

VIK-Position

zur diskriminierungsfreien CO₂-Zertifikatezuteilung in der industriellen Wärmeversorgung

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

19.02.2010

1. VIK-Votum

Für die energieintensive deutsche Industrie ist die Versorgung mit Wärme ein wesentlicher Bestandteil ihrer zahlreichen Herstellungsprozesse. Die Entwicklung marktgerechter CO₂-Zuteilungsmethoden in EU-Handelssystem ab 2013 hat insbesondere im Bereich der Wärmeversorgung eine große Bedeutung. Folgende Anforderungen gilt es dabei zu beachten:

- Es darf keine Ungleichbehandlung zwischen der outgesourcten Wärmebereitstellung auf der einen und der integrierten Wärmebereitstellung (sog. Inhouse-Versorgung) mit Wärme auf der anderen Seite geben.
- Alle aus Gründen des internationalen Wettbewerbs notwendigen Instrumente, die in der ETS-Richtlinie 2013 zur Vermeidung von CO₂-Verlagerungen vorgesehen sind, müssen in den unterschiedlichen Wärmeversorgungsstrukturen gleichgewichtig zur Anwendung kommen, d. h.
- die vom Carbon-Leakage (CL) bedrohten Wärmeverbraucher erhalten direkt oder indirekt eine 100 % kostenlose Zuteilung für Wärme.
- Zusätzliche organisatorische Hindernisse und Erschwernisse für getrennte Wärmeversorgungsstrukturen darf es nicht geben.
- Ebenso wenig dürfen keine CO₂-zuteilungsbedingten Effekte entstehen, die effiziente Versorgungsstrukturen verhindern.

VIK erachtet daher die in der EU-Kommission diskutierte Zuteilungsmethode 1 als die richtige Methode (vgl. Übersicht am Ende der VIK-Position). Denn nur sie erfüllt die o. g. Erfordernisse weitestgehend. Methode 1 ist jedoch um den Hinweis zu ergänzen, dass Wärmeerzeuger aus der Versorgung von nicht emissionshandels- bzw. ETS-pflichtigen Wärmeverbrauchern keine Windfall profits durch die Weitergabe von Opportunitätskosten generieren dürfen.

Die ebenfalls breit diskutierte sog. Methode 2b würde dagegen wärmeverbrauchenden 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.

2. Begründung

Grundsätzliches Anliegen der Carbon Leakage-Regelung in der ETS 2013-Richtlinie ist es, den CL-Anlagen eine 100 %ige Zuteilung an Zertifikaten zukommen zu lassen. Der entsprechende Artikel in der ETS-Richtlinie (Art. 10a Abs. 12), der dieses Ergebnis vorschreibt, legt dabei konkludent Produktionsprozesse zugrunde, bei denen die Energieumwandlung und der CL-relevante Produktionsprozess in einer gemeinsamen (integrierten) Anlage stattfinden. Der für die Zuteilung relevante Produktbenchmark enthält dabei auch die Emissionen aus der Erzeugung der benötigten Wärme. Eine solche technische Anlagenkonstellation findet jedoch EU-weit nicht immer statt, in Deutschland sogar relativ selten. Stattdessen existieren weit verbreitet Produktionsprozesse bzw. -ketten, bei denen die Wärmeerzeugung und der Wärmeverbrauch in unterschiedlichen Anlagen stattfinden.

In integrierten Anlagen erhält der Anlagenbetreiber, der gleichzeitig Wärmeproduzent (WP) und Wärmekonsument (WK) ist, eine kostenfreie Zertifikatezuteilung auf Benchmark-Basis.

Wenn WP und WK dagegen auseinander fallen, stellt sich die Frage, wem zuzuteilen ist. Gesucht ist dabei eine Methode, mit der es gelingt, die 100 %-Zuteilung im Sinne der Richtlinie angemessen sicherzustellen, ohne dass eine Doppelzählung erfolgt. Die EU-Kommission unternahm mit ihren Zuteilungsmethoden Nr. 1 und Nr. 2b den Versuch, eine jeweils angemessene Zuteilung zu realisieren. Dabei ist folgende Situation zu beachten: Energieanlagen bzw. Wärmeerzeuger sind im Sinne der Richtlinie „nicht CL-gefährdet“, Produktionsanlagen allerdings regelmäßig doch.

Wesentlicher Inhalt der Methode 2b:

Die Methode 2b basiert auf dem Prinzip der „Doppelzuteilung“. Der WK erhält eine 100 %ige Benchmarkzuteilung, die allerdings um den Teil gekürzt wird, den der WP für die Erzeugung der Wärme beanspruchen kann. Da der WP nicht als CL-gefährdet eingestuft wird, bekommt er gem. Art. 10a Abs. 11 80 % bzw. auf der Zeitachse weniger (bis 30 %) kostenlos zugeteilt. Der WP erhält so zwar einen Anteil an kostenlosen Zertifikaten, dieser deckt jedoch nicht seinen kompletten Bedarf. Die für seine Wärmeproduktion zusätzlich benötigten Zertifikate müssten eventuell nach Marktbedingungen zugekauft werden. Regelmäßig würden diese so entstandenen Mehrkosten anschließend in den Verkaufspreisen des WP an den WK ihren Niederschlag finden.

Der WK wäre auf diese Weise mit höheren ETS-bedingten Wärmepreisen belastet. Grundsätzlich könnte der WK diese Mehrkosten mit dem CL-Bonus verrechnen (Unterschied zwischen 80 und 100 %). Im Idealfall wäre auf diese Weise der WK hinsichtlich der ETS-Kosten neutral gestellt. Dies setzt allerdings voraus, dass der WP seine Wärmepreise nicht über das Maß dessen anhebt, was seinen ETS-Mehrkosten entspricht.

Andererseits kann es bei dieser 2b-Zuteilung sowohl an den WP wie auch an den WK zu geringen bzw. sogar negativen Zuteilungen kommen, wenn der Verbraucher nach niedrigem Produktbenchmark und niedrigen Produktionsmengen bspw. in einem konjunkturschwachen Referenzzeitraum zugeteilt wird, er aber einen höheren reinen Wärmebenchmark des Erzeugers abgezogen bekommt. Denn in der Regel steigt bei niedriger Anlagenauslastung

prozentual der Wärmebedarf pro hergestellter Produkteinheit. Im Einzelnen bestehen hier noch zahlreiche Fragen.

Sind die wärmeverbrauchenden Produktionsanlagen nicht ETS-pflichtig, erhalten diese keine Zertifikatezuteilung, auch wenn sie CL-gefährdet sind. Der WP bekäme aber die teilweise 80/30 %-kostenlose Zuteilung. Die sich ergebenden CO₂-Mehrkosten würden an den WK weitergereicht. Für die nicht ETS-pflichtigen, aber gleichwohl CL-relevanten Produktionsanlagen führte eine derartige Zuteilungsmethode so zu nicht akzeptablen Belastungen. Zudem entstünden in derartigen Fällen erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber solchen Anlagenbetreibern, die ihre Wärme nicht von einem externen ETS-pflichtigen WP und damit auch oft von effizienter KWK beziehen, sondern die Wärme selber in kleinen nicht ETS-pflichtigen Anlagen produzieren. Die Eigentumsfrage hätte hier bspw. eine entscheidende Bedeutung für die finanzielle Belastung durch den Emissionshandel. Beide Probleme können durch eine Kompensation an die WK ausgeglichen werden, wie sie in Art. 10a Abs. 6 der EU-Richtlinie für indirekte Belastungen vorgesehen ist. Auch hier sind indes noch keine weiteren Details mitgeteilt. Ohne eine Zusatzregelung zur Kompensation könnte Methode 2b die wie oben gestellten Ziele so nicht sicherstellen. Ob dies vorgesehen ist, lässt die Kommission indes derzeit vollkommen offen.

Generelle Nachteile oben gezeigter Zuteilung sind:

- hoher administrativer Aufwand
- nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen aufgrund von Eigentums- bzw. Besitzverhältnissen
- nicht auszuschließende überproportionale Wärmeeinpreisung durch den WP zu Lasten des WK (Windfalls profits bei WP)
- nicht Sicherstellen der für CL-Unternehmen vorgesehenen 100 % freien Zuteilung
- Gefahr negativer Zuteilung

Wesentlicher Inhalt der Methode 1

Nach Methode 1 bekommt der WK dagegen eine Zuteilung, die seinem CL-Status entspricht (100 % oder partiell absinkend von 80 auf 30 %). Der WP erhält dagegen keine Zuteilung (keine Doppelzuteilung wie in Methode 2b). Der WP würde in diesem Fall die ETS-Mehrkosten vollständig in seine Wärmelieferungen einpreisen. Diese Mehrkosten könnte jedoch der WK durch Verkauf seiner Zertifikate kompensieren. Damit würden seine Wärmemehrkosten ausgeglichen. Die oben aufgelisteten Nachteile der Methode 2b sind so ausgeschlossen. Vorteile der Methode 1 sind:

- a) Ausstattung und finanzielle Belastung ganz entsprechend festgestelltem CL-Status
- b) Anreize zur Wärmeeffizienz beim WK bestehen. D. h. realisiert der WK Effizienzmaßnahmen, kann er die dadurch entstehenden Investitionskosten mit seinen dadurch freiwerdenden CO₂-Zertifikaten verrechnen.

Sichergestellt werden muss aber noch im Fall eines nicht emissionshandlungspflichtigen WK, dass eine 100 %ige Zuteilung an den WP erfolgt, obwohl dieser WP als nicht CL-gefährdet eingestuft wird. Außerdem muss dieser Vorteil dann an den CL-WK weitergegeben werden. Auf diese Weise würde vermieden, dass der nicht ETS-pflichtige WK Anreize erhält, auf eine alternative, weniger ressourcenökonomische eigene Wärmebereitstellung auszuweichen.

Zum Teil wird der Methode 1 entgegeng gehalten, sie sei nicht in der Lage, in komplexen Wärmeversorgungssystemen eine angemessene CO₂-Zuteilung sicherzustellen. Dies erscheint indes nicht nachvollziehbar. Bei Beachtung der o. g. Zuteilungsgruppen: ETS oder Nicht-ETS, CL oder Nicht-CL, integriert oder nicht integriert lässt sich nach dieser Methode ein in sich konsistentes allgemeines Zuteilungsschemata entwickeln. Man muss dabei aber beachten: Der Richtlinienwortlaut sieht an sich nicht die 100 %-Zuteilung an den WP vor, obwohl dieser einen CL-WK versorgt. Die 100 %-Zuteilung ist jedoch aus Gleichbehandlungsgründen zwischen getrennten und integrierten Wärmeversorgungsstrukturen erforderlich. Denn an keiner Stelle in der Richtlinie findet sich ein Hinweis, der eine Diskriminierung der outgesourcten gegenüber der integrierten Wärmeversorgung rechtfertigen würde. Im Gegenteil: Die Richtlinie will ja gerade eine CO₂-Minderung in optimierten Betriebsprozessen zu möglichst geringen Kosten fördern.

