

## **Umsetzung der Zuteilung bei der Konkretisierung des EU-weiten Emissionshandels – weitere VIK-Hinweise**

14.04.2010

### **1. Bildung der Zuteilungsmengen auf Grund von Benchmarks**

#### **1.1 Abschmelzungsfaktor 1,74 %**

Die Kommission sah in ihrem „Implementing Paper for Rules for free allocation-Emissions Trading System- post 2012“ eine jährliche lineare Abschmelzung der Zuteilung nach Benchmark von 1,74 % vor. Nach interner rechtlicher Überprüfung nahm sie hiervon Abstand, sieht sich aber in der Verpflichtung, wegen der Gleichbehandlung mit KWK-Anlagen und neuen Marktteilnehmern eine vergleichbare Regelung zu treffen. Bei letzteren Anlagen soll nach Auffassung der Kommission eine solche jährliche Korrektur um 1,74 % verpflichtend sein. Wie die Kommission diese Gleichbehandlung erwirken möchte, hat sie bisher noch nicht vorgetragen.

#### **VIK-Vorschlag:**

**Die Zuteilung nach Benchmarks ist so vorzunehmen, dass die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen nicht als Anfangswert (2013), sondern als Zielwert erst 2020 zu erreichen ist.**

#### **Begründung:**

Diese Vorgehensweise, die von der Richtlinienvorgabe des Art. 10a EH-RL gedeckt ist, hätte den Vorteil, dass für alle Anlagen, die eine freie Zuteilung erhalten, eine verhältnismäßige jährliche Abschmelzung der klimaschädigenden Gase zu Grunde gelegt und damit auch dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung getragen würde. Die Benchmarks mit der Ausrichtung an den 10 % effizientesten Anlagen werden, nach den derzeit vorliegenden Einschätzungen und Erkenntnissen, so herausfordernd ausfallen, dass eine Zuteilung auf dieser Grundlage zu einer Unterausstattung der Industrie von mehr als minus 21 % liegen würde, d. h. unterhalb der Zielmarke, wie sie die ETS Richtlinie für 2020 setzt. Durch die begrenzende Höchstmenge nach Art. 10a 5 wäre zudem sichergestellt, dass bei einer solchen Zuteilung immer das „Cap“ eingehalten würde. Die Unternehmen hätten so den notwendigen, wenngleich engen zeitlichen Rahmen, um die herausfordernde Zielstellung, flächendeckend in der EU 27 den Emissionswert der 10 % effizientesten Anlagen zu erreichen, bewältigen zu können. Es stellt sich allerdings die Frage, ob bei KWK-Anlagen und neuen Marktteilnehmern tatsächlich eine jährliche Abschmelzung der Zuteilung nach Benchmarks um 1,74 % zu erfolgen hat. Für den Fall, dass man dies verneint, gilt folgende VIK-Position:

## **Keine jährliche Abschmelzung der Zuteilung nach Benchmarks um 1,74 %.**

### **Begründung:**

Die entsprechenden Regelungen der EH-RL für KWK-Anlagen und neue Marktteilnehmer sind nur als Hinweis auf Artikel 10a Abs. 5 EH-RL zu verstehen. Das heißt, dass nur bei Überschreitung der festgesetzten Höchstmenge für die kostenlose Zuteilung ein nachträglicher Korrekturfaktor zur Anwendung kommt. Dieser nachträgliche Korrekturfaktor gilt dann für alle Anlagen, die eine freie Zuteilung erhalten, so dass dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung getragen ist. Eine zusätzliche gesonderte Korrektur bei KWK-Anlagen und neuen Marktteilnehmern würde dagegen zu einer doppelten Abschmelzung gerade bei solchen Anlagen führen, die aus Gründen des Klimaschutzes in besonderer Weise gewollt sind, für deren Errichtung und Betrieb hierdurch aber besondere Hindernisse aufgebaut würden. Deswegen widerspricht oben genannte Auffassung der Kommission dem Sinn und Zweck der Richtlinie.

### **1.2 Basisjahr**

Bei einer Zuteilung nach Benchmark stellt sich die Frage, welche Auslastung der Anlagen als Multiplikator zu Grunde zu legen ist. Da die EU-Kommission eine Anbindung an die tatsächliche Auslastung der Anlagen bisher immer ausgeschlossen hat, muss wohl auf eine Referenzperiode in der Vergangenheit rekurriert werden.

### **VIK-Vorschlag:**

**Es wird auf die Basisperiode 2005-2007 abgestellt, verbunden mit einem individuell zu bestimmenden Streichjahr. Auf Antrag wird bei einem Ansteigen der Produktion im Zeitraum 2008-2011 eine andere Basisperiode von zwei Jahren festgelegt.**

### **Begründung:**

Die Periode 2005-2007 ist repräsentativ für die Auslastung von Anlagen in normalen Wirtschaftszeiten. Bereits im Jahre 2008 begann sich jedoch die Finanzkrise bei der Auslastung der Industrieunternehmen niederzuschlagen. Mit zum Teil nie da gewesenen, katastrophalen Auftragseinbrüchen kam es vielfach zu einem Niedergang der industriellen Produktion, der möglicherweise erst 2013 überwunden sein wird.

Um der individuellen Situation der Unternehmen gerecht zu werden (z. B. Berücksichtigung von Wartungszeiträumen, außergewöhnlichen Ausfällen u. ä.), ist es notwendig, den Unternehmen zu gestatten, aus dieser Periode von drei Jahren ein Jahr herauszustreichen. Aus den verbleibenden zwei Jahren würde dann der Durchschnitt gebildet, der eine repräsentative Auslastung abbildet.

Ein Problem ergibt sich jedoch, wenn nach diesem Zeitraum 2005-2007 eine neue Anlage oder eine Anlagenerweiterung in Betrieb genommen wird (gemäß Art. 3 Buchstabe h kein neuer Marktteilnehmer) oder eine Steigerung in der Auslastung der bestehenden Anlagen eintritt. Für diese Fälle liegt eine Regelungslücke vor, die schon aus Gründen des Gleichbehandlungsgrundsatzes sachgerecht zu schließen ist.

Es wäre dagegen nicht sachgerecht, die betreffenden Anlagenbetreiber zum Kauf der benötigten zusätzlichen Emissionsberechtigungen zu verpflichten. Das liefe letztlich auf eine Bestrafung von Wachstum hinaus und könnte sich auch als innovationsfeindlich erweisen. Das Bestreben von Unternehmen, durch neue Entwicklungen mehr Produkte im Markt unterbrin-

## Umsetzung der Zuteilung bei der Konkretisierung des EU-weiten Emissionshandels

gen zu können, was zu einer höheren Auslastung der Anlagen führt, würde konterkariert. Zudem würde nur Wachstum in genau diesem kurzen Zeitfenster bestraft werden, während in diesem Fall ab 2011 die Neuanlagenreserve zur Verfügung stünde.

Ein deutlicher Produktionsanstieg in diesem Zeitfenster muss gleichbehandelt werden mit einem neuen Marktteilnehmer, der eine kostenlose Zuteilung nach Benchmark erhält. Es ist die Aufgabe der Kommission, hier einen Weg für eine Zuteilung zu finden, der eine solche Ungleichbehandlung vermeidet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht gefährdet.

VIK schlägt dafür vor, den Unternehmen auf Antrag zwei andere, spätere Basisjahre aus dem Zeitkorridor 2008-2011 als Zuteilungsbasis zuzugestehen. Die entsprechenden Emissionsberechtigungen wären aus der Neuanlagenreserve zur Verfügung zu stellen.

### 1.3 Benchmark-Zuteilung bei getrennten Energie- und Produktionsanlagen im Bereich der Wärmeversorgung

Im Bereich der industriellen Wärmeversorgung ist wichtig, dass keine Diskriminierungen von anlagenrechtlich getrennten Wärmeerzeugungs- und Wärmeverbrauchssystemen entstehen. Entscheidend ist aus Sicht der Industrie, dass alle Industrieproduktionen, die gem. Art. 10a Abs. 12 ff. der EU-Emissionshandelsrichtlinie unter die sog. Carbon Leakage-Regelung fallen, auch in den Genuss der gesetzlich vorgesehenen 100 %-igen kostenfreien Zuteilung kommen.

VIK erachtet daher die in der EU-Kommission diskutierte Zuteilungsmethode 1 als die richtige Methode. Denn nur sie erfüllt zuvor genannte Voraussetzung. Sie ist jedoch mit dem Hinweis zu ergänzen, dass die Wärmeerzeuger aus der Versorgung von nicht emissionshandels- bzw. ETS-pflichtigen Wärmeverbrauchern keine Windfall profits durch die Weitergabe von Opportunitätskosten generieren dürfen und sichergestellt ist, dass der Wärmeerzeuger für die Belieferung dieser Wärmeverbraucher eine 100 %ige Zuteilung erhält.

Die ebenfalls in der EU-Kommission diskutierte Methode 2b würde dagegen Wärme verbrauchenden Anlagen, die nicht ETS-pflichtig sind (und davon gibt es in der Industrie sehr viele), um die wettbewerbsschonenden Effekte berauben, die im Rahmen des Carbon Leakage von der EU-Richtlinie vorgesehen sind.

### 1.4 Zukünftiger Wärmebenchmark

Anders als bei den sonstigen Anlagen wird bei der Fernwärme sowie bei hoch effizienten KWK-Anlagen keine Allokation nach Benchmark im Sinne des Art. 10a Abs. 2 gefordert. Vielmehr stellt Art. 10a Abs. 4 auf die Erfüllung der Anforderung der KWK-RL (2004/8/EG) ab. Bei solchen Anlagen wird im Rahmen eines wirtschaftlich vertretbaren Bedarfs kostenlos zugeteilt. Zur Konkretisierung dieser Anforderung schlägt VIK vor:

#### **Abstellen auf einen Brennstoffmix in Verbindung mit einem produktbezogenen Benchmark**

##### **Begründung:**

In der KWK-Richtlinie wird zwischen Warmwasser, Dampf und verschiedenen Brennstoffen unterschieden. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass man relativ verschiedene Wärmebenchmarks erstellen müsste, je nachdem, ob es sich um die Versorgung mit Warmwasser oder Dampf bzw. um feste, flüssige oder gasförmige Brennstoffe handelt. Dies würde den

Zuteilungsprozess im Rahmen der ETS-Richtlinie verkomplizieren. Andererseits ist es aber eines der ETS-Ziele, die Anzahl an Benchmarks möglichst gering zu halten. VIK schlägt daher vor, lediglich einen Benchmark auf Basis eines EU-weiten fossilen Brennstoffmixes zu entwickeln, und zwar mit Dampf als dem Leitparameter für Industrieprozesse. Da in der KWK-Richtlinie von einem Nutzungsgrad von 85 % ausgegangen wird, ergibt sich danach ein Benchmark für Wärme in Höhe von 255 g CO<sub>2</sub>/kWh (bezogen auf ein exemplarisches Jahr 2007).

## 2. Anlagenerweiterung/Neue Marktteilnehmer

Bei einer Zuteilung auf Grundlage historischer Anlagenauslastung ist es unumgänglich, die Situation späterer Produktionsausweitungen gesondert zu behandeln und hierfür eine Reserve von Emissionsberechtigungen zur Verfügung zu stellen. Dies ergibt sich auch aus Erwägungsgrund 16 der EH-RL. Hier wird ein Zugang zu einer solchen Reserve bei einer Anlagenerweiterung um mindestens 10 % der installierten Kapazität oder bei einem wesentlichen Anstieg der Emissionen einer Anlage infolge der Steigerung der installierten Kapazität vorgeschlagen.

### VIK-Vorschlag:

**Eine Zuteilung nach den Vorschriften für neue Marktteilnehmer erfolgt bei einer wesentlichen Erweiterung einer Anlage. Diese liegt vor, wenn die Kapazität der Anlage um mindestens 10 % gegenüber der installierten Kapazität erhöht wird. Das Gleiche gilt für einen Anstieg der Emissionen von mehr als 10 % oder 10.000 t CO<sub>2</sub>, wenn dieser Anstieg infolge einer Kapazitätsausweitung eintritt. Bei der Zuteilung werden allgemeine Auslastungsfaktoren angesetzt (entsprechend der jetzigen Regelung im nationalen Zuteilungsrecht).**

### Begründung:

Die 10 %-Schwelle deckt sich mit dem Vorschlag in den Erwägungsgründen. Damit hat der Richtliniengeber zum Ausdruck gebracht, dass er für eine entsprechende Produktionsausweitung eine gesonderte Behandlung im Sinne eines neuen Marktteilnehmers für richtig erachtet.

Dabei sollte aber nicht nur auf eine Kapazitätserhöhung abgestellt werden. Auch wenn es zu einem entsprechenden Anstieg der Emissionen (mehr als 10 %) aufgrund einer Kapazitätsausweitung kommt, muss von einem neuen Marktteilnehmer ausgegangen werden.

Hinsichtlich der Auslastung der Anlagen sollten, um zu hoch angesetzten jährlichen Auslastungen zu begegnen und damit die Neuanlagenreserve zu schonen, die im deutschen Zuteilungsrecht bewährten Auslastungsfaktoren zum Tragen kommen.

## 3. Stilllegungen/Produktionsrückgänge

In Art. 10a Abs. 19 und 20 ist die Situation von Produktionsrückgängen geregelt. Hierbei ist zwischen der endgültigen Stilllegung einer Anlage und einem temporären Produktionsrückgang zu unterscheiden.

## Stilllegung

### VIK-Vorschlag:

**Eine stillgelegte Anlage erhält keine kostenlose Zuteilung. Eine Anlage gilt als stillgelegt, wenn der Betreiber gegenüber der zuständigen Behörde auf die Genehmigung der Anlage verzichtet hat oder die Genehmigung erloschen ist. Gleiches gilt für eine Teilstilllegung. Die bis zur Stilllegung zugeteilten Emissionsberechtigungen bleiben unberührt.**

### Begründung:

Wegen der weitreichenden Konsequenzen einer Stilllegung im Rahmen des ETS sollte an einen klaren rechtlichen Akt angeknüpft werden, der die Stilllegung zum Ausdruck bringt. Dies wäre der rechtsverbindliche Verzicht des Anlagenbetreibers auf die Genehmigung. Dabei kommt auch der teilweise Verzicht auf den Betrieb einer Anlage in Betracht.

Dies steht im Einklang mit Art. 7 der Richtlinie, wonach eine Erweiterung oder wesentliche Verringerung der Kapazität einer Anlage gegebenenfalls zu einer Aktualisierung der Genehmigung führen kann.

Nur klarstellender Natur ist der Hinweis, dass mit der Stilllegung keine Rückforderung von Emissionsberechtigungen aus der Zeit vor der Stilllegung einhergeht.

## Erhebliche Kapazitätssenkung

### VIK-Vorschlag:

**Die verminderte Auslastung einer Anlage gegenüber der Basisperiode lässt deren Zuteilung unberührt.**

### Begründung:

Die Anpassung der Zuteilung an einen Produktionsrückgang ist in der Richtlinie nicht vorgesehen. Art. 10a Abs. 20 spricht ausdrücklich von (erheblichen) Kapazitätssenkungen und nicht von einem schlichten Produktionsrückgang

So heißt es in Art. 7 „... oder wesentlichen Verringerung der Kapazität der Anlage, die eine Aktualisierung der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen erfordern könnten.“ Das macht deutlich, dass eine Kapazitätssenkung die Qualität einer teilweisen Betriebseinstellung (bei Änderung der Genehmigung) besitzen müsste, um eine Anpassung der Zuteilung auszulösen.

## 4. Behandlung besonderer Anlagen

### 4.1 Stromerzeugung zur industriellen Eigenversorgung

Für die Stromerzeugung ist bereits ab 2013 die volle Auktionierung der Emissionsberechtigungen vorgesehen, während industrielle Produktionsanlagen eine zunächst partiell kostenfreie Zuteilung erhalten. Die Stromerzeuger sind gemäß Art. 3u EH-RL in dem Sinne definiert, dass sie Strom zum Verkauf an Dritte erzeugen und keine anderweitigen Tätigkeiten

des Annex I als die Verbrennung von Brennstoffen in ihren Anlagen stattfinden. Demnach sieht die Richtlinie deutlich für Anlagen zur industriellen Eigenversorgung keine sofortige Vollauktionierung vor.

**VIK-Position:**

**Stromerzeugungsanlagen zur industriellen Eigenversorgung sind keine Stromerzeuger im Sinne der EH-RL. Für sie gelten die Zuteilungsregelungen für die industriellen Produktionsanlagen.**

**Begründung:**

Die Richtlinie will nur bei der Stromerzeugung zum Verkauf an Dritte (Energieversorgungsunternehmen) eine sofortige Vollauktionierung. Die Begriffsbestimmung des „Stromerzeugers“ hat zur Grundlage, dass in diesem Sektor die Möglichkeit unterstellt wird, CO<sub>2</sub>-Kostensteigerungen problemfrei weiterzugeben. Das ergibt sich aus der Begründung, wie sie Erwägungsgrund 19 darlegt. Bei der Industrie ist dies aus Wettbewerbsgründen nur schwer möglich, so dass hier zunächst eine kostenfreie Zuteilung nach Benchmark wie bei Produktionsanlagen gewollt und auch notwendig ist.

**4.2 Stromerzeugung durch Nutzung von Restgasen**

Art. 10a Abs. 1 Unterabsatz 3 EH-RL nimmt den aus Restgasen erzeugten Strom ausdrücklich von der sofortigen Vollauktionierung aus.

**VIK-Position:**

**Für die Stromerzeugung aus Restgasen erfolgt, unabhängig von zuvor behandelter Frage der industriellen Eigenversorgung, eine kostenfreie Zuteilung wie bei industriellen Produktionsanlagen.**

**Begründung:**

Die gesonderte Behandlung der Stromerzeugung aus Restgasen ist in der Richtlinie in oben genanntem Art. 10a Abs. 1 Unterabsatz 3 ausdrücklich vorgesehen. Sie entspricht in besonderer Weise dem Klimaschutz, weil durch die Nutzung des Energiegehalts der Restgase die anderweitige Verbrennung fossiler Brennstoffe insoweit erspart wird. Es widerspricht der Vorgabe der Richtlinie, wenn die Kommission hiervon (teilweise) abweichen will.

Diese Privilegierung der Stromerzeugung aus Restgasen gilt im Übrigen auch für neue Marktteilnehmer. Es entspricht dem erkennbaren Willen des Richtliniengebers, diese Art der Stromerzeugung ohne Einschränkungen gesondert zu behandeln. So ergibt sich aus Erwägungsgrund 23 Satz 9 der EH-RL im Zusammenhang mit der Stromerzeugung aus Restgasen eindeutig, dass "die Vorschriften auch für neue Marktteilnehmer gelten, die denselben Tätigkeiten nachgehen wie existierende Anlagen, denen Zertifikate übergangsweise kostenfrei zugeteilt werden."

**5. Kompensation der Strompreiseffekte**

Die deutsche Industrie ist aufgrund des hohen Anteils zwangsläufig stromintensiver Grundstoffherzeugungen in besonderem Maße durch emissionshandelsbedingte Strompreissteigerungen belastet. Eine adäquate finanzielle Kompensation für diese Strompreissteige-

**Umsetzung der Zuteilung bei der Konkretisierung des EU-weiten Emissionshandels**

rungen, wie in Art. 10a Absatz 6 der Emissionshandelsrichtlinie vorgesehen, ist daher dringend nötig.

Die novellierten EU-Beihilferegeln werden den Rahmen für die finanzielle Kompensationen festlegen. In Ergänzung zu der VIK-Stellungnahme vom 14.09.2009, möchte der VIK den inoffiziellen Entwurf der EU-Beihilferegeln kommentieren. Die wichtigsten Punkte für eine effektive Stromkostenausgleichsregelung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Kreis der begünstigten Unternehmen: Schwellenwert sollte von 5 % auf 2,5 % der Stromkosten an der Bruttowertschöpfung herabgesetzt werden i.V.m. vereinfachten Nachweisen
2. Vollständige Kompensation der emissionshandelsbedingten Strommehrkosten
3. Kein Rücktransfer rechtmäßig erhaltener Strompreiskompensationen bei Betriebsstilllegungen.