VIK-Modell eines dynamischen EU-Emissionshandels

Forderungen zur **Reform des EU-Emissionshandels** post 2021

Aktualisiert: 28.2.2017

Die Europäische Kommission hat im Sommer 2015 einen Legislativvorschlag veröffentlicht, um den EU-Emissionshandel (EU EHS) in der vierten Handelsperiode von 2021-2030 zu überarbeiten. Dieser Vorschlag wird aktuell in den Europäischen Institutionen und in den EU-Mitgliedstaaten diskutiert. VIK spricht sich für eine umfassende Reform des CO_2-Zertifikatehandels für das nächste Jahrzehnt mit einem **Modell eines dynamischen Emissionshandels** aus. Dieses dynamische Modell, das auf Entwicklungen in der Wirtschaft reagiert, bietet einen wirkungsvollen und nachhaltig wirkenden Ansatz, um Zusatzkosten für die effizientesten Produzenten zu vermeiden und ein Wachstum CO_2-effizienter Produktion in Europa zu ermöglichen. Die Prinzipien eines solchen VIK-Modells werden im Folgenden komprimiert vorgestellt, verbunden mit der Forderung zur Implementierung der folgenden Bausteine:

- **Zertifikatezuteilung auf Basis aktueller Produktionsdaten**
  Problematik: Derzeit erhalten Unternehmen EHS-Zertifikate (EUAs) auf Basis historischer Produktionsdaten zugeteilt. Diese Zuteilung spiegelt die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung seit den Referenzjahren 2005 bis 2007 bzw. 2007/2008 jedoch nicht wider.

  Nachteil: Das momentane statische Design des EU EHS – ohne Reaktionsmöglichkeit auf die tatsächliche Nachfragesituation – hat entscheidend zum CO_2-Zertifikatepreisverfall beigetragen und damit zu Nachsteuerungen geführt (Backloading, Marktstabilitätsreserve), die Planungsunsicherheit für die beteiligten Akteure verursacht.

  Lösung: Ein dynamischer Emissionshandel dagegen basiert auf der Zuteilung von EUAs anhand aktueller Produktionsdaten. Das heißt, ähnlich einer Steuererklärung melden die Unternehmen im Rahmen ihrer Berichtspflichten im Nachhinein ihre tatsächlich entstandenen Emissionen und erhalten dann eine Korrektur der zugeteilten Mengen an EUAs. Die Allokation wird auf Basis von Schwellenwerten (Effizienzbenchmarks) vorgenommen, die durch die CO_2-sparsamsten Anlagen definiert werden.

  Vorteil: Ein industrielles Wachstum wird ermöglicht ohne Zusatzkosten durch das EHS, sofern die effizienteste verfügbare Technik eingesetzt wird. So werden signifikant steigende Unterausstattungen mit Zertifikaten bei effizientem Wachstum vermieden und die Unternehmen erhalten Planungs- und Investitionssicherheit. Weiter können Überausstattungen in einer Rezession und damit ausgelöste Diskussionen über außerplanmäßige Eingriffe in das System (Backloading, Marktstabilitätsreserve etc.) vermieden werden.

- **Einführung einer Industriereserve**
  Problematik: Zwischen der vorhergesagten und der tatsächlichen Produktion von industriellen Erzeugnissen gibt es Schwankungen.

  Nachteil: Dies führt zu einer damit einhergehenden Über- bzw. Unterausstattung mit EUAs und einer damit verbundenen Diskussion über zusätzliche Systemanpassungen.

  Lösung: Ein dynamischer Emissionshandel führt eine Industriereserve von EUAs ein, über die derlei Schwankungen ausgeglichen werden. Dabei ist die Ausstattung dieser Reserve genau zu prüfen. Einerseits müssen genug Zertifikate vorhanden sein, um der wirtschaft-

Ansprechpersonen: Ass. jur. Lars Jope, MBA
Tel.: 030-21 24 92-17
l.jope@vik.de

Dr.-Ing. Ansgar Stemmer
Tel.: 0201-810 84-33
a.stemmer@vik.de

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
Mitgliedsverband IFIEC Europe
Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Friedrichstraße 187 • 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de

lichen Entwicklung der Industrie Rechnung zu tragen; anderseits muss eine Überausstattung vermieden werden.

Vorteil: So wird sichergestellt, dass die Unternehmen Planungs- und Investitionssicherheit für ihre Produktion haben.

- **Ausgewogenes Verhältnis von Auktionierungsanteil und freier Zuteilung**

  Problematik: Derzeit ist vorgesehen, den Auktionierungsanteil für die gesamte vierte Handelsperiode so festzulegen, dass sich daraus eine Kürzung des Anteils ergibt, der Unternehmen bislang durch die freie Zuteilung zur Verfügung stand. Dies erhöht die Kosten selbst der CO_2-ärmsten Industrieproduzenten.

  Nachteil: Anders als ursprünglich in den Beschlüssen des Europäischen Rates von Oktober 2014 vorgesehen kann durch eine Kürzung des Anteils der freien Zuteilung kein vollumfänglicher Schutz gegen eine Standortverlagerung in andere Länder mit weniger strengen Emissionsauflagen gewährleistet werden. Damit steigt die Gefahr des Carbon Leakage und somit das Risiko, dass global betrachtet mehr CO_2 emittiert wird.

  Lösung: Bei der Festlegung des Auktionierungsanteils muss bedacht werden, dass die Menge der freien Zuteilung so auskömmlich ausgestattet ist, dass die CO_2-sparsamsten Anlagen in Europa in jedem Fall keine zusätzlichen Kosten tragen müssen.

  Vorteil: Die effizientesten Industrieproduzenten werden vollumfänglich mit freien Zertifikaten ausgestattet, was sowohl Investitionen als auch Wirtschaftswachstum in Europa fördert.

- **Keine pauschale Abschmelzung von Effizienzbenchmarks**

  Problematik: Effizienzbenchmarks beschreiben Schwellenwerte für CO_2-Emissionen im Verhältnis zur Produktion, die der Zuteilung freier Zertifikate zugrunde gelegt werden. Derzeit wird auf europäischer Ebene in den Verhandlungen zur EU EHS-Richtlinie eine jährliche standardmäßige Verschärfung der Effizienzbenchmarks von bis zu 1,5% diskutiert.

  Nachteil: Durch die Abkehr von der derzeitigen Zuteilung kostenfreier Zertifikate auf Basis eines Benchmarks, der durch die 10% besten Anlagen des jeweiligen Sektors gesetzt wird, erhöht sich die Gefahr einer Produktionsverlagerung insbesondere bei Unternehmen mit prozessbedingt nicht minderbaren Emissionen.

  Lösung: Benchmarks müssen Technologiefortschritte und die tatsächlichen Potentiale widerspiegeln. Eine Aktualisierung der Benchmarks sollte vor Beginn einer Handelsperiode erfolgen, um Planungssicherheit für Investitionen zu gewährleisten. Dabei erfolgt die Anpassung der Effizienzbenchmarks ausschließlich auf Basis reeller Daten und nur dann, wenn eine weitere Effizienzverbesserung im Rahmen der physikalisch-technologischen Beschränkungen möglich ist, die zudem keinen negativen Einfluss auf die Produktionsentwicklung hat.

  Vorteil: Durch die Festlegung der Benchmarks auf einem anspruchsvollen, technisch machbaren Level besteht für die effizientesten Anlagen in Europa kein Anlass, ihren Standort außerhalb des EU EHS-Bereichs zu verlagern, da sie keine zusätzlichen Kosten tragen müssen.

Entwurf (2)

Ansprechperson: Ass.jur. Lars Jope, MBA
Tel.: 030-21 24 92-17
l.jope@vik.de

Dr.-Ing. Ansgar Stemmer
Tel.: 0201-810 84-33
a.stemmer@vik.de

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Friedrichstraße 187 • 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de

- **Ausnahme der Fallback-Benchmarks von weiteren Abschlägen**

  Problematik: Wenn möglich, werden in sogenannten Produktbenchmarks alle Produktionsprozesse, die für die Herstellung eines bestimmten Produkts notwendig sind, zusammengefasst. Derzeit existieren 52 Produktbenchmarks anhand derer etwa 75% aller CO_2-Emissionen in der Industrie berechnet werden. Für die restlichen Industrieemissionen können keine Produktgruppierungen vorgenommen werden, sondern es werden sogenannte Fallback-Benchmarks herangezogen. Hierbei werden die Emissionsmengen basierend auf dem Wärme- bzw. Brennstoffverbrauch berechnet. Im Zuge der derzeitigen Reformverhandlungen besteht die Gefahr, dass die für die vierte Handelsperiode diskutierten jährlichen Benchmarkverschärfungen auch auf die Fallback-Benchmarks übertragen werden.

  Nachteil: Für die Fallback-Benchmarks „Wärme“ und „Brennstoff“ gibt es unter physikalischen Gesichtspunkten kein nennenswertes Potenzial zur Senkung der spezifischen Emissionen, da der CO_2-ärmste fossile Brennstoff – Erdgas – als Referenzbrennstoff angesetzt wird. Ein pauschaler Abschlag auf Fallback-Benchmarks würde die von den EU-Institutionen intendierte Anreizwirkung verfehlen, da die Industrie in diesem Bereich kein weiteres Effizienzpotential ausschöpfen kann.

  Lösung: Die Anwendung der Fallback-Benchmarks für „Wärme“ und „Brennstoff“ basiert bereits auf reellen Daten – dem zu Grunde liegenden Einsatz von Erdgas. Da dessen Umwandlung in Wärme keinen weiteren Raum für Einsparpotential lässt, sollten die Fallback-Benchmarks prinzipiell von weiteren Abschlägen ausgenommen werden.

  Vorteil: Die Beibehaltung der Fallback-Benchmarks hält das Carbon-Leakage-Risiko in Grenzen und regt Investitionen in eine CO_2-ärmere Produktion an.

- **Abschaffung von Korrekturfaktoren**

  Problematik: Durch Korrekturfaktoren soll sichergestellt werden, dass die Angebotsmenge an EUAs im Zeitverlauf abnimmt. Durch den sektorübergreifenden Korrekturfaktor/CSCF (Cross-Sectoral Correction Factor) wird die Angebotsmenge der kostenfreien Zertifikate limitiert und durch den linearen Reduktionsfaktor (LRF) erfährt die Gesamtmenge eine fortlaufende Dezimierung. Die Beibehaltung des CSCF und die Anhebung des LRF von 1,74 %p.a. auf 2,2 %p.a. bedeutet im Grunde eine deutliche Verschärfung der Benchmarks ohne Berücksichtigung der tatsächlichen branchenspezifischen Minderungspotentiale.

  Nachteil: Effiziente Anlagen werden schon derzeit nicht mehr voll umfänglich mit kostenlosen Zertifikaten ausgestattet. Bis 2030 erhielten diese Anlagen dann nur noch für 60 % ihrer Emissionen eine freie Zuteilung. Ein solcher Ansatz unterbindet effizientes industrielles Wachstum und lässt mittelfristig den Unternehmen nur noch die Möglichkeit, ihre Produktion zu verlagern, wenn sie mit den ausgegebenen Zertifikaten auskommen und Zusatzkosten umgehen wollen.

  Lösung: Abschaffung der beiden Korrekturfaktoren, die zu einer Kürzung der freien Zuteilung an die Industrie führen.

  Vorteil: Durch den Wegfall der Korrekturfaktoren kann der Benchmark auf Basis der effizientesten Anlagen seine volle Wirkung entfalten und dort Nachrüstungen anregen, wo noch Effizienzpotentiale bestehen.

Entwurf (2)

Ansprechperson: Ass.jur. Lars Jope, MBA
Tel.: 030-21 24 92-17
l.jope@vik.de

Dr.-Ing. Ansgar Stemmer
Tel.: 0201-810 84-33
a.stemmer@vik.de

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Friedrichstraße 187 • 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de

- **Carbon-Leakage-Schutz für alle gefährdeten Sektoren**

  Problematik: Die Unsicherheit über den zukünftigen Carbon-Leakage-Status für die Wirtschaftszweige und Produkte, für die ein erhebliches Risiko zur Verlagerung von CO_2-Emissionen in Länder außerhalb der EU angenommen wird, sowie dessen Dauer hat negative Auswirkungen auf die Sicherheit und Planbarkeit von Investitionsendscheidungen in Europa.

  Nachteil: Zurückhaltende Investitionsentscheidungen in Ländern mit höheren CO_2-Minderungsanforderungen hemmen das Erreichen der gesteckten Klimaziele und erhöhen die Gefahr von Carbon-Leakage.

  Lösung: Ergänzung der bisherigen Berechnungsmaßstäbe um folgende Punkte:

  * Gültigkeit der Carbon-Leakage-Liste für die Dauer einer Handelsperiode
  * Umfassender Klimakostenvergleich zwischen Europa und anderen industriellen Weltregionen unter Berücksichtigung direkter und indirekter Emissionen
  * Klare Definition des „entscheidenden Anteils an der globalen Produktion“
  * Berechnung der indirekten CO_2-Kosten auf Basis der Grenzkraftwerkskosten
  * Qualitative Untersuchungen zur Vermeidung negativer Rückkopplungen durch Wertschöpfungsketten, die als nicht Carbon-Leakage gefährdet eingestuft sind

  Vorteil: Verbesserung der Grundlage für Investitionsentscheidungen durch Reduzierung EU ETS-bedingter Wettbewerbsnachteile gegenüber außereuropäischen Wettbewerbern und Stärkung des Vertrauens in die Wirksamkeit des europäischen Emissionshandels.

- **Vollständige Kompensation indirekter Kosten**

  Problematik: In den Strompreis eingepreiste CO_2-Kosten sind für viele Sektoren von zentraler Bedeutung und übersteigen teils die Relevanz der freien Zuteilungen von EUAs.

  Nachteil: Die Möglichkeit zur Kompensation indirekter CO_2-Kosten steht im Ermessen der Mitgliedstaaten und ist degressiv ausgestaltet. Deshalb ist sie nur bedingt geeignet, dem Verlagerungsrisiko entgegen zu wirken. Dies zeigt auch die Diskussion über die Einführung eines europaweit einheitlichen Kompensationsmechanismus oder die Zuteilung kostenloser Zertifikate für indirekte CO_2-Emissionen. Die Rahmenbedingungen hierzu bestehen jedoch noch nicht.

  Lösung: Aus heutiger Sicht sollte die derzeitige (nationale) Strompreiskompensation beibehalten werden. Außerdem ist die Kompensation vollständig und ohne degressive Kürzung auszugestalten. Das erforderliche Budget ist ohne Vorbehalt zur Verfügung zu stellen.Zudem is der für bestimmte EU-Regionen festgelegte Durchschnitt des zugrunde zu legenden Emissionsfaktors durch den tatsächlichen Emissionsfaktor zu ersetzen.

  Vorteil: Das Carbon-Leakage-Risiko wird verringert und eine kalkulierbare Kompensation verbessert das Investitionsklima.

Entwurf 2

Ansprechperson: Ass.jur. Lars Jope, MBA
Tel.: 030-21 24 92-17
l.jope@vik.de

Dr.-Ing. Ansgar Stemmer
Tel.: 0201-810 84-33
a.stemmer@vik.de

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Friedrichstraße 187 • 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de