
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zur „Einführung einer Marktstabilitätsreserve im Emissionshandel“

Die Europäische Kommission hat im Januar 2014 ein anspruchsvolles Energie- und Klimapaket für den Zeitraum 2020 - 2030 vorgelegt mit Plänen für eine umfassende Strukturreform des Emissionshandels in der vierten Handelsperiode ab 2021. Ein Kernpunkt ist dabei ein legislativer Vorschlag für die Einführung einer Marktstabilitätsreserve.

Zielsetzung der Marktstabilitätsreserve ist es, ein „Überangebot“ an Emissionsberechtigungen aus dem Handelsmarkt herauszunehmen. CO₂-Zertifikate würden vom Markt genommen, wenn eine gewisse Höchstmenge an Zertifikaten überschritten wird. Würde eine Mindestmenge unterschritten, würden wieder mehr Zertifikate ins System zurückgegeben. Damit soll ein „Ungleichgewicht“ zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Zertifikaten beseitigt und ein höherer Zertifikatspreis erzielt werden, der mehr privatwirtschaftliche Investitionen in klimaverträgliche Technologien sicherstellen soll.

Der Europäische Rat hat dem Kommissionsvorschlag im Oktober 2014 grundsätzlich zugestimmt. Das Europäische Parlament treibt die Beratungen hierüber voran. Vor diesem Hintergrund bezieht der DIHK nachfolgende Position.

DIHK-Forderungen

- **Emissionshandel als marktwirtschaftliches Instrument stärken**
- **Unternehmerische Investitionen stärken**
- **Marktstabilitätsreserve besser mit anderen Maßnahmen abstimmen**
- **Marktstabilitätsreserve und Emissionshandelsreform gemeinsam einführen**
- **Carbon leakage-Kompensation weiterhin garantieren**
- **Marktstabilitätsreserve fair und kalkulierbar gestalten**
- **Start der Marktstabilitätsreserve erst in der vierten Handelsperiode**
- **Flexible Ausgestaltung der Marktstabilitätsreserve**
- **Überführung der Backloading-Zertifikate in zweckgebundene Reserve**
- **Industrie- und Klimapolitik miteinander vereinbaren**

1. Emissionshandel als marktwirtschaftliches Instrument stärken

Der aktuelle Handelspreis ist kein systemimmanenter Fehler des Handelssystems. Die emissionshandelspflichtigen Unternehmen benötigen weniger Zertifikate als ursprünglich kalkuliert. Wesentliche Gründe waren die Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrisen in etlichen Euro-Staaten, die das Wachstum in Europa gedämpft haben, von denen sich die Eurozone immer noch nicht erholt hat. Auch aufgrund der verbesserten Energieeffizienz in Deutschland und in der Europäischen Union (EU) wurden weniger Zertifikate gebraucht.

Der Emissionshandel ist nicht gescheitert! Er ist nach wie vor das klimapolitische Leitinstrument, das einerseits Treibhausgasemissionen kosteneffizient reduziert und andererseits die ökologischen Vorgaben - durch ein EU-weites Cap - einhält. Das emissionshandelsbedingte Klimaschutzziel wird auch ohne eine Marktstabilitätsreserve erreicht. Ein niedriger Zertifikatspreis - und die damit einhergehenden staatlichen Mindereinnahmen - rechtfertigen nicht die geplanten gravierenden staatlichen Interventionen in den Handelsmarkt.

Grundsätzlich gilt: Die Marktstabilitätsreserve darf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen und deutschen Unternehmen nicht beeinträchtigen. Ziel muss es sein, Bürokratie und Kosten zu vermeiden und wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Andernfalls werden Klimaschutz und Energieversorgung in der EU unnötig verteuert und Wirtschaftsstandorte ohne globalen klimapolitischen Mehrwert gefährdet.

2. Unternehmerische Investitionen stärken

Bereits die bisherigen staatlichen Eingriffe in das Handelssystem durch die beschlossene temporäre Verknappung von CO₂-Zertifikaten (Backloading) führten zu Planungs- und Investitionsunsicherheiten bei den Unternehmen. Zusätzliche Eingriffe führen zu einer investiven Zurückhaltung mit negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Eine Erreichung der langfristigen EU-Klimaschutzziele um jeden Preis, zu dem die MSR beitragen soll, muss vermieden werden. Nur kalkulierbare Rahmenbedingungen mit möglichst geringen Markteingriffen führen zu zusätzlichen Investitionen in energieeffiziente und klimafreundlichere Technologien.

3. Marktstabilitätsreserve besser mit anderen Maßnahmen abstimmen

Viele europäische und nationale Maßnahmen, wie beispielsweise EEG, EneV oder Ökodesign, stehen unkoordiniert neben dem Emissionshandel und der MSR und neutralisieren sich häufig in ihrer Wirkung ohne die Kosteneffizienz der Energie- und Klimapolitik zu erhöhen. Insgesamt addieren

sich damit nicht nur die Kosten der einzelnen Maßnahmen mit zusätzlichem Aufwand. Sie haben auch direkte marktverzerrende Auswirkungen auf den Zertifikatspreis.

Um dies zu vermeiden, sollten die MSR-Auswirkungen kontinuierlich auf ihre Wechselwirkung mit anderen bereits bestehenden oder geplanten europäischen Energie- und Klimaschutzpolitiken geprüft werden. Dies könnte im Rahmen eines speziellen Monitorings erfolgen - auch hinsichtlich der Auswirkungen auf betroffene Wirtschaftszweige. Darüber hinaus könnte grundsätzlich die Anzahl der Instrumente reduziert und besser aufeinander abgestimmt werden.

4. Marktstabilitätsreserve und Emissionshandelsreform gemeinsam einführen

Die EU-Kommission hat am 19. Dezember 2014 eine öffentliche Konsultation zu einer umfassenden Revision der EU-Emissionshandelsrichtlinie nach 2020 eröffnet. Sie will damit zentrale Stärken und Schwächen des bestehenden Systems prüfen und entsprechend überarbeiten.

Deshalb sollte die MSR stärker mit der ohnehin geplanten Revision der Emissionshandelsrichtlinie 2009/29/EG gekoppelt werden. Nur durch eine gesamtheitliche Betrachtung würde eine schnellere, ausgewogenere und wirtschaftsfreundlichere Lösung für den Klimaschutz und die wirtschaftliche Machbarkeit erzielt werden.

5. Carbon leakage-Kompensation weiterhin garantieren

Die mit der Marktstabilitätsreserve (MSR) verfolgte staatliche Strategie zu höheren Preisen für die Zertifikate sowie die hieraus resultierenden Strompreissteigerungen führen zu Belastungen für die betroffenen Unternehmen. Investitionen in Neuanlagen am Standort Europa würden dadurch vermutlich reduziert oder gar unterbleiben bzw. außerhalb der EU verlagert werden, wo es kein derartiges Handelssystem gibt.

Deshalb müssen die betroffenen Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, grundsätzlich auch nach 2020 eine ausreichende Kompensation durch kostenlose Zertifikate zum Erhalt und zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bekommen. Auch die EU-Staats- und Regierungschefs unterstützen dies in ihren Schlussfolgerungen vom Oktober 2014 als notwendig und fordern deshalb eine Beibehaltung der carbon leakage-Regelungen über 2020 hinaus.

Dies gilt grundsätzlich für direktes als auch indirektes (durch den Emissionshandel ausgelöste Strompreissteigerungen) carbon leakage. Beim indirekten carbon leakage sollten die Listen und Kriterien der kompensationsbedingten Sektoren auf alle Produktionen ausgeweitet werden - ohne linearen Kürzungsfaktor, sektorübergreifenden Korrekturfaktor und einem nicht diskriminierenden Fallback-Ansatz. Bei Letzterem sollte auch berücksichtigt werden, dass Unternehmen auch an

technische Grenzen stoßen und somit eine konstanter Fallback-Ansatz nicht langfristig gehalten werden kann. Ein ausreichendes Kompensationsbudget muss sichergestellt werden.

Das bestehende Zuteilungssystem sollte - wie auch vom Europäischen Rat gefordert - in eine dynamische kostenlose Zuteilung auf Basis von - gemeinsam mit der Wirtschaft entwickelten - Benchmarks reformiert werden. Nur so wird vermieden, dass zu starre Benchmark-Kriterien zu einer Innovations- und Wachstumsgrenze führen.

6. Marktstabilitätsreserve fair und kalkulierbar gestalten

Ob die MSR nur nach klaren und vorher festgelegten Kriterien funktionieren wird, kann bezweifelt werden. Darüber hinausgehende politische Eingriffe, so die Kommission, sollen zwar unterbleiben. Allerdings sollte auch das „Backloading“ nur ein einmaliger Eingriff sein. Die geplante MSR ist ein weiterer Beleg dafür, wie politisch unkalkulierbar das künftige Handelssystem sein wird. Zudem sind die Schwellenwerte für die Auslösung des Mechanismus nicht ausgewogen, da dem Markt Zertifikate schneller und in größeren Mengen entnommen werden sollen, als ihm bei einer Knappheit wieder zugeführt werden.

Demgegenüber muss die MSR vollkommen regelgebunden und automatisiert ausgestaltet werden - ohne politische Ermessungsspielräume in der Umsetzung. Sie muss dann tatsächlich nach klaren und zuvor festgelegten Kriterien funktionieren. Dabei muss die MSR in beide Richtungen funktionieren, d. h. eine faire Über- als auch Unterversorgung mit Zertifikaten adressieren.

7. Start der Marktstabilitätsreserve erst in der vierten Handelsperiode

Deutschland sowie inzwischen weitere 14 EU-Mitgliedstaaten fordern eine frühere Einrichtung der MSR noch in dieser Handelsperiode. Dies würde die Rechts- und Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen bereits für die laufende Handelsperiode gefährden.

Stattdessen sollten das EU-Parlament und der Rat an dem Vorschlag der Kommission festhalten, die MSR erst zu Beginn der vierten Handelsperiode ab 2021 einzuführen. Damit hätten die Unternehmen mehr Zeit, sich auf die veränderten Marktbedingungen einzustellen und ihren Handel mit Zertifikaten entsprechend anzupassen.

8. Flexible Ausgestaltung der Marktstabilitätsreserve

Da die MSR schnell und effizient auf Nachfrageschocks reagieren soll, muss ihre Reaktionszeit deutlich verbessert werden. Auf Vorschlag der Kommission beruht die Aktivierung der MSR auf einer zeitlichen Verschiebung von 2 Jahren, d. h. im laufenden Jahr werden auf Basis von Daten des vorherigen Jahres die Zertifikatsmengen für das folgende Jahr berechnet. Folgen jedoch auf

zwei Krisenjahre zwei Jahre wirtschaftlichen Wachstums, würden dem Markt genau dann Zertifikate entzogen werden, wenn diese dringend benötigt würden. Der Mechanismus würde seinem eigentlichen Ziel entgegenwirken.

Mit einer Verkürzung der Reaktionszeit könnte eine wirtschaftsverträglichere und flexiblere Ausgestaltung der MSR erreicht werden. Im Übrigen müssen die deutschen Anlagenbetreiber bereits heute ihre Mitteilungen zum Betrieb der Anlage Ende Januar für das vergangene Kalenderjahr übermitteln. Das spricht für eine Reaktionszeit spätestens im 2. Quartal des laufenden Jahres auf Basis der Daten des Vorjahres.

9. Überführung der Backloading-Zertifikate in zweckgebundene Reserve

Die Überführung der Backloading-Zertifikate in die Marktstabilitätsreserve ist vernünftig. Hierdurch können Preisschwankungen verhindert werden, die entstünden, wenn direkt auf die Rückführung der Backloading-Zertifikate die Einführung der MSR folgen würde.

Zu prüfen ist eine Zweckbindung der Backloading-Zertifikate. Sie könnte – über eine Art Industriereserve – zum Schutz bzw. Ausgleich carbon leakage-gefährdeter Unternehmen verwendet werden. Auf keinen Fall sollten die zurückgehaltenen Zertifikate endgültig gelöscht werden.

10. Industrie- und Klimapolitik miteinander vereinbaren

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, den Anteil der Industrie am europäischen BIP bis 2020 auf 20 % zu erhöhen. Demgegenüber führen einseitige europäische Klimaschutzanstrengungen dazu, dass die für die industrielle Wertschöpfung so wichtige energieintensive Industrie in Länder mit geringeren Klimaschutzstandards außerhalb der EU abwandert. Damit würde die gewünschte und notwendige Re-Industrialisierung gefährdet werden - und die globalen Treibhausgasemissionen nicht sinken.

Hier muss eine richtige Balance zwischen Wirtschaft und Klimaschutz gefunden werden - keine „Entweder-Oder-Entscheidung“. Auftretende Zielkonflikte müssen zwischen der Wirtschaft und der Politik gemeinsam gelöst werden.

DIHK/AR/Va/DIHK/03.02.2015