BDI

Energie- und Klimapolitik

Positionspapier

BDI-Position zur Reform des EU ETS im Hinblick auf die vierte Handelsperiode

Dokumenten Nr.
D 0700

Datum
5. Juni 2015

„Präambel“

Ein international verbindliches Klimaschutzabkommen, das zu vergleichbaren Pflichten für EU- und Nicht-EU-Unternehmen führt, liegt in weiter Ferne. Europäische Energie- und Klimapolitik muss sich daher immer ihrer Verantwortung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien bewusst sein.

Oberstes Gebot ist eine in sich stimmige und schlüssige **Klima- und Energiepolitik aus einem Guss**: Unabdingbar sind langfristig berechenbare politische Rahmenbedingungen, d. h. in ihren Wechselwirkungen verstandene und entsprechend aufeinander aufbauende Instrumente und Ziele. Vor allem ist es unerlässlich, EU ETS, Erneuerbaren-Ausbau und Energieeffizienzsteigerungen in eine kohärente Energie- und Klimapolitik zu integrieren.

Es waren gerade die politischen Interventionen in der laufenden ETS-Handelsperiode (Backloading, MSR), die das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Konsistenz der klimapolitischen Regelungen erschüttert haben. Die anstehende Reform des EU ETS muss daher vor allem dazu führen, dass:

- durch langfristig berechenbare politische Rahmenbedingungen das Vertrauen von Investoren in einen zuverlässig funktionierenden Markt wiederhergestellt wird,
- die Wettbewerbsfähigkeit der ETS-Pflichtigen nicht durch zusätzliche einseitige Belastungen beeinträchtigt wird,
- die zu beobachtende zunehmende Renationalisierung (und damit letztlich Verteuerung) der Klima- und Energiepolitik bspw. durch gegenüber EU-Zielen ambitioniertere nationale Ziele und/oder zusätzliche nationale Vorgaben für ETS-Anlagen vermieden wird, und
- die Konzentration vor allem auf die europäische Dimension des ETS abgelöst wird durch ernsthafte Anstrengungen, den Emissionshandel zu internationalisieren.

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1555
F: 030 2028-2555
Internet
www.bdi.eu
E-Mail
J.Hein@bdi.eu

Positionierung zu wichtigen Punkten im Zusammenhang mit der Reform des EU ETS

1. **Europäischer Rat, Oktober 2014 (ER)**: Das Gesamtziel von mindestens - 40 % (1990 – 2030) wird **für den ETS-Sektor in eine Minderungsverpflichtung von - 43 % (2005 – 2030)** übersetzt werden, der LRF für das cap von derzeit 1,74 %/a auf 2,2 %/a für die Zeit ab 2021 erhöht werden.

   BDI:
   Das europäische Ziel, einen Industrieanteil von 20 % am GDP zu erreichen, sollte unbedingt gleichberechtigt zum Klimaziel verfolgt werden, um Industriewachstum und THG-Minderung auszubalancieren. Das erwünschte Wachstum verschärft die ohnehin hohe absolute Minderungsvorgabe (- 43 %, 2005 – 2030) noch zusätzlich. Alle Sektoren setzen sich für weitere Emissionsminderungen ein – wie bereits in der Vergangenheit. Viele Sektoren haben in den letzten Jahren deutliche Treibhausgasminderungen erbracht und agieren am verfahrenstechnischen Optimum. Sie haben deshalb de facto kaum weitere wirtschaftliche Reduktionspotenziale.

   Der für nach 2020 beabsichtigte LRF von 2,2 %/a erscheint daher nicht leistbar. Die Minderungsverpflichtungen müssen an den machbaren Minderungsmöglichkeiten ausgerichtet werden. Die „Post-2020-Roadmaps“ der Sektoren liefern hierfür wichtige Anhaltspunkte.

   Eine weitere Renationalisierung der Klima- und Energiepolitiken in Europa muss vermieden werden. Im Hinblick auf die vierte Handelsperiode muss das Ziel vielmehr die Schaffung eines Kohlenstoffmarktes zumindest mit den Haupthandelspartnern sein, mit im Idealfall gleichen, zumindest aber vergleichbaren Bedingungen für alle Marktteilnehmer.

   Im Lichte der internationalen Klimaverhandlungen und der wirtschaftlichen Entwicklung sollte die Festlegung eines Zielkorridors geprüft werden.

2. **ER:** Das **System der kostenfreien Zuteilung von Emissionsrechten** wird nicht außer Kraft treten; bestehende Maßnahmen werden auch nach 2020 weiter dazu dienen, der Gefahr einer Verlagerung von CO_2-Emissionen aufgrund der Klimapolitik vorzubeugen, solange in anderen führenden Wirtschaftsnationen keine vergleichbaren Anstrengungen unternommen werden; auf diese Weise sollen Sektoren, die Gefahr laufen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen, in angemessenem Umfang unterstützt werden.

   BDI:
   Im Hinblick auf das abnehmende Gesamt-cap und die damit verbundenen Zertifikatspreissteigerungen, die sich sowohl auf die

direkten Emissionen als auch auf die Strompreise auswirken werden, wächst die Bedeutung eines effektiven Carbon Leakage-Regimes.

Die CO_2-effizientesten Anlagen in der EU dürfen keine zusätzlichen und einseitigen ETS-bedingten Belastungen (direkt und indirekt) zu tragen haben. Dies setzt voraus, dass die kostenfreie Zuteilung ab 2021 auf Basis von im industriellen Maßstab realisierbaren Benchmarks und für die effizientesten Anlagen in vollem Umfang erfolgt. Ein „Cross-Sectoral Correction Factor" (CSCF) ist abzulehnen, da er die sektorspezifisch sehr unterschiedlichen Minderungsmöglichkeiten nicht berücksichtigt. Physikalisch-chemische Grenzen einzelner Prozesse müssen beim künftigen Zuteilungssystem beachtet werden. Nur so kann der sinnvolle „Make-or-Buy"-Ansatz des Emissionshandels wirksam werden.

Die bislang definierten CL-Risikobewertungskriterien sollten weiter ihre Gültigkeit behalten und müssen für alle ETS-Pflichtigen gelten. Insbesondere energieintensive Sektoren sollten auf jeden Fall auch künftig effektiven CL-Schutz gewährt bekommen.

Zudem sollte geprüft werden, ob zusätzliche Kriterien zum Schutz vor **Investment Leakage** entwickelt werden sollten. Denn für Deutschland gilt: Sämtliche energieintensiven Branchen (wie unter anderem Papier, Baustoffe, Glas, Chemie, NE-Metalle, Stahl und Mineralölverarbeitung) reduzierten zwischen 1995 und 2012 auch wegen der unsicheren Klima- und Energiepolitik ihren Kapitalstock – zum Teil deutlich. Deutliche Rückgänge des realen Nettoanlagevermögens verzeichneten auch die Textil- und Bekleidungsindustrie, die holzverarbeitende Industrie und das Ernährungsgewerbe. Angesichts der Unsicherheiten über die langfristige Ausrichtung der Klima- und Energiepolitik spricht derzeit wenig dafür, dass diese Investitionszurückhaltung aufgegeben wird.

3. **ER:** Die **Benchmarks für kostenfreie Zuteilungen** werden im Einklang mit dem technologischen Fortschritt in den jeweiligen Industriesektoren regelmäßig überprüft.

   BDI:
   Nur technisch im industriellen Maßstab und zugleich wirtschaftlich umsetzbare Reduktionspotenziale sind zu berücksichtigen. Benchmarks (BM) sollten realistisch und nachvollziehbar sein und nur angepasst werden, wenn tatsächlich technischer Fortschritt stattgefunden hat, wenn also die BM den Stand der Technik darstellen. Die BM sollten dann max. einmal pro Handelsperiode (HP) angepasst werden. Statistische Ausreißer sollten nicht in die Datenbasis für die Festlegung der BM eingehen. Ein Update der BM kann auch bedeuten, dass bestehende fehlerhafte BM zu korrigieren sind. Unter Umständen kann in einem Sektor

anstelle einer neuen Datensammlung ein vereinfachtes Verfahren für das BM-Update zum Einsatz kommen (zum Beispiel ein prozentualer Abschlag auf die bestehenden BM).

Die Verwendung von Fall-Back-BM soll auch künftig fortgeführt werden. Allerdings ist die 80 %-Kompensation für indirekte CO_2-Kosten schon jetzt nicht ausreichend und sollte im Sinne eines effektiven CL-Schutzes unbedingt erhöht werden.

Die BM sollten mit Bezug auf die tatsächlichen Emissionen vergleichbarer Anlagen und Produktionsstandards in allen 28 MS überprüft werden. Anpassung der BM nur zu Beginn einer HP, wobei die neuen BM bereits in der laufenden Handelsperiode (z. B. in der Mitte des Zeitraumes) nach einem Konsultationsprozess mit der Branche zu veröffentlichen sind („visibility"; Anreiz für u. U. erforderliche Maßnahmen, damit neue BM eingehalten werden können). Wirksam werden die neuen BM aber erst mit Beginn der neuen HP, damit den Betreibern Zeit bleibt, bspw. über geeignete Verbesserungsmaßnahmen zu entscheiden.

Die Herstellung von Produkten aus recycliertem Material kann CO_2-intensiver sein, als die Herstellung aus neuen Rohmaterialien. Um die Ressourceneffizienz-Ziele der EU nicht zu gefährden, sollten BM so gesetzt werden, dass das Recycling nachhaltig gefördert, zumindest nicht bestraft wird.
Wie in der EU-Richtlinie 2009/29/EG festgelegt, sollte die Umwandlung von Restgasen in Strom ohne Abschläge mit freien Zertifikaten ausgestattet werden, da deren Nutzung alternativlos ist und der Ressourcen- bzw. Energieeffizienz dient.

4. **ER:** Sowohl die direkten als auch die **indirekten CO_2-Kosten** werden im Einklang mit den EU-Regeln für staatliche Beihilfen berücksichtigt, um auf diese Weise gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

   BDI:
   Das Regime für die Kompensation der indirekten CO_2-Kosten (Strompreiskompensation, SPK) sollte beibehalten werden (Auszahlung in EUR).

   Allerdings ist infolge der zu erwartenden steigenden CO_2-Preise absehbar, dass das bestehende Regime in der Zukunft nicht mehr ausreichend wirksam sein wird. Deshalb sollte die Beihilfeintensität auf bis zu 100 % für „Best Performer" erhöht und der Begünstigtenkreis erweitert werden. Für die SPK sollte dieser gem. der EEAG (Guidelines for State Aid for Environmental Protection and Energy 2014 – 2020, Anhang 3 **und** Anhang 5) gefasst werden. Darüber hinaus soll das in dieser Handelsperiode gültige System einer dreistufigen Degression innerhalb der maximalen Kompensation nicht fortgeführt werden. Solange das CL-Risiko nicht rückläufig ist, muss auch die Kompensation für indirekte

Kosten in vollem Umfang möglich sein.

5. **ER:** Künftige Zuteilungen werden stärker an **das sich ändernde Produktionsniveau** in verschiedenen Sektoren angepasst werden. Gleichzeitig werden die Innovationsanreize für die Industrie in vollem Umfang beibehalten und der Verwaltungsaufwand wird nicht erhöht. Das Anliegen, erschwingliche Energiepreise zu gewährleisten und Marktlagengewinne zu vermeiden, wird berücksichtigt.

   BDI:
   Die Anpassung der Zuteilungen an sich ändernde Produktionsniveaus (aktivitäts-basierte Allokation) wird ausdrücklich begrüßt.

   Im Hinblick auf die Erreichung des EU-Wachstumszieles (vgl. 1.) sollte die MSR als Wachstumsreserve ausgestaltet werden. Der Inhalt der MSR sollte daher auch für die Vermeidung eines „Cross-Sectoral Correction Factor“ (CSCF) verwendet werden. Dazu ist sicherzustellen, dass eine ausreichende Menge von Zertifikaten für Wachstum und den Carbon and Job Leakage-Schutz reserviert wird.

   Für die Anpassung der Zuteilungen sollten die „most recent production data“ genutzt werden. Dies könnte zeitlich mit den Emissionsberichten korreliert werden: also eine Korrektur des Zuteilungsbescheides für z. B. 2021 (Jahr n) auf der Basis der Produktion in 2020 und 2019 (rollierende Basisperiode bestehend aus den Jahren n-1 und n-2), und die Korrektur wird wirksam im 2. Halbjahr 2021.

   Ein solches System ist einfacher handhabbar und wachtumsorientierter, sodass es insbesondere für relevante Schwellenländer interessanter werden sollte, sich an einem derartigen Emissionshandel zu beteiligen.

6. **ER:** Die bestehende NER300-Fazilität wird – auch für die CO_2-Abscheidung und Speicherung sowie für erneuerbare Energiequellen – verlängert, wobei ihr Anwendungsbereich auf CO_2-arme Innovationen in Industriesektoren ausgedehnt und ihre ursprüngliche Ausstattung auf 400 Millionen Zertifikate aufgestockt wird **(NER400).**

   BDI:
   Die NER400-Idee wird unterstützt, ebenso der Innovationsfonds.

   Die NER400 soll der ETS-pflichtigen produzierenden Industrie für deren Projekte zur Emissionsminderung zu Gute kommen. Generell gilt: Technologieneutralität und Förderung nur von Demonstrationsvorhaben, keine Markteinführungsprogramme. Marktreife Klimaschutzlösungen müssen sich (ohne Unterstützung) im Markt behaupten. Für die Erneuerbaren-Förderung

gibt es bereits breite Förderinstrumente, die aufgrund der zukünftigen nationalen Auktionen auch kostendeckend sind.

Innovative Erneuerbaren-Projekte sollten über die vielfältig verfügbaren Forschungsmittel gefördert werden. Die NER400-Mittel (es geht „nur" um 4 Mrd. € bei 10 €/t, über die gesamte Dekade) sollten nur für ETS-Pflichtige zur Verfügung gestellt werden und auf ETS-Bereiche zielen, in denen es nur wenige Vermeidungsmöglichkeiten gibt.

Die Vergabe von Mitteln zur Förderung von break-through-Technologien darf angesichts technischer Risiken nicht vom Erfolg des Projekts abhängig gemacht werden. Mittel werden bislang erst am Ende eines Projektes ausgezahlt, die Kostenrisiken trägt das Unternehmen – dies sind keine attraktiven Bedingungen.

Sofern es um CCU-Projekte geht, muss gesetzlich sichergestellt werden, dass für so „recycliertes" CO_2 im ETS vom Betreiber keine Zertifikate mehr abgegeben werden müssen.

Weitere, vom ER nicht explizit adressierte Punkte

7. **Kleinemittenten müssen deutlich von Bürokratie entlastet** werden, bspw. müsste der Emissionsbericht deutlich einfacher sein als derzeit.

   Die ETS-Pflichtigkeit ist bislang über die Art der Tätigkeit und die Produktionsmenge oder Feuerungswärmeleistung definiert – nicht aber über die echten Emissionen. Daher sind viele Kleinemittenten oder sogar Anlagen, die gar keine THG emittieren (sondern bspw. Schwefeldioxid, SO_2[1]), im Emissionshandel und daher von den Monitoring- und Reporting-Pflichten betroffen. Eine zusätzliche Grenze von 25.000 t CO_2e/a pro Zuteilungselement könnte ein zusätzliches, sinnvolles Kriterium für die Entlastung von kleinen Anlagen sein (keine ETS-Bürokratie und keine Abgabeverpflichtung mehr, was nicht heißt, dass Kleinemittenten überhaupt nicht zur Emissionsminderung beizutragen hätten). Dies wird auch schon im Emissionshandel des Luftverkehrs realisiert.

   Wichtig ist, die Regelung für das verbleibende Reporting zur Kontrolle, ob die Kriterien noch eingehalten werden, möglichst einfach zu halten. Die Befreiung könnte nach Jahren gestaffelt werden: Je kleiner die Mengen, desto länger die Befreiung der Anlage (nicht des Unternehmens).

[1] Dies liegt an der extrem weiten Definition von „Verbrennung" im Anhang I der ETS-RL, die jedwede Verbrennung von Brennstoffen einschließt.

8. Die **Weiterführung des Artikel 10c-Regimes** (kostenfreie Zuteilung für Stromerzeuger in den östlichen MS) könnte zu nachteiligen Effekten für die deutsche Wirtschaft führen.

   BDI:
   Gleiche Regeln sollten einheitlich für alle Betroffenen gelten, um Verwerfungen im Wettbewerb zu vermeiden.

9. Die **Verwendung von offsets im ETS** sollte trotz der EU-Ratsschlussfolgerungen vom Oktober 2014 auch in der 4. HP grundsätzlich zulässig bleiben.

   BDI:
   Offsets sind eine entscheidende Option für wirtschaftlichen und kosteneffizienten Klimaschutz. Wie das Beispiel des CDM belegt, spielen offset-Projekte auch eine große Rolle beim know-how-Transfer und unterstützen Anstrengungen, einen möglichst globalen Kohlenstoffmarkt zu errichten.

10. In Art. 25 der ETS-Richtlinie heißt es, dass das EU ETS unter bestimmten Voraussetzungen **mit anderen ET-Systemen verknüpft** werden sollte.

    BDI:
    „Linking" des EU ETS mit anderen ET-Systemen zumindest der weltweit wichtigsten Wettbewerber und deren Zusammenführung zu einem System mit einheitlichen Regeln sollte unbedingt als Ziel weiterverfolgt werden (vgl. 1 und 5.). Damit – zumindest annähernd – ein „Level Playing Field" geschaffen werden kann, müssen die Belastungen für die Wettbewerber ähnlich sein, d. h. in anderen Regionen mit der EU vergleichbare CO_2-Kosten für die jeweiligen Sektoren erreicht werden. Auch die MRV-Vorgaben („Montoring, Reporting, Verification") müssen ähnlich sein.

11. Art. 24 der ETS-Richtlinie lässt die **unilaterale Einbeziehung weiterer Aktivitäten** in das EU ETS durch die MS zu.

    BDI:
    Wenn überhaupt zusätzliche Aktivitäten ETS-pflichtig werden sollen, sollte dies nur auf europäischer Ebene (nicht in einzelnen MS) geschehen. Bei der Einbeziehung weiterer Aktivitäten in das bestehende EU ETS sind immer die vollen volkswirtschaftlichen Effekte und Kosten sowie die Auswirkungen auf die bereits ETS-pflichtigen Teilnehmer im Vergleich zu Alternativmaßnahmen zu analysieren. Die Einbeziehung weiterer Aktivitäten in das bestehende EU ETS darf nicht zu Lasten bereits ETS-pflichtiger Teilnehmer gehen. Unter Beachtung dieses Grundsatzes sind bestehende Ungleichbehandlungen und Mehrfachbelastungen durch das EU ETS zu korrigieren. Der energieeffiziente und klimafreundliche Schienenverkehr kann erheblich zum Klimaschutz beitragen. Um faire Wettbewerbsbedingungen im Ver-

kehrsmarkt zu gewährleisten ist der Schienenverkehr in Regelungen einzubeziehen, die die indirekten Kosten aufgrund der emissionshandelsbedingt steigenden Strompreise für den elektrisch betriebenen Schienenverkehr kompensieren.

12. MSR und **ungenutzte Zertifikate („unallocated allowances“).**

BDI:
Die Wirkungsweise, die Auswirkungen auf die industrielle Wettbewerbsfähigkeit etc. der MSR müssen zeitnah nach ihrer Einführung überprüft werden.

Insbesondere für die energieintensiven Industrien sind die künftigen Regeln für den Carbon Leakage-Schutz das Kernelement der ETS-Reform. Um eine ausreichende Verfügbarkeit von Zertifikaten für die freie Zuteilung auch in Zeiten des Wachstums zu gewährleisten – bezogen auf direkte und indirekte Effekte des EU ETS – wird eine „Reserve für Wachstum“ benötigt (vgl. 5.). Diese könnte als Puffer fungieren, um berechen- und planbaren Zugang zu sowohl freier Zuteilung als auch auktionierten Zertifikaten in Zeiten wachsender Produktion sicherzustellen.
Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die vorgeschlagene „Reserve für Wachstum“ auszugestalten und anzuwenden.

Sie kann gespeist werden aus ungenutzten freien Zertifikaten infolge geringerer Produktionsniveaus in der 3. Handelsperiode. Diese Reserve könnte auch Backloading-Mengen oder nicht zugeteilte Zertifikate aus der New-Entrants-Reserve enthalten. In Fällen steigender Produktion könnten diese Zertifikate für das – erwünschte – Wachstum zur Verfügung gestellt werden.

Aber auch die MSR, mit der Backloading-Menge von 900 Mio. EUAs als Grundstock, könnte als Quelle für „Wachstums-Zertifikate“ genutzt werden, so sie denn entsprechend ausgestaltet und auch die „unallocated allowances“ aufnehmen würde.