
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zur Reform des Europäischen Emissionshandelssystems

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757

Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen (und ggf. besondere ergänzende Positionspapiere) des DIHK. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Da andere Wirtschaftsräume derzeit keine vergleichbaren Klimaschutzanstrengungen unternehmen, ist die freie Zuteilung von Zertifikaten eine wichtige Maßnahme zur Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der energie- und handelsintensiven Industrie. Es sollte daher erneut umfassend geprüft werden, welche der von der Kommission analysierten Anpassungen der Richtlinie zur Umsetzung des gesteigerten 2030-CO₂-Reduktionsziels am ehesten dazu beitragen, im Sinne eines effektiven Schutzes vor Carbon Leakage eine ausreichende Ausstattung der Industrie mit freien Zertifikaten sicherzustellen.
- Insbesondere die vorgeschlagene Absenkung des initialen *cap* (*rebasing*) führt im Vergleich zu einer ausschließlichen Anpassung des linearen Reduktionsfaktors zu einem besonders starken Rückgang der Zertifikatsmengen, die für die freie Zuteilung zur Verfügung stehen.
- Die freie Zuteilung der Sektoren, die unter den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) fallen, sollte nur gekürzt werden, wenn dieser neue Mechanismus einen vergleichbaren Schutz bietet. Die aus derzeitiger Sicht fragwürdige Schutzwirkung sollte vor Einführung des CBAM

und der damit verbundenen Kürzung der freien Zuteilung für die betroffenen Sektoren umfassend geprüft werden. Insbesondere bietet das im Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission¹ angelegte Modell keinen Schutz für Unternehmen, die Produkte aus dem Binnenmarkt in Drittstaaten exportieren. Daher fürchtet der DIHK erhebliche negative Effekte für die globale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branchen.

- Eine Gegenleistung der Unternehmen für die freie Zuteilung von Zertifikaten in Form der verpflichtenden Umsetzung von Maßnahmen, die sich aus dem Energieaudit bzw. Managementsystem ergeben, hält der DIHK für redundant. Unternehmen setzen wirtschaftliche Maßnahmen um, wenn dem nicht andere betriebliche Gründe, wie notwendige Investitionen in das Kerngeschäft, entgegenstehen. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die freie Zuteilung von Zertifikaten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wahren soll und die Entlastung mit eingepreist wird.
- Der DIHK unterstützt die Einführung eines zweiten Handelssystems für die Sektoren Gebäude und Verkehr (New ETS) und den gewählten Upstream-Ansatz. Der DIHK regt allerdings an, perspektivisch zusätzlich Industriebetriebe, die nicht unter das EU ETS fallen, in das neue europäische System einzubeziehen.
- Zumindest für die Zeit bis zum Jahr 2030 sollte im New ETS ein Höchstpreis eingeführt werden, um die Kosten für die Wirtschaft zu begrenzen. Dieser könnte sich an den Preisen des EU ETS orientieren.
- Um die Wirtschaft zielgerichtet zu entlasten und Klimaschutz in den Betrieben zu erleichtern, sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, Einnahmen aus dem Emissionshandel zur Senkung von Umlagen (u. a. auf Strom) zu nutzen.
- Die Verdopplung der Einstellungsrate der Marktstabilitätsreserve von zwölf auf 24 Prozent sieht der DIHK kritisch. Häufige Anpassungen der Marktstabilitätsreserve mit dem Ziel, die Preise in eine politisch gewünschte Richtung zu bewegen, schwächen das EU ETS als Mengensteuerungsinstrument und reduzieren seine Effizienz, wodurch sich Mehrkosten für die Emissionsminderungen ergeben, die die Wirtschaft finanziell belasten.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) ist das zentrale, marktbasierende Klimaschutzinstrument der Europäischen Union (EU), das in Deutschland die Treibhausgasemissionen von

¹ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems. COM (2021) 564 final.

mehr als 1.800 Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie mit einem einheitlichen Preis belegt. Das EU ETS umfasst neben den mittleren bis großen konventionellen Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen der Energiewirtschaft und dem innereuropäischen Luftverkehr die vorwiegend in der Industrie genutzten Anlagen mit mehr als 20 MW Feuerungswärmeleistung. Hinzu kommen Anlagen, in denen im Produktionsprozess kohlenstoffbasierte Grundstoffe eingesetzt werden müssen. Neben den direkten Auswirkungen auf die Unternehmen mit emissionshandelspflichtigen Anlagen entfaltet das EU ETS über den Strompreis durch höhere Grenzkosten des preissetzenden Kraftwerks indirekte Wirkung auf die Wirtschaft als Ganzes und beeinflusst die Wettbewerbsfähigkeit vieler stromverbrauchender Betriebe.

Die Wirksamkeit des EU ETS hat sich in den letzten Jahren bestätigt: Insbesondere die gestiegenen CO₂-Preise haben zu einem signifikanten Rückgang der CO₂-Emissionen geführt. Im Jahr 2020 betrug dieser 13 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.² Im Jahr 2019 erreichte er 8,7 Prozent.³

Die Industrie ist für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland von besonderer Bedeutung, da sie über lange Wertschöpfungsketten mit vielen anderen Sektoren der Wirtschaft verflochten ist. Deutschland verfügt mit dem „Netzwerk Industrie“, also der einzigartigen und für die technologische Entwicklung wertvollen Verflechtung zwischen Industrie, Dienstleistern und Forschung, über einen Standortvorteil - von dem auch die EU profitiert. Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Grundstoffindustrien strahlen damit weit über die Industrie hinaus auf andere Teile der Wirtschaft aus. Soweit der Emissionshandel Lenkungswirkung entfaltet und nicht zu *Carbon Leakage* führt, kann er die Einführung kohlenstoffarmer Technologien fördern und damit die Marktchancen der Anbieter solcher Technologien erhöhen.

Die Einführung des New ETS trifft die Wirtschaft mittelbar in ihrer gesamten Breite, da die meisten Betriebe Gebäude nutzen und/oder über Unternehmensfahrzeuge verfügen. Mittelbar ist die Betroffenheit deshalb, da die Inverkehrbringer und nicht die Nutzer der Brennstoffe entsprechende Zertifikate erwerben müssen. Es ist von erheblichen Mehrkosten für die Unternehmen auszugehen. Unternehmen, die in gemieteten Gebäuden oder Räumlichkeiten wirtschaften, haben zudem keine Möglichkeit, durch eigene Investitionen ihre Emissionen und damit Kosten zu senken.

² https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_en

³ https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-87-2019_en

C. Allgemeine Anmerkungen

Zu Mengensteuerungsinstrumenten und zusätzlichen Maßnahmen

Mengensteuerungsinstrumente stellen die Erreichung der Treibhausgasminderungsziele sicher.⁴ Sie sind am (kosten-)effizientesten, wenn zugleich keine anderen Zusatzinstrumente mit gleicher Zielsetzung existieren. Überlappende Instrumente führen oftmals zu Wechselwirkungen, die unter dem Strich zu volkswirtschaftlichen Mehrkosten führen und die Wirtschaft damit belasten. Vor dem Hintergrund der gesteigerten Klimaschutzambition gewinnt die wirtschaftliche Effizienz der eingesetzten Instrumente an Bedeutung

Durch die Schaffung des New ETS wird ab Mitte der 2020er-Jahre die Zielerreichung auch in den Bereichen Gebäude und Verkehr garantiert. Aus diesem Grund plädiert der DIHK dafür, andere Instrumente in diesen Bereichen, wie die Energiebesteuerung,⁵ schrittweise abzubauen. Inwiefern das neue ETS Synergien mit bisher bestehenden Maßnahmen in den Sektoren Gebäude und Verkehr (z. B. Flottengrenzwerte) erzeugt, wird in der Folgenabschätzung nicht überzeugend dargelegt. Solche zusätzlichen regulatorischen Maßnahmen schwächen im Gegenteil das Preissignal im Handelssystem.

Zur Reform des ETS

Die von der Europäischen Kommission erwogene schnellere Verknappung der Zertifikate und die Anpassung der initialen Emissionsobergrenze (*cap*) würde zu signifikanten Mehrkosten für die Betreiber emissionshandlungspflichtiger Anlagen führen, die die Wettbewerbsfähigkeit solcher Unternehmen in Frage stellt. Für emissions- und handelsintensive Unternehmen bedarf es daher weiterhin eines effektiven Schutzes vor Carbon Leakage, zumindest solange die globalen Handelspartner der EU nicht ähnlich ambitionierte Klimapolitiken verfolgen, die zu einer vergleichbaren Bepreisung der CO₂-Emissionen von Unternehmen führen. Die bestehenden Carbon-Leakage-Schutzmechanismen, wie freie Zuteilung und Strompreiskompensation, haben sich bewährt und sollten in der Übergangsphase hin zu einem fairen globalen Wettbewerb mindestens erhalten und bei Bedarf ausgeweitet werden. Alternativen zur freien Zuteilung und zur Strompreiskompensation sollten eine äquivalente Schutzwirkung entfalten sowie rechtlich und politisch beständig sein. Ohne entsprechende Schutzmechanismen für die europäischen Betriebe wird bei einer Verlagerung von Produktion durch schlechtere Standards in anderen Ländern mehr CO₂ emittiert.

Der DIHK weist zudem darauf hin, dass auch die europäische Exportwirtschaft durch eine Verschärfung des ETS-Ambitionsniveaus in ihrer Wettbewerbsfähigkeit negativ betroffen sein kann. Für solche Betriebe sind die freie Zuteilung und die Strompreiskompensation ebenfalls von entscheidender Bedeutung, um auf den Weltmärkten mit ihren Produkten mithalten zu können.

⁴ Aus Sicht des DIHK ist daher schwer nachzuvollziehen, dass die Kommission in ihrer Folgenabschätzung erläutert, die Einführung des Handelssystems erhöhe die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung lediglich („increased certainty“).

⁵ Vgl. hierzu DIHK-Stellungnahme zur Reform der ETD.

Zur Einführung eines zweiten Handelssystems für Gebäude und Verkehr (New ETS)

Der DIHK hält die Einführung eines europäischen CO₂-Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude und Verkehr, die bisher nicht dem europäischen Emissionshandel unterliegen, grundsätzlich für sinnvoll, um Innovationen und Investitionen in den Klimaschutz anzureizen. Das ETS hat als Mengensteuerungsinstrument in der Vergangenheit bewiesen, dass es zu einer zielgenauen Minderung von Treibhausgasemissionen führt. Diese Wirkung wird es auch in den Bereichen Gebäude und Verkehr entfalten. Aus Sicht des DIHK sollte aber zusätzlich die industrielle Prozesswärme, die nicht unter den Anwendungsbereich des bereits bestehenden EU ETS fällt, in das neue System integriert werden. Deutschland hat die technische und regulatorische Machbarkeit unter Beweis gestellt. Da die Betriebe im innereuropäischen Wettbewerb stehen, würde dieser Schritt zu einer Konvergenz der Wettbewerbsbedingungen beitragen und die negativen Effekte einer rein nationalen CO₂-Bepreisung auf die Wettbewerbsfähigkeit eindämmen.

Es ist zwar richtig, dass die Aufnahme der Industrie, wie in der Folgenabschätzung der Kommission dargelegt, Entlastungsregelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage notwendig macht, um negative Effekte für Wettbewerbsfähigkeit einzudämmen und eine Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden. Allerdings soll das europäische Handelssystem erst im Jahr 2025 (Berichterstattung) bzw. 2026 (Abgabepflicht) greifen, sodass ausreichend zeitlicher Vorlauf bestünde, um entsprechende Regelungen gemeinsam mit der Wirtschaft zu entwickeln. Zudem kann hier auf die deutschen Erfahrungen zurückgegriffen werden. Um die Problematik zu entschärfen, könnte die Industrie in der Einführungsphase mit einem pauschal hohen Grad an freier Zuteilung ausgestattet werden. Vorstellbar wäre zudem, sich an den geplanten Regelungen für die Einbeziehung des Schiffsverkehrs in das EU ETS zu orientieren. Diese sehen eine schrittweise Integration der Emissionen des Sektors in das bestehende EU-Emissionshandelssystem (EU ETS) vor, d. h. die Abgabepflicht besteht zu Beginn nur für einen Teil der berichteten Emissionen, der sukzessive ansteigt. Generell sollten Entlastungsregelungen für die betroffenen Unternehmen in ihrem Umfang vergleichbar mit den entsprechenden Regeln im EU ETS sein. Zudem sollte es eine Entlastungsregelung für besonders betroffene Unternehmen geben, die nicht zum Sektor Industrie gehören, wie beispielsweise Logistikbetriebe.

Eine Nichtaufnahme der industriellen Prozesswärme in das New ETS würde den Abgrenzungsaufwand in den Betrieben erhöhen. So müssen heute schon teilweise in ETS-Anlagen eingesetzte Brennstoffe von in Gebäuden eingesetzten Brennstoffen abgegrenzt werden. Dazu kämen dann neu noch Brennstoffe, die unter keines der beiden Handelssysteme fallen und von emissionshandlungspflichtigen Brennstoffen abgegrenzt werden müssten. Eine Aufnahme in das neue europäische Handelssystem würde daher den bürokratischen Aufwand in den Unternehmen erheblich reduzieren.

Sollte die Industrie ausgenommen bleiben, werden unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten mit entsprechenden Verzerrungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt fortbestehen. Der DIHK empfiehlt daher für diesen Fall, Industriebetrieben aller Branchen die Aufnahme in das bestehende EU ETS zu ermöglichen (*Opt in*). Grundsätzlich besteht dafür bereits eine entsprechende Regelung in der Richtlinie, die weiterentwickelt werden sollte, um den bürokratischen Aufwand für die Betriebe zu minimieren.

Die Anzahl der vom New ETS betroffenen Unternehmen ist deutlich höher als beim bestehenden EU ETS. Der gewählte Upstream-Ansatz, der die Inverkehrbringer der entsprechenden Brennstoffe als Handelsteilnehmer definiert, ist daher richtig. So kann für viele Betriebe ein erhebliches Maß an Bürokratie vermieden werden.

Kreislaufwirtschaft und CO₂-Bepreisung verknüpfen

Bislang fehlt eine Verknüpfung zwischen dem EU ETS und der ebenfalls von der EU angestrebten Kreislaufwirtschaft. Letztere ist im Grundsatz in der Lage, erhebliche CO₂-Minderungspotenziale zu erschließen. Der DIHK empfiehlt, auf europäischer Ebene einen Prozess einzuleiten, der mögliche Pfade zur Verknüpfung beleuchtet. Diese Erkenntnisse sollten bei zukünftigen Reformen des Emissionshandels sowie bei der Weiterentwicklung bestehender und der Schaffung neuer Regulatorik mit Bezug zur Kreislaufwirtschaft (bspw. im Rahmen der *Sustainable Product Initiative*) Berücksichtigung finden. Bereits heute bestehen Methoden, wie die Environmental Production Declaration (EPD) oder Cradle to Cradle (C2C), zur zuverlässigen Bestimmung des CO₂-Fußabdrucks eines Produkts.

D. Anmerkungen im Einzelnen

Anmerkungen zur Reform des bestehenden Emissionshandelssystems (EU ETS)

Regeln für Anlagen, die aufgrund ihrer Klimaschutzanstrengungen ihre Emissionshandelspflichtigkeit einbüßen - Artikel 2

EU-ETS-Anlagen, deren Produktionsverfahren zum Zwecke der CO₂-Minderung umgestellt werden und die aus diesem Grund die Teilnahmeschwelle von 20 MW Feuerungswärmeleistung unterschreiten, sollen für die Dauer der jeweiligen Zuteilungsperiode dennoch emissionshandelspflichtig bleiben. Die initial zugewiesene freie Zuteilung, die einen wichtigen Baustein für die Investitionsentscheidungen von Unternehmen darstellt, bliebe somit erhalten. Hingegen kann ein absehbarer Wegfall der freien Zuteilung dazu führen, dass Investitionen nicht oder deutlich später getätigt werden.

Der DIHK unterstützt vor diesem Hintergrund diese Anpassung der Richtlinie, da der Investitionsanreiz so gewahrt bleibt. Präzisiert werden sollte, wie Änderungen der Produktionsverfahren zur CO₂-Minderung konkret definiert werden.

Einbeziehung des Schiffsverkehrs – Artikel 3, Artikel 3g bis 3ge, Artikel 16

Die Emissionen des innereuropäischen Schiffsverkehrs sowie „am Liegeplatz“ anfallende Emissionen sollen vollständig in das EU ETS integriert werden, die Emissionen der internationalen Verkehre in die EU oder aus der EU zu 50 Prozent. Die Pflicht zur Zertifikatsabgabe soll hierbei schrittweise ab dem Jahr 2023 (20 Prozent der Emissionen) bis zum Jahr 2026 (100 Prozent) eingeführt werden. Im Falle einer Umgehung des EU ETS soll die Kommission Abhilfemaßnahmen vorschlagen.

Der DIHK bewertet die Einbeziehung des Schiffsverkehrs in das EU ETS aus Wettbewerbsgründen insgesamt kritisch und hält es für wichtig, dass Wettbewerbsnachteile für europäische Häfen und Reedereien in Form von Doppelbelastungen vermieden werden und die Kohärenz europäischer Regeln mit globalen Regelungen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) sichergestellt wird. Hintergrund ist, dass die IMO plant, einen eigenen, global geltenden Marktmechanismus zur Bepreisung der Treibhausgasemissionen einzuführen. Parallele Bestrebungen der IMO sowie der EU zur Reduktion von Emissionen würden zu Doppelbelastungen für die betroffenen Unternehmen führen. Gleiche Wettbewerbsbedingungen werden am besten mit einer einheitlichen globalen CO₂-Bepreisung sichergestellt. Positiv ist daher der Vorschlag, dass die Kommission die Entwicklungen im Rahmen der IMO bewertet und bei Bedarf Änderungen der Richtlinie vorschlägt.

Die maritime Wirtschaft vertritt zudem die Auffassung, dass die durch eine Einbeziehung generierten Einnahmen über einen Fonds zur Dekarbonisierung im Seeverkehr in die maritime Wirtschaft zurückfließen sollten, um dort als Forschungs- und Innovationstreiber wirken zu können, gerade im Hinblick auf alternative Treibstoffe.

Der DIHK schlägt vor zu prüfen, inwiefern die von der Europäischen Kommission geplante Einbeziehung der internationalen Schiffsverkehre zu 50 Prozent tatsächlich durchsetzbar ist. Ein Blick auf den ETS im Flugverkehr, für den ursprünglich ein ähnlicher Vorschlag vorgesehen war, legt gleiche Konfliktlinien im Schiffsverkehr nahe. Hinzu kommt, dass mit dem Brexit Fahrten zu und aus Häfen des Vereinigten Königreichs ebenfalls als internationaler Schiffsverkehr zu bewerten und daher nur zu 50 Prozent zu erfassen sind. Damit ist die Verlagerung von Wertschöpfung aus europäischen Häfen nach Großbritannien zu befürchten. Eine ähnliche Problematik könnte sich durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Reduktion der freien Zuteilung für den Luftverkehr ergeben.

Die geplante Ausweitung des EU ETS auf den Schiffsverkehr ist für die Branche zudem mit einer massiven Umstellung und Vorbereitung verbunden, die eine ausreichende Vorlaufzeit benötigt. Darüber hinaus werden Investitionen gerade in der Anlaufzeit gehemmt, da entsprechende Mehrbelastungen entstehen. Vor diesem Hintergrund ist es positiv zu bewerten, dass eine Übergangsphase bis 2026 vorgesehen ist, in welcher Zertifikate nur für einen Teil der Emissionen abgegeben werden müssen.

Positiv ist zudem, dass die EU-KOM die Daten der MRV-Verordnung zur Einbeziehung des Schiffsverkehrs in den EU ETS nutzen will. Hierdurch kann zusätzliche Bürokratie vermieden werden.

Anpassung des linearen Reduktionsfaktors - Artikel 9

Um dem erhöhten 2030-Klimaziel der EU Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission vor, den linearen Reduktionsfaktor von 2,2 auf 4,2 Prozent anzuheben. Diese Anhebung soll ein Jahr nach Inkrafttreten der novellierten Richtlinie vorgenommen werden. In ihrer Folgenabschätzung erläutert die Kommission, dass der neue lineare Reduktionsfaktor aufgrund des noch ausstehenden Gesetzgebungsverfahrens frühestens im Jahr 2024 greifen würde.⁶

Zudem soll die zu diesem Zeitpunkt geltende Emissionsobergrenze (*cap*) de facto abgesenkt werden (*rebasing*). Der Ausgangswert soll so bestimmt werden, als ob der höhere lineare Reduktionsfaktor bereits ab dem Jahr 2021 - d. h. zu Beginn der vierten Handelsperiode - Anwendung gefunden hätte.⁷ Unter dem Strich soll so eine Reduktion der CO₂-Emissionen im EU ETS um 61 Prozent, statt der bislang festgelegten 43 Prozent, bis 2030 gegenüber 2005 erreicht werden.

Die durch die Anhebung des linearen Reduktionsfaktors bewirkte schnellere Verknappung wird sich stark preistreibend auf die Emissionszertifikate auswirken und somit zu einer deutlichen Kostensteigerung für die Unternehmen führen. In ihrer Folgenabschätzung rechnet die Kommission mit einem Preisniveau zwischen 50 und 85 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2030. Im Durchschnitt erwartet die Kommission ein Preisniveau von 50 Euro über die gesamte Handelsperiode (45 Euro zwischen 2021 und 2025, 55 Euro zwischen 2026 und 2030).⁸ Die Kommission beziffert die durch die vorgeschlagene Reform des EU ETS anfallenden reinen CO₂-Kosten für die Industrie auf 50 Milliarden Euro für die Periode 2021 - 2030. Mit den bisher geltenden Regeln für das EU ETS würden sich die Kosten auf 18 Milliarden belaufen. Die Schätzungen beziehen sich auf die zehn Sektoren, die 85 Prozent der freien Zuteilung erhalten (Zement, Kalk, Raffinerien, Eisen und Stahl, Düngemittel, Keramik, Nichteisenmetalle, Chemikalien, Zellstoff und Papier, Glas).⁹

Da der Preis seit geraumer Zeit über 50 Euro je Tonne CO₂ liegt und in jüngster Zeit sogar die Marke von 60 Euro übersprungen hat, erscheinen die Annahmen der Kommission konservativ. Analysten rechnen teils mit dreistelligen CO₂-Preisen im Jahr 2030.¹⁰ Die Mehrkosten könnten daher noch deutlich höher ausfallen.

⁶ Vgl. SWD (2021) 601 final. Part 1/4. S. 37.

⁷ Laut Folgenabschätzung würde diese zu einer Reduktion des Caps um 119 Millionen Zertifikate führen. Vgl. SWD (2021) 601 final. Part 1/4. S. 38.

⁸ Vgl. SWD (2021) 601 final. Part 1/4. S. 35.

⁹ Vgl. SWD (2021) 601 final. Part 1/4. S. 77-78.

¹⁰ ERCST, Wegener Center, BloombergNEF and Ecoact (2021): [2021 State of the EU ETS Report](#). S. 28.

Kombiniert mit der bereits geplanten Reduzierung der freien Zuteilung, die laut Kommissionsvorschlag noch einmal höher ausfallen soll (siehe hierzu Ausführungen und Bewertung im Abschnitt zu den Emissionswerten (*benchmarks*)), ergeben sich hieraus für die vom EU ETS erfassten Industriebetriebe große Herausforderungen hinsichtlich ihrer globalen Wettbewerbsfähigkeit.

Solange andere Wirtschaftsräume keine ähnlich hohe CO₂-Bepreisung für diese Industriesektoren einführen, entstehen direkt und indirekt (über die Strompreise) Wettbewerbsnachteile für die europäischen Betriebe, die zur Verlagerung von Investitionen und Standorten in Drittländer führen können. Eine solche Entwicklung schadet dem Wirtschaftsstandort Europa. Erschwerend kommt hinzu, dass eine Reihe von betroffenen Unternehmen die Potenziale für die Optimierung herkömmlicher Produktionsanlagen als weitestgehend ausgereizt ansieht, der grundlegende Umbau der Produktion aber nicht finanzierbar ist und/oder für den laufenden Betrieb CO₂-freie Alternativen, wie Wasserstoff oder erneuerbarer Strom, noch nicht zu geringen Kosten und in ausreichenden Mengen zur Verfügung stehen.

Ohne technisch und wirtschaftlich darstellbare klimafreundliche Alternativen entfaltet ein steigender CO₂-Preis keine Lenkungswirkung, sondern erhöht lediglich die Gefahr von Carbon Leakage. Strukturbrüche in der energieintensiven Industrie strahlen über die Wertschöpfungsketten auf die Breite der Wirtschaft aus.

Im Stromsektor ist durch eine Anhebung des linearen Reduktionsfaktors mit einer Beschleunigung des (marktgetriebenen) Kohleausstiegs zu rechnen. Kohlekraftwerke werden sich mit Blick auf 2030 auf dem Strommarkt voraussichtlich kaum noch wirtschaftlich betreiben lassen. Dies kann zu Versorgungssicherheitsproblemen und Preiseffekten führen, die dem Wirtschaftsstandort massiv schaden würden. Sollte es beim geplanten raschen Ausbau der erneuerbaren Energien zu Verzögerungen kommen, müssten Kohlekraftwerke weiterhin zum Einsatz kommen. Dies verdeutlicht die Bedeutung eines zügigen und kosteneffizienten Ausbaus der erneuerbaren Energien in Deutschland und der EU, um tatsächlich auf Kohlekraftwerke verzichten zu können.

Kritisch bewertet eine Mehrzahl der Unternehmen die Veränderung der Grundparameter des EU ETS in der laufenden vierten Handelsperiode. Eine rückwirkende Anpassung der initialen Obergrenze (*cap*) hat Auswirkungen auf die Unternehmen, die nur schwer vollumfänglich prognostiziert werden können. Daher hat der DIHK im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Reform des EU ETS eine Stärkung der originären Elemente der Mengensteuerung, wie des linearen Reduktionsfaktors, empfohlen, falls die Politik sich für eine Anhebung des Reduktionsziels für das EU ETS entscheiden sollte.

Insbesondere führt die Anpassung der Obergrenze zusätzlich zur Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors dazu, dass die für die freie Zuteilung zur Verfügung stehenden Zertifikatemengen signifikant reduziert werden. Ohne eine Anpassung der Regeln für die freie Zuteilung (wie sie die Kommission vorschlägt) müsste daher früher ein höherer sektorübergreifender Korrekturfaktor

angewandt werden. Um diese pauschale Kürzung der freien Zuteilung für alle Industriebetriebe zu verhindern, schlägt die Kommission eine stärkere jährliche Absenkung der Emissionswerte (*benchmarks*) vor, die die freie Zuteilung für einige Sektoren im Vergleich zu den geltenden Regeln reduziert und für andere erhöht.¹¹

Der DIHK schlägt vor, erneut intensiv zu prüfen, welche der von der Kommission analysierten Anpassungen der EU-ETS-Parameter zur Umsetzung der gesteigerten 2030-Klimaschutzambition am ehesten dazu beitragen, im Sinne eines effektiven Schutzes vor Carbon Leakage eine ausreichende Ausstattung der Industrie mit freien Zertifikaten sicherzustellen. Detailliertere Ausführungen hierzu finden Sie in den Bemerkungen zur Erhöhung der jährlichen Benchmark-Abwertung (auf Seite 11).

Modernisierungsfonds - Artikel 10

Die Aufstockung des Modernisierungsfonds sollte so ausgestaltet werden, dass hierdurch die Zuteilungsmenge über die Handelsperiode nicht (weiter) reduziert wird, auf die die deutsche Industrie zum Schutz vor Carbon Leakage angewiesen ist. Der Zuwachs des Modernisierungsfonds, sofern dieser politisch beschlossen wird, sollte sich daher aus dem Versteigerungsanteil speisen.

Konditionierung der freien Zuteilung - Artikel 10a Absatz 1

Grundsätzlich gilt: Die freie Zuteilung wird gewährt, weil die CO₂-Mehrkosten aus Wettbewerbsgründen nicht oder nur zu einem geringen Teil eingepreist und an Abnehmer weitergegeben werden können. Sie kann daher keinesfalls als monetäre Zuwendung verstanden werden, über die die Betriebe als Investitionsmittel frei verfügen. Die Regelung soll Unternehmen von Mehrkosten entlasten, damit diese ihre Produkte weiterhin wirtschaftlich produzieren und verkaufen können.

Der DIHK sieht im Betrieb eines Energiemanagementsystems nach ISO 50001, eines Umweltmanagementsystems nach EMAS oder in der Durchführung eines Energieaudits eine angemessene Voraussetzung für die Gewährung einer freien Zuteilung. Darüberhinausgehende Anforderungen sind nicht notwendig. Der DIHK sieht daher kritisch, dass Unternehmen künftig Energieaudits durchführen sollen - auch im Rahmen eines Energiemanagementsystems oder EMAS - und Maßnahmen umsetzen müssen, um die ihnen zustehende freie Zuteilung vollständig gewährt zu bekommen.

¹¹ Von einer Kürzung der freien Zuteilung wären laut Folgenabschätzung der Kommission u. a. Kalk, Keramik, Chemikalien, Zellstoff und Papier betroffen. Zement, Raffinerien, Eisen und Stahl könnten mit einer höheren freien Zuteilung rechnen. Vgl. SWD (2021) 601 final. Part 1/4. S. 82.

Mit Blick auf die Anforderung zur Umsetzung von Investitionen ist zu berücksichtigen, dass mit der Revision der ISO 50001:2018 die Verpflichtung zur Festlegung und Erreichung von Zielen zur Verbesserung der energiebezogenen Leistung explizit in die Norm aufgenommen und damit verbindlicher ausgestaltet wurde. Bei EMAS bestand schon zuvor eine verbindliche Regelung zur Verbesserung der Umweltleistung. Angesichts der in den Managementsystemen enthaltenen verbindlichen Anforderung zur kontinuierlichen Verbesserung der energiebezogenen Leistung bzw. Umweltleistung ist die Verpflichtung zur Umsetzung von Maßnahmen redundant.

Entgegen der eigentlichen Zielsetzung hätte die Investitionspflicht darüber hinaus zur Folge, dass in den abgeleiteten Maßnahmenprogrammen der Managementsysteme nur noch unbedingt erforderliche Maßnahmen der Verbesserung erfasst und damit das in den Managementsystemen abgebildete Ambitionsniveau der Unternehmen in Sachen Klimaschutz sinken würde. Durch die Verknüpfung von aus dem Energiemanagementsystem abgeleiteten Maßnahmen und verpflichtenden Klimaschutzinvestitionen droht das freiwillige Instrument der Energie- und Umweltmanagementsysteme zur unternehmensinternen Umsetzung ambitionierter Energieeffizienz- und Klimaschutzziele entwertet zu werden.

Die Regelung, dass auch andere Maßnahmen mit einer den Empfehlungen des Energieaudits äquivalenten Wirkung ergriffen werden können, um eine Kürzung der freien Zuteilung zu vermeiden, lässt den nationalen Behörden einen weiten Ermessensspielraum. Es ist deshalb mit einer divergierenden Umsetzung in der EU und den damit einhergehenden wettbewerbsverzerrenden Effekten zu rechnen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die implizite und explizite CO₂-Bepreisung sowie die Strompreise selbst bereits erhebliche Anreize für Investitionen in klimafreundliche Produktionsprozesse energieintensiver Unternehmen setzen. Dieser Anreiz bleibt auch mit der freien Zuteilung aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks Carbon-Leakage-gefährdeter Unternehmen grundsätzlich erhalten.

Demgegenüber wird von einigen Unternehmen, die nicht dem EU ETS unterliegen und damit keine freie Zuteilung in Anspruch nehmen, eine verbindliche Verknüpfung der freien Zuteilung an Klimaschutzinvestitionen positiv bewertet. Sie sehen in ihr einen starken Anreiz, die in den Unternehmen vorhandenen Energieeinspar- und Klimaschutzpotenziale tatsächlich zu heben. Bislang würden selbst wirtschaftliche Klimaschutzinvestitionen teilweise nicht umgesetzt.

Soweit an einer Verpflichtung zur Umsetzung von Klimaschutzinvestitionen festgehalten wird, sollten das schon erreichte Effizienz-/Klimaschutzniveau und die Investitionszyklen der Unternehmen Berücksichtigung finden. Dazu wäre auch eine Anerkennung vorausgegangener und künftiger Investitionen notwendig. Ein fester Maßstab zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit würde den unternehmensindividuellen Anforderungen an Investitionsentscheidungen nicht gerecht. Neben der

Wirtschaftlichkeit müssen Unternehmen weitere Faktoren wie ihre Liquidität, Investitionszyklen, Nachfrageentwicklungen, Marktentwicklung u. v. m. berücksichtigen.

Schrittweises Auslaufen der freien Zuteilung für CBAM-Sektoren - Artikel 10a Absatz 1a

Sektoren, die unter den geplanten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) fallen, sollen laut Kommissionsvorschlag ab dem Jahr 2035 keine freie Zuteilung mehr erhalten. Bereits ab dem Jahr 2026 - d. h. zu Beginn der zweiten Zuteilungsperiode der vierten Handelsperiode - soll die geplante freie Zuteilung jedes Jahr um 10 Prozentpunkte gekürzt werden.

2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
90 %	80 %	70 %	60 %	50 %	40 %	30 %	20 %	10 %	0 %

Tabelle: Vorgeschlagenes Auslaufen der freien Zuteilung für CBAM-Sektoren

Der DIHK sieht ein Auslaufen der freien Zuteilung sehr kritisch, solange nicht sichergestellt ist, dass ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus einen äquivalenten Schutz vor Carbon Leakage bietet. Sollte sich die EU für die Einführung eines CBAM entscheiden, sollte die freie Zuteilung daher zunächst vollumfänglich fortgeführt werden.¹²

Hierbei gilt: Ein äquivalenter Schutz ist nicht geboten, solange die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte aus dem Binnenmarkt in Drittstaaten durch den CBAM nicht adressiert wird, wie dies aktuell im Verordnungsvorschlag der Kommission für die Einführung eines CBAM der Fall ist. Denn die freie Zuteilung trägt zur Wettbewerbsfähigkeit auf Märkten in Drittländern bei, die aus Sicht der exportorientierten deutschen Wirtschaft von großer Bedeutung ist. Ohne oder mit einer eingeschränkten freien Zuteilung könnten exportierende Unternehmen Marktanteile verlieren.

Erhöhung der jährlichen Benchmark-Abwertung, Artikel 10a Absatz 2

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die maximale jährliche Reduktion der Emissionswerte (Benchmarks) zur Berechnung der freien Zuteilung für die zweite Zuteilungsperiode der 4. Handelsperiode (2026 - 2030) von den aktuell geltenden 1,6 Prozent auf 2,5 Prozent erhöht wird. Dies würde insgesamt zu einer Reduktion der freien Zuteilung und zu einer Umverteilung zwischen den Sektoren führen.¹³ Hierdurch soll nach Angabe der Kommission die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors vermieden werden. Letzterer kürzt die freie Zuteilung für alle Industriebetriebe um einen pauschalen Prozentsatz, sobald die Gesamtmenge der freien Zuteilung die dafür vorgesehenen Anteil an der Gesamtmenge aller Zertifikate (43 bzw. 46 Prozent) übersteigt.

In der Folgenabschätzung wird jedoch deutlich, dass eine Erhöhung der Benchmark-Abwertung die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors nicht verhindern, sondern lediglich beschränken würde. Im Durchschnitt rechnet die Kommission weiterhin mit einer pauschalen Kürzung

¹² [Vgl. DIHK-Beitrag zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum CO₂-Grenzausgleich](#) vom 28.10.2020.

¹³ Mehr hierzu in Fußnote 11.

um zwölf Prozent in der zweiten Zuteilungsperiode (2026 - 2030). Ohne die verschärften Benchmarks läge sie laut Kommission bei 18 Prozent.

Der DIHK sieht die Erhöhung der jährlichen Benchmark-Abwertung kritisch, da er zu einer Unterausstattung mit freien Zertifikaten führen könnte, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen stark beeinträchtigen und zu Carbon Leakage führen würde.

Um die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors zu vermeiden, sieht die geltende Emissionshandelsrichtlinie in Artikel 10a Absatz 5a bereits vor, dass der Anteil, der für die freie Zuteilung zur Verfügung stehenden Zertifikate an der Gesamtzertifikatenummenge, von 43 Prozent auf 46 Prozent erhöht werden kann. Dieser Mechanismus könnte ausgebaut werden, um gepaart mit weiteren Anpassungen die Verschärfung der Benchmark-Festlegung überflüssig zu machen.

Vor allem sollte aber erneut umfassend geprüft werden, welche der von der Kommission analysierten Anpassungen der EU-ETS-Parameter zur Umsetzung der gesteigerten 2030-Klimaschutzambition am ehesten dazu beitragen, im Sinne eines effektiven Schutzes vor Carbon Leakage eine ausreichende Ausstattung der Industrie mit freien Zertifikaten sicherzustellen. Die von der Kommission gewählte Variante (Anpassung linearer Reduktionsfaktor direkt nach Inkrafttreten und rückwirkende Anwendung zur de-facto-Anpassung des Cap/Rebasing) gehört laut Folgenabschätzung zu den Optionen, die die für die freie Zuteilung zur Verfügung stehenden Zertifikatenummengen am stärksten reduziert und bei gleichbleibenden Regeln für die freie Zuteilung (insbesondere unveränderte Parameter für die Benchmark-Berechnung) einen der höchsten sektorübergreifenden Korrekturfaktoren von durchschnittlich 18 Prozent bereits ab dem Jahr 2028 notwendig werden lässt.¹⁴

Dahingegen führt die Variante einer ausschließlichen Anpassung des linearen Reduktionsfaktors ab dem Jahr 2026 zu einem deutlich geringeren Rückgang der Volumina für die freie Zuteilung über die gesamte Handelsperiode hinweg. Der sektorübergreifende Korrekturfaktor läge im Durchschnitt lediglich bei sechs Prozent und würde laut Folgenabschätzung erst ab dem Jahr 2030 greifen. Dem Risiko einer zu hohen Menge an in Umlauf befindlichen Zertifikaten („Überschuss“) könnte in diesem Szenario mit der Marktstabilitätsreserve begegnet werden.

Bei der Beurteilung der von der Kommission in der Folgenabschätzung erwogenen Anpassungen sollte berücksichtigt werden: Alle Optionen stellen die von der Kommission als notwendig erachtete Reduktion der Emissionen im EU ETS um 62 Prozent sicher. Sie wirken sich aber, wie zuvor beschrieben, höchst unterschiedlich auf die für die Industrie bedeutsame freie Zuteilung aus. Eine Anpassung der Parameter zur Benchmark-Bestimmung in der laufenden Handelsperiode ist darüber hinaus aus Perspektive der notwendigen Planungssicherheit für die betroffenen Industriebetriebe sehr kritisch zu beurteilen.

¹⁴ Vgl. SWD (2021) 601 final. Part 1/4. S. 77.

Erhöhung der Zertifikate für den Innovationsfonds und Unterstützung über Carbon Contracts for Difference (CCfD), Artikel 10a Absatz

Der Vorschlag der Kommission erhöht die Menge der für den Innovationsfonds zur Verfügung stehenden Zertifikate um 50 Millionen (40 Mio. aus dem Zuteilungsanteil, 10 Mio. aus dem Versteigerungsanteil). Aktuell beträgt das Volumen 450 Millionen.

Zudem soll der Innovationsfonds zukünftig Projekte über CO₂-Differenzkontrakte (*Carbon Contracts for Difference* (CCfD)) unterstützen. Falls diese über eine wettbewerbliche Ausschreibung vergeben werden, soll die Beihilfeintensität 100 Prozent betragen können. Ein Eigenanteil würde nicht mehr verlangt.

Die Regeln für die Ausgestaltung eines solchen Ausschreibungsverfahrens will die Kommission in einem delegierten Rechtsakt festlegen und schlägt hierfür in ihrem Richtlinienentwurf eine entsprechende Ermächtigung vor.

Die Erhöhung der Mittel für den Innovationsfonds befürwortet der DIHK, da somit zusätzliche innovative Projekte zur Emissionsminderung in der Industrie, auch durch neue Fördermechanismen, unterstützt werden können. Diese Innovationsförderung ist notwendig, da viele der benötigten Technologien aktuell noch nicht marktreif sowie mit erheblichen Innovationsanstrengungen der Unternehmen verbunden sind¹⁵. Zudem steigt der klimapolitische Druck, Produktionsverfahren umzustellen, durch die hohen CO₂-Preise rasch.

Bei der Ausgestaltung von Fördermechanismen, wie *Carbon Contracts for Difference*, sollte darauf geachtet werden, Wechselwirkungen mit bestehenden Klimaschutzinstrumenten, wie dem EU ETS, zu vermeiden, um deren Wirksamkeit insbesondere mittel- und langfristig nicht zu schwächen. Ausschreibungen sollten zudem möglichst branchenübergreifend organisiert werden und Unternehmen aller Größen, insbesondere auch KMU, Chancen auf finanzielle Unterstützung eröffnen.¹⁶

Keine Abgabepflicht für CCU, Art. 12 Absatz 3b neu

Werden Treibhausgasemissionen über *Carbon Capture and Utilisation* (CCU) permanent chemisch gebunden und unter „normaler Nutzung“ nicht in die Atmosphäre abgegeben, soll zukünftig keine Pflicht zur Abgabe von CO₂-Zertifikaten mehr bestehen. Die Kommission wird ermächtigt, die konkreten Anforderungen in einem Durchführungsrechtsakt festzulegen.

CCU wird aus Sicht des DIHK zur Erreichung der langfristigen Klimaziele unabdingbar sein, weshalb diese Klarstellung in der Richtlinie aus Sicht der Betriebe sinnvoll ist, da nur so ein Business Case für die Nutzung von CCU entsteht. Durch die Anerkennung von CCU wird ein wichtiger Schritt in Richtung Kreislaufwirtschaft und das Recycling von CO₂ gegangen.

Detaillierte Anmerkungen zum neuen Emissionshandelssystem für Verkehr und Gebäude (New ETS)

Artikel 30d Nummer 2: Auktionsvolumen 2026

¹⁵ IEA (2020), Clean Energy Innovation, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/clean-energy-innovation>.

¹⁶ Vgl. hierzu auch [DIHK-Stellungnahme zu den Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines \(CEEAG\)](#) vom 02.08.2021.

Der Vorschlag, im Startjahr 2026 30 Prozent mehr Zertifikate zu versteigern als notwendig (*frontloading*), ist grundsätzlich richtig, damit es nicht bereits zu Beginn der Handelsperiode zu erheblichen Preissprüngen kommt. Der DIHK gibt allerdings zu bedenken, dass es dadurch in den Jahren 2028 bis 2030 zu höheren Kosten kommt. Denn in diesem Zeitraum fehlen dann mehr als zehn Prozent der eigentlichen Auktionsmenge. Da deutliche Preissteigerungen aufgrund des linearen Reduktionsfaktors von mehr als fünf Prozent wahrscheinlich sind, könnten diese fehlenden Zertifikate die Preise noch weiter in die Höhe treiben und damit die Unternehmen massiv belasten. Der DIHK schlägt daher vor, die Überausstattung des Jahres 2026 geringer auszugestalten oder die Menge an Zertifikaten in den Jahren 2028 bis 2030 nur dann zu verringern, wenn der Preis bestimmte Schwellen nicht überschreitet. Dies sollte auch unabhängig vom Eingreifen der Marktstabilitätsreserve möglich sein.

Artikel 30d Nummer 5: Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate

Bei der Aufzählung, wie die Einnahmen aus den Auktionserlösen von den Mitgliedstaaten verwendet werden dürfen, fehlt aus Sicht des DIHK die Senkung der Strompreise durch eine (Teil-)Finanzierung von staatlich induzierten Preisbestandteilen. Mit dieser Maßnahme, die seit diesem Jahr in Deutschland durch die Senkung der EEG-Umlage aus den Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel (BEHG) greift, verfolgt die Bundesregierung vor allem das Ziel, Strom wettbewerbsfähiger gegenüber dem Einsatz von Kohle, Gas und Öl zu machen. Eine verstärkte Elektrifizierung in allen Sektoren hilft der Wirtschaft dabei, Klimaschutzziele zu erreichen und trägt damit unmittelbar zum Green Deal bei. Zudem stärkt die Senkung der Strompreise die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen. Der DIHK plädiert daher für eine explizite Aufnahme dieser Mittelverwendung in die Aufzählung dieses Artikels.¹⁷

Preissteigerungen bei fossilen Brennstoffen und EU-ETS-Emissionsberechtigungen haben die Börsenstrompreise auf Rekordniveau getrieben. Dadurch lässt sich eine Elektrifizierung für viele Unternehmen aktuell nicht mehr wirtschaftlich darstellen.

Sollte die industrielle Prozesswärme in das New ETS integriert werden, sollte geprüft werden, ob die erzielten Versteigerungserlöse durch entsprechende Fördermaßnahmen zur Defossilisierung der betroffenen Industriebetriebe, insbesondere aus dem Mittelstand, verwendet werden könnten.

Artikel 30c und 30h: Linearer Reduktionsfaktor und Maßnahmen gegen hohe Preissteigerungen

Mit einer Kürzung von jährlich über 5 Prozent ist der Reduktionspfad des New ETS wesentlich steiler als im EU ETS. Dies macht deutlich, dass die Zielerreichung von -43 Prozent bis 2030 gegenüber 2005 in den Nicht-ETS-Sektoren europaweit deutlich anspruchsvoller ist als im EU ETS.

¹⁷ Zur Begründung siehe auch Vorstandsbeschluss des DIHK „Nationaler Emissionshandel: Wirtschaftsstandort sichern – Carbon Leakage verhindern“ vom 27. November 2019.

Aus Sicht des DIHK sind die vorgesehenen Gegenmaßnahmen nicht ausreichend, um sehr hohe Preise zu verhindern, die die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beeinträchtigen können. In ihrem Bericht *Trends and Projections 2020* hat die Europäische Umweltagentur im Hinblick auf das noch geltende EU-Ziel in den Nicht-ETS-Sektoren von -30 Prozent bis 2030 festgestellt, dass nur drei Mitgliedstaaten auf Zielkurs sind. Es sieht daher über alle 27 EU-Mitgliedstaaten hinweg nach einer Verfehlung des noch geltenden Ziels aus. Dies hängt auch damit zusammen, dass die CO₂-Vermeidungskosten in den Nicht-ETS-Sektoren vergleichsweise hoch sind.

Da es sich gerade im Gebäudebereich um langfristige Investitionen handelt, sind kurzfristige Neuinvestitionen der Unternehmen häufig nicht möglich. Deshalb ist von sehr hohen Preisen im New ETS auszugehen, die auch durch die Freigabe von Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve nur vorübergehend gemildert werden. Hohe CO₂-Preise führen dazu, dass den Unternehmen finanzielle Mittel entzogen werden, die dann nicht mehr für Investitionen in den Klimaschutz zur Verfügung stehen.

Der DIHK plädiert daher für die Einführung eines Höchstpreises im New ETS bis zum Jahr 2030, der sich an der Entwicklung des EU ETS-Preises orientieren könnte. Dadurch würde ein Gleichlauf beider Instrumente sichergestellt und einer Zusammenführung beider Systeme der Weg bereitet.

Überprüfung und Zusammenführung beider Emissionshandelssysteme, Art. 30i

Der DIHK unterstützt die Prüfung bis Ende des Jahres 2032, ob eine Zusammenführung beider Emissionshandelssysteme möglich ist. Bereits vorher sollte entschieden werden, wie kleinere Industrieanlagen, die nicht vom EU ETS erfasst werden, behandelt werden, falls die Gesetzgeber dem Kommissionsvorschlag folgen, diese nicht in das New EU ETS aufzunehmen.

Als Zwischenschritt hin zur Schaffung eines einheitlichen Systems schlägt die Kommission vor, bis zum Jahr 2028 zu prüfen, ob Zertifikate aus dem Handelssystem für Verkehr und Gebäude (New ETS) von Anlagen des bestehenden EU ETS zur Erfüllung ihrer Abgabepflicht genutzt werden könnten. Es könnten also Zertifikate aus dem neuen EU ETS von Anlagen aus dem bestehenden EU ETS genutzt werden. Der DIHK bezweifelt die Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme. Sie würde die Planbarkeit für alle Unternehmen des neuen Systems einschränken und für diese voraussichtlich zu höheren Kosten führen.

Detaillierte Bewertung Anpassungen der Marktstabilitätsreserve (Beschluss (EU) 2015/1814¹⁸)

Anpassungen der Berechnung der in Umlauf befindlichen Zertifikate, Artikel 1 Absatz 4 und 4a

Emissionsberechtigungen, die in eine Reserve überführt werden, sollen bei der Berechnung der in Umlauf befindlichen Zertifikate nicht mehr zu den ausgegebenen Zertifikaten zählen. (Artikel Absatz 4)

¹⁸ BESCHLUSS (EU) 2015/1814 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG.

Bei der Berechnung der in Umlauf befindlichen Zertifikate sollen zukünftig die Zertifikate berücksichtigt werden, die für die Luft- und Seefahrt versteigert bzw. zugeteilt wurden. Denn diese können mittlerweile von ortsfesten Anlagen zur Erfüllung ihrer Abgabepflicht genutzt werden. (Artikel Absatz 4a)

Beide Anpassungen erscheinen sinnvoll, da sie zu einer präziseren Berechnung der in Umlauf befindlichen Zertifikate beitragen und Fehlsteuerungen vermeiden helfen.

Einstellungsrate von 24 Prozent verlängert, Artikel 1 Absatz 5 (in Verbindung mit Artikel 1 des gesonderten Vorschlags eines Beschlusses COM (2021) 571 final zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814)¹⁹

Die Verdopplung der Einstellungsrate (*intake rate*) von 12 auf 24 Prozent soll bis 2030 verlängert werden. Aktuell sieht die Emissionshandelsrichtlinie vor, dass diese ab dem Jahr 2024 wieder auf 12 Prozent sinkt.

Der DIHK sieht einen solchen grundlegenden Eingriff in die Funktionsweise der MSR kritisch. Häufige Anpassungen der Marktstabilitätsreserve mit dem Ziel, die Preise in eine politisch gewünschte Richtung zu bewegen, schwächen das EU ETS als Mengensteuerungsinstrument und reduzieren seine Effizienz, wodurch sich Mehrkosten für die Emissionsminderungen ergeben, die die Wirtschaft finanziell belasten.

Sollte sich die Politik für eine Anhebung des Ambitionsniveaus des EU ETS entscheiden, sollten Elemente der originären Mengensteuerung gestärkt werden, statt die Marktstabilitätsreserve (MSR) zu einem Instrument mittelbarer Preisregulierung weiterzuentwickeln. Dies würde zum Vertrauen der Marktteilnehmer in den Markt beitragen und für die Unternehmen eine klarere Perspektive schaffen. Denn Markteingriffe der MSR sind für die betroffenen Betriebe schwer vorherzusagen und hängen stark von exogenen Faktoren ab.

„Puffer“ für MSR, Artikel 1 Absatz 5

Solange die Anzahl der sich in Umlauf befindlichen Zertifikate zwischen 833 Millionen und 1096 Millionen liegt, entzieht die Reserve dem Markt eine Zertifikatsmenge, die der Differenz zwischen dem Schwellenwert von 833 Millionen und der Anzahl der sich im Umlauf befindlichen Zertifikate entspricht. Erst wenn die Anzahl der sich in Umlauf befindlichen Zertifikate 1096 Millionen übersteigt, greift die Absorptionsrate von 24 Prozent.

Durch diese Anpassung soll ein Schwellenwerteffekt vermieden werden. Liegt die Anzahl der sich in Umlauf befindlichen Zertifikate nahe am Schwellenwert von 833 Millionen, kann ein Zertifikat mehr oder weniger über die Anwendung der Absorptionsrate von 24 Prozent entscheiden und zu einer unerwünschten Preisvolatilität führen. Der DIHK unterstützt diese Anpassung, da eine hohe Preisvolatilität die Planungssicherheit für emissionshandelspflichtige Anlagen reduziert.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0571&from=en>

Deckelung der Zertifikatemenge in der MSR, Artikel 1 Absatz 5a

Die Menge der Zertifikate in der Marktstabilitätsreserve soll höchstens 400 Millionen betragen. Überschüssige Zertifikate würden gelöscht. Hierdurch will die Kommission mehr Vorhersehbarkeit bezüglich der in der Reserve verfügbaren Zertifikate schaffen.

Der aktuell geltende Lösungsmechanismus sieht noch vor, dass ab dem Jahr 2023 alle Zertifikate aus der MSR gelöscht werden, die die Versteigerungsmenge des Vorjahres übersteigen. Die Versteigerungsmenge hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie der Emissionsobergrenze und dem linearen Reduktionsfaktor (die im Rahmen der anstehenden Reform angepasst werden sollen).

Der DIHK hält diese Anpassung für sinnvoll, da eine Kopplung an die Auktionsvolumina zu einem Abschmelzen der Reserve führt und so deren Funktionstüchtigkeit mittelfristig gefährdet. Es sollte jedoch geprüft werden, ob die Obergrenze von 400 Millionen tatsächlich ausreicht. Gegebenenfalls sollte sie erhöht werden.

E. Ansprechpartner

Julian Schorpp + 32 2 286 1635 schorpp.julian@dihk.de
Dr. Sebastian Bolay + 49 3 020 308 2202 bolay.sebastian@dihk.de

F. Wer wir sind

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).