

Positionspapier

BDI gegen Emissionshandel für NO_x und SO₂

Die deutsche Industrie spricht sich gegen ein zusätzliches Emissionshandelssystem zur Begrenzung der Luftschadstoffe NO_x und SO₂ aus. Die Europäische Kommission erwägt derzeit ein zusätzliches EU-weites Emissionshandelssystem für Stickoxide (NO_x) und Schwefeldioxid (SO₂) und flankiert dieses Vorhaben durch Studien.

Dokumenten Nr.
D 0328

Datum
4. März 2010

Seite
1 von 4

1. Reduktion von NO_x und SO₂ durch Anpassung bestehenden Rechts effektiv möglich

Ein zusätzlicher oder alternativer Emissionshandel konterkariert das eingeführte Recht, bedeutet massive Planungsunsicherheiten und führt zu Wettbewerbsverzerrungen und Zusatzkosten zu Lasten der deutschen Industrie. Ein zusätzlicher Nutzen für die Umwelt ist nicht erkennbar.

Europa besitzt mit der Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) bereits ein System zur Begrenzung von NO_x- und SO₂-Emissionen. Es gilt, dieses System konsequent anzuwenden. Ziel der IVU-Richtlinie ist es, die von Industrieanlagen ausgehenden Emissionen in die Luft, das Wasser und den Boden zu vermeiden bzw. zu verringern. Damit trägt die Richtlinie dem integrierten Ansatz im Umweltschutz Rechnung, der auch die Wechselwirkungen der Emissionsminderungsmaßnahmen berücksichtigt. Die IVU-Richtlinie hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass die örtliche Luft-, Wasser- und Bodenqualität verbessert und NO_x- und SO₂-Emissionen reduziert wurden.

Um die Reduktion u. a. von NO_x- und SO₂-Emissionen weiter zu verbessern, wird die IVU-Richtlinie derzeit neu gefasst. Durch die Neufassung beabsichtigt die Kommission, den Einsatz „bester verfügbarer Techniken“ (BVT) zu stärken, das heißt, die Verpflichtung für die Betreiber industrieller Anlagen die kostenwirksamsten Techniken anzuwenden, um ein hohes Umweltschutzniveau zu erreichen. Bisher wurde in einigen Mitgliedstaaten die Flexibilität der Richtlinie missbraucht, indem von den BVT ohne Begründung abgewichen wurde. Dies soll die Neufassung unterbinden. Die Auswirkungen dieser Novelle sollten eingehend geprüft werden, bevor weitere Gesetzgebungsmaßnahmen überhaupt angedacht werden.

Entscheidend ist zudem, dass die Defizite bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie in anderen EU-Mitgliedstaaten behoben werden. Die deutsche Industrie hat alle Luftreinhaltevorgaben erfüllt und im europäischen Kontext enorme Emissionsminderungen bei Schadstoffen wie NO_x und SO₂

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1608
F: 030 2028-2608

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
A.Giersch@bdi.eu

erbracht. Hingegen besteht in anderen Mitgliedstaaten trotz Anerkennung des bestehenden Rechts teils erheblicher Handlungsbedarf. Die Behebung der in vielen Mitgliedstaaten defizitären Umsetzungssituation der IVU-Richtlinie hätte einen sehr positiven Einfluss auf die weitere Entwicklung der Luftqualität in Europa.

Hinzu kommt, dass das im Juni 2009 in Kraft getretene Energie- und Klimapakete der Europäischen Union zu einem deutlich geringeren fossilen Energieverbrauch führen soll bzw. wird, was wegen der sogenannten Kuppelmissionen gleichzeitig auch zu geringeren NO_x - und SO_2 -Emissionen führen sollte. Das Klimapakete soll sicherstellen, dass die EU ihre Klimaziele bis 2020 erreicht. Ziel ist es, bis zum Jahr 2020 den Ausstoß von Treibhausgasen der Union um 20 Prozent zu reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energiequellen auf 20 Prozent am Endenergieverbrauch zu steigern und die Energieeffizienz um 20 Prozent zu erhöhen. Bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehen Kuppelmissionen, d. h. dass zahlreiche Anlagen, die CO_2 ausstoßen, regelmäßig zugleich Stoffe wie z. B. NO_x , SO_2 , Staub oder flüchtige organische Verbindungen emittieren. Die Reduktion der CO_2 -Emissionen sollte daher in der Regel auch zu Reduktionen der NO_x - und SO_2 -Emissionen führen.

2. Emissionshandel als Instrument zur Reduktion von NO_x und SO_2 ungeeignet

Ein EU-weiter Emissionshandel ist wegen der überwiegend lokalen und regionalen Wirkung von NO_x und SO_2 ein ungeeignetes und zu komplexes Instrument zur Reduktion der Emissionen. Dies ist ein entscheidender Unterschied zum Emissionshandel mit Treibhausgasen, bei denen es sich um überregional bzw. global wirkende Schadstoffe handelt.

Auch kleinere Handelszonen können diesen Konflikt nicht lösen und sind daher abzulehnen. Kleinere Handelszonen führen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Zonen sowie zu internationalen Wettbewerbsverzerrungen. Es entstehen Probleme für die Liquidität der Zertifikate und die Preisbildung ist erschwert. Denkbare opt in- und/oder opt out-Klauseln für Mitgliedstaaten und/oder Betreiber würden ein Funktionieren des Marktes zusätzlich erschweren.

3. Emissionshandel ist kostenintensiv für Behörden und Betreiber

Es sind hohe Kosten für einen EU-weiten Emissionshandel zur Minderung von NO_x - und SO_2 -Emissionen zu erwarten. Die Erfahrungen aus dem CO_2 -Emissionshandelssystem zeigen, dass die Messungen und das Monitoring nicht nur für die Betreiber, sondern auch für die Behörden sehr kostenintensiv und schwer quantifizierbar sind.

CO_2 wird üblicherweise nicht gemessen, sondern berechnet, NO_x -Emissionen können nicht genau berechnet werden, was aber für ein Handelssystem zwingend wäre. NO_x -Emissionen können gemessen werden. Allerdings würde das Handelssystem dazu führen, dass für eine Vielzahl

Emissionsquellen auch kontinuierlich NO_x gemessen werden müsste, was heute nur bei sehr großen Massenströmen der Fall ist. Folglich müssten sehr viele neue Messgeräte angeschafft, regelmäßig kalibriert und gewartet werden. Dies ist sehr aufwendig. Die direkten und indirekten Kosten für die Industrie sind daher nicht außer Acht zu lassen. Vor allem bei kleineren Anlagen werden die Transaktionskosten immens sein. Entscheidend ist dabei, dass die genannten Belastungen im Verhältnis zu den bestehenden Regelungen (BVT-Ansatz, Emissionsgrenzwertsystem) keine Vorteile für die Umwelt bringen.

4. Emissionshandel führt zu Rechtsunsicherheit

Ein zusätzlicher oder alternativer Emissionshandel für NO_x- und SO₂-Emissionen würde zu Rechtsunsicherheit führen. Das derzeit in Deutschland geltende Ordnungsrecht mit Grenzwerten würde die Möglichkeit des Zukaufs von Emissionszertifikaten erheblich begrenzen bzw. unmöglich machen. Eine hinreichende Größe des Marktvolumens bei parallelen Vorgaben für NO_x und SO₂ wäre daher zweifelhaft.

5. Konflikte mit bestehenden Regelungen

Die Überlegungen der Kommission zur Einführung eines Emissionshandels für NO_x und SO₂ stehen im Widerspruch zu den aktuellen Bemühungen der Kommission, den in der IVU-Richtlinie geregelten BVT-Ansatz zu stärken und einen integrativen Umweltschutz zu verfolgen. Gleichzeitig wird der sogenannte Sevilla-Prozess entwertet, das heißt, der im Rahmen der IVU-Richtlinie organisierte Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, der betroffenen Industrie und den Umweltverbänden über die besten verfügbaren Techniken, die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen und die Entwicklungen auf diesem Gebiet. Zeitgleiche Maßnahmen an verschiedenen EU-Rechtsakten ohne ausreichende Abstimmung sind nicht zielführend.

Unklar ist auch das Verhältnis eines Emissionshandelssystems zu den Immissionswerten für NO_x und SO₂, die dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen. Der Emissionshandel kann sich nur in Grenzen bewegen, die Überschreitungen von Immissionswerten ausschließen (arg. ex. Art. 10 der IVU-Richtlinie). Dieser Umstand führt zu Wettbewerbsverzerrungen, denn Handelsteilnehmer in Überschreitungsgebieten werden schlechter gestellt als Teilnehmer in weniger belasteten Gebieten.

Ein Emissionshandel kann sich nur in den Grenzen der Emissionshöchstmengen bewegen, die die NEC-Richtlinie vorgibt. Im Hinblick auf die NEC-Richtlinie ist unklar, ob sich die Berechnungen zur Ermittlungen der Zertifikatsmengen an den Berechnungen im Zusammenhang mit der NEC-Richtlinie orientieren oder neue Berechnungen angestellt werden, die zusätzlichen Aufwand bedeuten würden.

Weiterhin besteht die Gefahr von Regelungskonflikten mit dem CO₂-Emissionshandelssystem. Aufgrund der Tatsache, dass bei der Verbren-

nung von fossilen Energieträgern sowohl CO₂ als auch NO_x, SO₂ und andere Kuppelmissionen entstehen, müsste das reibungslose Zusammenspiel verschiedener Emissionshandelssysteme gewährleistet werden. Dabei ist die bei NO_x und SO₂ - aber nicht bei CO₂ - auftretende hot spot-Problematik besonders zu beachten.

6. Gefahr der einseitigen Belastung der Industrie

Ein EU-weiter Emissionshandel für die stationären industriellen Quellen berücksichtigt die anderen Sektoren nicht. Zur effektiven Reduktion von NO_x und SO₂ müssen alle Sektoren gleichermaßen beitragen. Durch Anwendung der IVU-Richtlinie leistet die Industrie ihren Beitrag zur Minderung der Emissionen. Sollte dies in einer Region nicht ausreichend sein, müssen gegebenenfalls andere Sektoren ihren Beitrag zur Reduktion übernehmen, wobei die bestehende und geplante nationale und internationale Gesetzgebung in diesen Sektoren berücksichtigt werden muss. Eine sektorübergreifende Reduktion sieht die NEC-Richtlinie vor. Das Handelssystem ist jedoch nur auf stationäre industrielle Quellen ausgelegt und erfasst damit andere Sektoren, die maßgeblich gerade zu NO_x-Emissionen beitragen, nicht.

7. Wettbewerbsnachteil für die deutsche Industrie

Die Einführung eines Emissionshandelssystems würde dazu führen, dass vor allem auch die deutsche Industrie für die Emissionsminderungen in anderen Mitgliedstaaten und die Vollzugsdefizite des geltenden Rechts aufzukommen hätte. Eine fehlende Harmonisierung der Startbedingungen in Europa benachteiligt alle, die bisher den BVT-Ansatz der IVU-Richtlinie angewendet und flächendeckend durchgesetzt haben, was in Deutschland der Fall ist. Es ist zu befürchten, dass die erheblichen Vorleistungen der deutschen Industrie („early actions“) bei der Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen insoweit „bestraft“ werden, als die Zuteilungsmengen im Vergleich zu den europäischen Wettbewerbern entsprechend niedriger angesetzt werden.

Ein weiterer Wettbewerbsnachteil für die deutsche Industrie ist zu erwarten, sollte zusätzlich zum bestehenden deutschen Emissionsgrenzwertsystem noch ein Emissionshandelssystem installiert werden (On Top-Lösung), in anderen Mitgliedstaaten aber das Grenzwertsystem durch ein Emissionshandelssystem abgelöst werden. Von einer Ablösung des Emissionsgrenzwertsystems im Falle eines Wahlrechts ist in Deutschland angesichts des traditionell stark ausgeprägten Emissionsgrenzwertsystems für Industrieanlagen mit Bestimmungen in der TA Luft nicht auszugehen.

Dieses Ergebnis deckt sich nicht mit den ausdrücklichen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009 (Seite 33), wonach dafür Sorge getragen werden soll, dass in Deutschland produzierende Unternehmen faire Bedingungen im europäischen und auch globalen Wettbewerb vorfinden („level playing field“).