

31. August 2010

Herrn
Dr. Antonio Pflüger
Referat Klimaschutz und
Internationale Umweltschutzpolitik
Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie
Scharnhorststr. 34 – 37
10115 Berlin

EU-Emissionshandel ab 2013 – Aktuelle Anmerkungen zu Benchmarks und Zuteilungsregeln

Sehr geehrter Herr Dr. Pflüger,

aus verschiedenen Gesprächen und Schriftwechseln sind Ihnen unsere Anliegen bei der Ausgestaltung der Zuteilungsregeln für den Emissionshandel nach 2012 bekannt (s. v.a. VIK-Position, 14. April 2010, und unser Schreiben, 21. Juni 2010). Ich möchte mich deshalb in diesem Schreiben auf die wichtigsten Punkte zum aktuellsten Entwurf der Zuteilungsregeln (Umweltbundesamt Österreich, datiert 20. Juli 2010) konzentrieren, bei denen – aus unserer Sicht – Korrekturbedarf besteht.

1. **Neue Marktteilnehmer** (Abschnitt 6.1): Wir begrüßen, dass die Bedingung der „wesentlichen Erweiterung“ an die zusätzliche Zuteilung und nicht an die zusätzlichen Emissionen geknüpft ist und dass die Praxis des „debottlenecking“ berücksichtigt ist. Nachbesserungsbedarf besteht aus unserer Sicht aber bei den Schwellenwerten, der Berücksichtigung von – für die Zuteilung relevanten – Nicht-Anhang I-Anlagen und der Zuteilung für neue Marktteilnehmer.
 - a. Für die Schwellenwerte schlagen wir folgende Formulierung vor:

▪ *Kapazitätserhöhung ermöglicht höhere „production rate“ (bei Volllauslastung) von 10% UND die Zuteilung für die zusätzliche Kapazität beträgt mindestens 500 Emissionszertifikate p.a.*

ODER

▪ *Die Kapazitätserhöhung führt zu einer zusätzlichen Zuteilung von 25.000 Emissionszertifikaten p.a.*

Die de-minimis-Regel (zusätzliche Zuteilung von mindestens 500 Emissionszertifikaten p.a.) sollte mit dem Kriterium der relativen Kapazitätserhöhung als „UND-Bedingung“ verknüpft werden. So wird unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand vermieden.

Darüber hinaus darf das Kriterium der relativen Kapazitätserhöhung aber nicht mit einem zusätzlichen Kriterium der absoluten Erhöhung der Zuteilung als „UND-Bedingung“ verknüpft werden. Stattdessen muss eine „ODER-Verknüpfung“ den Weg frei machen, dass eine gewisse absolute Erhöhung der Zuteilung – wir schlagen 25.000 Emissionszertifikate vor (s. dazu unten) – für sich genommen ein ausreichendes Kriterium darstellt. Denn nur dann erfüllt der absolute Schwellenwert auch seine Aufgabe: große Anlagen mit einer erheblichen Erhöhung des „activity level“ und damit einhergehender zusätzlicher Zuteilung werden als neue Marktteilnehmer anerkannt, auch wenn sie das relative Kriterium der Kapazitätserhöhung – aufgrund ihrer Größe – nicht erfüllen. So wird eine Benachteiligung großer Anlagen vermieden.

Das im Papier des Umweltbundesamtes zusätzlich vorgesehene Kriterium, die zusätzliche Zuteilung solle „mehr als [10 bis 20]% der vorigen Zuteilung“ sein, ist nicht notwendig, da eine Kapazitätserhöhung „um [10 bis 20]“ notwendigerweise die gleiche Erhöhung der Zuteilung bedeutet.

In Bezug auf die konkreten Schwellenwerte wiederholen wir unsere Forderung, dass der Schwellenwert für die Kapazitätserhöhung („production rate“) im Einklang mit Erwägungsgrund 16 der Richtlinie auf 10% festgelegt werden sollte. Der Schwellenwert für die absolute zusätzliche Zuteilung ist mit 50.000 Emissionszertifikaten vom Umweltbundesamt erheblich zu hoch angesetzt. Wir halten eine Größenordnung von 10.000 Emissionszertifikaten für sinnvoll. Maximal sollte der Wert aber 25.000 Emissionszertifikate betragen: Dies entspricht dem Wert für den Ausschluss kleiner Anlagen (Art. 27) und ist somit bereits als Schwellenwert für signifikante Emissionen in der Richtlinie angelegt.

- b. Um Diskriminierung zu vermeiden und im Einklang mit dem in der Richtlinie festgelegten Anlagenbegriff, ist es unbedingt notwendig, Tätigkeiten, die nicht explizit in Anhang I der EU-Richtlinie genannt sind, technisch aber direkt mit einer in Anhang I genannten Tätigkeit verbunden sind, bei dem Zugang zur Neuanlagenreserve zu berücksichtigen. Denn eine Kapazitätserhöhung der Nicht-Anhang I-Anlage führt zu entsprechend höheren Emissionen der Anhang I-Anlage (Beispiel: Wärmeversorgung einer Zuckeranlage). Der weit gefasste Anlagenbegriff der Richtlinie (Art. 3e) fasst solche Konstellationen, die in einem technischen Zusammenhang stehen, zusammen und schafft so die zwingende Grundlage dafür, solche Veränderungen beim Zugang zur Neuanlagenreserve zu berücksichtigen.
- c. Wie in unserem Positionspapier vom 14. April 2010 ausgeführt, darf der lineare Reduktionsfaktor nicht auf die Zuteilung an neue Marktteilnehmer angewendet werden, sondern nur auf die Gesamtmenge der Emissionszertifikate. Die Kürzung der Zuteilung

würde zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung von neuen Marktteilnehmern gegenüber Bestandsanlagen führen.

- d. Der Text unter 6.1.2. 1) sollte wie folgt geändert werden: „*An identifiable physical modification must be introduced in the installation, relating to its technical configuration ~~and~~ or functioning, allowing for a higher production rate...*“. Eine Kapazitätserhöhung kann – auch in Einklang mit Art. 7 der EU-Richtlinie – durch eine Änderung der Art oder der Funktionsweise einer Anlage erreicht werden. Eine Verbindung mit „und“ könnte die Definition einer „Kapazitätserhöhung“ ungerechtfertigt einschränken.
2. **Basisjahr** (Abschnitt: 4.11): Als Basisjahr wird der Median der Jahre 2005 bis 2010 vorgeschlagen. Da dies die Jahre der Finanzkrise mit einbezieht, würde dieser Vorschlag zu einem historischen Produktionswert führen, der nicht repräsentativ für die Auslastung von Anlagen in normalen Wirtschaftszeiten ist. Um eine ungerechtfertigt niedrige Zuteilung zu vermeiden, wiederholen wir unsere Forderung, den historischen Produktionswert als Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 zu berechnen, verbunden mit einem individuell zu bestimmenden Streichjahr (s. VIK-Position, 14. April 2010). Der VIK bedauert dabei, dass die sinnvollste Lösung, den Produktionswert auf Basis der tatsächlichen Auslastung der Anlagen oder zumindest eines rollierenden aktuellen Jahreswertes festzulegen, weiterhin ausgeschlossen wird.
3. **Teilweise Stilllegung von Anlagen** (Abschnitt: 7.2): Das Umweltbundesamt Österreich schlägt vor, dass ein Produktionsrückgang zu einer entsprechenden Anpassung der Zuteilung führt. Dieser Vorschlag ist nicht durch die EU-Richtlinie abgedeckt, die eine Anpassung der Zuteilung lediglich im Fall von (erheblichen) Kapazitätssenkungen vorsieht und nicht bei schlichten Produktionsrückgängen (Art. 7, Art. 10a Abs. 20). Genauso wenig sehen die Zuteilungsregeln Anpassungen der Zuteilung bei Produktionserhöhungen vor. Eine alleinige Anpassung der Zuteilung nach unten würde den Ausgleich zwischen konjunkturellen Hochphasen mit einer gesteigerten Produktion und konjunkturellen Tiefphasen mit einer zurückgefahrenen Produktion einseitig zum Nachteil der Industrie stören. Wir wiederholen daher unsere Forderung, dass eine verminderte Auslastung einer Anlage gegenüber der Basisperiode deren Zuteilung unberührt lassen muss (s. VIK-Positionspapier, 14. April 2010).
4. **Wesentliche Reduzierung der Kapazität**: Die Schwellenwerte für die wesentliche Reduzierung der Kapazität müssen die Schwellenwerte für eine erhebliche Erweiterung spiegeln (s. Pkt. 1).
5. **Zuteilung für Wärme** (Abschnitt: 4.7): Der lineare Reduktionsfaktor darf nicht – wie vorgeschlagen – auf die individuelle Zuteilung für die Wärmeerzeugung an Stromerzeuger angewendet werden. Da dies KWK-Anlagen – nicht aber reine Kessel – betreffen würde, wäre ansonsten eine – sicher ungewollte – Wettbewerbsverzerrung im Wärmemarkt zu Ungunsten der KWK die Folge.
6. **Austauschbarkeit von Brennstoffen und Strom** (Abschnitt: 4.14.1): Die Zuteilungsregeln müssen vorsehen, dass Anlagen, für die die Zuteilungsmethode 4.14.1 („exchangeability of fuel

and electricity“) angewendet wird, bei der finanziellen Kompensation der Strompreiseffekte berücksichtigt werden. Sonst wären stromintensive Anlagen, deren direkte Zuteilung entsprechend geringer ausfällt, gegenüber brennstoffintensiven Anlagen ungerechtfertigt benachteiligt. Bei diesen Anlagen ist besonders einleuchtend, dass nur mit einer ergänzenden angemessenen Kompensationslösung für die Effekte aus indirekten Emissionen ein konsistentes System geschaffen werden kann. Dies macht aber auch deutlich, dass auch all jene Unternehmen in den Kompensationsmechanismus aufgenommen werden müssen, die - ohne Wahlmöglichkeit zwischen Brennstoff- und Stromeinsatz – eine signifikante Belastung durch Kosten aus indirekten Emissionen tragen.

7. **Höchstmeng**e der **kostenlosen Zuteilung**: VIK bedauert, dass bisher keinerlei Schritte unternommen wurden, um eine korrekte und konsistente Ermittlung der Höchstmenge für die kostenlose Zuteilung sicherzustellen. Dies könnte erhebliche Folgen für die Industrie haben, da durch die nicht sachgerechte Ermittlung des kostenfreien Budgets, allen Industrieanlagen eine Kürzung ihrer kostenlosen CO₂-Menge droht – durch Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors (s. Schreiben vom 21. Juni 2010). Nach unseren Abschätzungen handelt es sich um signifikante Mengen, die in den Bereichen KWK-Anlagen und Restgasverstromung diesem kostenfreien Zertifikatebudget fälschlicherweise abgezogen würden (s. Anhang 1). Falls es nicht möglich sein sollte, hier eine konsistente Lösung zu finden, muss sichergestellt werden, dass die Anlagen, deren Emissionen dem CO₂-Versteigerungsbudget zugerechnet werden, auch aus dieser Menge ihre Zertifikate zugeteilt bekommen.
8. Die Zuteilung nach den anspruchsvollen Benchmarks sollte in einer Form erfolgen, die einerseits unzweifelhaft das Reduktionsziel einhält, andererseits aber auch keine weiteren unangemessenen Minderungen bei der Zuteilung an die Industrie hervorruft. Das heißt, dass die Durchschnittsleistung der 10% effizientesten Anlagen nicht als Anfangswert für die Benchmarks (2013), sondern als Zielwert im Jahr 2020 zu erreichen sein muss.

Wir begrüßen sehr, dass Sie eine Reihe dieser Forderungen bereits unterstützen. Wir hoffen, dass auch die anderen geschilderten Anliegen Ihre Zustimmung finden. Gerne erläutern wir einzelne Aspekte auch im größeren Detail, soweit möglich bei dem Treffen in Ihrem Haus am 2. September oder auch bilateral. Um für diese Anliegen ausreichend Unterstützung zu erlangen, haben wir diese auch mit unseren europäischen Schwesterverbänden abgestimmt und bringen sie über unseren europäischen Dachverband IFIEC in die Diskussion in Brüssel ein.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage