Stellungnahme

Ausgestaltung des EU-Emissionshandelssystems in der 4. Handelsperiode ab 2021

Die Europäische Kommission hat am 15. Juli 2015 einen Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Emissionshandelsrichtlinie und zur Ausgestaltung des EU-Emissionshandels in der vierten Handelsperiode veröffentlicht. Hierzu nimmt der Verein Deutscher Zementwerke (VDZ) nachfolgend Stellung. Die Kernaussagen des Positionspapiers haben wir vorangestellt. Eine ausführliche Kommentierung des Kommissionsvorschlags schließt sich daran an.

Größeren Anteil des „Gesamt-Caps“ an Industrie zuteilen

Die Begrenzung der kostenfreien Zuteilung auf maximal 43 % der Gesamtzertifikatsmenge bedroht die Wettbewerbsfähigkeit der am EU-Emissionshandel teilnehmenden Industrien durch eine zusätzliche Kürzung der Zuteilung und muss daher aufgehoben werden.

Kostenfreie Zuteilung anhand realistischer Produktbenchmarks ermitteln

Das Benchmark-Prinzip in der Emissionshandelsrichtlinie ist beizubehalten, um die chemisch-physikalische Grenzen industrieller Prozesse anhand realer Daten zu berücksichtigen. Eine pauschale, lineare Kürzung der Produktbenchmarks widerspricht diesem Prinzip und ist abzulehnen.

Konstante Zuteilung für nicht minderbare Prozessemissionen vorsehen

Eine „Flatrate“-Reduktion der bisherigen Benchmarks benachteiligt in besonderem Ausmaß Sektoren mit einem hohen Anteil rohstoffbedingter CO_2-Emissionen. Diese nicht minderbaren Emissionen müssen künftig ohne lineare Kürzung vollständig kostenfrei zugeteilt werden.

Kostenfreie Zuteilung stärker an Produktionsveränderungen anpassen

Der Versuch, die kostenfreie Zuteilung stärker an aktuellere Produktionsdaten zu koppeln, wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings müssen die entsprechenden Schwellenwerte abgesenkt werden, um auch geringere Produktionszuwächse in Wachstumsphasen abzubilden.

Übertragung von Zuteilungsmengen bei Konsolidierungen ermöglichen

Eine sogenannte Übertragungsregel ist einzuführen, um bei ökologisch und betriebswirtschaftlich sinnvollen Stilllegungen die entsprechenden Produktions- und Zuteilungsmengen von einem auf andere Werksstandorte zu übertragen. So werden Kapazitätsanpassungen und Effizienzsteigerungen durch eine verbesserte Auslastung ermöglicht.

Verein Deutscher Zementwerke e.V.

Kochstraße 6-7
10969 Berlin

Telefon: (030) 2 80 02-0
Telefax: (030) 2 80 02-250

info@vdz-online.de
www.vdz-online.de

Hauptgeschäftsführer:
Dr. Martin Schneider

Vereinsregister-Nr. 3236
Amtsgericht Düsseldorf

1. Größeren Anteil des „Gesamt-Caps“ an Industrie zuteilen

Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission sieht vor, von der Gesamtzertifikatsmenge maximal 43 % als kostenfreie Zuteilung an die Industrie zu vergeben. Wie bereits in der aktuellen Handelsperiode führt eine solche Deckelung zur Anwendung eines äußerst problematischen sektorübergreifenden Korrekturfaktors, der sogar bei den „best performern“ zu erheblichen Zuteilungskürzungen und einer massiven Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führt. Eine solche Regelung widerspricht ausdrücklich den Ratsschlussfolgerungen vom Oktober 2014, die für die effizientesten Anlagen eine 100%ige kostenfreie Zuteilung einfordern. Zusätzliche Kürzungsfaktoren sind zwingend zu vermeiden, da sie das Carbon-Leakage-Risiko massiv erhöhen. Produktbenchmarks würden dadurch künstlich auf ein Niveau reduziert, das von den Unternehmen in keiner Weise durch technische Minderungsmaßnahmen erreicht werden kann. Eine einseitige Belastung von besonders effizienten deutschen bzw. europäischen Produktionsstandorten gegenüber Wettbewerbern außerhalb der EU muss künftig ausgeschlossen werden.

Um Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen in der kapitalintensiven Zementindustrie zu ermöglichen, müssen langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für die Branche bestehen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten und Wachstum erlauben. Das Budget an kostenlosen Zertifikaten darf deshalb nicht im Vorfeld gedeckelt werden. Vielmehr wird das Erreichen des Klimaziels allein durch die Begrenzung der Gesamtzertifikatmenge sichergestellt.

2. Kostenfreie Zuteilung anhand realistischer Produktbenchmarks ermitteln

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht nun vor, die vorhandenen Benchmarks, die auf Grundlage einer Datenanalyse für die Jahre 2007 und 2008 entstanden sind, pauschal um lineare Faktoren zu kürzen („Flatrate“-Reduktion). Dieser Ansatz blendet chemisch-physikalische Grenzen industrieller Herstellungsprozesse völlig aus und stellt das Benchmark-Prinzip der Emissionshandelsrichtlinie als solches in Frage. Insofern sollte auch für die Festlegung der Produktbenchmarks zwingend auf pauschale lineare Kürzungsfaktoren verzichtet werden. Aktualisierte Benchmarks für die vierte Handelsperiode dürfen nur technisch und wirtschaftlich im industriellen Maßstab umsetzbare Minderungspotenziale berücksichtigen. Statistische „Ausreißer“ bzw. Sonderfälle sollten nicht in die Datenbasis für die Benchmark-Festlegung eingehen. Dementsprechend können robuste Benchmarks künftig am besten auf Basis von Perzentilwerten (z.B. 10%-Perzentil) oder Durchschnittswerten eines Perzentilintervalls (z.B. 5%- bis 15%-Perzentile) gebildet werden.

Die Produktbenchmarks sind im Wege der bereits vorgesehenen Erhebung der verifizierten Emissions- und Produktionsdaten aus vorhandenem Datenmaterial zu ermitteln. Nicht minderbare Prozessemissionen müssen bei der Benchmark-Zuteilung gesondert betrachtet werden und künftig eine konstante Zuteilung in voller Höhe über die gesamte vierte Handelsperiode erhalten. Für den durch Effizienzmaßnahmen beeinflussbaren Anteil der Emissionen sind dagegen realistische und anhand realer Produktionsprozesse nachvollziehbare Benchmarks zu ermitteln, die es nur dann anzupassen gilt, wenn tatsächlich weiterer technischer Fortschritt bezogen auf die effizientesten Anlagen stattgefunden hat.

3. Konstante Zuteilung für nicht minderbare Prozessemissionen vorsehen

Das tatsächliche Minderungspotenzial beschränkt sich in der Zementindustrie bis 2030 auf die brennstoffbedingten CO_2-Emissionen, da rund zwei Drittel der CO_2-Emissionen pro Tonne Klinker prozessbedingt auf die Entsäuerung des Kalksteins zurückgehen und nicht minderbar sind. Insofern bietet die Veränderung des Brennstoffmix auf absehbare Zeit den einzigen nennenswerten Ansatzpunkt für eine Reduktion der CO_2-Emissionen. In Deutschland werden aktuell bereits ca. 64 % (2014) des thermischen Energiebedarfs durch alternative Brennstoffe und nur noch 36 % durch fossile Energieträger gedeckt. Die Potenziale zur weiteren Erhöhung dieses Anteils sind durch verfahrenstechnische Rahmenbedingungen und die regional sehr unterschiedliche Verfügbarkeit alternativer Stoffe und darin enthaltener biogenen Bestandteile begrenzt. Unter diesen Umständen wäre die von der EU-Kommission vorgeschlagene lineare Kürzung des Produktbenchmarks für Klinker um einen Prozentpunkt p.a. für die Zementindustrie völlig unrealistisch. Sie wäre gleichbedeutend mit einer dreifachen Kürzung bezogen auf die brennstoffbedingten CO_2-Emissionen.

Eine CO_2-Kostenbelastung von rohstoffbedingten Prozessemissionen in der Zementindustrie würde einer Verlagerung von Produktion und CO_2-Emissionen in Regionen außerhalb des EU-Emissionshandels Vorschub leisten und ist daher zwingend zu vermeiden. Ein effektiver, langfristiger Carbon-Leakage-Schutz – gekennzeichnet durch eine vollständige und zuverlässige Zuteilung für Prozessemissionen – ist daher unverzichtbar. Nur so kann die notwendige Investitionssicherheit für die kapitalintensive Zementindustrie (Investitionszyklen ≥ 35 Jahre) gewährleistet werden, die für eine weitere umwelttechnische Optimierung des Anlagenparks in Europa erforderlich ist.

4. Kostenfreie Zuteilung stärker an Produktionsveränderungen anpassen

Im Richtlinienvorschlag ist das Bestreben der EU-Kommission zu erkennen, den Weg für eine Anpassung der Zuteilungsmengen an sich ändernde Produktionsniveaus vorsichtig zu ebnen. Einen ersten Schritt in diese Richtung stellt die Aufteilung in zwei Zuteilungsphasen (2021 - 2025 bzw. 2026 - 2030) dar. Dadurch könnten die Produktionsdaten zumindest einmal in der vierten Handelsperiode aktualisiert werden. Eine engere Verknüpfung mit der aktuellen Produktion wäre aus Sicht des VDZ durchaus wünschenswert. An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass die Verkürzung der Zuteilungsphasen (von bisher 8 auf dann 5 Jahre) nicht zu Lasten der Planungssicherheit für die Unternehmen gehen darf. Vielmehr muss bereits rechtzeitig vor Beginn der vierten Handelsperiode transparent und nachvollziehbar festgelegt werden, auf welche Weise die Benchmark-Zuteilungen entsprechend der Produktionsentwicklung in einem „Mid-term-review“ angepasst werden sollen.

Ferner ist im Kommissionsentwurf vorgesehen, die bisherigen Zuteilungsregelungen, die Produktionsminderungen betreffen, auch auf signifikante Produktionserhöhungen anzuwenden. Da die geplanten Schwellenwerte für solche Veränderungen sehr hoch sind, würde dadurch eine stärker aktivitätsbasierte Zuteilung jedoch praktisch nicht erreicht. Es wäre deshalb erforderlich, bereits bei geringeren Produktionszuwächsen gegenüber der historischen Aktivitätsrate eine zusätzliche Zuteilung zu gewähren.

5. Übertragung von Zuteilungsmengen bei Konsolidierungen ermöglichen

In der zweiten Emissionshandelsperiode (2008 - 2012) konnten Betreiber in Deutschland und einigen weiteren EU-Mitgliedsländern bei zurückgehender Auslastung die Produktion und zugeteilte Zertifikate von einem auf ein anderes Werk desselben Unternehmens übertragen. Eine solche Übertragungs- oder Rationalisierungsregel ist auch künftig wieder erforderlich, um Kapazitätsanpassungen und Effizienzsteigerungen durch eine verbesserte Auslastung zu ermöglichen. Ohne eine solche Regelung bestehen Fehlanreize, Anlagen in Märkten mit geringer Nachfrage nur oberhalb der Mindestauslastung zu betreiben, um weiterhin die vollständige Zuteilung auf Basis der historischen Aktivitätsrate zu erhalten. Dies ist weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll. Im Übrigen werden Maßnahmen zur Produktionsoptimierung ohne die Möglichkeit, Produktionsmengen zusammenzulegen, bestraft. Es versteht sich von selbst, dass eine Übertragungsregel so ausgestaltet sein muss, dass Missbrauch verhindert und gleichzeitig die praktische Durchführbarkeit gewährleistet wird.

Berlin, 8. September 2015