

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 05 90 900DW | F 05 90 900269
E up@wko.at
W wko.at/up

Ergeht per Themenmonitor an:

- 1) alle Wirtschaftskammern
- 2) alle Bundessparten

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Up/014/Wi/Mi

Durchwahl
3581

Datum
03.08.2015

Vorschlag der EU-Kommission zur Revision der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EC für die Periode 2021 bis 2030

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der von der EU-Kommission präsentierte Vorschlag einer neuen EU-Emissionshandelsrichtlinie (ETS) geht aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) in die völlig falsche Richtung. Statt der europäischen Industrie Planungssicherheit und Schutz vor Abwanderung zu gewähren, wird deren Wettbewerbsfähigkeit unterminiert.

Erst vor wenigen Wochen haben sich die EU-Gesetzgeber auf die Schaffung einer „Marktstabilitätsreserve“ geeinigt, die die Preise für CO₂-Zertifikate und damit die Kosten für europäische Industriebetriebe in die Höhe treiben soll. Der aktuelle Reformvorschlag sollte unserer Auffassung nach die effizientesten Unternehmen vor einem Großteil dieser Kosten schützen - doch nun schlägt die Kommission vor, die Gratiszuteilungen an energieintensive Industriezweige sogar noch weiter zu dezimieren.

Der Schutz der Industrie vor Carbon Leakage, also der Abwanderung aus Europa auf Grund von einseitigen CO₂-Kosten, muss aus Sicht der WKÖ bis zum klimapolitischen Gleichziehen anderer Wirtschaftsräume ohne Wenn und Aber sichergestellt werden. Deshalb wird gefordert, dass die effizientesten energieintensiven Betriebe 100 Prozent ihres aktuellen Bedarfs an CO₂-Zertifikaten gratis erhalten.

Demgegenüber schlägt die EU-Kommission vor, dass die Gratiszuteilungen Jahr für Jahr immer weniger werden, sodass der Zukaufsbedarf und die damit verbundenen Kosten von 2021 bis 2030 in die Höhe schnellen. Diese Zusatzkosten können die europäischen Standorte nicht verkraften, solange außerhalb Europas gar keine oder nur geringe Kosten anfallen. Für die derzeit schon überaus angespannte Beschäftigungssituation in Österreich und Europa ist es fatal, wenn wegen mangelnder Zukunftsperspektiven Investitionen ausbleiben und Produktionen sukzessive in andere Wirtschaftsräume verlagert werden.

Dies vor allem vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstums- und Investitionsschwäche. Um das Verhältnis zwischen Industriewachstum und Reduktion der Treibhausgase in eine bessere Balance zu bringen, wäre deshalb eine Einigung auf ein, den Reduktionszielen gleichwertiges Re-Industriealisierungsziel von 20%, wünschenswert.

Klarerweise muss der Carbon Leakage Schutz solange bestehen bleiben, bis in anderen Wirtschaftsräumen gleichwertige Verpflichtungen bzw. ein vergleichbares Carbon Pricing für die Industrien implementiert wurden. Die Wirtschaftskammer Österreich spricht sich vehement gegen weitere klimapolitische Alleingänge der EU aus, die die europäische Wirtschaft einseitig mit Kosten belasten und eine Abwanderung CO₂-intensiver Produktion aus Europa forcieren.

Ein Bekenntnis Österreichs und der EU zu einer Vorreiterrolle hinsichtlich der Effizienzsteigerung und des Emissionsrückgangs bei Anlagen muss immer auch internationale Entwicklungen berücksichtigen. Dies erscheint vor allem in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und den Erhalt des Standorts als wesentlich.

Bei der dringend notwendigen grundlegenden Überarbeitung der Kommissionsvorlage hofft die WKÖ auf die Unterstützung der österreichischen Bundesregierung. Österreich wäre eines der Länder, das von den negativen Auswirkungen solcher Vorschläge am stärksten betroffen wäre. Die Wirtschaft erwartet sich, dass Österreich im Rat eine aktive Rolle einnimmt und die Reform des Emissionshandels gemeinsam mit gleichgesinnten Ländern und EU-Abgeordneten im Sinne von Wachstum und Beschäftigung ausrichtet.

Linearer Kürzungsfaktor

Im Oktober 2014 kam es beim Europäischen Rat zu grundlegenden Entscheidungen zur künftigen Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union. Die Staats- und Regierungschefs haben beschlossen, dass die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40% gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert werden sollen. Dies soll mit einem Minderungsziel von 43% für den Emissionshandels-Sektor von 2005 bis 2030 einhergehen. Der jährliche lineare Reduktionsfaktor im Emissionshandelssystem (ETS) soll dazu auf 2,2% ab 2021 erhöht werden (derzeit 1,74 %).

Erwartungsgemäß hat die EU-Kommission diese konkreten Beschlüssen des Europäischen Rates Folge geleistet. Die WKÖ hat stets die Reduktionsverpflichtung von -40% ohne ambitioniertes, rechtsverbindliches Weltklimaschutzabkommen und ohne gleichzeitiger Präzisierung, wie die Industrie vor Carbon Leakage zu schützen ist, kritisiert. Ebenfalls ist aus unserer Sicht die Aufteilung zwischen den Verpflichtungen für den ETS-Sektor und dem sogenannten „Effort Sharing“-Sektor unverhältnismäßig. Es war zu erwarten, dass die EU-Kommission dieser Entscheidung der Staats- und Regierungschefs entsprechen wird. Eine Kurskorrektur im Gesetzgebungsverfahren könnte dieses Verhältnis zurechtrücken.

„Industrie Cap“ & CSCF - Aufteilung zwischen Versteigerung und Gratiszuteilung

Die EU-Kommission hat in Artikel 10a(5) des Richtlinienvorschlags festgelegt, dass der Anteil an zu versteigernden Zertifikate mit 57% fixiert werden sollte. Ergo bleibt den von Carbon Leakage bedrohten Industriesektoren nur 43% der Zertifikate für die Gratiszuteilung. Damit ist die Gesamtsumme an Gratiszuteilungen gekappt, es besteht also ein sogenanntes „Industrie Cap“, welches unabhängig von Wirtschaftsrealitäten um jährlich 2,2% schrumpft (linearer Kürzungsfaktor).

Es ist demnach klar, dass die gesamt verfügbare Menge an Gratiszertifikaten weiterhin deutlich unter jene Menge fallen wird, die den Industrieanlagen auf Basis des Benchmarks und der Produktionsmenge zusteht. Somit bleibt der sektorübergreifende Korrekturfaktor (cross-sectoral correction factor - CSCF) erhalten und auch die CO₂-effizientesten Anlagen der exponiertesten Sektoren werden eine signifikante Menge an Zertifikaten zukaufen müssen.

Aus Sicht der WKÖ widerspricht diese Bestimmung den Grundprinzipien der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014, wonach zur Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit „den effizientesten Anlagen in diesen Sektoren keine unangemessenen CO₂-Kosten entstehen“ sollten, „die zu Verlagerungen von CO₂-Emissionen führen würden“.

Die WKÖ fordert, dass den Ratsschlussfolgerungen entsprochen wird und spricht sich klar dafür aus, dass Carbon Leakage Betriebe, die CO₂-effizient produzieren („Benchmark“), für 100% ihres Bedarfs Gratiszertifikate, ohne nachträgliche Abschläge, erhalten. Der sektorübergreifende Reduktionsfaktor (CSCF) muss abgeschafft werden, da die Best-Performer dadurch bestraft werden. Durch den CSCF wird der Benchmark de facto nochmals verschärft und ist aufgrund der wirtschaftlichen, technischen und thermo-dynamischen Grenzen nicht mehr erreichbar. Diese Standortsicherung für effiziente, energieintensive Unternehmen würde dazu beitragen, dass diese Unternehmen wieder in Europa investieren.

Wir erwarten uns von der österreichischen Bundesregierung und den europäischen Gesetzgebern, dieses starre Verhältnis zwischen Auktionierung und Gratiszuteilung aufzulösen. Nur so kann garantiert werden, dass für die effizientesten Anlagen keine „unangemessenen“ CO₂-Kosten entstehen. Ansonsten ist insbesondere bei höheren CO₂-Preisen eine nicht stemmbare Kostenlawine auch für jene Unternehmen unausweichlich, die bereits hohe Klimaschutzinvestitionen getätigt haben und am Stand der Technik produzieren. In dem Fall wird die Abwanderungsoption für Industriebetriebe stets attraktiver, mit gravierenden Folgen für Wachstum, Beschäftigung und Klimaschutz.

Benchmarks und der neue „Benchmarkfaktor“

Bezüglich der zukünftigen Benchmarks hat die Kommission eine radikale Neuerung beschlossen. Die Benchmarks werden alle fünf Jahre erneuert, allerdings nicht auf Basis von technischen Entwicklungen oder aktuellen Daten. Stattdessen soll der Benchmark willkürlich um 1% jährlich reduziert werden, und zwar von 2008 bis zur Mitte der relevanten Periode der Gratiszuteilung. Somit werden die Benchmarks wohl für die Periode 2021-2025 um 15% reduziert, für die Periode 2026-2030 gar um 20%. Anders: alle Anlagen, unabhängig von ihrer Effizienz oder ihrer Nähe zum Stand der Technik, werden um 15% und dann um 20% weniger Zertifikate erhalten.

Das heißt, dass die EU-Kommission neben dem linearen Reduktionsfaktor und dem CSCF einen dritten Kürzungsfaktor, den „Benchmark Faktor“, erschaffen hat. Da diese strengeren Benchmarks zur Folge haben werden, dass die Zuteilung auf Basis der Benchmarks weniger Zertifikate beanspruchen wird, kann angenommen werden, dass der CSCF erst etwas später angewendet werden muss. Somit ist der Benchmark-Faktor quasi ein CSCF unter neuem Namen - und nicht einmal stattdessen, denn dieser bleibt erhalten.

Die WKÖ hat klar gefordert, dass Benchmarks technisch und wirtschaftlich realistisch sein müssen und nicht auf Willkür beruhen. Unser Vorschlag ist, aus den durchschnittlichen Emissionen der 10% - 15% (bei gleichzeitigem Ausschluss der statistisch Ausreißer zwischen 0% und 5%) emissionsärmsten Anlagen (Best-Performer), den jeweiligen Benchmark zu ermitteln. Zudem soll es

nur ein Update der Benchmarks bzw. Fall-Back-Regeln zu Beginn jeder Handelsperiode geben, um Planungssicherheit und verringerten administrativen Aufwand sicherzustellen - und nicht alle fünf Jahre wie von der EU-Kommission vorgeschlagen.

Das Update soll aus Sicht der WKÖ auf Datenerhebungen in den Unternehmen beruhen. Wenn in einem Sektor keine relevanten technologischen Änderungen erfolgt sind, soll dieser Sektor einen vereinfachten Ansatz zur Datensammlung beantragen können. Die Benchmarks müssen repräsentativ für die Sektoren sein und auf etablierten, am europäischen Markt verfügbaren Technologien beruhen. Dies müsste im Gesetzgebungsverfahren realisiert werden, da die EU-Kommission einen völlig anderen Ansatz gewählt hat.

Die EU-Kommission hat auch komplexe Ausnahmeregelungen für diese 1% Kürzung festgelegt, wonach unter gewissen Umständen und basierend auf realen Daten, eine Kürzung von bestenfalls 0,5% oder schlechtestenfalls 1,5% möglich ist. Dies ist zwar etwas praxisnäher, obwohl weiterhin keine klare Korrelation zum technologischen Fortschritt hergestellt wird. Allerdings muss klar betont werden, dass die Wirtschaftskammer Österreich das System der jährlich sinkenden Benchmarks grundsätzlich ablehnt. Aus unserer Sicht ist der Vorschlag der EU-Kommission nichts Weiteres als der plumpe Versuch, die Gratiszuteilung auch für die Best-Performer weiter zu reduzieren.

Systematik der Gratiszuteilung

Die WKÖ hat sich klar für eine sogenannte „Dynamisierung“ der Zuteilung ausgesprochen. Konkret wird gefordert, dass die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate für direkte und indirekte Emissionen sich nach der aktuellen Produktionshöhe oder Aktivitätsrate richten soll. Dabei wäre eine Allokation mit einer Vorauszuteilung für ein Jahr (die Basis muss zeitnah und rechtlich gedeckt sein) zu überlegen. Als Referenzjahr könnte man zum Beispiel n-2 rollierend heranziehen. Die erforderlichen Produktionsdaten sind zu diesem Zeitpunkt bereits verfügbar und wurden auch durch Verifizierer überprüft.

Für die Berechnung wird der oben genannte Emissionsbenchmark herangezogen. Für Anlagen die einem Fall-Back-Ansatz unterliegen, sollten sich erzielte Emissionsreduktionen durch Effizienzmaßnahmen nicht negativ auswirken. So erhält man ein flexibles Output-basiertes realitätsnahes Zuteilungsinstrument, das industrielles Wachstum ermöglicht und den Fokus des ETS auf tatsächliche Effizienzsteigerungen richtet. Diskussionen über Anpassungen an unvorhergesehene Entwicklungen, wie sie etwa beim Back-Loading stattfanden, können vermieden werden. Die von den Unternehmen gesparten Emissionszertifikate müssen gültig bleiben.

Der klare Wunsch, die Gratiszuteilung auf Basis rezenterer Produktionsdaten vorzunehmen, wird von allen energieintensiven Branchen in ganz Europa geteilt, da das System dadurch deutlich fairer und realitätsnäher ausgerichtet wäre. Der Europäische Rat hat diesem Anliegen teilweise Rechnung getragen und festgelegt, dass künftige Zuteilungen „stärker an das sich ändernde Produktionsniveau in verschiedenen Sektoren angepasst werden“ sollen.

Die Europäische Kommission will hingegen die aktuelle Methode der ex-ante Zuteilung im Großen und Ganzen beibehalten. Als einziges minimales Zugeständnis hat sie vorgeschlagen, statt einer historischen Referenzperiode nun - analog zu den Benchmarks - die Periode 2021-2030 zweizuteilen und 2025 auf Basis der Daten von 2018-2022 nachzuzustieren.

Die Wirtschaftskammer Österreich fordert hier eine klare Kurskorrektur im Gesetzgebungsprozess. Das derzeitige ex-ante Zuteilungssystem ist eindeutig nicht zielführend und soll einer Dynamisierung, wie in den Absätzen oben beschrieben, weichen. Nur so kann garantiert werden, dass Wachstum belohnt statt bestraft wird und so ein Investitionsanreiz geschaffen wird. Angesichts stagnierender Industrieinvestitionen ist es dringend notwendig, ein faireres, wachstumsfreundliches System der Zuteilung einzuführen. Es gäbe hier bereits mehrere Modelle, zum Beispiel von den Think Tanks Ecofys oder CEPS.

Kriterien für die Carbon Leakage Liste

Der Kommissionsvorschlag sieht eine komplette Veränderung der Kriterien für die Carbon Leakage Liste vor. Anhand einer Formel mit den Parametern Handelsintensität und Treibhausgasintensität, wird ein Koeffizient ermittelt, der die Aufnahme auf die Carbon Leakage Liste bestimmt. Wenn die Kriterien erfüllt sind, sollen laut Vorschlag bis zu 100% Gratiszuteilung möglich sein. Tatsächlich ist dies auf Grund der oben erwähnten Faktoren (jährlich sinkender Benchmark und CSCF) jedoch im Vorhinein völlig ausgeschlossen.

Laut ersten Schätzungen wird mit diesen neuen Kriterien die Liste radikal verkürzt werden, und zwar von derzeit 177 auf rund 50 Sektoren. Demgegenüber werden die Gesamtindustrieemissionen aber nur um einige Prozentpunkte weniger abgedeckt sein. Aus Sicht der WKÖ sollten die Kriterien und die Annahmen des Jahres 2008 (qualitative und quantitative Bewertung), wie zum Beispiel der CO₂-Preis, beibehalten werden.

Es ist allerdings primär wichtig, dass sich alle energieintensiven Sektoren jedenfalls auch weiterhin auf der Carbon Leakage Liste befinden! Während dies unseren ersten Analysen zufolge größtenteils der Fall sein könnte, muss erst genau geprüft werden, welche Sektoren nun genau von der Liste fallen würden. Ohne eine solche Klarstellung, wer auf bzw nicht mehr auf der Liste sein wird, können auch die Kriterien und Schwellen nicht abschließend beurteilt werden. Deshalb fordert die WKÖ die Kommission auf, umgehend und genau zu sagen, welche Sektoren ihren Erhebungen zufolge auf der Liste wären und welche nicht.

Unklar ist, ob bei der Treibhausgasintensität, einer der beiden Hauptkriterien für die Aufnahme auf die Carbon Leakage Liste, nur „direkte“ Emissionen oder auch „indirekte“ Emissionen - also jene, die auf den Strompreis abgewälzt werden und somit die Kosten für die Industrie erhöhen - berücksichtigt werden. Aus Sicht der WKÖ sollten jedenfalls auch indirekte Emissionen miteinbezogen werden. Ansonsten droht die Liste noch weiter gekürzt zu werden, möglicherweise auf nur rund 25 Sektoren. Es würden Sektoren, die aus unserer Sicht klar Carbon Leakage gefährdet sind, von der Liste fallen, was nicht der Fall sein darf. Auch würde man damit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, wonach indirekte Emissionen stärker berücksichtigt werden sollen, nicht Rechnung tragen.

Die Carbon Leakage Liste soll aus unserer Sicht nur einmal zu Beginn der Handelsperiode für die gesamte Periode festgelegt werden, um den betroffenen Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit zu gewähren. Dies dürfte unserer Interpretation zufolge im aktuellen Kommissionsvorschlag der Fall sein. Allerdings sollte dies deutlich im Gesetzestext klargestellt werden. Hier erwarten wir uns Nachbesserungen.

Sektoren, die die notwendige Schwelle zur Aufnahme auf die Carbon Leakage Liste knapp verpassen, können bis zu einer gewissen Grenze eine qualitative Bewertung beantragen.

Allerdings kommt dies auf Grund der Schwellwerte nur für eine sehr geringe Anzahl an Sektoren in Frage. Wir fordern eine Ausweitung dieses Wertes, um mehr Sektoren die Möglichkeit einer qualitativen Bewertung zu ermöglichen.

Kompensation indirekter Kosten

Derzeit gibt es nur in einigen Mitgliedsstaaten Mechanismen zur Kompensation von mit ETS-Zertifikaten verbundenen Kosten, die auf den Strompreis abgewälzt werden. Dies führt zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen außerhalb aber auch innerhalb der EU. Daher sollten diese Mechanismen harmonisiert und in allen Mitgliedsstaaten für Carbon Leakage gefährdete Sektoren im selben Ausmaß zur Verfügung stehen.

Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, aus der derzeitigen „Kann-Bestimmung“, wonach Mitgliedstaaten frei wählen dürfen, ob sie indirekte Kosten kompensieren oder nicht, eine „Soll-Bestimmung“ zu machen. Dies würde aber nichts am freiwilligen Ansatz ändern und die Ungleichbehandlung der Industrieunternehmen innerhalb des EU-Binnenmarkts bliebe aufrecht. Es muss also ein klar geregelter und für alle Mitgliedstaaten verbindlicher Ansatz gewählt werden, der für Wettbewerbsgleichheit innerhalb der EU sorgt. Die vorgeschlagene Regelung ist nämlich rein kosmetisch und somit kein Schritt in Richtung Level Playing Field.

Darüber hinaus spricht die EU-Kommission von signifikanten indirekten Kosten, die zumindest teilweise kompensiert werden sollen. Neben dem bereits kritisierten Begriff „sollen“, ist der Begriff „signifikant“ viel zu vage und „teilweise“ nicht ausreichend, um die Gefahr von Carbon Leakage durch indirekte CO₂-Kosten einzudämmen. Wir fordern stattdessen die volle Kompensation aller indirekten CO₂-Kosten in allen Mitgliedstaaten. Der harmonisierte Mechanismus darf allerdings nicht zu Belastungen der Energieversorgungsunternehmen und zu keinen Verwerfungen innerhalb der Energiewirtschaft führen.

Die neue Neuanlagenreserve

In der Neuanlagenreserve (New Entrants Reserve - NER) sollen ab 2021 nicht zugeteilte Zertifikate aus der aktuellen und aus der neuen Handelsperiode, sowie 250 Millionen Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve, fließen. Diese werden nicht nur für neue ETS-Anlagen, sondern auch für signifikante Produktionszuwächse bei Industrieanlage bereitgestellt. Dies ist aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich ausdrücklich zu begrüßen. Einerseits wird damit die Flexibilität der Gratiszuteilung erhöht, andererseits sollte dadurch den Betrieben eine signifikante Anzahl an Zertifikaten für Wachstumskompensation zur Verfügung stehen.

Die WKÖ hat klar eine Wachstumsreserve gefordert, um die Verfügbarkeit von Zertifikaten für die kostenlose Zuteilung für investierende und wachsende Unternehmen sicherzustellen. Diese Reserve soll aus unserer Sicht als Wachstums-Puffer einerseits für die Gratis-Zertifikate und andererseits für die zu versteigernden Zertifikate dienen. Denn Wirtschaftswachstum muss möglich sein und darf nicht durch Mangel an Zertifikaten beeinträchtigt werden.

Bezüglich der New Entrants Reserve 400 (NER 400, ersetzt die NER 300) innerhalb der Neuanlagenreserve wurde den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates entsprochen. Somit wird dieser Fördertopf zukünftig industrielle Innovation und Projekte im Bereich der Low Carbon Technologien unterstützen. Dies wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt, genauso wie die Tatsache, dass auch kleinere Projekte in allen Mitgliedstaaten gefördert werden sollen.

Zudem werden 50 Millionen Zertifikate für solche Projekte bereits vor 2021 bereitgestellt. Auch wenn diese Summe unserer Auffassung nach deutlich höher ausfallen sollte, ist dies doch ein weiterer Lichtblick des Kommissionsvorschlags.

Weitere Anmerkungen

Aus Sicht der WKÖ müssen nationale Auktionserlöse für die Entwicklung kohlenstoffarmer und effizienzsteigernder Produktionstechnologien der Unternehmen, die dem ETS unterliegen, zweckgebunden werden. Eine europäische Harmonisierung ist hier notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dies sollte in einer im Rahmen einer ETS-Reform für alle Mitgliedstaaten im Gesetzgebungsprozess verbindlich beschlossen werden.

Weiters sollte die EU-Kommission durch die ETS-Richtlinie aufgefordert werden, zu prüfen, ob weitere Kriterien zum Schutz vor Investment Leakage entwickelt werden sollten. Dies wäre eine bedeutende Maßnahme, um mehr Planungssicherheit für langfristige Investitionen zu gewährleisten und würde gleichzeitig die wirtschaftspolitische Zielsetzung der Union unterstützen.

Auch werden im Rahmen der REFIT-Initiative der Europäischen Kommission für den ETS eine radikale Verwaltungsvereinfachung, eine Transparenz der zugrundeliegenden Prozesse (etwa in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der Carbon Leakage Liste) und die Eindämmung der finanziellen Belastungen gefordert.

Um allfällige Stellungnahmen wird bis

26. August 2015

erbeten.

Freundliche Grüße

MMag. Verena Gartner
Eli Widecki MSc