

**Stellungnahme**

**zur**

**Auktionierung von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten:**

**21 Gründe, die dagegen sprechen**

**aus Anlass der**

**gemeinsamen Pressekonferenz**

**von VIK und BDZ**

**mit RWE und Vattenfall**

**am 5. Juni 2007**

**in Berlin**

**Essen, 05.06.2007**

**Die Politik tendiert stark in Richtung einer Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten. Es scheint, als sieht die Politik in dieser Art der Erst-Ausgabe von Zertifikaten eine Lösung der Einpreisungsproblematik. Das Gegenteil ist der Fall! Der VIK hält daher die aktuellen Pläne, 10 Prozent der CO<sub>2</sub>-Zertifikate ab 2008 zu versteigern, für den falschen Weg. Stattdessen sollte - wie dies auch die Bundesregierung am 18. April 2007 beschlossen hat - die vollständig kostenlose CO<sub>2</sub>-Zuteilung bis 2012 beibehalten werden (Zuteilung auf der Grundlage von Benchmarks bzw. von historischen Emissionen).**

#### **A. Zur Funktionsweise des Zertifikatesystems**

1. Dem Emissionshandel in Deutschland unterliegen 1.849 Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie wie Stahl, Zement, Glas, Papier usw. Der Emissionshandel erfasst rund 50% aller deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die übrigen 50% der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen werden nicht vom Emissionshandel abgedeckt. Sie stammen aus den privaten Haushalten, dem Verkehr, dem Handel, Gewerbe und den Dienstleistungen und unterliegen anderen Regelungen.
2. Die derzeit praktizierte Variante des Emissionshandels basiert auf dem Prinzip „Cap and Trade“. Cap heißt, dass für die beteiligten Anlagenbetreiber die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von derzeit rund 498 Mio t CO<sub>2</sub> auf 453 Mio t CO<sub>2</sub> bis 2012 gesenkt werden sollen. Mit der Festlegung eines Caps von 453 Mio t CO<sub>2</sub> und der – kostenlosen – Erstzuteilung einer entsprechenden Zahl von Zertifikaten wird das Ziel von 453 Mio t CO<sub>2</sub> automatisch und garantiert erreicht.
3. Nach dieser Erstzuteilung kann (und sollte) der Staat jetzt von weiteren Eingriffen absehen. Denn den Rest erledigt der Handel („Trade“). Die beteiligten Anlagenbetreiber müssen nun entsprechende Schritte zur Zielerreichung einleiten: Eigene CO<sub>2</sub>-senkende Maßnahmen vornehmen und überschüssige CO<sub>2</sub>-Zertifikate verkaufen oder keine Maßnahmen treffen und weitere CO<sub>2</sub>-Zertifikate dazukaufen. Der nun einsetzende Handel der Anlagenbetreiber mit den Zertifikaten lässt einen Preis für die Zertifikate entstehen und sorgt für deren „optimale Allokation“. Das bedeutet: Der Zertifikatspreis als Ausdruck von deren Knappheit hilft jedem Anlagenbetreiber bei seiner Entscheidung, ob und wie viel er investieren sollte, um CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. Liegen die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten bei seiner Anlage niedriger als der Zertifikatspreis, ist es sinnvoll, in seine Anlage zu investieren und das nun überflüssige Zertifikat an einen Anlagenbetreiber zu verkaufen, dessen Vermeidungskosten höher liegen als der Zertifikatspreis - und umgekehrt. Der Zertifikatskäufer finanziert über den Kaufpreis für das Zertifikat also die CO<sub>2</sub>-vermeidende Investition des Verkäufers.

Generell gilt: Unabhängig davon, ob überhaupt ein Handel zustande kommt oder nicht, ob er gut oder schlecht funktioniert: Das Ziel der reduzierten CO<sub>2</sub>-Emissionen (z.B. 453 Mio t CO<sub>2</sub>) wird automatisch und garantiert erreicht – allein wegen des Caps.

4. Der Handel dient nur dazu, das gesamt- und einzelwirtschaftliche Cap mit minimalen Kosten zu erreichen (= optimale End-Allokation), d. h. alle die Investitionsmöglichkeiten in der Gruppe der 1.849 Anlagen zu suchen und zu finden, bei denen die CO<sub>2</sub>-Reduktionsauflage mit minimalen Kosten zu erfüllen ist. Käme kein Handel zustande oder funktionierte er nur schlecht, würde das CO<sub>2</sub>-Mengenziel

trotzdem erreicht, jedoch mit unnötig hohen Kosten, weil oberhalb der Minimalkosten liegend (= Verschwendung knappen Kapitals).

Generell gilt: Das Cap kann mit unterschiedlich hohem Aufwand bzw. Kosten erreicht werden. Aufgabe der Politik ist es, das System „Cap and Trade“ so zu gestalten, dass das Cap mit minimalem Aufwand/Kosten erreicht wird.

## **B. 21 Gründe, die gegen eine Versteigerung sprechen**

1. Würde dagegen die Erstverteilung der Zertifikate durch den Staat an die Anlagenbetreiber nicht mehr durch eine unentgeltliche und anlagenbezogene Zuteilung, sondern im Wege einer Versteigerung vorgenommen, würde dem System (bestehend aus den dem Emissionshandel unterworfenen Anlagenbetreibern) Kapital entzogen. Dieses Kapital würde jedoch innerhalb des Systems für Investitionen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen benötigt. Die Kosten des Systems wären daher wegen des Kapitalentzugs höher als ohne Versteigerung. Denn erst auf diesem höheren Systemkostenniveau fände wieder der eigentliche Zertifikatehandel zwischen den Anlagebetreibern statt (vgl. A.3).

2. Eine Versteigerung wirkt daher ähnlich wie eine zusätzliche Steuer bzw. Abgabe auf CO<sub>2</sub>-Emissionen, also zusätzlich zu Cap + Trade, d. h. zusätzlich zu den Kosten der unternehmerischen Investitionen zur Effizienzsteigerung und zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung.

Eine Auktion erhöht also die Kosten des Systems, ohne dass sich der ökologische Zielerreichungsgrad verändert.

3. Eine Auktion wirkt wie eine Steuer, deren Höhe niemand kennt und die daher unkalkulierbar und nicht planbar ist; Planungssicherheit gibt es nicht.

4. Eine Auktion, die bei 10 Prozent beginnt und in der Zukunft wohl alle Zertifikate umfassen soll, bringt zunehmend fiskalische Interessen ins Spiel, die wegen des absehbaren großen Auktions-Aufkommens, das relativ „müheles“ zu erzielen ist, zu immer größeren Begehrlichkeiten führen wird; bis schließlich nur noch fiskalische Interessen ausschlaggebend sind, wie z.B. im Falle der Ökosteuer und der Rentenfinanzierung. Eine Auktion würde die Staatsquote generell und den staatlichen Anteil am Strompreis weiter ansteigen lassen.

5. Eine Versteigerung steht - wegen ihrer zusätzlichen Kosteneffekte - im Widerspruch zur Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung vom 11.11.2005, wo es heißt: „Wir wollen die Kostenbelastung der Wirtschaft durch den Emissionshandel senken.“

6. Der Emissionshandelsmarkt und seine Veränderungen - wie z. B. die Einführung einer Versteigerung - dürfen nie isoliert betrachtet werden. Erst in Verbindung mit dem Strommarkt ist ihre große volkswirtschaftliche Bedeutung erkennbar (Allokations- und Verteilungseffekte). So hat die bisherige Ausprägung des Handelssystems katastrophale Auswirkungen auf den Strompreis in Deutschland und Europa, die niemand erwartet hatte:

- eine 70 %-ige Steigerung der Strompreise in nur etwa 12 Monaten, wobei die Zunahme der Zertifikatspreise eine große Rolle spielte,
  - ein dreimal so starker Strompreiseffekt bei steigenden als bei sinkenden Zertifikatspreisen (Prinzip des „Rückschlagventils“) und
  - eine Milliarden-Vermögensumverteilung zu Gunsten der Versorger (Windfall Profits) und zulasten der Verbraucher (Windfall Losses)
7. Eine Versteigerung könnte höchstens das Problem der Windfall Profits bei den Versorgern lösen, aber nicht das Problem der Windfall Losses bei den Stromkunden.
8. Die bisher eingepreisten virtuellen Opportunitätskosten, also rein kalkulatorische Kosten, würde eine Versteigerung in „echte“ Kosten verwandeln. Die bisherigen erheblichen Strompreissteigerungen würden - vom Staat! - zementiert und gerechtfertigt.

Das wäre eine Kapitulation der Politik vor dem Status Quo der bisherigen Einpreisung und der bisher betriebenen Hochpreispolitik.

9. Daran könnte anschließend auch das Bundeskartellamt im laufenden Verfahren gegen RWE und E.ON kaum noch etwas ändern. Die Chancen der Stromkunden auf Abschöpfung der aus der Vergangenheit stammenden Windfall Profits zu ihren Gunsten und die Chancen auf faire Strompreise in der Zukunft wären vertan.
10. Eine Versteigerung wird bei den Stromerzeugern weitere Erhöhungen der Strompreise auslösen mit dem Ziel, sich die nunmehr auf Basis der Einpreisung von Opportunitätskosten gewohnten Renditeziele zu bewahren, also durch Überwälzung der Auktionspreise auf das ohnehin zu hohe heutige Strompreisniveau (hervorgerufen durch die Einpreisung der Opportunitätskosten und anschließend zu echten Kosten verfestigt durch die Versteigerung) weiter draufzusatteln, um die Abschöpfung durch die Auktionen zu kompensieren. Es ist also damit zu rechnen, dass die Überwälzungsprozesse zu Strompreisen weit über dem heutigen Niveau führen.
11. Es existieren große Hebelwirkungen zwischen den gleichgerichtet wirkenden und interdependenten CO<sub>2</sub>-Zertifikate- und Strommärkten. Das erleichtert ein strategisches Verhalten „großer Player“ auf beiden Märkten sowie deren Verknüpfung. Beispielsweise dürfte es strategisch durchaus sinnvoll sein, bereits bei der Erstverteilung, d. h. bei der Auktion, zu hohen Zertifikatspreisen und damit auch zu entsprechend hohen Strompreisen zu kommen. Die daraus resultierenden zusätzlichen großen Stromerlöse dürften den Aufwand für teure Zertifikate weit überkompensieren. Dies gilt vor allem für die Stromerzeugung aus nicht-fossilen Quellen wie der Kernenergie.
12. Weltweit operierende Kapitalanleger (Banken, Versicherungen, Pensionsfonds, evtl. sogar NGOs mit großem Spendenaufkommen etc.) dürften angesichts der klimapolitisch begründeten und daher leicht zu prognostizierenden Verknappung der Zertifikate auf diese „sichere Bank“ setzen und sich mit ihrer hohen Kapitalkraft an den Auktionen beteiligen. Sie würden, wenn sie zugelassen würden - und wie will man

das verhindern? -, die Zertifikate spekulativ kaufen, um sie später mit Gewinn zu verkaufen. Das führte zu einer weiteren Verknappung der bei Stromerzeugern und Industrie für deren reale Produktion notwendigen Zertifikate, mit den bekannten negativen Folgen. – Im heutigen System ist die Beteiligung von Kapitalanlegern zumindest an der Erstverteilung der Zertifikate ausgeschlossen. Kapitalanleger können daher das entscheidende Kalkül der Anlagenbetreiber - Investition oder Zertifikatekauf - nicht stören.

13. Die Finanz- und Marktmacht großer EVU und Kapitalanlagegesellschaften würde bei einer Auktion auf kleinere und mittelständische Unternehmen aus den Industriebereichen Papier, Glas, Zement, Chemie usw. treffen, die sich zur Aufrechterhaltung und Fortführung ihrer Industrieproduktion an der Auktion beteiligen müssten, aber leicht überboten werden könnten. Je nach Strategie der großen Zertifikatenachfrager könnte es passieren, dass bei einer Auktion mittelständische Unternehmen nur geringe Chancen auf eine an ihrem Bedarf, also an ihrer Produktion orientierten Zertifikats-Ausstattung haben, wie sie ihnen das heutige System des „Grandfathering“ bei der Erstaussstattung ganz sicher gewährleistet.
14. Eine CO<sub>2</sub>-Versteigerung würde das Interesse neuer Stromanbieter schmälern, sich mit dem Bau neuer Kraftwerke auf dem Strommarkt zu engagieren. Denn ihre Planungsbasis ist angesichts unkalkulierbarer Zertifikatspreise sehr unsicher. Damit würde letztlich das Ziel der Bundesregierung auf lange Sicht verfehlt, mehr Wettbewerb auf dem Strommarkt zu schaffen.
15. Eine selektive Auktionierung nur für die „öffentliche Stromerzeugung“ wäre kein Ausweg. Denn die zu erwartenden Preisauftriebstendenzen bei den Zertifikaten würden auch auf den nicht versteigerten Teil der Zertifikate durchschlagen. Außerdem bestehen Schwierigkeiten bei einer rechtssicheren Trennung zwischen öffentlicher und industrieller Stromerzeugung.  
  
Zudem differenzieren die derzeitigen Vorschläge zur Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten ohnehin nicht exakt zwischen Anlagen der öffentlichen Energieversorger und den wettbewerbsempfindlichen Industrieanlagen. Die Betreiber von Industrieanlagen können jedoch, anders als die öffentlichen und marktbeherrschenden Energieversorger, zusätzliche Zertifikatskosten im weltweiten Wettbewerb nicht über ihre Produktpreise weitergeben.
16. Eine etwaige Rückverteilung der Auktionseinnahmen an die Stromkunden erscheint unter EU-beihilferechtlichen Aspekten fraglich und kaum realistisch.
17. Eine mögliche Senkung der Stromsteuer aus dem Versteigerungserlös ist für die Industrie keine Option, da insbesondere die stromintensiven Branchen wegen der aus Wettbewerbsgründen bereits bestehenden Energiesteuererleichterungen hiervon nur in geringem Umfang profitieren würden, obwohl sie bereits sehr effizient mit Energie umgehen.
18. Einnahmen aus einer Auktion sind wie Abgaben zu bewerten und bedürfen einer gruppennützigen Verwendung (Thema Kohlepfennig). Gibt es diese?

19. Der heutige ausgewogene Energieträgermix wird gefährdet, da für CO<sub>2</sub>-intensivere Energieträger, wie z. B. die heimische Braunkohle, deutlich mehr Kosten für Emissionsrechte entstehen als bei Gas.
20. Schließlich stellt sich die Frage, ob es verfassungsrechtlich hinnehmbar ist, dass Anlagenbetreiber bei einer Versteigerung möglicherweise nicht oder nicht vollständig zum Zuge kommen. Hier könnte der durch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung gewährte Bestandsschutz der Anlage betroffen sein.
21. Sollte Deutschland im Vergleich mit anderen großen EU-Mitgliedstaaten allein die Versteigerung einführen, ergäbe sich für die deutsche Industrie eine zusätzliche Kostenbelastung und damit eine wettbewerbliche Schiefelage, die dringend vermieden werden muss.

**Fazit:**

Die Einbettung der deutschen Industrie in den internationalen Wettbewerb lässt kein einseitig nur auf Europa bezogenes CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem und erst recht keine Auktionierung zu.

Wer bei der Erstausrüstung mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten an Stelle der bisherigen unentgeltlichen Vergabe auf der Basis historischer Emissionen dennoch eine Versteigerung wählt, lässt die derzeit bereits überhöhten Strompreise unangetastet und treibt sie noch mehr in die Höhe. Er muss daher eine belastbare Antwort geben, wie er die industriell gewerbliche Basis für Wohlstand und viele Millionen Arbeitsplätze in Deutschland erhalten will.