

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Peter Paziorek, Marie-Luise Dött, Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/1282 –**

Nationale Umsetzung des Emissionshandels

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Union hat sich nach dem Kyoto-Protokoll dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bezogen auf das Basisjahr 1990 um 8 % bis 2012 zu senken. Deutschland allein hat sich dazu verpflichtet, eine Reduzierung von 21 % zwischen 1990 und 2012 vorzunehmen. Die Reduktionsverpflichtung bezieht sich dabei auf alle 6 Kyoto-Treibhausgase. Damit trägt Deutschland $\frac{3}{4}$ der gesamten EU-Last. Darüber hinaus hat sich Deutschland das nationale Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen bis 2005 um 25 % bezogen auf das Basisjahr 1990 zu senken. Obgleich Deutschland, aber auch Länder wie Großbritannien und Luxemburg, bei der Reduzierung von CO₂-Emissionen in den 90er Jahren erhebliche Erfolge erzielt haben, ist Europa insgesamt noch weit davon entfernt, die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zu erfüllen. Auch das ambitionierte deutsche Ziel, bis 2005 25 % CO₂-Emissionen zu reduzieren, erscheint nicht mehr erreichbar.

Vor diesem Hintergrund ist ein Umsteuern in der Klimaschutzpolitik dringend geboten. Neben sektoralen Anstrengungen auf den Gebieten des Verkehrs und des Gebäudebestandes, wird es darauf ankommen, in Zukunft flexible Instrumente des Kyoto-Protokolls wirksam einzusetzen. Der Ministerrat der Europäischen Union hat am 9. Dezember 2002 dem Richtlinien-Entwurf über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissions-Berechtigung in der Gemeinschaft einstimmig zugestimmt. Obgleich die Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens am Richtlinienentwurf noch nicht abgeschlossen ist, ist die Bundesrepublik Deutschland gehalten, zur Umsetzung der Richtlinie bis spätestens 31. März 2004 bei der Europäischen Kommission einen nationalen Allokationsplan vorzulegen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat zwei Forschungsprojekte eingerichtet, von denen sich das eine mit dem Allokationsplan und das andere mit rechtlichen institutionalen Fragen befasst.

Die Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht wird für die deutsche Wirtschaft erhebliche Auswirkungen haben. Zu prüfen sind insbesondere die wettbewerbspolitischen Auswirkungen auf den Standort Deutschland. Sicher-

gestellt werden muss auch, dass die Richtlinienumsetzung nicht zu Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Wirtschaft führt. Aufgabe des Gesetzgebers wird es sein, bei den unter den Emissionshandel fallenden Branchen durch eine bedachte und angepasste Vorgabenumsetzung eine Schwächung des Standortes zu vermeiden. Noch sind aber zahlreiche Fragen offen oder bedürfen einer raschen Beantwortung.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Schutz vor weltweiten Klimaveränderungen ist eine der größten Herausforderungen der nationalen und internationalen Umweltpolitik. Durch den zu hohen Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O), Schwefelhexafluorid (SF₆) und Treibhausgasgruppen wie HFKW und FKW wird der Wärmehaushalt der Erde aus dem Gleichgewicht gebracht. Wenn dieser anthropogene Treibhauseffekt nicht gebremst wird, droht eine starke globale Erwärmung mit verheerenden Folgen. Schon heute ist Klimawandel eine der Hauptursachen der Zunahme von Naturkatastrophen. Klimaschutz ist deshalb eine der wesentlichsten Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung.

Auf dem Weltgipfel in Rio de Janeiro 1992 wurde in der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) als Ziel vereinbart, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem ungefährlichen Niveau zu stabilisieren. Ein weiterer Meilenstein wurde 1997 mit dem Protokoll von Kyoto gesetzt, in dem rechtsverbindliche Zusagen der Industriestaaten formuliert wurden. Danach sollen die Industriestaaten ihre Treibhausgasemissionen gemäß Artikel 3 des Protokolls in der Verpflichtungsperiode 2008 bis 2012 um mindestens 5 % unter das Niveau von 1990 bzw. 1995 senken. Deutschland hat sich im Rahmen der Lastenteilung der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1998 zu einer Verminderung um 21 % verpflichtet. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dieses Ziel mit der einstimmigen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls völkerrechtlich verbindlich gemacht. Die Bundesregierung bemüht sich intensiv, dieses anspruchsvolle Klimaschutzziel durch wirksame und zugleich wirtschaftsverträgliche Maßnahmen zu erreichen.

Durch den Emissionshandel soll bewirkt werden, dass die Treibhausgasemissionen dort vermindert werden, wo dies am kostengünstigsten ist. Das Prinzip des Emissionshandels ist in der Theorie simpel: Wer Emissionen relativ kostengünstig vermeiden kann und dies über seine Verpflichtungen hinaus tut, kann Zertifikate auf dem Markt zum Verkauf anbieten. Diese wiederum können von Emittenten mit höheren Vermeidungskosten nachgefragt werden, die auf diesem Wege eigene kostenträchtige Vermeidungsaktivitäten unterlassen können. Dadurch lassen sich die absoluten Minderungsziele des Kyoto-Protokolls ökologisch wirksam und ökonomisch effizient erreichen.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben am 13. Oktober 2003 die Richtlinie für ein System des Emissionshandels in Europa erlassen, die seit 25. Oktober 2003 in Kraft ist¹⁾. Die Richtlinie gilt für energieintensive Anlagen, die den in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten aus Energiewirtschaft und Industrie zuzuordnen sind. Von den in Anhang II der Richtlinie aufgeführten sechs Treibhausgasen bzw. Treibhausgasgruppen des Kyoto-Protokolls wird gemäß Anhang I zunächst nur Kohlendioxid (CO₂) erfasst. Folglich beschränkt sich der Emissionshandel in der ersten Handelsperiode 2005 bis 2007 auf CO₂-Emissionen. Für folgende Perioden können der Europäische Rat und das Europäische Parlament eine Erweiterung des Han-

1) Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union vom 25. Oktober 2003 (ABl. EG Nr. L 275 S. 32).

delssysteme auf die übrigen Treibhausgase (THG) und auf weitere Bereiche beschließen.

Artikel 9 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 31. März 2004 nationale Zuteilungspläne (Nationale Allokationspläne) zu veröffentlichen und der EU-Kommission sowie den übrigen Mitgliedstaaten zu übermitteln. Aus dem Nationalen Allokationsplan (NAP) muss hervorgehen, wie viele Emissionszertifikate der Mitgliedstaat im Dreijahreszeitraum 2005 bis 2007 insgesamt zuzuteilen beabsichtigt und wie diese Zertifikate auf die Anlagen verteilt werden sollen. Nach Artikel 10 der Richtlinie teilen die Mitgliedstaaten für diesen Zeitraum mindestens 95 % der Zertifikate kostenlos zu; die Bundesregierung wird die Zertifikate zu 100 % kostenlos zuteilen. Der Nationale Allokationsplan muss die allgemeinen Kriterien gemäß Artikel 9 der Richtlinie (Kasten 1) sowie die im Anhang III der Richtlinie genannten Kriterien (Kasten 2) erfüllen. Zur Anwendung der Kriterien des Anhangs III hat die EU-Kommission am 10. November 2003 eine Anleitung vorgelegt.

Die Entscheidung über die Zuteilung der Zertifikate an die Anlagenbetreiber erfolgt gemäß Artikel 11 der Richtlinie mindestens drei Monate vor Beginn des jeweiligen Zeitraums, für den Zeitraum 2005 bis 2007 also bis zum 30. September 2004. Dieser Entscheidung ist ein Antragsverfahren vorgeschaltet, das auf der Grundlage des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes (TEHG) basiert. Die Zertifikate werden in Jahrestrenchen bis zum 28. Februar des jeweiligen Jahres ausgegeben. Danach sind die Zertifikate innerhalb der EU frei handelbar. Damit wird eine europaweite Optimierung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen unter Kostengesichtspunkten ermöglicht.

Kasten 1 Anforderungen an den Nationalen Allokationsplan gemäß Artikel 9 der Richtlinie

Die Mitgliedstaaten stellen für jeden ... genannten Zeitraum einen nationalen Plan auf, aus dem hervorgeht,

- wie viele Zertifikate sie insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und
- wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken.

Dieser Plan ist auf objektive und transparente Kriterien zu stützen, einschließlich der in Anhang III genannten Kriterien, wobei die Bemerkungen der Öffentlichkeit angemessen zu berücksichtigen sind ...

Kasten 2 Kriterien für den Nationalen Allokationsplan gemäß Anhang III der Richtlinie

1. Die Gesamtmenge der Zertifikate, die im jeweiligen Zeitraum zugeteilt werden sollen, muss mit der in der Entscheidung 2002/358/EG und im Kyoto-Protokoll enthaltenen Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Begrenzung seiner Emissionen in Einklang stehen unter Berücksichtigung des Anteils der Gesamtemissionen, dem diese Zertifikate im Vergleich zu Emissionen aus Quellen entsprechen, die nicht unter diese Richtlinie fallen, sowie der nationalen energiepolitischen Maßnahmen; ferner sollte sie dem nationalen Klimaschutzprogramm entsprechen. Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate darf nicht höher sein als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien dieses Anhangs. Bis 2008 muss die Menge so groß sein, dass sie mit einem Weg zur Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben jedes Mitgliedstaates gemäß der Entscheidung 2002/358/EG und dem Kyoto-Protokoll vereinbar ist.

2. Die Gesamtmenge der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, muss vereinbar sein mit Bewertungen der tatsächlichen und der erwarteten Fortschritte bei der Erbringung des Beitrags der Mitgliedstaaten zu den Verpflichtungen der Gemeinschaft gemäß der Entscheidung 93/389/EWG.
3. Die Mengen der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, müssen mit dem Potenzial – auch dem technischen Potenzial – der unter dieses System fallenden Tätigkeiten zur Emissionsverringerung in Einklang stehen. Die Mitgliedstaaten können bei ihrer Aufteilung von Zertifikaten die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen je Erzeugnis in den einzelnen Tätigkeitsbereichen und die in diesen Tätigkeitsbereichen erreichbaren Fortschritte zugrunde legen.
4. Der Plan muss mit den übrigen rechtlichen und politischen Instrumenten der Gemeinschaft in Einklang stehen. Ein als Ergebnis von neuen rechtlichen Anforderungen unvermeidbarer Emissionsanstieg sollte berücksichtigt werden.
5. Gemäß den Anforderungen des Vertrags, insbesondere der Artikel 87 und 88, darf der Plan Unternehmen oder Sektoren nicht in einer Weise unterschiedlich behandeln, dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten ungerechtfertigt bevorzugt werden.
6. Der Plan muss Angaben darüber enthalten, wie neue Marktteilnehmer sich am Gemeinschaftssystem in dem betreffenden Mitgliedstaat beteiligen können.
7. Der Plan kann Vorleistungen berücksichtigen, und er muss Angaben darüber enthalten, wie Vorleistungen Rechnung getragen wird. Aus Referenzdokumenten zu den besten verfügbaren Technologien resultierende Benchmarks dürfen von den Mitgliedstaaten bei der Aufstellung ihrer nationalen Zuteilungspläne verwendet werden, und diese Benchmarks können ein Element der Ermöglichung frühzeitiger Maßnahmen enthalten.
8. Der Plan muss Angaben darüber enthalten, wie saubere Technologien – einschließlich energieeffizienter Technologien – berücksichtigt werden.
9. Der Plan muss Vorschriften für die Möglichkeit von Bemerkungen der Öffentlichkeit sowie Angaben darüber enthalten, wie diese Bemerkungen angemessen berücksichtigt werden, bevor eine Entscheidung über die Zuteilung der Zertifikate getroffen wird.
10. Der Plan muss eine Liste der unter diese Richtlinie fallenden Anlagen unter Angabe der Anzahl Zertifikate enthalten, die den einzelnen Anlagen zugeteilt werden sollen.
11. Der Plan kann Angaben darüber enthalten, wie dem Wettbewerb aus Ländern bzw. Anlagen außerhalb der Europäischen Union Rechnung getragen wird.

Der Nationale Allokationsplan besteht aus

- einem Makroplan für die Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets und die Festlegung der Gesamtzahl der zuzuteilenden Zertifikate und
- einem Mikroplan, der die Zuteilung der Zertifikate an die Betreiber einzelner Anlagen regelt; darüber hinaus wird im Mikroplan die für den Reservefonds notwendige Menge an Emissionsberechtigungen bestimmt.

Der Makroplan muss gemäß Anhang III der EU-Emissionshandelsrichtlinie mit dem nationalen Klimaschutzziel und dem Klimaschutzprogramm und den nationalen energiepolitischen Maßnahmen in Einklang stehen. Das insgesamt ver-

fügbare Budget an Treibhausgasemissionen für Deutschland in der Kyoto-Periode 2008 bis 2012 ergibt sich aus den Vorgaben des Kyoto-Protokolls und der EU-Lastenverteilung (Burden Sharing). Danach müssen die THG-Emissionen in der Periode 2008 bis 2012 um 21 % gegenüber 1990 bzw. 1995 vermindert werden. Der Makroplan konkretisiert diese Vorgabe.

Das nationale THG-Emissionsbudget bezieht sich auf alle Gase des Kyoto-Protokolls, während sich der Emissionshandel prinzipiell auf CO₂ beschränkt. Für folgende Perioden können der Europäische Rat und das Europäische Parlament eine Erweiterung des Handelssystems auf die übrigen Treibhausgase beschließen. Ferner sieht eine „Opt-in“-Regel der EU-Emissionshandelsrichtlinie ab 2008 die Möglichkeit zur Einbeziehung weiterer Treibhausgase vor. Im Makroplan ist deshalb die voraussichtliche Entwicklung der anderen Gase unter Berücksichtigung beschlossener und beabsichtigter Maßnahmen separat zu berücksichtigen. Die Festlegung der Minderungsziele für die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie basiert auf den Selbstverpflichtungen der deutschen Wirtschaft. In der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft zur weltweiten Klimavorsorge vom 9. November 2000 sowie in der – diese ergänzenden – Vereinbarung zur Minderung der CO₂-Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung sind von Seiten der Wirtschaft, nachdem sie bereits in den neunziger Jahren ganz erhebliche Beiträge zur Minderung der Treibhausgasemissionen in Deutschland erbracht hat, weitere wesentliche Beiträge zum Klimaschutz konkretisiert und zugesagt worden. Die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen erfassen den weitaus überwiegenden Teil der Sektoren Energiewirtschaft und Industrie, nicht aber (von wenigen Ausnahmen abgesehen) Emittenten aus den Bereichen private Haushalte, Verkehr und Gewerbe. Im Makroplan wird unter anderem festgelegt, welche Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen zugeteilt bzw. dem Reservefonds zugeordnet wird.

Im Mikroplan wird festgelegt, nach welchen Methoden, Regeln und Kriterien die Allokation vorgenommen wird und welche Zertifikatmenge sich hieraus gemäß der verwendeten Datenbasis für die einzelnen Anlagen ergibt. Grundlegende Ansätze für eine kostenlose Allokation sind Grandfathering (Zuteilung anhand der historischen Emissionen einer Anlage im Basiszeitraum) und Benchmarking (Zuteilung anhand der durchschnittlichen spezifischen Emissionen einer Produktkategorie). Als Datenbasis für die Anwendung dieser Allokationsmethoden auf die einzelnen Anlagen dient in Deutschland gemäß dem Beschluss der Bundesregierung vom 28. Mai 2003 der Zeitraum 2000 bis 2002.

Der Mikroplan beruht auf den Ist-Emissionen der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen im Basiszeitraum 2000 bis 2002.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort vom 19. Januar 2004 auf die Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 15/2201) der Fraktion der CDU/CSU „EU-Emissionshandel“ (Bundestagsdrucksache 15/2459).

1. Wie gedenkt die Bundesregierung, die im Rahmen der Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zur CO₂-Reduktion erbrachten Vorleistungen im nationalen Allokationsplan zu berücksichtigen?
2. Wie definiert die Bundesregierung „early actions“?
3. Welche Maßnahmen bzw. welche Minderungspotentiale bezieht die Bundesregierung in den Ansatz „early actions“ ein?
4. Wie sollen frühzeitige Vermeidungsanstrengungen von Anlagebetreibern berücksichtigt werden (Bonusberechtigungen, freie Wahl des Basisjahres etc.)?

5. Welche Anforderungen werden an den Nachweis von Vorleistungen erhoben?
6. Wie wird die Bundesregierung Emissionsminderungen, die in der Vergangenheit dadurch erzielt wurden, dass eine Anlage durch eine geringere emittierende Anlage ersetzt wurde, als „early actions“ berücksichtigen?

Die Fragen 1 bis 6 beschäftigen sich mit der Berücksichtigung frühzeitigen Handelns („early action“) im Rahmen des Nationalen Allokationsplans und werden deshalb gemeinsam beantwortet.

Emissionsminderungen, die im Zeitraum zwischen 1990 und 2002 erzielt wurden, können gemäß Emissionshandelsrichtlinie bei einer Zuteilung auf Basis des Grandfatheringansatzes grundsätzlich als so genannte Vorleistungen („early action“) gemäß Anhang III (7) der Richtlinie 2003/87/EG anerkannt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass diese Emissionsminderungen weder durch reine Anlagenstilllegungen noch durch Produktionsrückgänge erreicht wurden. Darüber hinaus können auch nur solche Minderungsmaßnahmen als Vorleistungen anerkannt werden, die weder wesentlich durch öffentliche Mittel gefördert noch aufgrund gesetzlicher Vorgaben ohnehin durchgeführt werden mussten. Die Behandlung solcher Vorleistungen ist Gegenstand der derzeit innerhalb der Bundesregierung sowie mit der Wirtschaft laufenden Gespräche zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Aufstellung des Nationalen Allokationsplans auch darlegen, ob und wie „early action“ berücksichtigt wird.

7. Wie sieht im Falle des Anlagenersatzes die Abgrenzung zur Anlagenneuzulassung aus?
8. Wie sollen Stilllegungen von Anlagen bzw. Anlagenteilen und Emissionsminderungen durch Brennstoffwechsel (fuel switch) behandelt werden?
9. Denkt die Bundesregierung darüber nach, die Reduktionsleistungen der ostdeutschen Wirtschaft gesondert zu berücksichtigen?
10. Wenn ja, wie soll eine solche Sonderregelung für Ostdeutschland aussehen?
11. Wie stellt sich die Bundesregierung die Berücksichtigung von Reduktionsleistungen abgewickelter oder untergegangener ostdeutscher Betriebe vor?

Die Behandlung von Ersatz- und Neuinvestitionen sowie Stilllegungen ist Gegenstand der derzeit innerhalb der Bundesregierung sowie mit der Wirtschaft laufenden Gespräche zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie. Die Bundesregierung sieht keine Rechtfertigung, die Reduktionsleistungen in Ostdeutschland rechtlich anders zu behandeln als in Westdeutschland. Im Hinblick auf die Berücksichtigung von frühzeitigem Handeln wird auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

12. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um bei der Einführung des Emissionshandels Mehrfachbelastungen der Energiewirtschaft und der Energieverbraucher durch Regulierungen wie die Ökosteuer, Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWK-Gesetz) und Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu vermeiden?

Siehe Antwort zu Frage 14.

13. Plant die Bundesregierung im Zuge der Umsetzung der Richtlinie bestehende Sonderregelungen bei der Ökosteur für solche Unternehmen, die sich um die Treibhausgasmindering verdient gemacht haben, aufrechtzuerhalten?

Nach Artikel 17 der Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom vom 27. Oktober 2003 können die Mitgliedstaaten Ermäßigungen beibehalten, wenn Regelungen über handelsfähige Zertifikate umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „EU-Emissionshandel“ – Bundestagsdrucksachen 15/2201 und 15/2459 – verwiesen.

14. Besteht die Gefahr einer Doppelprivilegierung von bereits durch das KWK-Gesetz privilegierten Anlagen durch die Umsetzung?

Bei der Ausgestaltung des Nationalen Allokationsplans wird die Bundesregierung die Regelung des KWK-Gesetzes angemessen berücksichtigen, so dass eine Doppelprivilegierung ausgeschlossen ist. Der Emissionshandel muss im Übrigen aber auch so ausgestaltet sein, dass eine Benachteiligung der Kraft-Wärme-Kopplung ausgeschlossen ist.

Ziel des Emissionshandels ist es, Klimaschutzziele kosteneffizient zu erreichen. An diesem Ziel werden mit zunehmender Implementierung des Emissionshandels zunehmend auch die übrigen klimaschutzpolitischen Instrumente zu messen sein. Der Abstimmung des insgesamt wirksamen Maßnahmenbündels im Rahmen des nationalen Klimaschutzprogramms wird daher auf der Basis der gesammelten Erfahrungen besondere Bedeutung zukommen.

15. Welche Vorkehrungen trifft die Bundesregierung, damit der Emissionshandel kein Strukturbruch im nationalen Energiemix auslöst?

Die Energiepolitik der Bundesrepublik Deutschland setzt auf einen ausgewogenen Energiemix unter Berücksichtigung heimischer Energieträger. Das Ziel der Versorgungssicherheit steht gleichrangig neben der Umweltfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, und der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Jürgen Trittin, haben am 4. Dezember 2002 im Zusammenhang mit der Verabschiedung der EU-Richtlinie gemeinsam erklärt: „Bei der später erfolgenden Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht und der Aufstellung von Allokationsplänen für die von der Richtlinie erfassten Anlagen wird die Bundesregierung dafür sorgen, dass einerseits die Klimaschutzziele sicher erreicht werden, andererseits die Emissionsrechte im Energiesektor so verteilt werden, dass der Standort Deutschland für eine effiziente Energieproduktion unter Einschluss von modernen Kohlekraftwerken gesichert und die Arbeitsplätze in den energieintensiven Industrien erhalten bleiben.“

16. Wie kann gewährleistet werden, dass die Anwendung von clean-coal-Technologien in Deutschland und international gefördert wird?

Die Förderung von Clean-Coal- und anderen Technologien in Deutschland und international ist nicht die Aufgabe eines EU-weiten Emissionshandels. Allerdings begünstigt der Emissionshandel emissionsmindernde Technologien.

Clean-Coal-Technologien werden noch auf längere Sicht ganz erhebliche Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen erfordern.

17. Wie sollen die durch die Kernenergie jährlich vermiedenen 150 Mio. t CO₂ (entspricht der jährlichen Emission im deutschen Verkehrssektor) aufgrund des vorgesehenen Auslaufens der Nutzung deutscher Kernkraftwerke zukünftig kompensiert werden?
18. Welches Emissions-Budget bzw. welche Emissions-Verursachergruppe soll mit den durch den Kernausstieg zusätzlich verursachten CO₂-Emissionen belastet werden?

Die Bundesregierung wird im Nationalen Allokationsplan darlegen, wie sich der CO₂-Minderungspfad bei gleichzeitiger Stilllegung von Kernkraftwerken realisieren lässt.

19. Soll der Staat Emissions-Berichtigungen zukaufen können, sofern eine Unterdeckung des nationalen Gesamtbudgets erkennbar ist?

Nein. Da auch in den nicht vom Emissionshandel erfassten Bereichen wirksame Politiken und Maßnahmen umgesetzt werden, besteht kein Anlass für Befürchtungen, dass das nationale Gesamtbudget überbeansprucht wird.

20. Welche weltweite Entwicklung der Emissionen erwartet die Bundesregierung bis zum Jahr 2012 und darüber hinaus?
21. Welche quantitative Bedeutung hat ein europäischer Emissionshandel für die globale Emissionsentwicklung?

Zur weltweiten Entwicklung der Treibhausgasemissionen bis 2012 und nach diesem Zeitpunkt liegen mittlerweile zahllose Prognosen, Szenarien und Abschätzungen von unterschiedlichen nationalen und internationalen Institutionen vor. Diese kommen in Abhängigkeit von den jeweils unterstellten Annahmen zu sehr weit voneinander abweichenden Ergebnissen. Die Bundesregierung nimmt diese Abschätzungen mit großem Interesse zur Kenntnis, macht sich aber keine dieser Vorhersagen zu Eigen.

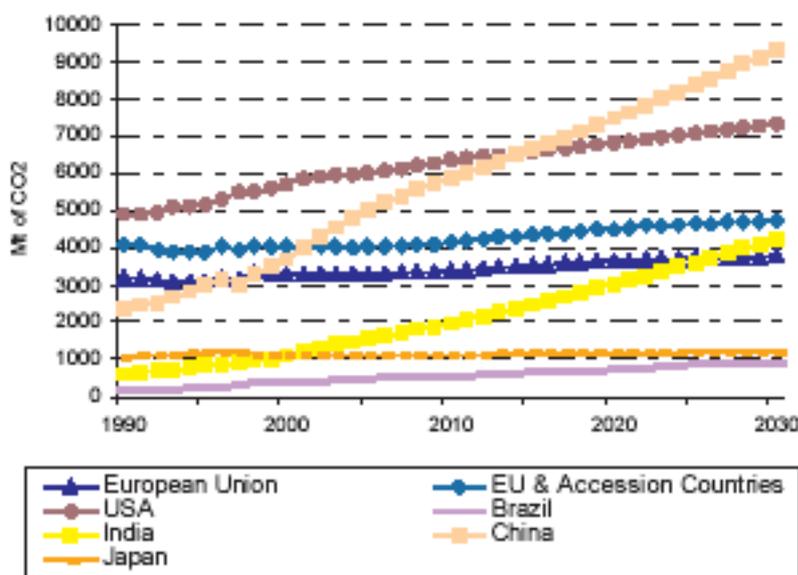
Die EU-Kommission beschreibt z. B. in ihrer Studie „World energy, technology and climate policy Outlook“ (WETO) ein Referenzszenario, in dem ein „Business and technical change as usual“-Kontext zugrunde gelegt wird. Dabei wird erwartet, dass die weltweiten Kohlendioxidemissionen im Mittel um 2,1 % pro Jahr ansteigen. Von 1990 bis 2030 würden demnach die weltweiten Kohlendioxidemissionen von ca. 21 Mrd. t auf ca. 45 Mrd. t steigen und damit mehr als doppelt so hoch sein wie 1990. Für die EU wird ein Anstieg von 18 % gegenüber 1990 prognostiziert, für die USA liegt die Erwartung bei einem Anstieg von 50 % im Jahr 2030. Stellten die Emissionen der Entwicklungsländer 1990 noch 30 % des Gesamtausstoßes dar, so werden diese Länder laut dieser WETO-Studie der 2030 für mehr als die Hälfte der Kohlendioxidemissionen verantwortlich sein.

Die International Energy Agency (IEA) hat in ihrem „World Energy Outlook 2002“ zwei CO₂-Szenarien unterschieden: Zum einen geht sie von einem Referenzszenario aus, in dem nur die bis Mitte 2002 effektiv beschlossenen staatlichen Politiken und Maßnahmen berücksichtigt sind. In einem separaten alternativen PolitikszENARIO werden die Auswirkungen einer Reihe von den OECD-

Ländern derzeit erwogener neuer energie- und umweltpolitischer Maßnahmen sowie einer rascheren Einführung neuer Energietechnologien evaluiert.

Im Referenzszenario steigen die weltweiten CO₂-Emissionen von 2000 bis 2030 um jährlich 1,8 % und erreichen im Jahr 2030 38 Mrd. t. Dieser Wert liegt um 16 Mrd. t bzw. 70 % über dem heutigen Stand. Zwei Drittel des Zuwachses werden auf die Entwicklungsländer entfallen. Rund drei Viertel der Neuemissionen werden durch Stromerzeugung und Verkehr verursacht werden. Die geographischen Quellen der Neuemissionen werden sich sehr stark von den Industriestaaten zu den Entwicklungsländern verlagern.

Energiebedingte CO₂-Emissionen im Referenzszenario



Quelle: Europäische Kommission/WETO

China allein wird ein Viertel bzw. 3,6 Mrd. t zum Anstieg der CO₂-Emissionen beisteuern, so dass die Gesamtemissionen dieses Landes 2030 6,7 Mrd. t erreichen. Gleichwohl werden die Emissionen Chinas laut der IEA-Studie auch dann noch weit unter denen der Vereinigten Staaten liegen.

Der steile Anstieg der projizierten Emissionen im Referenzszenario veranschaulicht die Herausforderung, die die meisten OECD-Länder bei der Einhaltung ihrer aus dem Kyoto-Protokoll resultierenden Verpflichtungen bewältigen müssen. Die Emissionen werden in den OECD-Ländern, die das Protokoll unterzeichnet haben, im Jahr 2010, d. h. in der Mitte der im Protokoll vorgesehenen Zielperiode 2008 bis 2012, 12,5 Mrd. t erreichen. Dieser Wert liegt um 2,8 Mrd. t bzw. 29 % über der Zielvorgabe.

Dem alternativen PolitikszENARIO zufolge würde die Umsetzung der in den OECD-Ländern bereits heute erwogenen Maßnahmen die CO₂-Emissionen im Jahr 2030 um rd. 2,15 Mrd. t bzw. 16 % gegenüber den oben beschriebenen Projektionen des Referenzszenarios verringern.

Gemäß dem alternativen PolitikszENARIO würde die größte Minderung der CO₂-Emissionen laut IEA bei der Stromerzeugung erzielt, was durch den rasch wachsenden Einsatz erneuerbarer Energieträger sowie Einsparungen beim Stromverbrauch bedingt ist.

Eine weitere Studie des International Institute for Applied System Analysis (IIASA) und des World Energy Council (WEC) beschreibt sechs unterschied-

liche Szenarien zur Emissionsentwicklung, wobei die Ergebnisse je nach durchgeführten politischen Maßnahmen höchst unterschiedlich ausfallen. Bei einer „Business as usual“-Politik mit hohem Wirtschaftswachstum und großem technologischem Fortschritt werden die weltweiten CO₂-Emissionen im Jahre 2050 ca. 40,5 Mrd. t betragen. Bei einer intensiven Nachhaltigkeitsstrategie, markiert durch steuerliche Anreize zur Reduktion CO₂-intensiver Wirtschaftsstrukturen, entsprechende Technologieprogramme und internationale Kooperationen zur Verbreitung dieser Technologien lassen sich die CO₂-Emissionen 2050 auf ca. 19,4 Mrd. t senken.

Die Spannweite der unterschiedlichen Szenarien-Ergebnisse zeigt, dass diese mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Allerdings verbindet alle Szenarien die Tatsache, dass weltweit erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine Stabilisierung des Klimas zu erreichen.

Nach ersten groben Abschätzungen der EU-Kommission werden im Jahre 2010 rund die Hälfte der EU-weiten CO₂-Emissionen (EU15) vom Emissionshandel erfasst. Geht man von der Prämisse aus, dass sich die Reduktionsnotwendigkeiten in etwa gleich auf die betroffenen Sektoren verteilen, und berücksichtigt man einen Anteil der CO₂-Emissionen an der europaweiten Treibhausgasbilanz von rund 85 %, so werden zunächst etwa 2 Mrd. t CO₂-Emissionen dem EU-weiten Emissionshandel unterliegen. Bezogen auf die weltweiten CO₂-Emissionen, die im Jahre 2001 etwa 21,6 Mrd. t betragen, entspricht dies nahezu einem Zehntel der weltweiten CO₂-Emissionen.

22. Welche absoluten Emissionsminderungen sollen in Deutschland zu den einzelnen Sektoren, die von der Emissionshandels-Richtlinie erfasst werden, erreicht werden?
23. Welche Emissionsminderung strebt die Bundesregierung in den Sektoren an, die nicht von Emissionshandels-Richtlinien erfasst werden?

Da die Arbeiten an der Aufstellung des Nationalen Allokationsplans noch nicht abgeschlossen sind, sind Angaben über das Mengengerüst derzeit nicht möglich.

24. Beabsichtigt die Bundesregierung sich für eine frühzeitige Einbeziehung anderer Kyoto-Gase außer, CO₂ (z. B. Methan), einzusetzen?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht die Bundesregierung hierzu keinen Bedarf. Sollten einzelne Anlagenbetreiber oder Branchen die Ausdehnung des Emissionshandels auch auf andere Treibhausgase wünschen, kann ab der zweiten Verpflichtungsperiode die so genannte Opt-in-Klausel der EU-Richtlinie (Artikel 24 EU-Richtlinie) genutzt werden.

25. Welche Behörde bzw. welche Institution soll das Emissionshandels-System organisieren?
26. Sollen die Zuteilung und Bewertung von Emissionshandels-Zertifikaten sowie die Umsetzung von Sanktionsmechanismen in einer Hand liegen?
27. Soll es eine Zentralbehörde geben, oder sollen Zuteilung und Vollzug vor Ort durchgeführt werden?

Für die Implementierung des Emissionshandels sieht die EU-Richtlinie „zuständige Behörden“ vor. Nach dem von der Bundesregierung am 17. Dezember

2003 vorgelegten Treibhausgasemissionshandelsgesetz – TEHG – und der ergänzenden Artikelverordnung zur Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wird die Funktion der „zuständigen Behörde“ in Deutschland das Umweltbundesamt als zentrale Stelle wahrnehmen, das die Deutsche Emissionshandelsstelle – DEHSt – einrichten wird. Vollzugsaufgaben in den Bereichen „Genehmigung“ und „Überwachung der Treibhausgasberichterstattung“ sollen nach den Entwürfen des TEHG und der Artikelverordnung darüber hinaus die Länderimmissionsschutzbehörden übernehmen.

28. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass der bürokratische Aufwand und die Kosten des Emissionshandels für die Unternehmen nicht ins Unermessliche wachsen?

Die Bundesregierung nutzt alle Möglichkeiten für eine schlanke Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie. Die von der Bundesregierung beschlossenen Umsetzungsvorschriften stellen eine schlanke Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie dar. Dies gilt etwa für die Regelungen für die Erteilung der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen durch Altanlagen. Zudem werden so weit wie möglich Verfahren auf elektronischer Basis eingesetzt. Dies gilt insbesondere für Zuteilung und Ausgabe von Emissionsberechtigungen, für die Emissionsberichterstattung und für das Verhängen von Sanktionsmaßnahmen. Der bürokratische Aufwand für die Umsetzung des Emissionshandels muss im Übrigen immer im Vergleich zur Umsetzung alternativer Maßnahmen, die zu den gleichen Ergebnissen führen, beurteilt werden.

29. Wer ist zurzeit mit der Ausarbeitung des ersten nationalen Allokationsplans beauftragt?
30. Wie ist der derzeitige Verfahrensstand?

Der Nationale Allokationsplan für die Periode 2005 bis 2007 wird derzeit vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) entworfen und demnächst innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Beratungen finden in einer Arbeitsgruppe auf Staatssekretärs- bzw. Vorstandsebene zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft sowie in der von der Bundesregierung am 18. Oktober 2000 unter Federführung des BMU eingerichteten „Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Treibhauseffekts – AGE –“ statt. In der letztgenannten Gruppe erörtern sowohl Vertreter der Bundesregierung als auch von Länderregierungen, der Wirtschafts- und Umweltverbände, von Unternehmen und Gewerkschaften die Umsetzung der europäischen Emissionshandels-Richtlinie in die deutsche Klimaschutzpolitik.

Wissenschaftlich werden die Arbeiten des BMU und die o. a. Beratungen begleitet durch ein vom BMU in Auftrag gegebenes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Dieses Projekt wird von einer Arbeitsgemeinschaft, die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, dem Öko-Institut, Berlin, und dem Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe, gebildet wird, durchgeführt.

Die Arbeiten am ersten Allokationsplan sind mittlerweile so weit fortgeschritten, dass die Einleitung der Ressortabstimmung demnächst erfolgen kann.

31. Wird es ein eigenständiges Emissionshandels-Gesetz mit nachgeordneten Verordnungen geben?
32. Plant die Bundesregierung die Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie im Rahmen einer Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), oder ist ein Gesetz außerhalb des BImSchG geplant?
33. Wenn ja, wie sollen dann die Schnittstellen zur Genehmigung nach dem BImSchG geregelt werden?

Die Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland erfolgt durch das von der Bundesregierung am 17. Dezember 2003 beschlossene eigenständige Treibhausgasemissionshandelsgesetz – TEHG – und die ergänzende Artikelverordnung zur Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (Erlass einer neuen Verordnung über die Emission von Treibhausgasen – 34. BImSchV – sowie eine Novelle der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV). Dabei verweist das TEHG hinsichtlich der Genehmigung und Ermittlung von Emissionen auf die Vorschriften des BImSchG und die auf seiner Grundlage erlassene 34. BImSchV sowie die 9. BImSchV und trifft inhaltliche Bestimmungen insbesondere über Berechtigungen und Zuteilung, Ausgabe und Abgabe von Emissionszertifikaten, über den Handel mit Emissionszertifikaten und über Sanktionen, während die 34. BImSchV die Einzelheiten der Genehmigung, Ermittlung, Berichterstattung und Verifizierung von Emissionen regelt.

34. Welche rechtliche Gestalt wird der nationale Allokationsplan haben?

Wesentliche Teile des Nationalen Allokationsplans werden als Gesetz verabschiedet (Gesetz über den Nationalen Allokationsplan – NAP-G).

35. Wird er rechtlich anfechtbar sein, und wenn ja, wie will die Bundesregierung eine fristgerechte Rechtskraft bis zur Vorlage an die Europäische Kommission sicherstellen?

Auch für das NAP-G gelten die allgemeinen Rechtsgrundsätze und Verfahren.

36. Sind etwa erforderliche Änderungen im BImSchG bei Einführung des Emissionshandels schon in die Wege geleitet, bzw. werden sie schon vor Beginn des Emissionshandels im Jahr 2005 in Kraft treten?

Ja. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 31 bis 33 verwiesen.

37. Wie muss der Allokationsmechanismus aussehen, damit die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft nicht geschwächt, bzw. möglichst gestärkt wird?
38. Wie kann der Allokationsplan zur Schaffung investitionsfördernder Bedingungen beitragen, damit Klimavorsorge, Wirtschaftsleistung und die Sicherung von Arbeitsplätzen in Einklang gebracht werden können?

Die Bundesregierung hat bereits im Jahr 2002 erklärt, dass sie in beiden Handelsperioden die Emissionsberechtigungen kostenlos zuteilen wird. Ferner hat die Bundesregierung unterstrichen, dass sie von der deutschen Wirtschaft nicht mehr als die Umsetzung der von der Wirtschaft freiwillig gemachten Zusage erwartet. In diesem Zusammenhang wird auf die Antwort der Bundesregierung

vom 19. Januar 2004 auf die Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 15/2201) der Fraktion der CDU/CSU „EU-Emissionshandel“ (Bundestagsdrucksache 15/2459) verwiesen.

39. Wird für die kostenlose Anfangszuteilung das Basisjahr 1990 herangezogen?
40. Wenn ja, wie wird die dann erfolgende Über-Allokation der Emissionsrechte allmählich reduziert, um die erforderliche Gesamtreduzierung zu erreichen?

Als Basisperiode wird der Zeitraum 2000 bis 2002 herangezogen. Die Verwendung eines mehrjährigen Zeitraums ist sinnvoll, um branchenbedingte, wartungs- oder revisionsbedingte oder durch andere Sonderfaktoren ausgelöste anlagenspezifische Emissionsschwankungen zu dämpfen. Dies stimmt im Übrigen weitgehend mit der Vorgehensweise anderer EU-Mitgliedstaaten überein.

Im Übrigen wird auf die einleitenden Ausführungen zum Nationalen Allokationsplan bzw. zur Aufstellung von Makro- und Mikroplan in der Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

41. Nach welchen Kriterien erfolgt die Zuteilung der Emissionsberechtigungen zwischen den im Anhang 1 der EU-Richtlinie aufgeführten Tätigkeitsbereichen?

Wie bereits ausgeführt bilden im Falle des Grandfathering die historischen Emissionen der Basisperiode 2000 bis 2002 die Grundlage für die Zuteilung. Sonderfaktoren können dabei berücksichtigt werden. Auf die ermittelte Emissionsmenge wird der Erfüllungsfaktor angewandt, der die Einhaltung des vom Makroplan vorgegebenen Gesamtbudgets sicherstellt.

42. Wie viele Anlagen werden bundesweit der Richtlinie unterworfen?

Nach den Meldungen der Länder und unter Zugrundelegen der Anlagenabgrenzung nach der 4. BImSchV unterliegen ca. 2 600 Anlagen der EU-Emissionshandelsrichtlinie (Stand Ende Dezember 2003).

43. Auf welcher Basis soll die Anlagen bezogene Zuteilung erfolgen?
44. Wie können verschiedene Jahreslaufzeiten und Auslastungsgrade berücksichtigt werden?

Da die Arbeiten an der Aufstellung des Nationalen Allokationsplans noch nicht abgeschlossen sind, sind nähere Angaben derzeit nicht möglich. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antworten zu den Fragen 1 bis 6, 39, 40 und 41 verwiesen.

45. Wie wird mit Kuppel-Emission und Prozess-Emission der Anlagen umgegangen?

Maßgeblich für die Zuteilung der Emissionsberechtigungen ist die anlagenbezogene Betrachtung. Die Einzelheiten der Zuteilung von Emissionszertifikaten wird die Bundesregierung im Nationalen Allokationsplan darlegen.

46. Bevorzugt die Bundesregierung das grandfathering, Options- oder Hybridverfahren?
47. Soll grandfathering immer oder nur in der ersten Phase angewandt werden?
48. Wenn das Hybridverfahren zum Einsatz kommt, welches Verhältnis von Versteigerung/grandfathering ist dann sinnvoll?

Prinzipiell hält die Bundesregierung eine kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen in der ersten und zweiten Zuteilungsperiode auf der Basis von Benchmarks für das zu bevorzugende Verfahren. Die Versteigerung von Emissionszertifikaten ist nicht beabsichtigt und wäre zudem nach dem Wortlaut der Richtlinie bis 2012 auch nur in einem sehr begrenzten Umfang möglich. Benchmarking als alternative Allokationsmethode zum Grandfathering stellt jedoch hohe Anforderungen an die Datenbasis und erfordert umfangreiche Vorarbeiten für die Bildung von Produktkategorien sowie die Ermittlung geeigneter Benchmarks. Aus verschiedenen Gründen wird ein Benchmarking in der Periode 2005 bis 2007 allenfalls in einem begrenzten Umfang genutzt werden können. Aus diesem Grund wird für die erste Zuteilungsperiode eine kostenlose Zuteilung auf der Grundlage historischer Emissionen („Grandfathering“) vorgeschlagen. Für spätere Zuteilungsperioden wird die Bundesregierung jedoch Benchmarking und andere Allokationsmethoden auf ihre Eignung und Einsatzmöglichkeiten prüfen.

49. Wie beurteilt die Bundesregierung die Beihilfeproblematik, vor allem im Hinblick auf die Einbeziehung von „early actions“?

Die Bundesregierung wird die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten so ausgestalten, dass es sich nicht um einen Beihilfe handelt. Im Hinblick auf „early action“ wird auf die Antwort auf die Fragen 1 bis 6 verwiesen.

50. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die vom CO₂-Emissions-Handel erfassten Anlagen der deutschen Wirtschaft bei der Erstausrüstung im Jahr 2005 bedarfsgerecht mit Zertifikaten ausgestattet werden?
51. Wie kann eine friktionsarme Einführung des Systems gewährleistet werden?

Insbesondere wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antworten zu den Fragen 1, 6, 39 bis 40 und 41 verwiesen.

52. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass ein Energieträger bezogenes europaweites Benchmarking ein geeignetes Instrument ist, um Investitionen in Deutschland u. a. in moderne Kohlekraftwerke nach dem Stand der Technik zu ermöglichen?

Die Bundesregierung hält Benchmarking nicht für ein Instrument, sondern für eine Methode zur Allokation von Emissionsberechtigungen. Die Bundesregierung ist unter klimaschutz-, energie- und wirtschaftspolitischen Aspekten außerordentlich stark an Investitionen in hocheffiziente Anlagen interessiert. Der Emissionshandel wird in diesem Sinne wachstums- und innovationsfreundlich ausgestaltet. Bei der Option Benchmarking nach der Richtlinie geht es um einen Maßstab für das, was technologisch erreichbar ist. Wenn im Rahmen des Nationalen Allokationsplans in Deutschland Benchmarking genutzt werden

wird, so geschieht das, um die noch vorhandenen Effizienzpotenziale soweit wie möglich auszuschöpfen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 46 bis 48 verwiesen.

53. Welche Nachteile bzw. welche Vorteile ergeben sich aus der Zuteilung auf der Basis technischer Benchmarks (input/output)?

Benchmarks sind eine in Industrie und Energiewirtschaft weit verbreitete Methode, um Prozesse bzw. Ergebnisse von Prozessen zu vergleichen. Einer der Vorteile von Benchmarking im Rahmen der Erstallokation auf der Basis des vorliegenden EU-Emissionshandelssystems besteht darin, dass keine gesonderte Regel für frühzeitiges Handeln erforderlich ist. Wer frühzeitig gehandelt hat, ist – bei richtiger Wahl eines nach Durchschnittswerten bemessenen Benchmarks – automatisch begünstigt. Nachzügler und „free rider“ müssen dagegen Emissionsberechtigungen zukaufen. Im Ergebnis wird derjenige, der frühzeitig Klimaschutzmaßnahmen ergriffen hat, belohnt, klimaschutzpolitische Abstinenz jedoch durch entsprechende Belastung anderer emissionsintensiverer Anlagen des Bestandes bestraft.

54. Hat die Bundesregierung die Absicht, von der Möglichkeit des zeitlich befristeten opt outs gemäß Artikel 25a des Richtlinien-Entwurfs Gebrauch zu machen?

Im Herbst 2003 wurde im Rahmen der von der Bundesregierung eingerichteten AGE eine Umfrage in der Industrie und Energiewirtschaft über die Absichten zur Nutzung von „opt in“, „opt out“ und „pooling“ durchgeführt, nach der kein großes Interesse der Wirtschaft an der Nutzung dieser Möglichkeiten sichtbar wurde. Dennoch sieht der Entwurf des TEHG eine Möglichkeit zur Bildung von Anlagenfonds („pooling“) vor. Ebenso besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit des „opt out“ in der ersten Handelsperiode. Es liegen auch weiterhin keinerlei Erkenntnisse darüber vor, ob die Wirtschaft von den genannten Möglichkeiten Gebrauch machen will. Die Bundesregierung sieht gegenwärtig keinen Bedarf für „opt out“.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Artikel 27 Abs. 1 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2003 lediglich eine befristete Möglichkeit für ein „opt out“ bis zum 31. Dezember 2007 vorsieht (erste Zuteilungsperiode 2005 bis 2007). Dabei müssen Anlagen, die von einem „opt out“ Gebrauch machen möchten, nach Artikel 27 Abs. 2 ihre Emissionen ebenso weit begrenzen, wie sie dies tun würden, wenn sie dem Emissionshandel unterlägen, gleichwertige Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungsanforderungen erfüllen und bei Nichterfüllung der nationalen Anforderungen Sanktionen unterliegen, die den in Artikel 16 Abs. 1 und 4 der Richtlinie aufgeführten Sanktionen zumindest gleichwertig sind.

55. Wie soll das Pooling gemäß Artikel 25b des Richtlinien-Entwurfs ausgestaltet werden?
56. Soll ein Pooling zwischen den verschiedenen unter die Anwendungsbereiche der Richtlinie fallenden Tätigkeiten ermöglicht werden?
57. Was müssen die Anlagenbetreiber vorlegen, um die Zulassung ihres Pools zu erreichen?

58. Haften die einzelnen Pool-Mitglieder gesamtschuldnerisch für die Überschreitungen der zulässigen Gesamt-Emission des Pools, wenn nicht genügend Berechtigungen nachgewiesen werden können?
59. Wie gedenkt die Bundesregierung die von der Europäischen Kommission geforderte Transparenz auch im Pool und somit den Bezug der Einzelnen im Pool zusammengeschlossenen Anlagebetreibern in deren Einzelemissionen herzustellen bzw. zu verfolgen?

Für die Bildung der von der Wirtschaft im Herbst 2002 nachdrücklich geforderten „pools“ liegen keine Anhaltspunkte vor. Dennoch sieht § 24 TEHG für derartige Anlagenfonds eine Regelung vor. Auf die Antwort zu Frage 54 wird verwiesen.

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates sieht ausdrücklich die Möglichkeit der Bildung von Anlagenfonds vor. Nach Artikel 28 Abs. 1 können dabei Anlagen aus demselben Tätigkeitsbereich einen Fonds von Anlagen für den Dreijahreszeitraum ab 2005 und/oder den Fünfjahreszeitraum ab 2008 bilden.

Nach Artikel 28 Abs. 2 müssen Betreiber, die eine in Anhang I aufgeführte Tätigkeit durchführen und einen Fonds bilden möchten, einen Antrag bei der zuständigen Behörde stellen, wobei sie die Anlagen und den Zeitraum angeben müssen, für den sie einen Fonds bilden wollen, und den Nachweis erbringen müssen, dass ein Treuhänder in der Lage sein wird, folgende Verpflichtungen zu übernehmen:

- a) An den Treuhänder wird abweichend von Artikel 11 die Gesamtmenge der je Anlage der Betreiber errechneten Zertifikate vergeben.
- b) Der Treuhänder ist abweichend von Artikel 6 Abs. 2 Buchstabe e und Artikel 12 Abs. 3 verantwortlich für die Abgabe von Zertifikaten, die den Gesamtemissionen der Anlagen im Fonds entsprechen.
- c) Der Treuhänder darf keine weiteren Übertragungen durchführen, falls der Bericht eines Betreibers im Rahmen der Prüfung gemäß Artikel 15 Abs. 2 als nicht zufriedenstellend bewertet wurde.

Wenn die Anzahl an Zertifikaten nicht ausreicht, um die Gesamtemissionen aus den Anlagen im Fonds abzudecken, werden die Sanktionen nach Artikel 28 Abs. 4 gegen den Treuhänder verhängt.

Falls der Treuhänder den in Absatz 4 genannten Sanktionen nicht nachkommt, ist nach Absatz 5 jeder Betreiber einer Anlage im Fonds für Emissionen seiner eigenen Anlage verantwortlich.

60. Können der Haushalts- und der Verkehrssektor in ein Emissionshandels-System einbezogen werden?

Prinzipiell ist nach Artikel 24 Abs. 1 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten vom 13. Oktober 2003 die Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten und Gase möglich. In den Erwägungsgründen zur Richtlinie wird im Übrigen ausgeführt, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindern sollte, nationale Handelssysteme zur Regelung der Treibhausgasemissionen aus anderen als den in Anhang I aufgeführten oder in das Gemeinschaftssystem einbezogenen Tätigkeiten oder aus Anlagen, die vorübergehend aus dem Gemeinschaftssystem ausgeschlossen sind, einzuführen (Erwägungsgrund 16). Grundsätzlich lässt demnach die Richtlinie die Möglichkeit zu, auch die privaten Haushalte und/oder den Verkehr in ein Emissionshandelssystem einzubeziehen.

Der Verkehrs- und Haushaltsbereich unterscheidet sich jedoch im Vergleich mit dem derzeitigen Emissionshandelssystem vor allem dadurch, dass eine weit größere Anzahl von Akteuren eingebunden werden müsste. Im Jahr 2002 existierten in Deutschland mehr als 38,7 Millionen Haushalte und fast 45 Millionen Personenkraftwagen; beide Zahlen mit steigender Tendenz. Ein Emissionshandel für die Bereiche private Haushalte und Verkehr müsste deshalb völlig anders konzipiert werden als das derzeitige EU-Emissionshandelssystem.

Dass ein Emissionshandel auch im Verkehrs- und Haushaltsbereich prinzipiell umgesetzt werden kann, wird von verschiedenen wissenschaftlichen Studien nachgewiesen.

Derzeit findet u. a. auch auf europäischer Ebene eine eingehende Prüfung der bestehenden Klimaschutzpolitischen Instrumente und ihres Zusammenwirkens statt. Dabei wird zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission auch die Möglichkeit einer harmonisierten Ausdehnung des Emissionshandels auf andere Sektoren und Bereiche diskutiert.

61. Wie sollen Marktneuzugänge berücksichtigt werden?

Für Neuanlagen wird eine Reserve vorgehalten, aus der – ebenso wie Bestandsanlagen – eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten erfolgen wird.

62. Erhalten Neuzugänge Berechtigung am Markt oder gibt es eine staatliche Reserve?

63. Wenn ja, wie soll diese Reserve geschaffen werden, ohne dass dies zu Lasten der ET-Anlagen geht?

Für Neuanlagen werden Emissionsrechte aus einem Reservefonds bereitgestellt. Für dieses Kontingent wird ein Teil des Gesamtbudgets der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen reserviert. Bei Neuanlagen, die Altanlagen ersetzen, prüft die Bundesregierung eine Regelung zur Übertragung der Zertifikate.

64. Wie und auch wann sollen Emissions-Gutschriften aus flexiblen Kyoto-Instrumenten in das EU-Handelssystem integriert werden?

Zur Verknüpfung des europäischen Emissionshandels mit den projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls hat die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasberechtigungen in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls“ vorgelegt. Diese Richtlinie wird derzeit sowohl im Rat als auch im Parlament beraten. Die Ergebnisse dieser Beratungen bleiben abzuwarten.

65. Welche Auswirkungen hätte die Einbeziehung von Joint Implementation und Clean Development Mechanismen in den Gesetzentwurf auf die Erst-Allokation?

Für die Bundesregierung gilt nach wie vor der Grundsatz, dass die Klimaschutzziele vornehmlich innerhalb Deutschlands erbracht werden. Die projektbezogenen Mechanismen Joint Implementation und Clean Development Mechanism können vor diesem Hintergrund ergänzende Minderungsbeiträge

erbringen und auf diesem Wege zur ökonomischen Effizienz des Emissionshandels beitragen.

Vor diesem Hintergrund sieht das TEHG vor, dass Emissionsgutschriften aufgrund von Projekten nach den Artikeln 6 und 12 des Kyoto-Protokolls von der zuständigen Behörde nach Maßgabe der Richtlinie 2003/87/EG in Emissionsberechtigungen überführt werden. Zur Regelung der Einzelheiten dieser Überführung von Emissionsgutschriften ist eine Rechtsverordnung vorgesehen. Über die Einbeziehung von Joint Implementation und Clean Development Mechanism in die Emissionshandelsrichtlinie wird im Übrigen derzeit im EU-Rat und im Europäischen Parlament verhandelt.

66. Wird eine Standort unabhängige Übertragbarkeit von Emissions-Berechtigungen für Ersatzkapazitäten der Unternehmen EU-weit gewährleistet?

Nein.

67. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass sich an der Bildung einer notwendigen nationalen Reserve alle Emitenten-Gruppen angemessen beteiligen?

Es ist für die Bundesregierung nicht erkennbar, worauf die Frage nach einer solchen nationalen Reserve abzielt. Im Hinblick auf den für Neuanlagen bereitzustellenden Reservefonds wird auf die Antwort zu den Fragen 62 und 63 verwiesen.

68. Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit, durch Zukauf von Emissions-Berechtigungen in Staaten außerhalb der EU, den hierfür notwendigen Spielraum zu schaffen?

Nein.

69. Mit welchen Erhöhungen des Strompreises rechnet die Bundesregierung in Folge des Emissions-Handels?

Die Bundesregierung hat bereits im Jahr 2002 zugesagt, dass sie die Emissionszertifikate im Rahmen der Richtlinie kostenlos zuteilen wird. Durch diese Allokationsmethode und die Berücksichtigung der Minderungszusagen der Wirtschaft bei der Bemessung der Allokationsmenge entstehen insoweit keine zusätzlichen Kosten durch den Emissionshandel. Die Bundesregierung wird sich zudem bemühen, die Transaktionskosten des Emissionshandels so gering wie möglich zu halten.

70. Mit welchen Maßnahmen will die Bundesregierung sicherstellen, dass der CO₂-Handel nicht zu Produktionsverlagerung von energieintensiven Industrien in Nicht-EU-Länder führt?

Die ökologisch-wirksame und gleichzeitig ökonomisch-effiziente Ausgestaltung des Emissionshandels ist eines der zentralen Anliegen der Bundesregierung.

Deswegen hat sich die Bundesregierung schon frühzeitig entschieden, die Zuteilung auf der Grundlage der EU-Richtlinie kostenlos vorzunehmen und bei

der Festlegung des Emissionsbudgets nicht über die freiwilligen Zusagen der Wirtschaft im Rahmen der Klimavereinbarung hinauszugehen.

Durch den Handel mit Emissionszertifikaten findet Klimaschutz dort statt, wo er zu den geringsten Kosten verwirklicht werden kann.

71. Besteht ein Austausch mit anderen EU-Mitgliedstaaten über deren Vorgehensweise zur Erstellung nationaler Allokationspläne?

Im Rahmen der institutionellen Umsetzung des CO₂-Beobachtungssystems wurde von der EU-Kommission innerhalb des Monitoring-Committee die Arbeitsgruppe III eingerichtet, die sich ausschließlich mit Fragen der Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie auseinandersetzt. In dieser Arbeitsgruppe sind sowohl die gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten als auch alle Beitrittsländer vertreten.

Darüber hinaus finden seit Ende 2003 auf Einladung einzelner Mitgliedstaaten informelle Abstimmungen statt.

72. Wie können frühzeitig Wettbewerbsverzerrungen und gemeinschaftswidrige Subventionen der heimischen Branchen durch großzügige kostenlose Anfangszuteilung und Berechtigung verhindert werden?
73. Wie soll verhindert werden, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten Sektoren, die außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegen, stärker als die dort erfassten Sektoren belasten, um für die eigene Volkswirtschaft Wettbewerbsvorteile innerhalb der EU zu erzielen?

Im Rahmen der EU-Richtlinie ist vorgesehen, dass die EU-Mitgliedstaaten bis zum 31. März 2004 und die Beitrittsländer bis zum 1. Mai 2004 ihre Nationalen Allokationspläne der EU-Kommission sowie allen anderen Mitgliedstaaten vorlegen müssen. Die EU-Kommission wird die Nationalen Allokationspläne insbesondere auch auf deren Vereinbarkeit mit den Regeln des europäischen Binnenmarktes prüfen. Sollte die EU-Kommission bei diesen Prüfungen feststellen, dass in einzelnen Staaten Entscheidungen getroffen worden sind, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten, kann die EU-Kommission den jeweiligen Nationalen Allokationsplan innerhalb einer Frist von 3 Monaten, d. h. bis zum 30. Juni 2004 bzw. 1. August 2004, ganz oder teilweise zurückweisen. Der betroffene Mitgliedstaat bzw. das betroffene Beitrittsland hat dann seinen Nationalen Allokationsplan zu überarbeiten und erneut zu notifizieren.

74. Mit welchen Auswirkungen auf den im internationalen Wettbewerb stehenden Standort Deutschland/Europa rechnet die Bundesregierung?

Auf die Antwort zu Frage 70 wird verwiesen.

75. Wie wird die Bundesregierung den Anlagenbetreibern klare Investitionssicherheit gewährleisten?

Im Rahmen des Nationalen Allokationsplans plant die Bundesregierung, den Anlagenbetreibern einen verlässlichen Rahmen bis zum Ende der 2. Handelsperiode (2012) zu geben. Zusätzlich wird das besondere Bedürfnis von Neuinvestoren berücksichtigt, auf der Grundlage verlässlicher Rahmenbedingungen handeln zu können.

76. Ist eine Zuteilung für fünf Jahre mit jährlicher Ausgabe, wie im Richtlinien-vorschlag vorgesehen, beabsichtigt?

Ja.

77. Wie kann die Investitionssicherheit zumindest über die Abschreibungszeit von Anlagen geschaffen werden?

Auf die Antwort zu Frage 75 wird verwiesen.

78. Welche Chancen bzw. Risiken bestehen für den Emissionshandel nach dem Jahr 2012, falls es eine 2. Kyoto-Verpflichtungsbehörde gibt?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Frage nicht auf die „2. Kyoto-Verpflichtungsbehörde“, sondern auf die 2. Kyoto-Verpflichtungsperiode richtet.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass das EU-Emissionshandelssystem auch nach dem Jahr 2012 fortgeführt werden wird. Ob Modifikationen an dem derzeitigen System vorgenommen werden, wird sich im Rahmen des in der EU-Richtlinie festgeschriebenen Überprüfungsverfahren herausstellen.

79. Wie wird sichergestellt, dass absolute Emissions-Obergrenzen nicht zu einer Blockade von Investitionen, also von Anlagenmodernisierungen, -erweiterungen oder Neubauten führen?

Diese Frage wird durch das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Deutschland rechtsverbindlich geregelt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass dieses Gesetz Anfang Juni 2004 in Kraft treten wird. Das Gesetz wird klare Regeln und Kriterien für die Allokation vorsehen, also auch für neu errichtete Anlagen, Anlagenmodernisierungen, -erweiterungen und -stilllegungen. Für alle Modernisierungsmaßnahmen und Neuinvestitionen werden ausreichende Mengen an Emissionszertifikaten bereitgestellt. Siehe Antwort auf Frage 63.

80. Ist die Übertragung von nicht genutzten CO₂-Berechtigungen auch auf die Kyoto-Handelsphase von 2008 bis 2012 möglich?

Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung sind zu dieser Frage noch nicht abgeschlossen.

81. Wie soll die Abwertung der Emissions-Berechtigung durchgeführt werden?

Die EU-Handelsrichtlinie sieht keine Abwertung der Emissionszertifikate vor.

82. Bis wann will die Bundesregierung ein erstes Konzept für einen Allokationsplan vorlegen?
83. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass der anspruchsvolle Zeitplan, wie ihn der Richtlinien-Entwurf vorsieht, eingehalten werden kann?

Die Bundesregierung arbeitet mit großem Nachdruck an dem Nationalen Allokationsplan, so dass er fristgerecht am 31. März 2004 zur Notifizierung bei der EU-Kommission eingereicht werden kann. Die Ressortabstimmung über den Nationalen Allokationsplan wird in Kürze eingeleitet. Bei der Vorlage des Nationalen Allokationsplans in Brüssel wird die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt einlegen, da die wesentlichen Eckpunkte und Allokationsregeln vom Deutschen Bundestag in einem Gesetz beschlossen werden sollen.

84. Wird das Emissions-Handelssystem auch umgesetzt, wenn die Ziele des Kyoto-Protokolls nicht völkerrechtlich verbindlich werden?

Die Emissionshandelsrichtlinie ist geltendes europäisches Recht und setzt das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls nicht voraus.

85. Will die Bundesregierung die im Entwurf vorgesehene Option, für die zweite Handelsperioden bis zu 10 % der Zertifikate gegen Zahlungen zu vergeben, nutzen, oder sollen die Zertifikate auch in der zweiten Periode kostenlos verteilt werden?

Die Bundesregierung wird die Emissionszertifikate auf der Grundlage der EU-Richtlinie 2003/87/EG kostenlos zuteilen.

86. Wird sich die Bundesregierung bei der Europäischen Union für eine baldige Einbeziehung des Gebäudebereiches und/oder des Verkehrssektors in den Emissionshandel einsetzen?

Die Bundesregierung konzentriert sich derzeit auf die Umsetzung der EU-Richtlinie.

Sie sieht es zum gegenwärtigen Zeitpunkt als nicht sinnvoll an, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf die Endenergieverbrauchssektoren Haushalte und Verkehr auszudehnen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 60 verwiesen.

