STELLUNGNAHME

Berlin, 10. September 2015

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO_2-effiziente Technologien“

(Stand: 15.07.2015)

Die Europäische Kommission hat am 15. Juli 2015 ein umfassendes „Sommerpaket“ vorgelegt, mit dem die Umsetzung der Energieunion weiter vorangetrieben werden soll. Ein Schwerpunkt ist der Entwurf für eine Novelle der EU-Emissionshandelsrichtlinie mit weitreichenden Strukturreformen in der vierten Handelsperiode ab 2021.

Mit der Reform des Emissionshandels sollen die anspruchsvollen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Oktober 2014 zum EU-Energie- und Klimarahmen 2030 umgesetzt werden. Zu dem beschlossenen EU-Ziel - einer EU-internen Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 - wird der Emissionshandel mit minus 43 Prozent gegenüber 2005 bei einem jährlichen Reduktionsfaktor von 2,2 Prozent beitragen müssen.

Weitere Kernpunkte: Zur Vermeidung einer Verlagerung von CO_2-Emissonen („carbon leakage“) sollen auf Basis von noch anspruchsvolleren, aber noch nicht transparenten Kriterien weiterhin kostenlose Zertifikate zugeteilt werden. Mit einem Innovationsfonds sollen Unternehmen unterstützt werden. Kleinanlagen können weiterhin vom Emissionshandel ausgenommen werden. Ebenso ist eine Kompensierung von indirektem carbon leakage auch in Zukunft möglich.

Die EU-Kommission bittet um erste Einschätzungen bis zum 15. September 2015. Im weiteren Verfahren beraten das Europäische Parlament und der Europäische Rat. Vor diesem Hintergrund bezieht der DIHK nachfolgende Position.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

Berlin, 10. September 2015

DIHK-Forderungen

1. **Emissionshandel wirtschaftsverträglich gestalten**
2. **Klimaschutz und Emissionshandel global weiterentwickeln**
3. **Zertifikate wettbewerbsfähig zuteilen**
4. **Nachträglichen CO_2-Korrekturfaktor vermeiden**
5. **Befreiung vom Emissionshandel unbürokratisch organisieren**
6. **Faire Verteilung der Reduktionsbeiträge sicherstellen**
7. **Innovationsfonds kein Ersatz für kostenlose Zuteilung**
8. **Wettbewerbsgleichheit zwischen EU-Energieversorgern im Energiebinnenmarkt schaffen**
9. **Bestehende Zielkonflikte und nationale Doppelbelastungen abbauen**

1. Emissionshandel wirtschaftsverträglich gestalten

Mit dem von der EU-Kommission vorgelegten Reformvorschlag müssen die emissionshandelspflichtigen Unternehmen in Deutschland den größten Beitrag zur Erreichung der sehr anspruchsvollen EU-Klimaziele erbringen. Gleichzeitig werden sowohl die im europäischen Vergleich überdurchschnittlichen Vorleistungen der deutschen Unternehmen als auch die hohen Investitionen nicht berücksichtigt, die erforderlich sind, um verbleibende Optimierungspotenziale auszuschöpfen. Die deutsche Umsetzung wird zu zusätzlichem Aufwand, Bürokratiekosten und großen Investitionsunsicherheiten führen, insbesondere wegen der Umsetzung des hochentwickelten Emissionshandelsrechts in Deutschland sowie der noch unklaren Bestimmungen der carbon leakage-Regeln. Dies verzerrt neben den Sonderlasten der Energiewende den Standortvorteil zusätzlich.

Aus Sicht der deutschen Wirtschaft müssen die europäischen Ziele und Maßnahmen kosteneffizient umgesetzt werden, um weiterhin wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen. Anderenfalls werden der Klimaschutz und die Energieversorgung in der EU zu Lasten des Wirtschaftsstandortes und - durch Zunahme der heute schon erkennbaren Verlagerungen - ohne Mehrwert für das Klima unnötig verteuert.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

2. Klimaschutz und Emissionshandel global weiterentwickeln

Mit dem Kommissionsvorschlag möchte die Kommission mit Blick auf die finalen UN-Klimaverhandlungen Ende dieses Jahres in Paris ein deutliches Signal an die internationale Gemeinschaft senden. Tatsache ist jedoch, dass bei den letzten großen UN-Klimakonferenzen (z. B. 2009 in Kopenhagen) trotz wiederholter europäischer Vorreiter-Strategien keine substanziellen Erfolge für ein verbindliches globales Klimaabkommen erreicht wurden.

Die internationale Staatengemeinschaft wird sich in Paris nur dann zu weltweit wirksamen und nachprüfbaren Maßnahmen verpflichten, wenn die EU nachweisen kann, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nicht belastet, sondern durch marktwirtschaftliche Instrumente wie dem Emissionshandel gestärkt werden kann. Ziel muss es sein, den Emissionshandel zu einem weltweit funktionierenden Klimaschutzinstrument auszubauen, das alle Emittenten unter gleiche Wettbewerbsbedingungen stellt. Sollte dieses Ziel nach der Klimakonferenz in Paris auf absehbare Zeit nicht erreichbar sein, müssen die Klimaschutzziele Europas orientiert an den Anstrengungen der anderen Wirtschaftsräume weiterentwickelt werden.

Der Kommissionsvorschlag enthält nicht mehr die Nutzung von internationalen Zertifikaten aus den projektbezogenen Mechanismen des ursprünglichen Kyoto-Protokolls. Dies geht nicht nur zu Lasten des ökonomisch und klimapolitisch effizienten Transfers von Umwelttechnologien in die Entwicklungs- und Schwellenländer. Auch für Unternehmen, die künftig weniger Zertifikate erhalten, führt dies zu höheren Belastungen. Im Übrigen wäre ein internationales Klimaabkommen ohne die Möglichkeit von effizienten Klimaprojekten ein „Armutszeugnis“ für eine innovative und effiziente Zukunftspolitik.

Falls das Abkommen in Paris neue internationale Marktmechanismen eröffnen sollte, müssten diese dann allerdings weitaus unbürokratischer als bisher organisiert werden und eine höhere klimapolitische Akzeptanz erhalten. Ebenfalls muss sichergestellt werden, dass nachträglich nicht mehr staatliche Eingriffe in den Handelsmarkt erfolgen, sondern verlässliche Marktbedingungen Bestand haben.

3. Zertifikate wettbewerbsfähig zuteilen

Zunächst geht die Novelle der EU-Kommission in die richtige Richtung, da sie für Unternehmen, die einem Risiko von Produktions- und Emissionsverlagerungen („carbon leakage“) ausgesetzt sind, grundsätzlich weiterhin eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten vorsieht. Richtig ist auch, dass sich die kostenlose Zuteilung künftig stärker an der eigentlichen Produktion bzw. dem wirtschaftlichem Wachstum orientieren soll und dass eine Kompensation für durch den Emissionshandel ausgelöste Strompreissteigerungen („indirektes carbon leakage“) auch in Zukunft möglich ist.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

Allerdings bleibt der Anteil der Zertifikate, der in der vierten Handelsperiode kostenlos zugeteilt wird, auf 43 Prozent begrenzt. Zudem werden die rund 150 begünstigten Sektoren auf der geltenden carbon leakage-Liste auf nur noch ca. 50 Sektoren reduziert. „Weniger gefährdete“ Unternehmen sollen nur 30 Prozent ihrer benötigten Zertifikate kostenlos erhalten.

Zumindest solange sich die internationalen Wettbewerber der europäischen und deutschen Unternehmen nicht zu vergleichbaren Maßnahmen verpflichten, müssen die betroffenen Unternehmen eine ausreichende Menge an kostenlosen Zertifikaten erhalten. Zumindest die effizientesten Anlagen sollten 100 Prozent ihrer benötigten Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen. Dabei sollten Emissionsminderungen sowie die Bedingungen für den Erhalt kostenloser Zertifikate technologisch machbar und messbar sein. Die vergleichsweise geringe Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten auf nur 30 Prozent für die sogenannten „weniger gefährdeten“ Unternehmen muss geändert bzw. zumindest abgestuft geregelt werden.

In dem vorgelegten Entwurf der EU-Kommission sollen alle heutigen Benchmarks rückwirkend pauschal um ein Prozent reduziert bzw. verschärft werden, d. h. für die erste Phase von 2021 bis 2025 um 15 Prozent (2007/8 - 2021) und für die 2. Phase von 2026 bis 2030 um 20 Prozent (2007/8 - 2026). Anschließend sollen auf Basis der Echtdaten aus dem System die Benchmarks nochmal angepasst werden. Ergeben sich daraus Hinweise, dass sich die Effizienz nicht sehr deutlich verbessert hat, soll der Benchmark um 0,5 Prozent/Jahr verringert werden; entsprechend würden die Benchmarks um 7,5 bzw. 10 Prozent gekürzt. Sofern sich die Werte deutlich stärker verbessert haben, soll die Reduktion sogar auf 1,5 Prozent pro Jahr angehoben werden, d. h. die Benchmarks würden um 22,5 Prozent bzw. 30 Prozent verschärft.

Dieses Verfahren ist zu pauschal und berücksichtigt nicht die unternehmensindividuelle Situation, vor allem nicht die Leistungsfähigkeit und wettbewerbliche Situation. Darüber hinaus werden die Unternehmen, die produktionsbedingt bzw. technisch nicht in der Lage sind, ihre Effizienz entsprechend zu steigern, bestraft. Dies führt zu Planungsunsicherheiten und Investitionsrückhaltungen und widerspricht dem Grundgedanken des carbon leakage- Schutzes. Zu berücksichtigen ist, dass insbesondere für langlebige Investitionen in Energieanlagen häufige Änderungen der Effizienzbenchmarks problematisch sind, weil sich Investitionen oftmals erst über einen längeren Zeitraum amortisieren.

Deshalb muss dieses System gemeinsam mit der betroffenen Wirtschaft vor Beginn der vierten Handelsperiode mit dem Ziel einer flexibleren und wirtschaftsverträglichen Ausgestaltung überarbeitet werden. Darüber hinaus müssen die Benchmarks technologisch machbar und messbar sein. Bei der Ermittlung der carbon leakage-Sektoren sollte im Zuge der Bewertung der Handelsintensität

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

auch die weitere Wertschöpfungskette berücksichtigt werden, um Zulieferer nicht gegenüber den finalen Handelspartnern zu benachteiligen. Das bedeutet, dass Teilsektoren, die selbst nicht unmittelbar von carbon leakage betroffen zu sein scheinen - jedoch von gefährdeten Sektoren abhängig sind - angemessen berücksichtigt werden müssen.

Hinzu kommt, dass erst 2019 durch die EU-Kommission die konkrete Ausgestaltung der vierten Handelsperiode, insbesondere hinsichtlich der konkreten Benchmark- und carbon leakage-Kriterien, bekannt gegeben werden soll – also erst nach der Verabschiedung der Novelle. Eine zeitliche Verlagerung wichtiger Inhalte im Rahmen der vielen geplanten Verordnungsermächtigungen der EU-Kommission führt bei den betroffenen Unternehmen zu unnötigen Irritationen und Unsicherheiten, insbesondere im Investitionsveralten. Deshalb müssen parallel zum weiteren Novellierungsverfahren alle erforderlichen Informationen und geplanten Regelungsentwürfe frühzeitig vorgelegt und mit der Wirtschaft diskutiert werden.

4. Nachträglichen CO_2-Korrekturfaktor vermeiden

Mit dem Klimaschutzbeitrag des Emissionshandels in Höhe von 43 Prozent bis 2030 erfolgt eine Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) von derzeit 1,74 auf 2,2 Prozent. In dem vorgelegten Entwurf der EU-Kommission wird trotz der in Ziffer 3 genannten differenzierten Benchmarks nicht ausgeschlossen, dass es innerhalb der vierten Handelsperiode - wie in der gegenwärtigen Handelsperiode - erneut zum Einsatz eines sektorübergreifenden Korrekturfaktors kommt. Auch dies führt bei vielen betroffenen Unternehmen zu Planungsunsicherheiten und Investitionszurückhaltungen.

Eine Verschärfung des linearen Reduktionsfaktors, in Verbindung mit der Beibehaltung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors würde für eine Vielzahl der emissionshandelspflichtigen Anlagen in der nächsten Handelsperiode zu einer substanziellen Unterdeckung mit Zertifikaten führen, da die nach den Benchmark-Kriterien errechneten Mengen an kostenlosen Zertifikaten nachträglich so weit nach unten korrigiert werden müssten, dass selbst die effizientesten Anlagen ohne den Zukauf von Zertifikaten oder die Verlagerung ihrer Produktion ins Ausland nicht planmäßig und rechtssicher produzieren könnten.

Von einem Einsatz des sektorübergreifenden Korrekturfaktors sollte deshalb abgesehen werden. Ein pauschaler sektorübergreifender Korrekturfaktor trägt zudem den teilweise sehr unterschiedlichen technisch möglichen Minderungsmöglichkeiten der verschiedenen Sektoren wenig Rechnung.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

5. Befreiung vom Emissionshandel unbürokratisch organisieren

Die aktuelle Emissionshandelsrichtlinie enthält bereits zu Recht in Artikel 27 die Möglichkeit, Kleinanlagen unter 25.000 Jahrestonnen CO_2 vom Emissionshandel auszunehmen („opt out") - allerdings unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen zu „vergleichbaren Leistungen" verpflichtet werden.

In Deutschland haben nur wenige Unternehmen von dieser Option Gebrauch gemacht. Der wesentliche Grund liegt darin, dass sie nur vom Handel befreit werden, aber weiterhin sehr aufwendigen Nachweisverfahren mit hohen Bürokratiekosten unterliegen. Es erfolgt keine spürbare Entlastung von Kleinanlagen bzw. KMUs. „Vergleichbare Leistungen" werden mit „vergleichbaren Belastungen" verwechselt.

Der DIHK fordert, dass Kleinanlagen bzw. KMUs tatsächlich und unbürokratisch vom Emissionshandel befreit werden. Die derzeitige Bagatellgrenze von unter 25.000 Jahrestonnen CO_2 sollte deutlich erhöht werden. Oberhalb dieser Grenze könnte dann bis zur neuen Bagatellgrenze ein einfaches pragmatisches Befreiungsverfahren gewählt werden.

In Deutschland verursachen rund 10 Prozent der Anlagen 90 Prozent der emissionshandelspflichtigen CO_2-Emissionen -und rund zwei Drittel der Emissionen werden von den Energieversorgern emittiert; eine ähnliche Struktur weist der gesamte EU-Emissionshandel auf. Mit der o. g. Forderung würde der Mittelstand in einem schlanken und wirtschaftsverträglichen Handelssystem deutlich entlastet werden - ohne die klimapolitischen Ziele zu gefährden.

Der Präsident der EU-Kommission und sein erster Vize-Präsident haben sich darauf festgelegt, dass kleine und mittlere Unternehmen nicht durch viele Regelungen belastet werden sollen. Der Emissionshandel ist ein guter Ansatzpunkt dafür.

6. Faire Verteilung der Reduktionsbeiträge sicherstellen

Der Europäische Rat einigte sich im Oktober 2014 im Interesse von „Solidarität, Wachstum und Interkonnektivität" darauf, 10 Prozent der Emissionszertifikate unter den Ländern aufzuteilen, deren BIP/Kopf im Jahr 2013 unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts lag. Zusätzlich sollen 2 Prozent der Zertifikate für Mitgliedstaaten mit einem BIP/Kopf unter 60 Prozent des EU-Durchschnitts vorbehalten werden. Für letzteren Zweck soll ein Modernisierungsfonds geschaffen werden.

Die Erlöse aus der Versteigerung der vorgesehenen Zertifikatemengen sollten in beiden Fällen zu 100 Prozent zweckgebunden sein und für reale und nachweisbare Investitionen in den Bereichen Klimaschutz, Energieeffizienz und Modernisierung der Energiesysteme verwendet, anstatt als all-

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

gemeine Strukturhilfen verteilt zu werden. Entscheidend ist, dass alle 28 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen angemessenen Beitrag zur Gesamtreduktion im Emissionshandel sowie auch in den Nicht-Emissionshandels-Sektoren leisten. Anderenfalls wird die Bereitschaft für eine gemeinsame wirksame europäische Klimapolitik abnehmen.

7. Innovationsfonds kein Ersatz für kostenlose Zuteilung

Die industrielle Förderung auf Grundlage des vorgeschlagenen erweiterten Innovationsfonds darf nicht dazu führen, dass im Gegenzug beim direkten und indirekten carbon leakage gekürzt wird. Damit würde die diesem Fonds zugrunde liegende politische Intention - neue Investitionen in energieintensiven Industrieunternehmen zu fördern - konterkariert. Eine große Unsicherheit resultiert auch aus der unklaren Wirkungsweise der Fonds.

Unter dieser Voraussetzung unterstützt der DIHK die bereits vom Europäischen Rat geforderte Fortführung, Aufstockung und Erweiterung der NER300-Fazilität um CO_2-arme Investitionen in den emissionshandelspflichtigen Industriesektoren. Technologieneutralität und potenzielle Übertragbarkeit der geförderten Projekte sollten künftig als Leitkriterien dienen. Der Zugang zu Geldern sowie die Genehmigungsverfahren von Projekten sollten aufbauend auf den Erfahrungen mit der derzeitigen Fazilität hinsichtlich Informationstransparenz, Verwaltungsaufwand und Bearbeitungsdauer verbessert werden. Dies schafft Investitionssicherheit und zügige Projektabwicklungen.

8. Wettbewerbsgleichheit zwischen EU-Energieversorgern im Energiebinnenmarkt schaffen

Auch nach 2020 dürfen einkommensschwache EU-Länder ihrem Energiesektor kostenlose Zertifikate im Umfang von nicht mehr als 40 Prozent der ihnen zur Versteigerung zur Verfügung stehenden Zertifikate zuteilen. Diese Sonderregelung schafft in den politisch gewollten, integrierten europäischen Energiemärkten, an denen schon heute Energieversorgungsunternehmen beispielsweise aus Osteuropa als aktive Wettbewerber teilnehmen, Wettbewerbsverzerrungen. Die Regelung muss deshalb so schnell wie möglich, spätestens bis 2025 auslaufen.

9. Bestehende Zielkonflikte und nationale Doppelbelastungen abbauen

Im geltenden 20-20-20-EU-Rahmen stehen zahlreiche europäische und nationale Maßnahmen unkoordiniert neben dem Emissionshandel und neutralisieren sich in ihrer Wirkung, ohne die Kosteneffizienz des Systems zu erhöhen. Vielmehr führen sie zu teuren Mehrfachbelastungen für die Unternehmen und haben direkte marktverzerrende Auswirkungen auf den Zertifikatepreis. Dies führt dazu, dass der Emissionshandel zunehmend an Steuerungswirkung verliert und die Planungssicherheit für Investoren verloren geht.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

Die von den EU-Mitgliedstaaten gewollte Priorisierung des Klimaziels im Rahmen der Ziele für 2030 sollte deshalb ernst genommen werden. Anreize zum Ausbau erneuerbarer Energien und das Einsparen von Energie sollten sich unter Berücksichtigung der jeweiligen CO_2-Vermeidungskosten primär aus den EU-Vorgaben zur Reduzierung der CO_2-Emissionen ableiten.

DIHK/AR/VA/10.09.2015

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de