

## **POSITIONSPAPIER**

### zum Legislativvorschlag der EU-Kommission zur Reform der Emissionshandelsrichtlinie für die Zeit nach 2020

Berlin, 16. September 2015

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2012 Umsatzerlöse von mehr als 110 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 8,6 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 46 Prozent in der Strom-, 59 Prozent in der Erdgas-, 80 Prozent in der Trinkwasser-, 65 Prozent in der Wärmeversorgung und 26 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

## Einleitung

Der Europäische Emissionshandel (ETS) ist das zentrale klimapolitische Instrument der Europäischen Union und soll über den Cap sicherstellen, dass die vom ETS erfassten Anlagen, ihre Emissionen jährlich entlang des Minderungspfads reduzieren. Der Emissionshandel hat jedoch aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen derzeit kaum Lenkungswirkung für Investitionen in emissionsschwache Technologien. Derzeit gibt es 2,3 Mrd. überschüssige Zertifikate und der Preis für die Verschmutzungsrechte liegt bei rund 8 Euro/t CO<sub>2</sub>.<sup>1</sup> Die Europäische Union wird mit der Marktstabilitätsreserve (MSR) einen Mechanismus installieren, mit dem diese Überschüsse abgebaut werden sollen. Zudem hat die Europäische Kommission einen Legislativvorschlag für die Reform des ETS für die Zeit nach 2020 vorgelegt.

Zentral für die Lenkungswirkung des Emissionshandels sind knappe Zertifikate und die Erwartung, dass diese Knappheit andauert. Beides ist derzeit nicht gegeben. Daher muss die Reform des Emissionshandels einen Mechanismus finden, der langfristige Knappheit sichern und den Emissionshandel anpassungsfähiger auf veränderte Rahmenbedingungen machen kann. Zusätzlich müssen Rahmenbedingungen und Ausnahmeregelungen überprüft werden, die die Reformbemühungen beeinträchtigen könnten.

## Langfristig Knappheit sichern – Emissionshandel anpassungsfähiger machen

Die Reform des Emissionshandels sollte das System resistenter gegen externe Schocks machen. So haben u. a. die Wirtschaftskrise und ein geringes Wirtschaftswachstum erheblich zu den heutigen Zertifikatsüberschüssen beigetragen.

Die im Juli 2015 beschlossene Marktstabilitätsreserve (MSR) ist aus Sicht des VKU ein weiterer wichtiger Schritt, um den ETS langfristig anpassungsfähiger zu machen. Die MSR schöpft überschüssige Zertifikate ab, wenn ein Schwellenwert überschritten wird und sie gibt Zertifikate zurück in den Markt, wenn ein Schwellenwert unterschritten wird.

Als besonders vielversprechenden Ansatz der MSR schätzt der VKU ein, dass die sogenannten „unallocated allowances“ ebenfalls in die Reserve überführt werden sollten. Wenn die „unallocated allowances“ nicht im Markt verbleiben, könnten die Überschüsse schneller abgebaut werden.

Die Kommission wurde in der Entscheidung zur MSR aufgefordert, Vorschläge für die Verwendung der „unallocated allowances“ zu machen.

---

<sup>1</sup> EEX (13.08.2015)

Nun sieht der Legislativvorschlag vor, dass 250 Mio. Zertifikate aus der MSR in eine Industriereserve für neue und wachsende Anlagen und 50 Mio. der „unallocated allowances“ in den (aus den aus dem bestehenden NER300 entwickelten) Innovationsfonds für die Industrie fließen sollen. Zusätzlich sollen alle bis 2020 nicht frei zugeteilten Zertifikate ebenfalls in den die Reserve für neue und wachsende Anlagen gehen.

Dieses Vorgehen trägt aus Sicht des VKU, entgegen dem ursprünglich vorgesehenen Vorgehen weder dazu bei, Überschüsse abzubauen, noch dem Emissionshandel eine Anreizwirkung in Richtung Energieeffizienz und klimafreundliche Investitionen zu geben. Zum einen fließen „unallocated allowances“, die eigentlich aus dem Markt gehen sollten, zurück und zum anderen werden eindeutig nicht benötigte freie Zertifikate in die nächste Handelsperiode übertragen.

Der VKU spricht sich daher dafür aus, dass die „unallocated allowances“ in der MSR verbleiben und die bis 2020 nicht zugeteilten Zertifikate gelöscht werden oder ebenfalls in die MSR gehen.

Zusätzlich ist im weiteren Verfahren zu klären, was passiert, wenn die Reserve immer weiter anwächst. Der VKU fordert, die Zertifikate in diesem Fall nach einer bestimmten Zeit aus der Reserve zu löschen. Der Zeitraum muss so gewählt werden, dass sichergestellt wird, dass die Zertifikate wirklich nicht mehr benötigt werden.

## **Rahmenbedingungen des Emissionshandels anpassen**

Ein Teil der angesammelten überschüssigen Zertifikate resultiert aus der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung Europas. Ein weiterer Grund für die Überschüsse sind zu weitgehende Ausnahmeregelungen und Alternativen zur Teilnahme am Emissionshandel. Diese könnten auch in Zukunft die Lenkungswirkung des Emissionshandels beeinträchtigen. Der VKU spricht sich deshalb dafür aus, diese Rahmenbedingungen anzupassen.

### **a) Nutzung von Gutschriften aus Klimaschutzprojekten**

Einer der Gründe für die Überschüsse im Emissionshandel ist die Nutzung von Gutschriften aus Klimaschutzprojekten. Der "Mechanismus zur umweltgerechten Entwicklung" (Clean Development Mechanism, CDM) ermöglicht es Annex-I-Staaten<sup>2</sup>, Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern durchzuführen oder zu finanzieren. Der Annex-I-Staat kann sich die mit dem Projekt eingesparten Einheiten (Certified Emission Reductions – CER) auf sein Kyoto-Ziel gutschreiben lassen. So sollen Entwicklungsländer

---

<sup>2</sup> Annex-I-Staaten: Die Klimarahmenkonvention unterscheidet zwischen zwei Ländergruppen: Industrieländer und Entwicklungsländer. Die Industrieländer werden im Annex I der Konvention aufgeführt.

beim Aufbau einer klimafreundlichen Wirtschaft unterstützt und gleichzeitig Emissionen dort gemindert werden, wo dies am kostengünstigsten erfolgen kann. Eine CER kostete im August 2015 maximal 44 Cent.<sup>3</sup> Der CDM ist damit eine günstige Möglichkeit, seinen Einsparverpflichtungen nachzukommen.

Die Projekte im Rahmen des Clean-Development-Mechanism generieren neue Zertifikate und erweitern so faktisch das ohnehin wenig ambitionierte Cap. Der VKU begrüßt daher, dass diese Option in der vierten Handelsperiode nicht mehr zur Verfügung steht.

#### **b) Industrie: Carbon-Leakage-Regelungen und kostenlose Zuteilungen**

Um Wettbewerbsnachteile für die deutsche Industrie im internationalen Wettbewerb zu vermeiden, sollte die kostenlose Zuteilung für die Industrie grundsätzlich fortgeführt werden. Das ist notwendig, solange es auf internationaler Ebene keine dem ETS vergleichbare Systeme gibt. Freie Zuteilungen dürfen aber nicht die Regel werden, sondern müssen die Ausnahme bleiben.

Der Legislativvorschlag der Kommission sieht vor, dass die Carbon Leakage Liste von 177 auf 50 Sektoren gekürzt und die Benchmarks für kostenlose Zuteilungen aktualisiert werden sollen. Prinzipiell begrüßt der VKU diese Anpassungen. Allerdings bleibt die konkrete Ausgestaltung abzuwarten.

Der VKU kritisiert, dass die Kommission Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gibt, Auktionserlöse für die Strompreiskompensation zu verwenden. Der ETS ist ein Klimaschutzinstrument. Dementsprechend sollten Auktionserlöse für Klimaschutzprojekte, Investitionen in Erneuerbare Energien und Energieeffizienz und der Allgemeinheit zugute kommen.

Auch in Deutschland wird die Strompreiskompensation aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) finanziert, der sich vor allem aus Erlösen aus dem ETS speisen soll. Aufgrund des niedrigen Zertifikatspreises wird er aber derzeit mit Bundeszuschüssen aus dem Haushalt unterstützt. Der EKF soll vorrangig Maßnahmen in Energieeffizienz, Erneuerbaren Energien, Energiespeichern etc. finanzieren. Daraus entsteht die der Idee des Emissionshandels widersprechende Situation, dass Klimaschutzmaßnahmen eben nicht aus Erlösen des Emissionshandels und damit aus der Kasse der Verursacher, sondern vorrangig aus Haushaltsmitteln gezahlt werden.

Grundsätzlich dürfen Ausnahmeregelungen und Sondertatbestände für die Industrie aber z.B. auch für wirtschaftsschwächere Mitgliedsstaaten nicht dazu führen, dass andere vom ETS erfasster Emittenten immer stärker belastet werden.

---

<sup>3</sup> EEX (13.08.2015)

### **c) Einbeziehung weiterer Sektoren in den Emissionshandel**

Der VKU begrüßt, dass der lineare Reduktionsfaktor der maximal zulässigen Emissionen von 1,74 Prozent auf 2,2 Prozent erhöht wird. Allerdings gibt der VKU zu bedenken, dass mit dem höheren Reduktionsfaktor und einer ambitionierten Ausgestaltung des ETS wesentlich schneller Bereiche erreicht werden, in denen sowohl die Energiewirtschaft als auch die Industrie ihre Emissionen nicht mehr reduzieren können. Die Produktion und die Erzeugung von Energie verursachen Emissionen, die ab einem bestimmten Punkt nur noch eingespart werden können, indem Kraftwerke oder Produktionsanlagen abgeschaltet werden.

Aus diesem Grund und im Sinne einer gerechten und volkswirtschaftlich sinnvollen Lastenverteilung sollten weitere Sektoren verstärkt in den Emissionshandel einbezogen werden.