteigerungsmengen zustande kommen kann. Eine Steigerung der Versteigerungserlöse, die wohl Voraussetzung für die Zustimmung der Mitgliedstaaten wäre, kann nicht im Interesse der Industrie sein. Gleiches gilt für den preiserhöhenden Effekt beim Strom. Hier muss den Mitgliedstaaten ein voller Ausgleich indirekter CO₂-Kosten auf der Basis von Benchmarks erlaubt sein.

- ***Option c: frühe Änderung des Linearen Reduktionsfaktors***

Der LRF von 1,74 % pro Jahr führt bis 2050 zu etwa 70 % Minderung bezogen auf 1990 und genügt nicht, um bis 2050 eine politisch anvisierte Minderung von mindestens 80 % zu erreichen. Laut Richtlinie ist der LRF bis spätestens 2025 zu revidieren. Würde der LRF schon vor 2020 verschärft, hätte das unmittelbar Auswirkungen auf das Carbon Leakage-Risiko, die Möglichkeit zur Verwendung von Gutschriften aus den Kyoto-Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) im ETS und die Aufteilung der Minderungsverpflichtung unter den Mitgliedstaaten.

Bewertung

Option c wäre eine mit komplexen Konsequenzen verbundene grundlegende Änderung der Richtlinie. Im Sinne größtmöglicher Planungssicherheit sollten die Rahmenbedingungen langfristig festgelegt werden. Es darf jedoch keinesfalls nur um Verschärfungen beim ETS gehen. Bei einer Änderung des LRF müsste im gleichen Zug die Konsistenz der Klimaschutzinstrumente verbessert und die Fortführung der Regelungen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für die energieintensive Industrie beschlossen werden. Unter diesen Voraussetzungen wäre ein Energie- und Klima-Paket II denkbar. Angesichts der verbleibenden Zeit der noch amtierenden Kommission sind die Realisierungschancen als äußerst gering einzuschätzen.

- ***Option d: Einbeziehung weiterer Sektoren in das EU ETS***

Die Kommission hält es grundsätzlich für erstrebenswert, im Prinzip alle brennstoffverbrauchenden Sektoren ETS-pflichtig zu machen, um die Nachfrage nach EUA deutlich zu steigern.

Bewertung

Grundsätzlich könnten die produktbezogenen Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen auf der Großhandelsstufe in das ETS einbezogen werden. Eine Doppelregulierung mit der Energiebesteuerung und eine Belastung der Hersteller im internationalen Wettbewerb sind unbedingt zu vermeiden. Die andauernden heftigen Diskussionen um die Einbeziehung des Luftverkehrs in das ETS und die damit verbundenen internationalen Komplikationen sowie die Zeitnot der noch amtierenden Kommission zeigen, dass die Einbeziehung weiterer Sektoren äußerst behutsam vorgenommen werden sollte und entsprechender Folgenabschätzung zu den industriepolitischen und wettbewerblichen Auswirkungen bedarf.

- ***Option e: Beschränkung der Verwendung internationaler Gutschriften***

Die ETS-Richtlinie lässt die Verwendung von CER (Certified Emission Reductions = CDM-Gutschriften) und ERU (Emission Reduction Units = JI-Gutschriften) bis zu bestimmten Mitgliedstaat-spezifischen Schwellen für die Erfüllung der Minderungsverpflichtungen zu. Laut Kommission wäre das Überangebot 2020 ohne diese Möglichkeit etwa 75 % geringer. Sie erwägt daher, die Gutschriften ab der 4. Handelsperiode zu beschneiden.

Bewertung

Der CDM ist trotz einiger Unzulänglichkeiten eine Erfolgsgeschichte und das einzig global wirksame Klimaschutzinstrument, das weltweit die kostengünstigsten Vermeidungsoptionen entdeckt und ausschöpft. Deshalb ist der CDM zu erhalten, zu verbessern und auszubauen. Ohnehin wird das ETS aufgrund bereits beschlossener Beschränkungen in der 3. Handelsperiode als Nachfrager nahezu ausfallen, obwohl der CDM praktisch das einzige Kohlenstoff-Markt-Bindeglied zwischen Industrie- und Entwicklungsländern darstellt. Daher ist die positive Rolle von Projektgutschriften beim von Politik und Industrie gewünschten bottom-up-Aufbau des internationalen Kohlenstoffmarktes dringend einzubeziehen.

- ***Option f: Regelunggebundene Preis-Management-Mechanismen (PMM)***

Die Kommission erwägt regelungebundene PMM, die ein „gesundes“ Verhältnis von Angebot und Nachfrage bei EUA im Sinne eines durch Knappheit erzeugten robusten CO₂-Preissignals sicherstellen sollen. Es sollen Preisschwankungen und ein Preisverfall verhindert werden, falls Angebot und Nachfrage vorübergehend nicht zusammenpassen. Entweder könnte ein Mindestpreis fixiert werden. Oder die Kommission könnte bei Unterschreiten eines bestimmten Preisniveaus, Zertifikate in eine PPM-Reserve überführen und bei Überschreiten eines bestimmten Niveaus diese wieder an den Markt abgeben. Dies wäre ein umfängliches Interventionsregime, vergleichbar einem permanenten Backloading.

Bewertung

Die Kommission macht in diesem Abschnitt deutlich: Die Einführung von PMM würde zu einer fundamentalen Änderung des Systems führen, bis hin zur Abkehr vom Grundprinzip der Mengensteuerung auf Basis von ex ante festgelegten Regeln. Der CO₂-Preis könnte völlig durch administrative und politische Vorgaben und nicht mehr durch das Marktgeschehen bestimmt werden, was den Sinn des Emissionshandels in Frage stellt und daher abzulehnen ist. Richtigerweise müsste im Sinne einer kohärenten EU-Energie- und Klimapolitik die Frage diskutiert werden, wie das Zertifikateangebot in einem transparenten System frei von politisch motivierter Intervention an Energieeffizienzerfolge und den Ausbau der erneuerbaren Energien angepasst werden

kann. Dies könnte im Zweifel bedeuten, das ETS zum einzigen Klimaschutzinstrument zu machen oder die Instrumente zur Förderung erneuerbarer Energien und zur Steigerung der Energieeffizienz ausschließlich im Nicht-ETS-Sektor anzusiedeln.

Alle Optionen konterkarieren die Kompensation indirekter CO₂-Kosten

Im Mai 2012 hat die EU-Kommission die Umweltbeihilfeleitlinien zur Kompensation indirekter CO₂-Kosten im Strompreis vorgelegt und im Dezember 2012 schließlich die konkreten Werte für die Stromeffizienz-Benchmarks und den Rückfallbenchmark veröffentlicht. Allerdings erlauben die Leitlinien den Mitgliedstaaten keinen vollen Ausgleich indirekter CO₂-Kosten. Durch die Vorschläge der Kommission zum Backloading, mit denen unzweifelhaft eine Erhöhung des CO₂-Preises angestrebt wird, verschärfen sich zugleich die Wettbewerbsnachteile einer Teilkompensation indirekter CO₂-Kosten im Strompreis. Ein Markteingriff zur Erhöhung des CO₂-Preises muss daher zwingend mit einer anteilig höheren Kompensation indirekter CO₂-Kosten verbunden sein. Neben der Anhebung der Beihilfenintensität und einer Orientierung an der tatsächlichen Produktionsmenge wäre auch der Rückfallbenchmark auf einen Wert von mindestens 0,95 anzuheben.

Fazit: Wir brauchen eine Energie- und Klimapolitik aus einem Guss.

Der CMR wird mit seinen sechs Optionen den europäischen energie- und klimapolitischen Herausforderungen nicht gerecht, insbesondere da er sich nur auf das Instrument ETS bezieht und alle Zusammenhänge mit anderen Instrumenten und Zielen ausblendet. Investitionen in neue Energiesysteme und den Klimaschutz setzen keinen Mindest-CO₂-Preis, wohl aber berechenbare und widerspruchsfreie Rahmenbedingungen voraus, d. h. konsistente, in ihren Wechselwirkungen verstandene und entsprechend aufeinander abgestimmte Instrumente und Ziele einschließlich einer international wettbewerbsfähigen Grundstoffindustrie. Die NE-Metallindustrie befürwortet die gründliche Diskussion über eine in den internationalen Kontext eingebettete Klima- und Energiepolitik aus einem Guss in Verbindung mit strukturellen Anpassungen des ETS für die vierte und die folgenden Handelsperioden. Insbesondere Regelungen für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sind mit dem Emissionshandel zu harmonisieren; Mehrfachbelastungen zu vermeiden und die Entlastungsmechanismen für energieintensive Industrien planbar zu verankern.

Berlin, 28. Februar 2013
Wirtschaftsvereinigung Metalle e. V.
Wallstraße 58/59
10179 Berlin
Tel: 030-726207-182
E-Mail: niese@wvmetalle.de