



## **Stellungnahme der Industriegewerkschaft Metall**

### **zum Entwurf für den Nationalen Allokationsplan für den Handel mit Treibhausgasemissionen 2008-2012 (NAP II) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 13.04.2006**

---

#### **Klimaschutz ist eine ökologische und wirtschaftliche Herausforderung**

Die IG Metall unterstützt die Bemühungen zum weltweiten Klimaschutz. Wissenschaftliche Erkenntnisse und die Häufung extremer Wetterereignisse lassen immer deutlicher werden, dass der Klimaschutz eine der wichtigsten Aufgaben der heutigen Generation darstellt. Die IG Metall unterstützt deshalb das Kyoto-Protokoll mit den dort festgeschriebenen Instrumenten – die in diesem Zusammenhang getätigten Zusagen durch die EU (Absenkung der Treibhausgas-Emissionen um 8% von 1990 bis 2008/12) müssen umgesetzt werden. Deutschland hat sich im Rahmen der europäischen Lastenverteilung zu einer Absenkung der Treibhausgas-Emissionen um 21% verpflichtet.

Der Klimaschutz ist mehr als ein umweltpolitisches Thema. Durch starke Veränderungen des Weltklimas drohen auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht unabsehbare Auswirkungen. Gerade die entwickelten Industrienationen mit ihrem hohen Pro-Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen sind deshalb gefordert: Sie müssen alternative und innovative Technologien entwickeln, z.B. in Form von hocheffizienten Kraftwerken, die sowohl zur Senkung der Treibhausgas-Emissionen in den Industriestaaten beitragen wie auch den schnell wachsenden Volkswirtschaften in Asien eine umweltschonende Entwicklung ermöglichen. Die Entwicklung solcher Technologien kann durch eine entschlossene Klimaschutz-Politik profitieren. Klimaschutz ist deshalb nicht nur ein umweltpolitisches Gebot, sondern auch eine wirtschafts- und industriepolitische Chance: Umweltschonende Technologien erfordern Investitionen und werden die Verkaufsschlager auf den Märkten der Zukunft sein.

Wichtigstes Instrument zum Klimaschutz ist in der EU seit Anfang 2005 der Emissionshandel. Ihm unterliegen in Deutschland bisher über 1.800 Anlagen, die zusammen rund 60% der nationalen Emissionen des wichtigsten Treibhausgases Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) verursachen. Einbezogen sind wichtige Kernbranchen der deutschen Wirtschaft mit insgesamt knapp 400.000 Beschäftigten: viele Grundstoffindustrien sowie die Energiewirtschaft. Die große Bedeutung dieser Industriebereiche für Wirtschaft und Beschäftigung macht es erforderlich, die notwendigen Klimaschutzziele so umzusetzen, dass dadurch nicht Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der deutschen Industrie gefährdet werden. Nur die gleichrangige Berücksich-

tigung ökologischer, sozialer und ökonomischer Belange ermöglicht eine nachhaltige, dauerhaft tragfähige Entwicklung.

Die in der IG Metall organisierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in mehrfacher Hinsicht durch den Emissionshandel betroffen. Mit rund 91.000 Beschäftigten ist die Stahlindustrie die wichtigste Industriebranche, die unmittelbar in den Emissionshandel einbezogen ist. Indirekte Wirkungen des Emissionshandels durch erhöhte Strompreise erfassen darüber hinaus alle Branchen und schlagen insbesondere in stromintensiven Fertigungsprozessen wie der Aluminiumproduktion, den Eisen- und Stahlgießereien oder der Stahlveredelung zu Buche. Die Betriebe der Metall- und Elektroindustrie stellen schließlich aber auch die Produkte her, die dazu dienen können, durch Steigerungen in der Energieeffizienz oder die Nutzung regenerativer Energien CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern: Dazu gehören Kraftwerke, Windkraftanlagen oder effiziente Leitsysteme für die Vernetzung von kleinen und mittelgroßen Stromerzeugungsanlagen zu virtuellen Großkraftwerken, mit denen sich die Vorteile einer verbrauchsnahen Kraft-Wärme-Kopplung mit einer zentralen Optimierung der Netzauslastung verbinden lassen. Investitionen in CO<sub>2</sub>-mindernde Anlagen bieten hier neue Marktchancen.

## **Grundsätzliche Regelungen im NAP II**

Der Entwurf für den NAP II mit seinen Veränderungen gegenüber den aktuell gültigen Regelungen enthält in mehrfacher Hinsicht deutliche Verbesserungen. Dies gilt auch im Hinblick auf einen der kritischsten Punkte im Zusammenhang mit dem bisherigen Emissionshandel. Bezogen auf das eigentliche Ziel, die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, besteht das grundsätzliche Problem, dass in dem Teilsektor mit den weitaus größten technischen Minderungspotenzialen, der Energieumwandlung, keine Anreize für Investitionen in neue, effizientere Kraftwerke wirksam werden konnten, solange die Stromerzeuger die Kosten für Emissionsrechte als Opportunitätskosten auf ihre Kunden abwälzen, gleichzeitig aber aufgrund einer ausreichenden Ausstattung mit kostenlosen Zertifikaten real gar keine zusätzlichen Kosten haben. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass im NAP-II-Entwurf die Lenkungswirkung des Emissionshandels verbessert wird und für die Energiewirtschaft ein deutlich höheres Minderungsziel als für die Industrie vorgesehen ist.

In wirtschaftlicher Hinsicht waren die Auswirkungen des Emissionshandels bisher vor allem durch die Steigerung der Strompreise problematisch: Die im NAP-II-Entwurf angesprochenen Umverteilungseffekte haben vor allem in Finanztransfers bestanden, indem der Emissionshandel bei den Stromerzeugern zu zusätzlichen Gewinnen und bei den industriellen und sonstigen Stromverbrauchern zu zusätzlichen Kosten geführt hat. Für die Zukunft sind solche negativen Auswirkungen des Emissionshandels zu unterbinden, weil die Industrie dann ggfs. „doppelt zahlt“: erstens für den Zukauf von Emissionsrechten und zweitens für höhere Strompreise. Hierzu wird es vor allem wichtig sein, den Wettbewerb auf den Energiemärkten zu stärken.

Zieht man die bisher verfügbaren Daten über die IST-Emissionen im Jahr 2005 heran, so lässt sich feststellen, dass bisher sowohl in der Stahlindustrie als auch allgemein nur wenige Betriebe zur Abdeckung ihrer Produktion weitere Emissionsrechte hinzukaufen mussten.

Dennoch muss der zwischenzeitlich sehr hohe Preis für Emissionsrechte, bis zu 30,- € je Tonne CO<sub>2</sub>, als sehr problematisch angesehen werden: Erstens aufgrund der Durchwirkung auf den Strompreis und zweitens im Hinblick auf die Tatsache, dass derart hohe Preise für Emissionsrechte nicht aus dem sachlichen Zusammenhang der Emissionsminderung erklärbar sind. Das durchgehend sehr hohe Preisniveau im Zeitraum Mai 2005 bis April 2006 sowie der Einbruch des Preises um 70% und ein abermaliger Anstieg um 80% innerhalb von nur 15 Handelstagen Ende April / Anfang Mai 2006 zeigen, dass die Grenzvermeidungskosten für CO<sub>2</sub>-Emissionen bisher offenkundig nur eine untergeordnete Rolle bei der Preisbildung spielen.

Überhöhte Zertifikatspreise stellen für Unternehmen mit Zukaufbedarf ebenso ein erhebliches Problem dar wie die starke Volatilität als solche, weil sie keine verlässliche Planung zulässt. Für die Erzeugung von Eisen- und Stahl bedeutet dies ggfs., dass sich die Kosten für die Herstellung von einer Tonne Warmband innerhalb weniger Tage um eine Größenordnung von 10% verändern können<sup>1</sup>. Auch die Wirtschaftlichkeit von emissionsmindernden Investitionen lässt sich bei einer derart starken Schwankung der Preise für Emissionsrechte nicht annähernd zuverlässig bestimmen.

Drittens sind die hohen Preise für Emissionsrechte auch vor dem Hintergrund von zukünftigem Wachstum ein großes Problem: Die im Jahr 2005 ausreichende Ausstattung ist zumindest in der Eisen- und Stahlerzeugung auch eine Folge der verhaltenen Konjunktur. Sowohl für die Jahre 2006/2007 wie auch für die mittelfristige Zukunft ist allerdings mit einem deutlichen Anstieg der Eisen- und Stahlproduktion in Deutschland zu rechnen (vgl. Abb. 1 im Anhang). Erweiterungen der Hochofenkapazitäten an zwei Standorten belegen aktuell die Wachstumsaussichten der Unternehmen. Mit einer Zuteilung kostenloser Emissionsrechte auf der Basis historischer Emissionen lässt sich die Abdeckung eines solchen Wachstums nur schwer vereinbaren.

Unter anderem aus diesem Grund ist es deshalb erforderlich, zumindest für eine mögliche Weiterführung des Emissionshandels ab dem Jahr 2013 auf eine grundsätzliche Zuteilung auf der Basis von produktspezifischen Emissionen (Benchmarks) umzustellen. Gleichzeitig lässt sich auf diesem Wege auch eine höhere Kohärenz der Zuteilungsregeln in den verschiedenen beteiligten Staaten herstellen. Demgegenüber sieht der NAP-II-Entwurf für die Jahre 2008-2012 weiterhin eine Zuteilung auf der Basis historischer Emissionen vor – dabei muss das Wegfallen der gegenwärtig gültigen Wahloption für Bestandsanlagen auf eine Zuteilung auf der Basis eines Benchmarks (§ 7 Abs. 12 ZuG) als Rückschritt bewertet werden (s.u.). Die IG Metall fordert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auf, für die Zukunft in Abstimmung mit den anderen am Emissionshandel beteiligten Staaten eine einheitliche Lösung auf der Basis von Benchmarks zu entwickeln.

Die mangelnde Kohärenz zwischen den Zuteilungsregeln in den einzelnen EU-Staaten stellt ein grundsätzliches Problem dar, dass auch am Beispiel der Eisen- und Stahlerzeugung sehr

---

<sup>1</sup> Bei angenommenen Produktionskosten von 300.-€ und produktionsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen von 1,5 t je Tonne Warmband verändern sich die Grenzkosten für solche Produktionsmengen, die nicht mit kostenlosen Emissionsrechten ausgestattet wurden, um rund 10%, wenn die Preise für Emissionsrechte sich um 20.-€ verändern.

deutlich zutage tritt: Lediglich in Deutschland wurde der Stahlindustrie eine gegenüber der Basisperiode verringerte Menge an kostenlosen Emissionsrechten zugeteilt (vgl. Abbildung 2 im Anhang). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung in der ersten Handelsperiode muss sich die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Festsetzung der Zuteilungsregeln für die zweite Handelsperiode 2008-2012 auf europäischer Ebene entschieden und erfolgreich dafür einsetzen, dass es durch den Emissionshandel nicht zu Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Regelungen kommt.

Als ein grundsätzliches, strukturelles Problem des Emissionshandelssystems soll hier außerdem noch auf die Einbeziehung von zahlreichen Anlagen mit sehr geringen Emissionen hingewiesen werden. Im Jahr 2005 haben die 1.300 Anlagen mit weniger als 50.000 t CO<sub>2</sub>-Emissionen (das sind rund 72% aller Anlagen) nur 3,9% des CO<sub>2</sub>-Austoßes im Emissionshandelssektor verursacht. Demgegenüber entfallen auf die lediglich 90 Anlagen mit einer Emissionsmenge von mehr als 1 Mio. t CO<sub>2</sub> drei Viertel der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen (vgl. Abbildung 3 im Anhang). Aus diesem Grund muss das Ziel darin bestehen, die beabsichtigte Lenkungswirkung auf die Anlagen relevanter Größenordnung zu konzentrieren und Anlagen mit sehr geringen Emissionen vom Emissionshandel grundsätzlich zu befreien. Als erster Schritt in diese Richtung werden die beabsichtigte Zuteilung von Emissionsrechten mit einem Erfüllungsfaktor von 100% sowie eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für Kleinemittenten ausdrücklich unterstützt.

## **Spezielle Regelungen im NAP II mit besonderer Bedeutung für die Erzeugung und Verarbeitung von Eisen und Stahl**

Der Erzeugung von Eisen und Stahl kommt im Zuge des Emissionshandels eine besondere Bedeutung zu: Mit rund 91.000 Beschäftigten und einem jährlichen Umsatz von rund 27,7 Mrd. Euro (Angaben für 2005) handelt es sich um die größte Industriebranche, die mit ihren Anlagen vom Emissionshandel erfasst wird. Auch im Hinblick auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen ist die Erzeugung von Eisen und Stahl die wichtigste industrielle Tätigkeit (rund 45 Mio. t CO<sub>2</sub> in 2005 inkl. Prozessgasverwertung durch Energieumwandlung).

Bei der Eisen- und Stahlerzeugung können sich die konkreten Regelungen eines Handelssystems für CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte in besonderer Weise auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken. Einerseits hat die Industrie keine Möglichkeiten, im internationalen Wettbewerb erhöhte Kosten durch den Kauf von zusätzlichen Emissionsrechten oder von verteuertem Strom an die Kunden weiterzugeben – dieser Umstand wird auch im Entwurf für den NAP II ausdrücklich anerkannt. Andererseits sind die Möglichkeiten zur CO<sub>2</sub>-Minderung in der Stahlerzeugung auf der Hochofen-Oxygenkonverter-Route in Deutschland heute weitestgehend ausgeschöpft. Dies bestätigt z.B. der Endbericht der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung“ des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 14/9400 vom 07.07.2002, S. 188): Demnach war die Effizienz der Roheisenerzeugung in Deutschland bereits 1998 so hoch, dass die technischen Potenziale zur Einsparung von Energie bei nur noch 5% lagen, die wirtschaftlich nutzbaren Potenziale sogar nur bei 1-2%.

### ***Anlagen mit prozessbedingten Emissionen sachgerecht ausstatten***

Die geringen Potenziale zur CO<sub>2</sub>-Minderung in der Roheisenerzeugung liegen v.a. darin begründet, dass Kohlenstoff für den Prozess der Stoffumwandlung von Eisenerz (Fe<sub>2</sub>O<sub>3</sub>) zu flüssigem Roheisen (Fe) benötigt wird. Inklusive Wärmeverlusten sowie gelöstem Kohlenstoff und fühlbarer Energie im heißen Eisen beim Austritt aus dem Hochofen ergibt sich ein minimaler Kohlenstoffbedarf von 414,1 kg je Tonne Roheisen (vgl. Scholz 2003). Der eingesetzte Kohlenstoff wird letztlich im Zuge des gesamten Produktionsverbundes von Kokerei, Hochofen, Stahlwerk und Energieversorgung zu CO<sub>2</sub> umgesetzt. So entstehen mindestens 1,51 t CO<sub>2</sub> je Tonne Roheisen. Gemäß Anhang III der EU-Richtlinie über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten müssen „die Mengen der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, [...] mit dem Potenzial – auch dem technischen Potenzial – der unter dieses System fallenden Tätigkeiten zur Emissionsverringerung in Einklang stehen“. Für die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die sich aus dem prozessbedingten Einsatz von 356,5 kg Kohlenstoff je Tonne Roheisen ergeben, werden in der Handelsperiode 2005-2007 deshalb Emissionsrechte ohne Minderungsziel zugeteilt. Damit ist festgelegt, dass mehr als 85% der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Produktionsprozess im Hochofen und Oxygenstahlkonverter prozessbedingt sind.

Auch in der Zukunft müssen prozessbedingte Emissionen grundsätzlich von Minderungszielen ausgenommen werden. Im Entwurf für den NAP II wird aus diesem Grund für die Summe der energie- und prozessbedingten Emissionen ein pauschaler Erfüllungsfaktor von 98,75% für Industrieanlagen angesetzt, um das Antragsverfahren zu erleichtern. Dieser Wert erscheint im Ergebnis sachgerecht, sofern der angesetzte Erfüllungsfaktor tatsächlich bei 98,75% fixiert bleibt und die Berücksichtigung einzelner Härtefälle möglich bleibt (s.u.). Weder durch die noch ausstehende Erhebung verifizierter Daten über die Emissionsmengen der Jahre 2003/2004 noch durch die Zuteilung von Emissionsrechten für Anlagen zur Energieumwandlung dürfen sich Änderungen an dem Erfüllungsfaktor 98,75% für Industrieanlagen ergeben. Dies gilt auch für den Fall, dass mit einem Erfüllungsfaktor von 85% für Energieumwandlungsanlagen das Minderungsziel für den Emissionshandelssektor nicht mehr eingehalten werden kann und/oder ein zweiter Erfüllungsfaktor eingeführt wird.

In jedem Fall sollte im Kap. 6.5.2 (Prozessbedingte Emissionen) durch die Angaben der konkreten Zahlen aufgeführt werden, in welchem Umfang spezifische prozessbedingte Emissionen für die verschiedenen industriellen Verfahren anzusetzen sind.

### ***Untypische Entwicklung sowie Wachstum einzelner Betriebe berücksichtigen***

Für einzelne Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung ist davon auszugehen, dass über die im Entwurf für den NAP II zugrunde gelegten Zuteilungsregeln keine angemessene Ausstattung mit kostenlosen Emissionsrechten möglich ist. Dies betrifft vor allem solche Werke, in denen die bestehenden Produktionskapazitäten in der Basisperiode nicht ausgelastet waren und die nun einen Anstieg der Produktionsmenge planen. Während für solche Anlagen in der Handelsperiode 2005-2007 eine Beantragung gemäß § 7 Abs. 12 ZuG eine Option darstellte, um entsprechendes Wachstum ohne zusätzliche Kostenbelastung zu realisieren, bietet der Entwurf für den NAP II durch die ausschließliche Heranziehung der historischen Emissionen als Bemessungsbasis für die Zuteilung hierfür keine Möglichkeit mehr. Auf diese Weise wür-

de eine klare Benachteiligung entsprechender Bestandsanlagen gegenüber Neuanlagen etabliert.

In der Stahlindustrie planen verschiedene Werke ein entsprechendes Wachstum im Rahmen der bestehenden Produktionskapazitäten – hier bilden sich konkret die positiven Wachstumsaussichten für die Eisen- und Stahlproduktion in Deutschland ab, die im Trend der Entwicklung in den vergangenen Jahren liegen. Ein solches Wachstum darf durch den Emissionshandel aber auch mit Blick auf einzelne Standorte nicht erschwert werden, zumal Wachstum vor dem Hintergrund der Produktivitätssteigerungen in der Branche zur Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen unverzichtbar ist.

Grundsätzlich wäre es deshalb zu begrüßen, wenn die Option einer Zuteilung auf der Basis eines produktspezifischen Emissionswertes (Benchmark) und einer angemeldeten Produktionsmenge in Verbindung mit sog. Ex-post Korrekturen – also eine nachträgliche Anpassung des Zuteilungsbescheides an die reale Produktionsmenge – auch in Handelsperiode 2008-2012 weiter vorgesehen würde. Der IG Metall ist bewusst, dass die EU-Kommission Ex-post Korrekturen ablehnt und hierzu gegenwärtig noch ein Beschluss des Europäischen Gerichts aussteht. Dennoch sollte die Bundesregierung nach einer Möglichkeit suchen, diese Regelung weiterhin vorzusehen, da sie die einzige Möglichkeit bietet, die Betreiber von Bestandsanlagen hinsichtlich ihrer Wachstumsmöglichkeiten mit den Betreibern von Neuanlagen gleichzustellen und/oder untypischen Entwicklungen einzelner Betriebe in der Basisperiode durch einen alternativen Weg zur Bemessung der Emissionsrechte gerecht zu werden.

Die im NAP-II-Entwurf angeführten Nachteile der Optionsregel in Form von Unberechenbarkeit – insbesondere die nachträgliche Anpassung der Zuteilungsbescheide mittels eines zweiten Erfüllungsfaktors – sind dagegen vermeidbar. Schließlich verändert sich durch die Optionsregel unter Einschluss einer Ex-post Korrektur nicht das Emissionsbudget, sondern lediglich die Zahl der vorab zuzuteilenden Emissionsrechte. Das reale Emissionsbudget des Emissionshandelssektors kann dagegen auf Basis der historischen Emissionen mit ausreichender Genauigkeit prognostiziert werden, um einen zweiten Erfüllungsfaktor zu vermeiden, zumal eine Prognose anhand der Entwicklung von nur 250 Anlagen bereits 90% der gesamten Emissionsmenge erfassen würde. Leichte Abweichungen der realen Emissionen von der Planung können schließlich auch durch den Kauf von Emissionsrechten im Nicht-EU-Ausland ausgeglichen werden.

Sollten Ex-post Korrekturen aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung des EuGH zukünftig tatsächlich nicht möglich sein, kann ein Streichjahr dazu beitragen, zumindest negative Effekte aufgrund einzelner untypisch verlaufener Jahre in der Basisperiode für einzelne Anlagen auszugleichen. Entsprechende Regelungen werden auch in anderen EU-Staaten angewendet.

### ***Sachgerechte Einbeziehung von Feuerungsprozessen in integrierten Stahlwerken***

In seinem Entwurf für den NAP II kündigt das BMU an, den Anwendungsbereich des Emissionshandels um zusätzliche Feuerungsanlagen zu erweitern, nachdem die EU-Kommission in einer NAP-Guidance vom 22.12.2005 eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hat. Hier heißt es: "In order to remove inconsistencies in the second trading period, all Member

States should therefore in any case include also combustion processes involving crackers, carbon black, flaring, furnaces and integrated steelworks (FN: Including rolling mills, reheaters, annealing furnaces and pickling), typically carried out in larger installations causing considerable emissions.” Der Entwurf für den NAP II konkretisiert nicht, wie die Einbeziehung der angesprochenen Feuerungsprozesse genau geregelt werden soll. Soweit bekannt, soll eine europaweit einheitliche Lösung entwickelt werden.

Die in der NAP-Guidance angesprochenen Feuerungsanlagen in Walzwerken sowie in dortigen Wärmeöfen, in Wärmebehandlungsöfen und Beizen sind vom Emissionshandel bisher ausdrücklich ausgenommen. Dies gilt erstens gemäß der Festlegung der relevanten Tätigkeiten im Anhang 1 der EU-Emissionshandelsrichtlinie: Hier wurden von den Arbeitsprozessen in der Metallerzeugung und -verarbeitung gemäß der EU-IVU-Richtlinie die Röst- und Sinteranlagen für Metallerz sowie Anlagen für die Herstellung von Roheisen oder Stahl (Primär- oder Sekundärschmelzbetrieb) einschließlich Stranggießen aufgenommen, nicht aber Prozesse der Weiterverarbeitung. Zweitens hat die Deutsche Emissionshandelsstelle in einer Information am 16.09.2004 klargestellt, dass Wärm- und Wärmebehandlungsöfen in der Eisen- und Stahlverarbeitung nicht emissionshandelspflichtig sind.

Wenn diese Rechts- und Sachlage jetzt geändert werden soll, um den Vorschlägen der EU-Kommission zu entsprechen, muss vermieden werden, dass

- a) weitere Anlagen mit geringen Emissionsmengen in den Emissionshandel aufgenommen werden, so dass den betroffenen Unternehmen und dem Staat weiterer Verwaltungsaufwand ohne Aussicht auf Klimaschutzpolitische Erfolge entsteht,
- b) innerhalb der Metallverarbeitung zwischen Anlagen in Deutschland und im Ausland sowie zwischen verschiedenen Anlagen innerhalb Deutschlands Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die die Rentabilität einzelner Standorte negativ beeinflussen können.

Mit Blick auf die Walzwerke lässt sich dieses am besten erreichen, wenn sich die Regelung eng an der Einbeziehung von Feuerungsprozessen innerhalb *integrierter Hüttenwerke* orientiert. Eine Konzentration auf solche Anlagen macht auch deshalb Sinn, weil hier energetische Verbünde existieren, indem z.B. Prozessgase aus den Hochöfen, Kokereien und Stahlkonvertern in den Feuerungsanlagen in Walzwerken eingesetzt werden. Damit sind insbesondere große Warmwalzwerke mit einer Produktionsleistung von mehr als 1.000.000 t pro Jahr (bzw. 125 t pro Stunde bei 8.000 Vollnutzungsstunden) angesprochen: Von den rund 10 Warmwalzwerken in dieser Größenordnung sind fast alle in integrierten Hüttenwerken angesiedelt und emittieren durch ihre Wärmeöfen CO<sub>2</sub> deutlich über der vom BMU richtigerweise vorgesehenen de-Minimis-Grenze von 25.000 t pro Jahr. Kleinere Anlagen mit einer Produktionsleistung von z.B. 30 t pro Stunde weisen Emissionsmengen unterhalb von 25.000 t CO<sub>2</sub> pro Jahr auf und sollten deshalb im Einklang mit den entsprechend formulierten Zielen im Entwurf zum NAP II nicht in den Emissionshandel einbezogen werden.

Grundsätzlich ist sicherzustellen, dass Walzwerke im Falle einer entsprechenden Erweiterung des Anwendungsbereiches als Anlagen zur Weiterverarbeitung von Stahl kostenlose Emissionsrechte auf der Basis des Erfüllungsfaktors 98,75% für Industrieanlagen zugeteilt bekommen.

## ***Sachgerechte Zuteilung für Neuanlagen***

Für Neuanlagen sieht der Entwurf für den NAP II eine Zuteilung auf der Basis der Produktionskapazität, eines produktspezifischen Emissionswertes und eines Standardauslastungsfaktors vor. Der Auslastungsfaktor wird dabei in Vollbenutzungsstunden pro Jahr festgelegt. Der NAP-II-Entwurf nennt hierbei für Kokereien, Sinteranlagen sowie Anlagen zur Erzeugung von Eisen- und Stahl 8.000 Jahresstunden, was einem Auslastungsgrad von rund 91% entspricht.

Dieser Wert erscheint insbesondere für Kokereien und Hochöfen zu niedrig angesetzt. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass Neuanlagen in aller Regel bis zur maximalen Kapazität, tendenziell zu 100%, ausgelastet werden. Dies gilt umso mehr, als:

- a) neue Kokerei-Kapazitäten die Möglichkeit eröffnen, den Einkauf von importiertem Koks zu verringern, der in den vergangenen Jahren durch hohen Bezugspreise und Lieferunsicherheiten geprägt war,
- b) Hochöfen, Stahlkonverter und Kokereiofen aus technischen Gründen sinnvollerweise soweit als möglich ausgelastet werden, weshalb bei schwacher Nachfrage insbesondere Stahl ggfs. auch „auf Halde“ produziert wird.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine pauschal angesetzte Auslastung von Neuanlagen in Höhe von 8.000 Jahresstunden zu niedrig und birgt die Gefahr, Investitionen in neue Anlagen unattraktiv zu machen. Konkret wären auch bereits geplante bzw. angelaufene Großinvestitionen in der deutschen Eisen- und Stahlindustrie negativ betroffen. Dies wäre klimaschutzpolitisch kontraproduktiv.

Es muss auch berücksichtigt werden, dass die Anlagenkapazität, die z.B. in einer Betriebsgenehmigung aufgeführt ist, keine Größe darstellt, die nach einheitlichen und eindeutig festgelegten Kriterien bemessen wird. Angegebene Anlagenkapazitäten werden teilweise auf Vollbenutzungsstunden bezogen, teilweise aber auch für ein Jahr angegeben, wobei dann ggfs. bereits ein Abschlag für geringere Auslastungsphasen im Zusammenhang mit Wartungsarbeiten, Reparaturen o.ä. vorgenommen wurde. Aus solchen Angaben darf dann also keine Vollbenutzungsstunden-Kapazitäten abgeleitet werden, die dann wiederum mit einer gegenüber den Jahresgesamtsstunden verringerten Stundenzahl kombiniert wird.

Außerdem erfüllen Anlagen gleicher Art ggfs. unterschiedliche betriebliche Zwecke, mit denen dann auch wiederum typischerweise unterschiedliche Auslastungsgrade verbunden sein können. Vor diesem Hintergrund wäre zu überlegen, ob der Katalog der Anlagen stärker ausdifferenziert wird. Auch in diesem Zusammenhang wäre jedoch eine sachgerechte Zuteilung am ehesten auf der Basis einer angemeldeten Produktionsmenge in Kombination mit einer Ex-post Korrektur möglich.

## ***Anreize zur Effizienzsteigerung in der Prozessgasverstromung setzen***

Der Entwurf für den NAP II stellt zu Recht fest, dass die größten Potenziale zur Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Stromerzeugung liegen. Für diesen Teilsektor wurde dementsprechend ein niedrigerer Erfüllungsfaktor angesetzt. Auch im Zusammenhang mit der Ei-

sen- und Stahlindustrie wird durch die Verwertung der Prozessgase Strom erzeugt. Sofern die betreffenden Anlagen ausschließlich oder nahezu ausschließlich Prozessgase einsetzen, können sie ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht senken, weil diese durch die Menge der zu verwertenden Prozessgase bestimmt werden – die Steigerung der Effizienz setzt damit keine kostenlos zugeteilten Emissionsrechte frei, die vom Anlagenbetreiber verkauft werden können und die eine Modernisierung der Anlage attraktiver machen. Für diese Kraftwerke schafft der Emissionshandel – anders als bei Kraftwerken, die mit primären fossilen Brennstoffen befeuert werden – deshalb keine Anreize zur Steigerung der Effizienz.

Deshalb sollte eine spezielle Regelung für Stromerzeugung mittels Verwertung von Prozessgasen geschaffen werden, nach der bei einer Steigerung der Effizienz in der Prozessgasverstromung zusätzliche kostenlose Emissionsrechte zugeteilt werden, sofern durch die damit erreichte Steigerung der Stromproduktion an anderer Stelle im Kraftwerkspark fossile Brennstoffe und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart werden. Eine entsprechende Reserve hierzu wäre im Budget für Neuanlagen vorzusehen.

## **Weiterer Arbeitsprozess: Europaweite Abstimmung entschlossen sicherstellen**

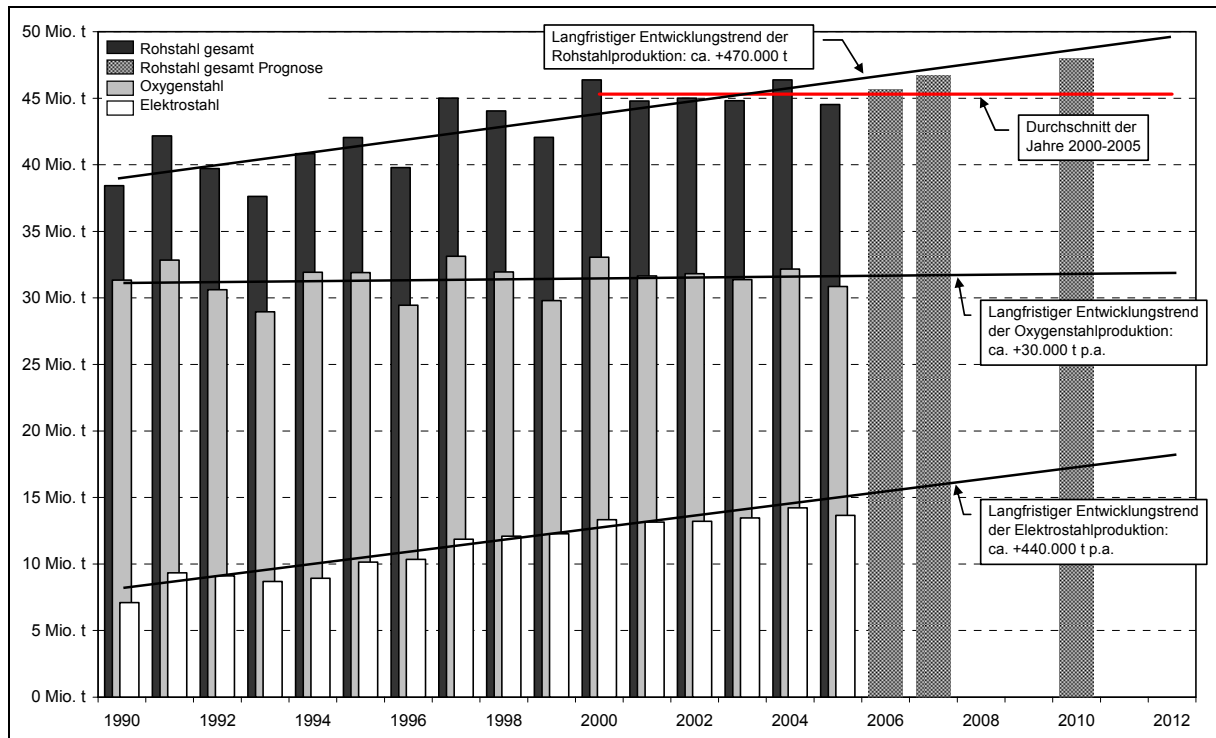
Im Zusammenhang mit der Aufstellung des NAP II bleiben mit Blick auf die Handelsperiode 2008-2012 noch viele Fragen offen, die teilweise auch im Zusammenhang mit Änderungen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, des Zuteilungsgesetzes 2012 und der Zuteilungsverordnung 2012 geklärt und entschieden werden müssen. Dies gilt u.a. für die wichtige Frage einer Ausdehnung des Anwendungsbereiches z.B. auf Feuerungsprozesse in integrierten Hüttenwerken. Die IG Metall geht davon aus, dass auch in diesen Zusammenhängen jeweils eine Abwägung unter Einbeziehung der Beteiligten in der Branche stattfindet.

Besonders wichtig ist darüber hinaus auch die europaweite Abstimmung der wichtigsten Regelungen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Bundesregierung kündigt im Entwurf für den NAP II entsprechende Initiativen an, die dementsprechend umgesetzt werden müssen. Bereits heute treten deutliche Ungleichbehandlungen z.B. in der Eisen- und Stahlindustrie zwischen verschiedenen EU-Staaten zutage, die in der zweiten Handelsperiode abgebaut werden müssen.

Bei den weiteren Perspektiven für einen weltweiten Klimaschutz ab 2013 müssen sich Bundesregierung und EU-Kommission dafür einsetzen, auch andere große Staaten, wie insbesondere die USA, China oder Japan, in ein gemeinsames System zum Klimaschutz einzubinden. Andernfalls drohen bei weiter voranschreitender wirtschaftlicher Integration deutliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem europäischen Emissionshandelsgebiet und der übrigen Welt. Hierzu könnte es auch bereits während der Handelsperiode 2008-2012 kommen, so dass ggfs. auf europäischer Ebene zu entscheiden ist, in welcher Weise eine adäquate Umsetzung des Emissionshandels an den EU-Außengrenzen erfolgen kann.

# Anhang

**Abbildung 1: Entwicklung der Rohstahlproduktion in Deutschland**



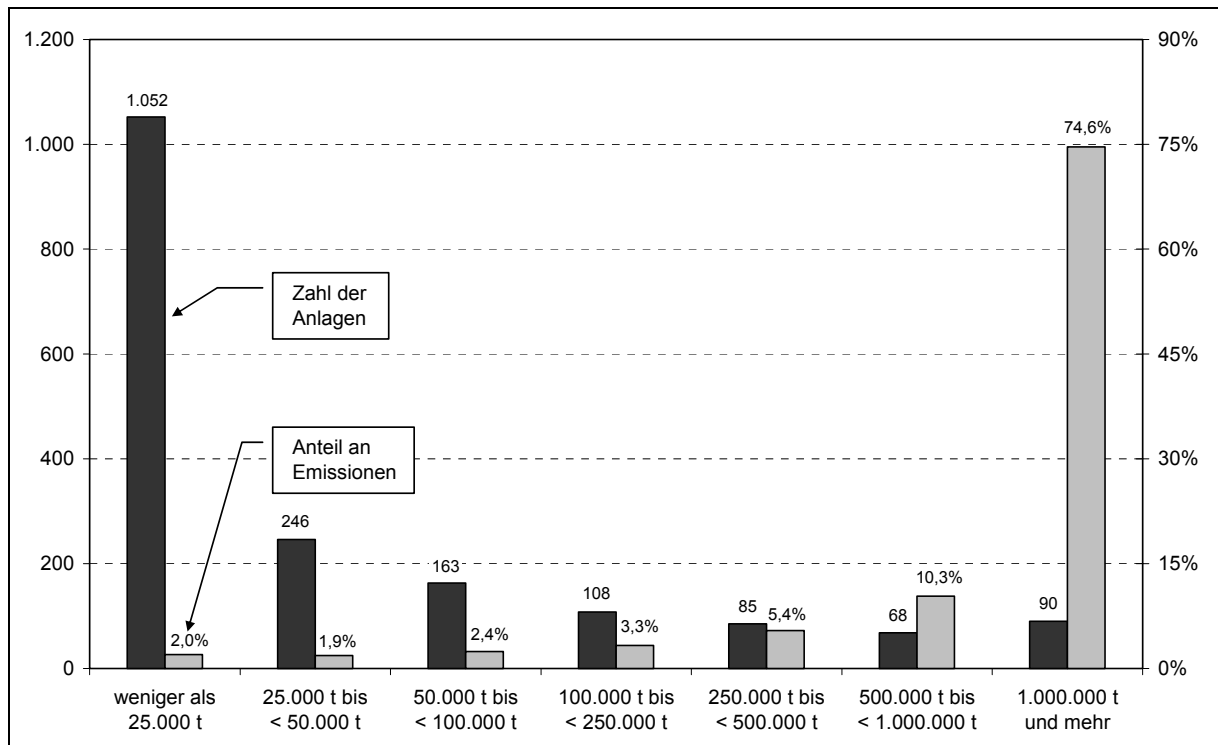
Quellen: Statistisches Bundesamt, International Iron and Steel Institute, WV Stahl, DB Research, SUSTAIN CONSULT

**Abbildung 2: Zuteilung von Emissionsrechten für die Stahlindustrie in den EU-Staaten**

Staat	Allokationsbasis		Zuteilung für 2005 - 2007	
	Basisperiode	CO2-Emissionen pro Jahr [Mio. t]	CO2-Emissionen im Schnitt p.a. [Mio. t]	Veränderung ggü. Basisperiode
Belgien	2000-2002* / 2003**	15,04	15,25	1,4 %
Deutschland	2000-2002	46,56	46,21	-0,8 %
Finnland	1998-2002	5,80	7,02	21,0 %
Frankreich	1998-2001	28,30	28,95	2,3 %
Großbritannien	1998-2002	18,33	21,20	15,7 %
Italien	2000-2002	27,60	29,30	6,2 %
Niederlande	2001-2002	10,50	10,53	0,3 %
Österreich	1998-2001	8,95	11,31	26,4 %
Polen	1999-2002	13,67	18,97	38,8 %
Schweden	1998-2002	7,40	7,68	3,8 %
Spanien	2000	10,90	11,40	4,6 %
Tschechien	1999-2001	12,38	16,77	35,5 %

Quellen: Heins 2006, SUSTAIN CONSULT / Italien: Jahresdurchschnittlich Allokation / Belgien: \* Wallonien, \*\* Flandern

**Abbildung 3: Deutsche Anlagen im Emissionshandel nach IST-Emissionen 2005**



Quelle: EU-Kommission, SUSTAIN CONSULT