

(Un-)Sinn Emissionshandel

ETS erfüllt Reduktionsziele, bietet aber keine Investitionssicherheit. Das europäische Emissionshandelssystem wurde im Jahr 2003 eingeführt, um die Verringerung von Treibhausgasemissionen in einer kosteneffizienten und wirtschaftlich effizienten Weise zu fördern.¹ Zur Erreichung langfristiger Ziele wurde ein Pfad vorgegeben, auf dessen Grundlage die Emissionen der unter das Gemeinschaftssystem fallenden Teilnehmer verringert werden sollen. Dieser vorgegebene Pfad wurde bis heute eingehalten. Somit darf behauptet werden, dass der Emissionshandel seinem deklarierten Ziel bis heute treu geblieben ist und unter diesem Gesichtspunkt tatsächlich Sinn macht.

Für die energieintensive Industrie kommt neben der eigentlichen Zielvorgabe des Emissionshandels weiteren Themen eine wesentliche Bedeutung zu. Hier spielen vor allem eine stabile und langfristige Planbarkeit, Investitionssicherheit und Rechtssicherheit eine wesentliche Rolle. Unter diesen Gesichtspunkten hat der Emissionshandel bislang weniger Sinn gemacht.

In seiner bisherigen Entwicklung war der Emissionshandel von ständigen Eingriffen geprägt, die zum Teil zu einer Änderung der Regeln nach seinem Start geführt haben. Mehrfache Versuche zur Anhebung bereits beschlossener Zielsetzungen, das Zurückhalten von Zertifikaten von Versteigerungen und letztlich auch die Entscheidung für ein kontinuierliches Abschöpfen in Umlauf befindlicher Zertifikatemenzen haben zu starken Verunsicherungen bei den produzierenden Unternehmen geführt. Dies ist mit einem Marathonlauf vergleichbar, bei dem den Athleten mitten im Sprint zusätzliche Stolpersteine in den Weg gelegt werden.

Carbon Leakage-Schutz in Gefahr. Begleitet wurden diese Erscheinungen von nicht enden wollenden Anläufen zur Aushebelung wirkungsvoller Mechanismen, welche den europäischen Standort vor der Verlagerung der Produktion in Länder mit weniger stringenten oder keinen CO₂-Vorgaben schützen sollen. Hierbei handelt es sich um eine Regelung, die betroffenen Unternehmen bislang eine Planungssicherheit für bescheidene Fünf-Jahres-Zeiträume zugestanden hat. Gerade erst in jüngster Zeit haben neuerliche Versuche zur Abschaffung dieses Schutzmechanismus einen dramatischen Höhepunkt erreicht, als der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments im Dezember des Jahres 2016 die Zuteilung von freien Zertifikaten für den Zementsektor einseitig und gänzlich einstellen wollte. Offensichtlich waren einigen politischen Meinungsträgern die weitreichenden Auswirkungen dieses Vorschlages nicht bewusst: Die Einstellung der Zuteilung an den Zementsektor hätte zur Schließung von Produktionsstandorten in Europa geführt, Arbeitsplätze gefährdet, die Kosten zur Errichtung von Infrastrukturen und Gebäuden verteuert, emissionsintensiveren Bauprodukten den Vorzug gegeben und damit den Klimawandel sogar noch

verstärkt. Dabei zählt gerade Zement zum schutzbedürftigen Produkt, dessen Herstellung dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist. Ohne Schutzmechanismus würde selbst ein schweres Produkt wie Zement über weite Distanzen transportiert werden, was für den Klimaschutz in mehrfacher Hinsicht kontraproduktiv wäre. Letztlich konnte jedoch auch dieser Vorstoß deutlich entschärft werden, nachdem es ein weiteres Mal gelungen war, den politischen Entscheidungsträgern die Notwendigkeit dieses erprobten Schutzmechanismus mit viel Aufwand zu verdeutlichen.

Abseits regulatoriver Eingriffsversuche haben in der Vergangenheit Hackerattacken zu Diebstählen von Zertifikaten aus diversen Emissionshandelsregistern geführt, auch das ehemalige österreichische Emissionshandelsregister war betroffen. Zudem haben Betrugsfälle mit Zertifikaten für mediale Aufmerksamkeit gesorgt. Das System des Emissionshandels hat immer wieder seine Lücken und Schwachstellen gezeigt, die laufend behoben werden mussten. Darüber hinaus mussten diverse Detailregelungen konkretisiert und Handlungsspielräume sowie Interpretationsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Neue Regeln, neue Vorgaben und Leitfäden waren erforderlich, welche inzwischen Aktenschranke füllen und Personalressourcen beanspruchen, die eigentlich zweckmäßiger für Anstrengungen zur Erzielung weiterer CO₂-Reduktionen eingesetzt werden könnten. Diese plakative wenngleich nicht abschließende Aufzählung verdeutlicht, dass sich der Emissionshandel abseits seiner Zielsetzung für viele Beteiligte zu einem furchterregenden, schwer zu bewältigenden und bürokratischen Regime und damit zu einem gewissen Teil auch zu einem Widersinn entwickelt hat.

Dennoch soll der Emissionshandel nicht als Unsinn bezeichnet werden, da er mit kleinen Korrekturen und dem politischen Willen in ein sinnvolles Instrument verwandelt werden könnte. Als ein wesentliches und gelungenes Element des Emissionshandels kann die Einführung von strikten Benchmarks in der 3. Handelsperiode hervorgehoben werden. Diese Performancewerte wurden in den einzelnen Sektoren aus dem Durchschnitt der jeweiligen 10% besten Anlagen gebildet und in der Folge für sämtliche produzierenden Anlagen im Emissionshandel als Maßstab für die Zuteilung von freien Zertifikaten vorgegeben. Damit wurde ein vereinheitlichtes und wesentliches Element zur Setzung von Anreizen für die Erzielung von Emissionsreduktionen in der produzierenden Industrie geschaffen. Die Detailausgestaltung des Zuteilungsprinzips hat jedoch aufgrund der Kombination dieser Benchmarks mit einer starren Bezugnahme zu historischen Produktions- bzw. Aktivitätsdaten, welche für die Zuteilung im Jahr 2020 bis in das Jahr 2005 zurückreichen und damit bereits 15 Jahre alt sein werden, zu massiven Verwerfungen und Wettbewerbsverzerrungen geführt.

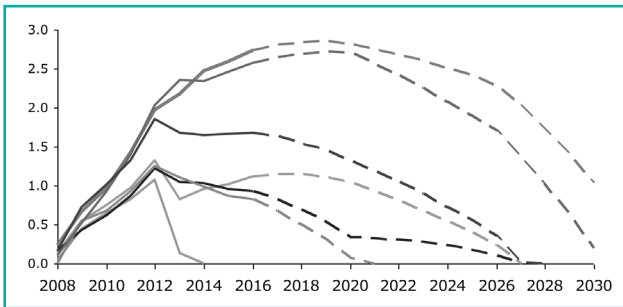


Abbildung 1: Anzahl der Jahre, mit denen CO₂-Emissionen von der Überallokation bedient werden können (© ECOFYS)^{vi}

Aufgrund dieses immanenten Systemfehlers prognostiziert das Beratungsunternehmen **ECOFYS** einigen Sektoren eine Anhäufung der Zuteilung, welche bis zum Jahr 2020 den Bedarf zur Deckung der CO₂-Emissionen im Ausmaß von 2½ Jahren übersteigt (vgl. Abbildung 1). Die gemeinnützige Denkfabrik **SANDBAG** hat das Systemversagen sogar zum Anlass genommen, um das Image der Zementindustrie mit einem eigenen Bericht medial in Mitleidenschaft zu ziehen.ⁱⁱ Darunter leidet gerade die österreichische Zementindustrie, die sich in diesem europaweiten Vergleich nicht wiederfindet, sondern über mehrere Jahre eine massive Minderzuteilung hinnehmen musste (vgl. Abbildung 2). Der aggregierte Vergleich mit Darstellung der kumulierten Über- und Unterallokationen veranschaulicht zudem, dass in den jüngsten Jahren ein Drittel der österreichischen Zementwerke, welche die europaweite Benchmark

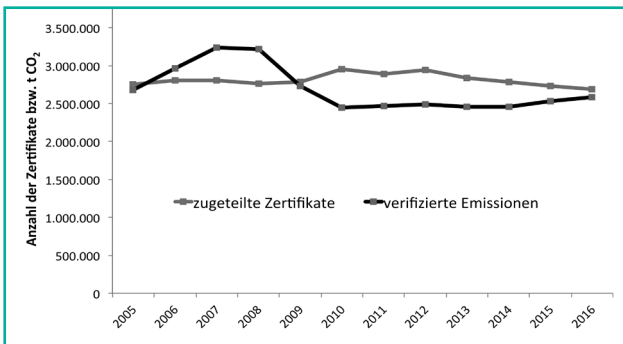


Abbildung 2: Zuteilung versus Verifizierung der CO₂-Emissionen in der österreichischen Zementindustrie^{vii}

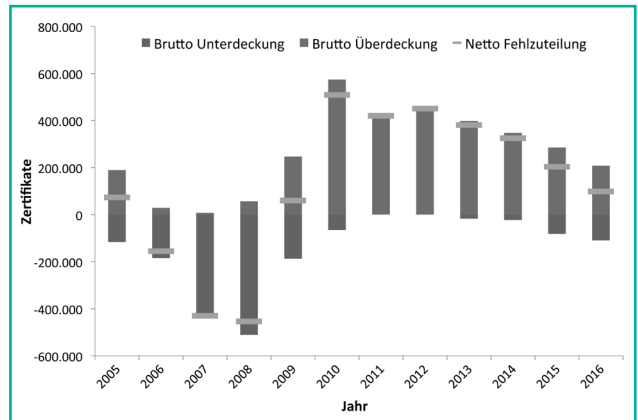
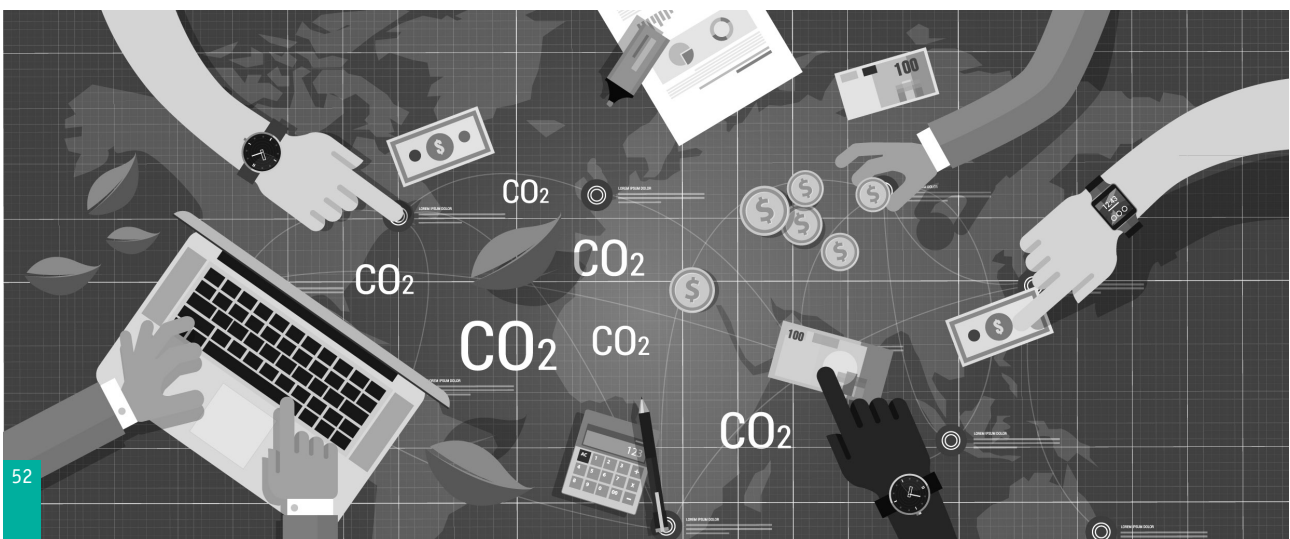


Abbildung 3: Unter- und Überdeckung von freien CO₂-Zertifikaten in der österreichischen Zementindustrie^{viii}

maßgeblich geprägt haben, neuerlich eine Zuteilung unterhalb ihres Bedarfes hinnehmen müssen (vgl. Abbildung 3). Dies verdeutlicht, dass der Emissionshandel in seiner derzeitigen Form nicht fair ausgestaltet ist und die somit gerechtfertigte Kritik und Wettbewerbsverzerrungen nicht vermeiden kann.

Dabei könnte dieser Missstand bei der Zuteilung, der zudem wesentlich zum Verfall der CO₂-Zertifikatepreise beigetragen hat, mit einer kleinen Korrektur in Zukunft beseitigt werden: Die Zuteilung auf Basis der Benchmarks müsste einfach nur an die aktuelle Produktion bzw. Aktivität der einzelnen Anlagen gekoppelt werden. Diese Informationen könnten jährlich im Rahmen der heute bereits etablierten Verifizierung der CO₂-Emissionen von unabhängiger und akkreditierter Seite erhoben werden. Die **Vereinigung der Österreichischen Zementindustrie** setzt sich seit Jahren für eine dynamische Zuteilung ein, die Produktions- und Aktivitätsänderungen vollständig berücksichtigt. Aufbauend auf dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform des Emissionshandelsⁱⁱⁱ wurde proaktiv ein Konzept ausgearbeitet und im breiten Kreise der österreichischen energieintensiven Industrie diskutiert, das diesen Anforderungen entspricht und zudem die Bezugnahme zu den Benchmarks stärkt, Anreize für technologische Entwicklungen verbessert, die Administration erleichtert und gleichzeitig die Einhaltung des CO₂-Caps sicherstellt (vgl. Abbildung 5). Die **Niederhuber & Partner Rechtsanwälte GmbH** hat dieses Konzept



der dynamischen Zuteilung darüber hinaus mit einer Punktion für die rechtliche Ausgestaltung und einfache Administrierbarkeit ergänzt.

Die Machbarkeit einer vollständigen dynamischen Zuteilung konnte somit inzwischen sowohl technisch als auch rechtlich hinreichend skizziert werden. Der Appell richtet sich somit nun an die politischen Entscheidungsträger, den Willen für eine dahingehende Reform des Emissionshandels zu stärken und die vollständige dynamische Zuteilung in den derzeit laufenden Trilogverhandlungen zu etablieren – damit der Emissionshandel endlich Sinn macht.

ÜBER DIE ÖSTERREICHISCHE ZEMENTINDUSTRIE

Im Durchschnitt werden in Österreich pro Jahr ca 4,5 Millionen Tonnen Zement mit den besten verfügbaren Techniken produziert. Der aktuelle internationale Vergleich des Weltwirtschaftsrates für Nachhaltige Entwicklung bestätigt neuerlich, dass in Österreich die niedrigsten spezifischen CO₂-Emissionen für die Zementherstellung entstehen (vgl. Abbildung 4). Damit ist Österreich im globalen Umfeld das Land, in dem die Zementindustrie eine deutliche Vorreiterrolle in puncto CO₂-armer Zementerzeugung einnimmt. Die österreichische Zementindustrie kann inzwischen auf eine mehr als 12 Jahre lange Erfahrung im Emissionshandel zurückblicken. Sie ist maßgeblich an einem funktionieren-

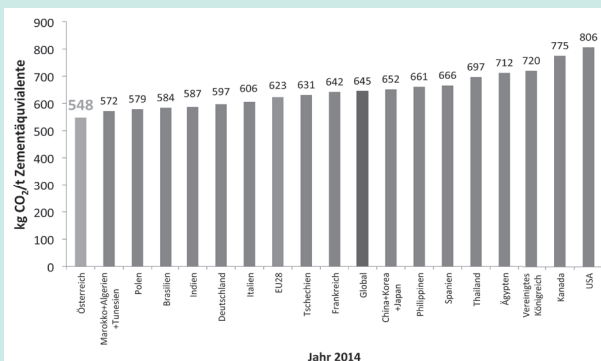


Abbildung 4: Spezifische CO₂-Emissionen der Zementherstellung im internationalen Vergleich (nach WBCSD 2016^{viii})

den und fairen Emissionshandelssystem interessiert, das seine Zielsetzung verfolgt und dabei gleichzeitig Fehlzuteilungen und Wettbewerbsverzerrungen verhindert.

PRINZIP DER DYNAMISCHEN ZUTEILUNG

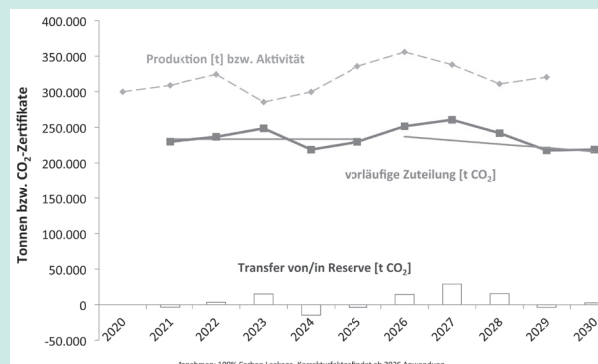


Abbildung 5: Funktionsweise einer vollständigen dynamischen Zuteilung

Für jede Anlage wird eine vorläufige Zuteilung aus dem Industrieap prognostiziert. Produktionsschwankungen gegenüber dieser Prognose werden über eine Reserve ausgeglichen. Durch die vorläufige Zuteilung und den Ausgleich über die Reserve wird gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission eine dynamische Zuteilung erzielt. Im Unterschied zu den Positionen des Rates¹, iv und des Europäischen Parlaments², v wird keine Schwelle für Produktionsänderungen vorgesehen: Für jede Anlage wird die vollständige dynamische Zuteilung im Rahmen der jährlich stattfindenden Verifizierung der CO₂-Emissionen auf Basis der aktuellen Produktion bzw. Aktivität und den bekannten Daten für Benchmark, Korrekturfaktor und Carbon Leakage ermittelt.

Mag. Dr. Felix Papsch
(Vereinigung der
österreichischen Zementindustrie)
papsch@zement.at



© VÖZ

DI Sebastian Spaun
(Vereinigung der
österreichischen Zementindustrie)
spaun@zement.at



© ACR/Alice Schmir-Mala

Quellenangaben:

1 Position des Rates: 10%-Schwelle in Artikel 10a Absatz 20

2 Position des Europäischen Parlaments: 15%-Schwelle in Artikel 10a Absatz 1 Unterabsatz 1

i Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten

ii Sandbag: The Final Carbon Fatcat, März 2016

iii Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien, COM(2015) 337 final

iv Rat der Europäischen Union: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes – Allgemeine Ausrichtung

v Europäisches Parlament: Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 2017 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien

vi ECOFYS 2017: Allowance balance calculation in the EU ETS, 10. Mai 2017

vii Eigenauswertung aus Daten der Europäischen Kommission: European Union Transaction Log

viii World Business Council for Sustainable Development 2016: Cement Sustainability Initiative Getting the Numbers Right Project: Emissions Report 2014