

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 15/4461 –**

Umsetzung des Emissionshandels in Deutschland und Europa

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Union hat sich nach dem Kyoto-Protokoll dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bezogen auf das Basisjahr 1990 um 8 Prozent bis 2012 zu senken. Deutschland allein hat sich dazu verpflichtet, eine Reduzierung von 21 Prozent zwischen 1990 und 2012 vorzunehmen. Das Kyoto-Protokoll sieht mit dem Emissionshandel und den projektbezogenen Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) Instrumente vor, die eine kosteneffiziente und flexible Umsetzung dieser Ziele ermöglichen.

Nachdem sich die Europäische Union (EU) im Kyoto-Protokoll dazu verpflichtet hat, ihre Treibhausgasemissionen zu senken, kommt sie dem Ziel, auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung der Treibhausgasemissionen hinzuwirken, unter anderem mit der Emissionshandelsrichtlinie nach. Den Mitgliedstaaten der EU wurde bis zum 31. Dezember 2003 Zeit gegeben, um diese Vorschriften in ihr jeweiliges nationales Recht umzusetzen.

Die Bundesregierung hat zur Erfüllung dieser Pflicht das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG), die Zuteilungsverordnung 2007 (ZuV) und weitere Rechtsvorschriften erlassen.

Vom 31. August 2004 bis zum 20. September 2004 fand das Antragsverfahren zur Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach Maßgabe des TEHG statt. Nach der Emissionshandelsrichtlinie hätten die Entscheidungen über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für die erste Handelsperiode von 2005 bis 2007 bis Ende September 2004 gefällt werden müssen. Aufgrund des späten Inkrafttretens des ZuG war die im TEHG vorgesehene Frist für die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für die erste Handelsperiode erst in der Zeit vom 21. September 2004 bis zum 1. November 2004 vorgesehen. Nach einer Mitteilung der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) werden die Entscheidungen jetzt sogar erst deutlich nach dem 1. November 2004 getroffen. Die

Anträge auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen waren bei der DEHSt in elektronischer Form zu stellen.

Der Emissionsrechtehandel in der EU startet zum 1. Januar 2005.

1. Wie begründet die Bundesregierung die abermalige Verzögerung bei der Zuteilung der Emissionsberechtigungen um mehrere Wochen?

Im Rahmen der Prüfung der bis zum 20. September 2004 eingegangenen Zuteilungsanträge wurden im hohen Umfang Änderungs- oder Ergänzungsbedarf festgestellt, da zahlreiche eingereichte Unterlagen nicht vollständig oder teilweise nicht sachgerecht waren. Die aus Gründen der Amtsermittlungspflicht hierdurch erforderliche zusätzliche Kommunikation mit zahlreichen Anlagenbetreibern hat sich erheblich auf die Dauer der Entscheidung ausgewirkt (vgl. auch Antwort auf Frage 2).

Eine (Vorab-)Bescheidung der bereits vollständig vorliegenden Zuteilungsanträge war wegen der gesetzlichen Vorgabe zur Einhaltung der Gesamtmenge aus § 4 Abs. 4 ZuG 2007 nicht möglich.

2. Hält die Bundesregierung die verspätete Bescheidung der Zuteilungsanträge der Unternehmen für vereinbar mit dem Bedürfnis der vom Emissionshandel betroffenen Anlagenbetreiber nach Planungs- und Rechtssicherheit?

Wenn ja, warum?

Eine verspätete Bescheidung der Zuteilungsanträge liegt nicht vor. Die Bearbeitung der eingegangenen Zuteilungsanträge erfolgte gemäß den gesetzlichen Anforderungen. Entscheidungen konnten indes erst getroffen werden, nachdem die Anlagenbetreiber die für die Sachaufklärung erforderlichen Daten vorgelegt haben (vgl. Antwort auf Frage 1). Planungs- und Rechtssicherheit für die Unternehmen ist dagegen unabhängig von der Bescheidung der gestellten Zuteilungsanträge bereits mit Inkrafttreten des TEHG am 15. Juli 2004 sowie des ZuG 2007 am 31. August 2004 und der ZuV am 1. September 2004 geschaffen worden.

In Deutschland haben alle vom Emissionshandel erfassten Anlagenbetreiber ihre Zuteilungsbescheide bis zum Ende des Jahres 2004 erhalten. Im europäischen Vergleich hat die Bundesregierung auch damit zu einem frühen Zeitpunkt zur Planungssicherheit für die Anlagenbetreiber beigetragen. Hingegen konnte in einer Reihe von EU-Staaten das Zuteilungsverfahren erst im Laufe der ersten Jahreshälfte 2005 abgeschlossen werden, in einigen Fällen ist bis Ende Mai 2005 sogar noch überhaupt keine Zuteilung erfolgt.

3. Entspricht der Zeitpunkt der Bescheidung der Zuteilungsanträge, nach Auffassung der Bundesregierung, dem in § 10 Abs. 4 Satz 2 TEHG genannten Zeitpunkt?

Um nicht unklare Anträge ablehnen zu müssen und damit die Anlagenbetreiber erheblich wirtschaftlich zu belasten, wurde auch im Interesse der Antragsteller die Möglichkeit zur nachträglichen Erläuterung der gestellten Anträge gegeben. Dies bedingte in der Konsequenz auch eine Verlängerung der behördlichen Entscheidungszeit.

4. Entspricht der Zeitpunkt der Bescheidung der Zuteilungsanträge, nach Auffassung der Bundesregierung, dem in Artikel 11 Abs. 1 Emissionshandelsrichtlinie festgeschriebenen Zeitpunkt?

Nach der Emissionshandelsrichtlinie ist die Entscheidung auf der Grundlage des nationalen Zuteilungsplans zu treffen und insofern abhängig von dem nationalen Umsetzungsakt. Das zur Frage 3 Gesagte gilt entsprechend.

5. Gab es Schwierigkeiten mit der zur Antragstellung benutzen Software Risa-Gen?

Wenn ja, welche Schwierigkeiten bestanden?

Das Antragsverfahren war das erste rein elektronische Verfahren dieser Art und dieses Umfangs in Deutschland. Die speziell für dieses Antragsverfahren entwickelte Software hat sich im Wesentlichen bewährt.

Eine Vorversion der Software wurde bereits zur freiwilligen Datenerhebung zur Erstellung des Nationalen Allokationsplans (NAP) Ende 2003 eingesetzt. Für das Antragsverfahren wurde die generelle Struktur der Erfassungsssoftware, soweit der gesetzliche Rahmen dies zuließ, erhalten.

Da bei einem derartigen neuen und anspruchsvollen Verfahren generell mit Fragen und individuellen Problemen auf der Anwenderseite zu rechnen war, wurde von der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) eine umfangreiche Unterstützung der Antragsteller durchgeführt.

Die bei den Antragstellern aufgetretenen Fragen und Probleme zur Software Risa-Gen können in die Kategorien Bedienung der Software, Import und Export von Daten, Installation, Softwarefehler und sonstiges eingeteilt werden. Hierbei überwogen die Fragen zur Installation und zur Bedienung.

Fragen im Zusammenhang mit der Installation ließen sich oftmals auf Probleme der beim Anwender vorhandenen Hard- und sonstigen Software zurückführen. Insbesondere ältere Windows-Betriebssysteme sowie die gleichzeitige Installation verschiedener JAVA Versionen bereiteten Probleme. Anfragen zu Netzwerkinstallationen insbesondere bei sehr restriktiven und jeweils individuellen Sicherheitsstandards bei einzelnen, meist größeren Unternehmen konnten unter speziellen Randbedingungen ebenfalls zur Zufriedenheit der Anwender beantwortet werden.

Die an die DEHSt herangetragenen Anfragen wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zeitnah beantwortet. Häufiger gestellte Fragen (FAQ) zum Umgang mit der Software wurden als allgemeine Antworten formuliert und im Internet zur Verfügung gestellt.

6. Hat die Bundesregierung von Unternehmen, Verbänden oder Bundesländern Kenntnis darüber erlangt, dass Mängel an der Software Risa-Gen bestanden?

Wenn ja, welche?

Über die in der vorangegangenen Frage hinaus dargestellten Schwierigkeiten hat die Bundesregierung keine weiteren Erkenntnisse über Mängel der Erfassungsssoftware. Von Seiten der Unternehmen, Verbände oder Bundesländer wurde auf vorhandenes Verbesserungspotenzial in den genannten Bereichen hingewiesen.

7. War die Software Risa-Gen dazu geeignet, der Aufgabe der DEHSt nachzukommen, Zuteilungsanträge auch dann entgegenzunehmen, wenn sie nicht vollständig oder verifiziert waren?

Ja. Zwingend erforderlich war die vollständige Ausfüllung des Antrags selbst. Somit konnte ein rechtsgültiger Antrag gestellt werden, selbst wenn die unter dem Antrag liegenden Ebenen mit den für eine Bearbeitung erforderlichen Informationen nicht ausgefüllt waren. Darüber hinaus waren die Pflichtfelder aller Ebenen so implementiert, dass der Betreiber immer einen Hinweis auf fehlende Eingaben erhielt, wenn Pflichtfelder nicht ausgefüllt wurden. Bis zum Schluss des Zuteilungsverfahrens hat die DEHSt durch Fristsetzungen im laufenden Antragsverfahren die Ergänzung, Nachbesserung oder Korrektur von Anträgen durch Antragsteller ermöglicht. Soweit der Antrag auch danach in Gänze oder in Teilen nicht plausibel war, erging eine Entscheidung nach Aktenlage.

8. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass nach der Risa-Gen-Software sowie dem dazugehörigen Risa-Gen-Betreiberhandbuch eine Beantragung für so genannte Anlagenteile möglich war?

Wie ist es zu dieser Antragsmöglichkeit gekommen?

Wie sah die Abstimmung zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und den Erstellern der Software und des Handbuchs aus?

Zur rechtlichen Bedeutung des Anlagenbegriffs vgl. zunächst die Antworten zu den Fragen 16 bis 18.

Die allgemeinen und spezifischen Regelungen des TEHG, des ZuG 2007 sowie der ergänzenden Rechtsverordnung mussten auf geeignete Weise in das Datenmodell überführt werden. Dies galt insbesondere auch für die Anerkennung von frühzeitigen Emissionsminderungen, prozessbedingten Emissionen, Sonderzuteilungen für Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen usw. Die Einführung der vier Hierarchieebenen „Antrag“, „Anlage“, „Zuteilungselement“, „Stoff/Produkt“ war erforderlich, um die gesetzlich vorgesehenen Zuteilungsregeln und insbesondere ihre Kombination für eine Anlage abbilden zu können.

Es musste immer genau ein Antrag auf Zuteilung für eine Anlage gestellt werden. Die Notwendigkeit zur Eingabemöglichkeit für Zuteilungselemente ergab sich aus der Tatsache, dass das ZuG 2007 vorsieht, unter bestimmten Rahmenbedingungen unterschiedliche Zuteilungsregeln auf verschiedene Teile einer Anlage anzuwenden. Die ‚Anlagenteile‘ sind somit ein optionales Strukturierungselement innerhalb des Antrags für eine Anlage. Das bedeutet, dass die Differenzierung der Hierarchie-Ebenen (insbes. der Zuteilungselemente) universell ist, aber in Abhängigkeit von der Antragskonstellation nicht für alle Anträge erforderlich war (z. B. bei Beantragung einer Zuteilung für einen Dampfkessel ausschließlich auf Basis historischer Emissionen).

9. Wie viele Unternehmen haben eine Zuteilung nach Anlagenteilen beantragt?

Ist eine Kostenerstattung für die dadurch bedingten Mehraufwendungen, zum Beispiel durch eine erneute Verifizierung nachgebesserter Anträge, angedacht?

Wenn nein, warum nicht?

Zur rechtlichen Bedeutung des Anlagenbegriffs vgl. zunächst die Antworten zu den Fragen 16 bis 18.

Von mehreren Anlagenbetreibern wurden für zahlreiche Anlagen Zuteilungen separat für verschiedene Anlagenteile beantragt. Diese Anträge sind nicht zuteilungsfähig, da sich die Zuteilungsregeln auf die Anlage in ihrem gesamten immissionsschutzrechtlich genehmigten Bestand beziehen. Die Zuteilung erfolgte in diesen Fällen auf der Basis eines von den Anlagenbetreibern nachgelieferten Antrags für die jeweilige Gesamtanlage. Eine quantitative Auswertung der zurückgewiesenen Anträge liegt nicht vor.

Aufwendungen von Antragstellern zur Nachbesserung fehlerhafter Anträge sind in keinem Bereich des Verwaltungsrechts erstattungsfähig.

10. Wie viele Anträge auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen sind bis zum Ende der Antragsfrist am 20. September 2004 bei der DEHSt eingegangen?

Insgesamt sind bei der DEHSt 2 060 gültige Zuteilungsanträge eingegangen. In Deutschland nehmen 1 849 Anlagen aus der Energiewirtschaft, der emissionsintensiven Industrie und wenige große Anlagen im Sektor Gewerbe, Handel, Dienstleistung in der ersten Handelsperiode 2005 bis 2007 am Emissionshandel teil. Der Rest der insgesamt 2 060 bei der Deutschen Emissionshandelsstelle eingegangenen gültigen Zuteilungsanträge stammt überwiegend von Unternehmen, die mit ihrem Antrag einen ablehnenden Bescheid erwirken wollten, um eine Emissionshandelspflichtigkeit auszuschließen.

11. Wie viele Anträge auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen sind nach Ablauf der Antragsfrist am 20. September 2004 bei der DEHSt eingegangen?

Wie wurde mit diesen Anträgen verfahren?

Bei der DEHSt sind nach Ablauf der Antragsfrist am 20. September 2004 noch fünf Anträge eingegangen.

Von diesen fünf Anträgen hat die DEHSt drei Anträgen auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand stattgegeben.

12. Wie viele der gestellten Anträge waren nachbesserungsbedürftig?

Wie wird dies von der Bundesregierung beurteilt?

Bei mehr als 500 Anträgen mussten die Mitarbeiter der DEHSt durch Rückfragen formale Mängel bereinigen oder weitere Unterlagen anfordern.

Die Ursachen für das Nachfordern weiterer Unterlagen waren vielfältig: Viele Antragsteller haben die Regelungen für die Zuteilung auf der Grundlage von Produktionsprognosen in Anspruch genommen. Die DEHSt nahm hier sowohl eine Plausibilitätsprüfung der Produktionsprognosen als auch die Prüfung der zu Grunde gelegten „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) vor. Auch Antragsteller, die wirtschaftliche Härten geltend machten, verursachten einen besonders hohen Prüfaufwand. Nicht immer lag den Anträgen z. B. die für die gewählte Beantragung erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu Grunde. In allen Fällen hat die DEHSt die fehlenden Unterlagen nachgefordert.

Erstmalig wurde ein Antragsverfahren in dieser Größenordnung komplett von der Datenerfassung in den Unternehmen bis hin zur Übermittlung an die DEHSt elektronisch abgewickelt. Trotz der Neuartigkeit des Verfahrens entsprach die Mehrzahl der Anträge den von der DEHSt für die elektronische Kommunikation vorgeschriebenen Formalien. Das elektronische Antragsverfahren hat sich damit

aus Sicht der Bundesregierung für die Übermittlung großer Datenmengen bewährt.

Im Rahmen der Einführung des Emissionshandels konnte damit eine Maßnahme des „e-Government“ umgesetzt werden.

13. Gab es Fälle, in denen die Notwendigkeit zur Nachbesserung auf Probleme mit der Software Risa-Gen zurückzuführen ist?

Ja. Die Erfassungssoftware risa-gen hat nicht unmittelbar die Eingabe von Daten zur Beschreibung von Maßnahmen zur frühzeitigen Minderung von CO₂-Emissionen für Kapazitätserweiterungen von Anlagen ermöglicht, obwohl § 12 Abs. 3 ZuG 2007 dies vorsieht. Von der DEHSt wurde im Internet eine Kurzinformation veröffentlicht, die den Weg für eine ergänzende Antragstellung auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen für Kapazitätserweiterungen beschreibt. Diese Kurzinformation wurde zusätzlich von den Sachbearbeitern über die Virtuelle Poststelle (VPS) an alle betroffenen Antragsteller übermittelt.

14. Wurden auch auf postalischem Weg Anträge auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen eingereicht?

Wenn ja, in welchem Ausmaß, aus welchem Grund und wie wurde mit diesen Anträgen verfahren?

Auf postalischem Wege sind bei der DEHSt ca. 50 Zuteilungsanträge eingegangen. Die meisten davon wurden indes nur sicherheitshalber schriftlich gestellt und entweder gleichzeitig oder zumindest nachträglich auch in elektronischer Form eingereicht. In wenigen Fällen wurde wegen Unsicherheiten des Betreibers über die Emissionshandelspflichtigkeit der Anlage zur Kostenminimierung zunächst nur ein schriftlicher Antrag gestellt, der nach Klärung des Nichtbestehens einer Emissionshandelspflichtigkeit zurückgezogen wurde. Lediglich in einem Fall wurde der Zuteilungsantrag wegen besonderer Umstände im Einzelfall in schriftlicher Form anerkannt und auch beschieden.

15. Entspricht die Menge der beantragten Emissionsberechtigungen näherungsweise der Menge, die nach der in der ersten Jahreshälfte 2004 durchgeführten Datenerhebung erwartet wurde?

Ein direkter Vergleich beider Mengen ist generell nicht möglich, da sich die Gesamtzahl der Anlagen verändert hat: Im Vergleich zur freiwilligen Datenerhebung gab es im Zuteilungsverfahren wenige Zugänge mit erheblichen Zuteilungsmengen und zahlreiche Abgänge mit allerdings geringen voraussichtlichen Zuteilungsmengen. Zudem wurde bei der Ermittlung der voraussichtlichen Zuteilungsmengen – basierend auf der freiwilligen Datenerhebung – generell eine Zuteilung nach Grandfathering angenommen. Die Auswirkungen der Zuteilungen gemäß § 7 Abs. 12 und § 8 Abs. 6 ZuG 2007 (Optionsregel) konnten bei der Festlegung der Gesamtzuteilungsmenge im Nationalen Allokationsplan 2005 bis 2007 nicht berücksichtigt werden. Außerdem war die Datenqualität im Zuteilungsverfahren deutlich höher als in der freiwilligen Datenerhebung. Diese drei Effekte haben zu den Unterschieden zwischen den tatsächlichen Zuteilungsmengen und den voraussichtlichen Zuteilungsmengen in der ersten Jahreshälfte 2004 geführt.

Die Bundesregierung hat dies in ihrer Mitteilung an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Februar 2005 ausführlich erläutert.

16. Wie bewertet die Bundesregierung den in § 2 TEHG enthaltenen Anlagenbegriff?

Wird bei einer rein formalen Anknüpfung an die Genehmigungslage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) der Sinn und Zweck der Emissionshandelsrichtlinie, Senkung der CO₂-Emissionen durch verursachungsgerechte Zuordnung an die Erzeugungsquellen, erreicht?

In welchem Umfang sind Abweichungen möglich?

Wie viele Antragsteller haben abweichend von der nach Bundesemissionsschutzrecht gegebenen Genehmigungslage eine Beantragung für Anlagen vorgenommen?

Wie wurde diese abweichende Beantragung im Rahmen der Verwaltungspraxis behandelt?

Das Emissionshandelsrecht übernimmt in § 2 TEHG den Anlagenbegriff aus dem Immissionsschutzrecht. Dies wird schon daran deutlich, dass die Formulierung in § 2 TEHG von § 1 der 4. BImSchV adaptiert ist. Der Gleichlauf des Anlagenbegriffes resultiert aus der gesetzlichen Ausgestaltung der nach Artikel 4 der Emissionshandelsrichtlinie erforderlichen Emissionsgenehmigung, die nach der Regelung in § 4 Abs. 6 TEHG zusammen mit der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung ergeht. Die Anwendung unterschiedlicher Anlagenbegriffe hätte zu einem auch verfahrensmäßig unpraktikablen Auseinanderfallen der beiden Genehmigungsverfahren geführt. Die Zuordnung von Emissionen wird durch diese gesetzgeberische Entscheidung in keiner Weise berührt.

Im Einzelfall forderten allerdings die spezifischen Regelungen des Emissionshandels differenzierte Betrachtungen des Anlagenumfangs. Insbesondere für Anlagen der Mineralölwirtschaft hat der Gesetzgeber mit der so genannten Glockenlösung aus § 25 TEHG die Möglichkeit einer einheitlichen Betrachtung von verschiedenen Anlagen geschaffen.

Die Bewertung des Anlagenbegriffs erfolgte im Übrigen bei allen Antragstellern in gleicher Weise. Divergenzen zwischen verschiedenen Anlagen beruhen auf unterschiedlichen Anlagenkonstellationen, die bereits im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen waren und sich daher in den erteilten Anlagengenehmigungen niederschlagen.

17. Ist es in diesem Zusammenhang zutreffend, dass die DEHSt zuerst ein Abweichen nach der Genehmigungssituation nach BImSchG bei Beibringung einer entsprechenden Erklärung der Landesbehörde zugelassen hat, später diese Verwaltungspraxis aber wieder verworfen wurde?

Wenn ja, was waren die Gründe?

Die DEHSt hat weder ihre Verwaltungspraxis im Zuteilungsverfahren geändert noch wurden Abweichungen von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungslage zugelassen. Vielmehr hatten die Betreiber bis zum Abschluss des Antragsverfahrens die Möglichkeit, klarstellende Erklärungen seitens der nach Landesrecht zuständigen Behörde über die Genehmigungslage einer Anlage beizubringen. Die Zuteilungsentscheidung erfolgte in allen Fällen entsprechend der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungslage.

18. Ist es zutreffend, dass auf Ebene des BMU beschlossen wurde, aus Mangel an Kapazitäten bei der DEHSt von einer Einzelfallprüfung zugunsten eines pauschalen Abstellens auf die formale Genehmigungssituation abzusehen?

Wie ist dieses Vorgehen mit den Grundsätzen des Verwaltungsrechts zu vereinbaren?

Nein. Das Anknüpfen an die immissionsschutzrechtliche Genehmigungssituation folgt den gesetzlichen Vorgaben und beruht daher gerade nicht auf einer Opportunitätsentscheidung. Die von den nach Landesrecht zuständigen Behörden erteilten Anlagengenehmigungen sind bestandskräftige Verwaltungsakte, die in Übereinstimmung mit allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen auch nachfolgenden Bewertungen zugrunde gelegt werden können.

19. Wie viele Anlagenbetreiber haben eine Zuteilung nach Maßgabe von § 7 Abs. 1 ZuG beantragt und wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden hiernach zugeteilt?

Vorbemerkung zur Beantwortung der Fragen 19, 22, 26, 29, 30, 31 und 32

Viele Antragsteller haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, gestufte Anträge einzureichen. Teilweise stellten Antragsteller neben dem Hauptantrag bis zu acht Hilfsanträge. Die DEHSt hat nicht alle Hilfsanträge komplett bearbeitet, sondern beginnend mit dem Hauptantrag geprüft, für welchen Antrag die Zuteilungsvoraussetzungen erfüllt sind. Auf der Grundlage des ersten zuteilungsfähigen Antrags in der jeweiligen Antragshierarchie erfolgte dann die Zuteilung. Eine statistische Erfassung der gestellten Anträge wird weiterhin erschwert durch die große Anzahl fehlerhafter Anträge, bei denen die DEHSt die Antragsteller aufforderte, korrigierte Anträge nachzuliefern. Innerhalb der DEHSt liegt daher keine vollständige Statistik darüber vor, welche Antragskombinationen (einschließlich der gestellten Hilfsanträge) die Antragsteller gestellt haben. Lediglich die Anträge nach § 7 Abs. 10 und 11 ZuG 2007 wurden aufgrund einer gesonderten Bearbeitung statistisch erfasst.

1 042 Anlagen haben eine Zuteilung nach § 7 Abs. 1 bis 5 ZuG 2007 in Höhe von insgesamt 720,9 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten. Die hier ausgewiesenen Zuteilungen können verbunden sein mit weiteren Zuteilungen nach den §§ 8, 14 und 15 ZuG 2007 oder Zuteilungen, die den §§ 12 und 13 ZuG 2007 unterfallen.

20. Wie viele Kondensationskraftwerke auf Steinkohle- oder Braunkohlebasis erfüllen die Bedingungen des § 7 Abs. 7 ZuG?

Um welche Kondensationskraftwerke an welchen Standorten handelt es sich dabei?

Da § 7 Abs. 7 ZuG 2007 erst für die zweite Zuteilungsperiode ab 2008 greift, wurden von den Anlagenbetreibern bei der Antragstellung für das Zuteilungsverfahren für die erste Zuteilungsperiode hierzu keine Angaben gemacht. Gesicherte Angaben zur Anzahl und zu Standorten von betroffenen Anlagen können daher auf Basis der vorliegenden Angaben aus dem Zuteilungsverfahren nicht gemacht werden.

21. Wie viele Anlagenbetreiber haben eine Zuteilung nach den Härtefallregelungen gemäß § 7 Abs. 10 ZuG und § 7 Abs. 11 ZuG beantragt und wie viele dieser Anträge wurden bewilligt beziehungsweise abgelehnt?

Insgesamt haben 91 Antragsteller entweder einen Hauptantrag oder einen Hilfsantrag nach § 7 Abs. 10 ZuG 2007 gestellt. 66 Antragsteller haben einen Hauptantrag oder einen Hilfsantrag nach § 7 Abs. 11 ZuG 2007 gestellt. Hierbei sind Doppelzählungen möglich, weil einige der Antragsteller innerhalb ihrer Antragshierarchie sowohl einen Antrag nach § 7 Abs. 10 ZuG 2007 als auch nach § 7 Abs. 11 ZuG 2007 gestellt haben.

26 Anträge nach § 7 Abs. 10 ZuG 2007 und 5 Anträge nach § 7 Abs. 11 ZuG 2007 wurden positiv beschieden. Der Rest der Anträge wurde nach eingehender Prüfung abgelehnt.

22. Für wie viele Anlagen wurde von der Option des § 7 Abs. 12 ZuG bzw. des § 8 Abs. 6 ZuG Gebrauch gemacht und wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden hiernach zugeteilt?

Wie in der Vorbemerkung zur Antwort auf Frage 19 erläutert, ist die Zahl der gestellten Anträge nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 und § 8 Abs. 6 ZuG 2007 nicht ermittelt worden.

519 Anlagen haben eine Zuteilung nach § 7 Abs. 12 ZuG in Höhe von insgesamt 224,5 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten. 54 Anlagen haben eine Zuteilung nach § 8 Abs. 6 ZuG 2007 in Höhe von insgesamt 13,6 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten.

Da es Anlagen gibt, die eine Zuteilung auf der Basis von § 7 Abs. 12 als auch auf der Basis von § 8 Abs. 6 ZuG 2007 erhalten haben, sind Doppelzählungen möglich. Die hier ausgewiesenen Zuteilungen können verbunden sein mit weiteren Zuteilungen nach § 7 Abs. 1 bis 5, § 8 Abs. 1 bis 4, §§ 14 und 15 ZuG 2007 oder Zuteilungen, die den §§ 12 und 13 ZuG 2007 unterfallen.

23. Hält die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Aussagen der DEHSt auf deren Internetseite (<http://www.dehst.de> – unter FAQ), wonach für jede Anlage, unabhängig vom Datum ihrer erstmaligen Inbetriebnahme, von der Option des § 7 Abs. 12 ZuG Gebrauch gemacht werden kann, an den Antworten des Staatssekretärs im BMU, Rainer Baake, vom 21. Juli 2004 auf die schriftlichen Fragen 75 und 76 der Abgeordneten Marie-Luise Dött (Bundestagsdrucksache 15/3626) fest?

Wenn ja, in welchem Verhältnis stehen diese Antworten zu den genannten Aussagen der DEHSt?

Wenn nein, wie begründet die Bundesregierung die neue Auslegung des Gesetzes?

Im Sommer 2004 gab es eine breite Diskussion um die Auslegung und Anwendung verschiedener Zuteilungsregeln, insbesondere auch um die Auslegung der Optionsregelung. Gegen die in der Antwort auf die oben zitierte Anfrage geäußerten Auffassung der Einschränkung des Anwendungsbereichs der Optionsregel wurde von Seiten der betroffenen Unternehmen zu Recht geltend gemacht, dass nach dem Wortlaut des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 eine solche Einschränkung nicht vorgesehen sei. Daraufhin hat das BMU veranlasst, dass die DEHSt die Anlagenbetreiber rechtzeitig vor dem Ablauf der Antragsfrist über die einheitlichen Anwendungsregeln zu der Optionsregelung informiert. Im Ergebnis hat die Bundesregierung damit bereits im August 2004 nicht an der geäußerten Auffassung festgehalten.

24. Wie beurteilt die Bundesregierung das im ZuG enthaltene Wahlrecht für Bestandsanlagen gemäß §§ 7, 8 ZuG vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgedanken gegenüber reinen Neuanlagen?

Aus Gründen der Gleichbehandlung müssen Bestandsanlagen, die vom Optionsrecht des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 Gebrauch gemacht haben, mit solchen Bestandsanlagen verglichen werden, die eine Zuteilung auf der Grundlage ihrer historischen Emissionen erhalten haben. Die Zuteilungsregeln für Neuanlagen (§§ 10, 11 ZuG 2007) enthalten Anreize zur Realisierung besonders energieeffizienter Techniken. Die sachliche Begründung für diese Anreize besteht in der Notwendigkeit hocheffizienter Neuanlagen zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele.

25. Ist es zutreffend, dass innerhalb der Bundesregierung die Abschaffung dieses Wahlrechts für die zweite Handelsperiode bereits diskutiert wird?

Wie wäre eine solche Abschaffung mit der im ZuG enthaltenen Vorgabe vereinbar, dass eine Zuteilung nach Benchmark auch im Falle der Wahlrechtsausübung für 14 Jahre erfolgt?

Ja, eine Abschaffung oder Einschränkung der Optionsregel wird diskutiert. Diese Entscheidung kann jedoch nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit der Ausgestaltung aller Zuteilungsregeln und dem Allokationsverfahren im Nationalen Allokationsplan für 2008 bis 2012 getroffen werden.

Soweit für die kommende Zuteilungsperiode auf eine Optionsregel verzichtet würde, steht dies nicht im Widerspruch zu den Zuteilungsregeln des Zuteilungsgesetzes 2007. Die Optionsregelung des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 ist lediglich ein Rechtsfolgenverweis auf den Zuteilungsmaßstab des § 11 ZuG 2007. Die Zuteilung bleibt auch bei Ausübung der Optionsregel eine Zuteilung für eine Bestandsanlage und ist damit auf die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 beschränkt.

26. Wie viele Anlagenbetreiber haben die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach § 8 ZuG beantragt und wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Wie in der Vorbemerkung zur Antwort auf Frage 19 erläutert, ist die Zahl der gestellten Anträge nach § 8 ZuG 2007 nicht ermittelt worden.

90 Anlagen haben eine Zuteilung nach § 8 Abs. 1 bis 4 ZuG 2007 in Höhe von insgesamt 50,3 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten. Zuteilungen nach § 8 Abs. 6 sind in der Antwort auf Frage 22 ausgewiesen. Die hier ausgewiesenen Zuteilungen können verbunden sein mit weiteren Zuteilungen nach den §§ 7, 8 Abs. 6, §§ 14 und 15 ZuG 2007 oder Zuteilungen, die den §§ 12 und 13 ZuG 2007 unterfallen.

27. Wie viele Anlagenbetreiber haben die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach § 10 ZuG beantragt und wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Eine Zuteilung nach § 10 ZuG 2007 konnte im Zuteilungsverfahren im September 2004 nicht beantragt werden.

28. Wie viele Anlagenbetreiber haben die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach § 11 ZuG beantragt und wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Eine Zuteilung nach § 11 ZuG 2007 konnte im Zuteilungsverfahren im September 2004 nicht beantragt werden.

29. Wie viele Anlagenbetreiber haben sich auf frühzeitige Emissionsminderungen berufen, so dass auf der Grundlage von § 12 ZuG ein Erfüllungsfaktor von 1 Anwendung findet?

Wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Wie in der Vorbemerkung zur Antwort auf Frage 19 erläutert, ist die Zahl der gestellten Anträge nach § 12 ZuG 2007 nicht ermittelt worden.

258 Anlagen haben eine Zuteilung nach § 7 Abs. 1 bis 5 ZuG 2007 i. V. m. § 12 ZuG 2007 in Höhe von insgesamt 290,5 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten. Bei diesen Zuteilungen fand ein Erfüllungsfaktor von 1 Anwendung und sie waren ausgenommen von der anteiligen Kürzung gemäß § 4 Abs. 4 ZuG 2007. Weitere 139 Anlagen haben eine Zuteilung in Höhe von 43,1 Millionen Emissionsberechtigungen auf der Basis des § 7 Abs. 10, 11 oder 12 i. V. m. § 12 ZuG 2007 erhalten. Diese Zuteilungen waren von der anteiligen Kürzung gemäß § 4 Abs. 4 ZuG 2007 ausgenommen.

Die hier ausgewiesenen Zuteilungen können verbunden sein mit weiteren Zuteilungen nach den §§ 7, 8, 14 und 15 ZuG 2007 oder Zuteilungen, die dem § 13 ZuG 2007 unterfallen.

30. Wie viele Anlagenbetreiber haben auf Grund von prozessbedingten Emissionen die Anwendung eines Erfüllungsfaktors von 1 gemäß § 13 ZuG beantragt?

Wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Wie in der Vorbemerkung zur Antwort auf Frage 19 erläutert, ist die Zahl der gestellten Anträge nach § 13 ZuG 2007 nicht ermittelt worden.

342 Anlagen haben eine Zuteilung für prozessbedingte Emissionen in Höhe von insgesamt 211,7 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten. Diese Zuteilungen erfolgten zum größten Teil auf der Basis von § 7 Abs. 1 bis 5, 10 oder 11 ZuG 2007 i. V. m. § 13 ZuG 2007, das heißt ein Erfüllungsfaktor von 1 wurde angewendet. Ein kleinerer Teil dieser Zuteilungen erfolgte auf der Basis von § 7 Abs. 12 und § 8 ZuG 2007.

Die hier ausgewiesenen Zuteilungen können verbunden sein mit weiteren Zuteilungen nach den §§ 7, 8 und 14 ZuG 2007 oder Zuteilungen, die dem § 12 ZuG 2007 unterfallen.

31. Für wie viele Anlagen wurden Sonderzuteilungen für Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung nach § 14 ZuG beantragt?

Wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Wie in der Vorbemerkung zur Antwort auf Frage 19 erläutert, ist die Zahl der gestellten Anträge nach § 14 ZuG 2007 nicht ermittelt worden.

563 Anlagen haben eine Sonderzuteilung nach § 14 ZuG 2007 in Höhe von insgesamt 6,1 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten.

Die hier ausgewiesenen Zuteilungen sind verbunden mit weiteren Zuteilungen nach den §§ 7, 8, 14 oder 15 ZuG 2007 oder Zuteilungen, die den §§ 12 und 13 ZuG 2007 unterfallen.

32. Wie viele Anlagenbetreiber haben Sonderzuteilungen bei der Einstellung des Betriebes von Kernkraftwerken nach § 15 ZuG beantragt?

Wie viele dieser Anträge waren erfolgreich?

Wie viele Emissionsberechtigungen wurden jeweils zugeteilt?

Es wurden zwei Anträge nach § 15 ZuG 2007 gestellt, auf die 7 Anlagen eine Zuteilung nach § 15 ZuG 2007 in Höhe von 4,5 Millionen Emissionsberechtigungen erhalten haben.

33. Kam es durch Unsicherheiten auf der Seite der Antragsteller dazu, dass zusätzlich zu dem Hauptantrag auch noch weitere Anträge auf einer anderen Rechtsgrundlage (sog. Hilfsanträge) gestellt wurden?

Wenn ja, in welchem Umfang?

Waren in diesen Fällen prozentual eher die Haupt- oder die Hilfsanträge erfolgreich?

Verschiedene Antragsteller haben von der verfahrensrechtlichen Möglichkeit, Haupt- und Hilfsanträge zu stellen, Gebrauch gemacht. Über die Motive hierfür liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Einige Antragsteller haben bewusst einen im Zuteilungsgesetz 2007 nicht vorgesehenen Antrag auf Vollausstattung mit Emissionsberechtigungen auf Basis genehmigter Anlagenkapazitäten gestellt, so dass hier nach dem geltenden Recht nur die Hilfsanträge erfolgreich sein konnten. Die Anzahl dieser von vornherein unbegründeten Anträge wurde nicht erfasst.

34. Wird die Bundesregierung den Erfüllungsfaktor gemäß § 4 Abs. 4 ZuG nachträglich anpassen?

Wenn ja, welche Höhe wird der Erfüllungsfaktor nach der Anpassung haben?

Nein, die anteilige Kürzung gemäß § 4 Abs. 4 ZuG 2007 wird nicht nachträglich angepasst. Die nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 vorzunehmende anteilige Kürzung war vielmehr zum Abschluss des Zuteilungsverfahrens endgültig festzulegen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von § 4 Abs. 4 ZuG 2007, wonach die anteilige Kürzung für die „vorzunehmenden Zuteilungen“ und mithin nur einmal zum Zeitpunkt der Zuteilungen erfolgen sollte. Der Gesetzgeber hat es in der Konsequenz auch unterlassen, Vorgaben für etwaige nachträgliche Anpassungen vorzusehen, wie es andernfalls erforderlich gewesen wäre. Die zur Auslegung des

§ 4 Abs. 4 ZuG 2007 heranzuziehende Folgenbetrachtung hat darüber hinaus das durch die Festlegung der anteiligen Kürzung bei den Antragstellern geschaffene Vertrauen in den Bestand der Entscheidung zu berücksichtigen. Eine nachträgliche, ggf. mehrfach anzupassende anteilige Kürzung würde in Konflikt zu diesem Vertrauensschutz stehen und wäre auch verwaltungsrechtlich nicht praktikabel.

35. Sieht die Bundesregierung in der Anpassung des Erfüllungsfaktors nach dem 30. September 2004 einen Verstoß gegen Artikel 11 Abs. 1 der EU-Emissionshandelsrichtlinie?

Wenn nein, wie begründet sie diese Auffassung?

Die zeitlichen Aspekte der Zuteilung werden in der Antwort auf die Frage 4 erörtert.

Der Erfüllungsfaktor gemäß § 5 ZuG 2007 wurde nach der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 7. Juli 2004 nicht mehr geändert. Deswegen gibt es in dieser Sache keinen Verstoß gegen Artikel 11 Abs. 1 Emissionshandelsrichtlinie.

Die anteilige Kürzung gemäß § 4 Abs. 4 ZuG 2007 stellt keine nachträgliche Anpassung des in § 5 ZuG 2007 festgelegten Erfüllungsfaktors dar. Sie bewirkt lediglich die Einhaltung des bereits im nationalen Zuteilungsplan an die Europäische Kommission gemeldeten Gesamtemissionsbudgets, welches die Europäische Kommission genehmigt hat. Das Ergebnis des deutschen Zuteilungsverfahrens wurde der Europäischen Kommission vor der Ausgabe der Emissionsberechtigungen vorgelegt. Gemäß Artikel 38 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem muss die Kommission prüfen, ob das Ergebnis des Zuteilungsverfahrens im Einklang mit dem genehmigten nationalen Allokationsplan steht. In einer Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Februar 2005 erläuterte die Bundesregierung ausführlich die Wirkung der anteiligen Kürzung gemäß § 4 Abs. 4 ZuG 2007. Die Kommission hatte keine Beanstandungen und wies den Zentralverwalter an, die Tabelle mit den Ergebnissen des Zuteilungsverfahrens in die unabhängige Transaktionsprotokollierungseinrichtung einzustellen.

36. Wie beurteilt die Bundesregierung die Anwendung der Vorschriften zur nachträglichen Anpassung der Zuteilung (Ex-Post-Kontrolle) vor dem Hintergrund, dass die Europäische Kommission diese für nicht vereinbar mit der Emissionshandelsrichtlinie hält?

Wird angesichts des beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) anhängigen Rechtsstreits im Jahre 2006 eine Ex-Post-Kontrolle durchgeführt?

Wenn ja, wie ist dieses Vorgehen mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vereinbar?

Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass angesichts des unter Umständen ungewissen Ausgangs und langjährigen Dauer des Rechtsstreits den Anlagenbetreibern in der ersten Handelsperiode keine Berechtigungen weggenommen werden, die sie eventuell nach den Vorgaben des höherrangigen Gemeinschaftsrechts hätten behalten dürfen?

Die Bundesregierung wird sicherstellen, dass Anlagenbetreiber keine Berechtigungen behalten dürfen, die sie nach den Regelungen des Zuteilungsgesetzes 2007 zurückgeben müssen. Die vorgesehenen Ex-post-Anpassungen stehen im Einklang mit den Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie und verstoßen daher nicht gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht. Die Bundesregierung ist

weiterhin bestrebt, mit der Europäischen Kommission eine Vereinbarung zu treffen, die unter Wahrung der deutschen Rechtsauffassung eine Weiterführung des Klageverfahrens vor dem EuGH überflüssig macht.

37. Wird im Falle einer nachträglichen anteiligen Kürzung des Erfüllungsfaktors gemäß § 4 Abs. 4 ZuG der neu ermittelte zweite Erfüllungsfaktor auch für solche Anlagen gelten, die nach § 7 Abs. 12 ZuG die Zuteilung nach § 11 ZuG beantragt haben?

Wenn ja, wie wird diese Rechtsauffassung begründet?

Das ZuG 2007 sieht nur einen Erfüllungsfaktor (§ 5 ZuG 2007) vor. Zuteilungen nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 unterliegen der anteiligen Kürzung nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007, jedoch nicht dem Erfüllungsfaktor nach § 5 ZuG 2007. Der Verweis in § 7 Abs. 12 ZuG 2007 auf § 11 ZuG 2007 ist ein so genannter Rechtsfolgenverweis, bei dem in Abweichung zur Regelzuteilung lediglich der Zuteilungsmaßstab für die zuzuteilende Menge geändert wird. Daraus folgt, dass bei einer Zuteilung nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 zwar der Erfüllungsfaktor gemäß § 5 ZuG 2007 keine Berücksichtigung in der Berechnungsformel findet, es sich aber weiterhin um Anlagen handelt, die im Sinne von § 4 Abs. 4 ZuG 2007 der anteiligen Kürzung unterliegen. Dementsprechend hat es der Gesetzgeber in § 7 Abs. 12 ZuG 2007 auch nur für notwendig gehalten, für eine derartige Zuteilung die Anwendung der Reserve nach § 6 ZuG 2007 auszuschließen, nicht hingegen die anteilige Kürzung nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte durch die Anwendung des § 4 Abs. 4 ZuG 2007 auf Bestandsanlagen die „Festschreibung des absoluten Caps für die Emissionshandelssektoren Energie und Industrie“ in Höhe von 495 Mio. Tonnen jährlich sichergestellt werden (vgl. Bundestagsdrucksache 15/3237, S. 13). Dieses Ziel wäre gefährdet, wenn Bestandsanlagen, für die das Wahlrecht nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 in Anspruch genommen wurde, nicht dem Anwendungsbereich des § 4 Abs. 4 ZuG 2007 unterliegen würden.

Im Zeitpunkt der Antragstellung hat die DEHSt erklärt, wie die Optionsregel angewendet wird und dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine mögliche anteilige Kürzung nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 für die Entscheidung zwischen der Regelzuteilung nach § 7 Abs. 1 ZuG 2007 oder der Optionsregel nach § 7 Abs. 12 ZuG 2007 ohne Bedeutung ist, da die betreffende Anlage in beiden Fällen als Bestandsanlage der anteiligen Kürzung unterliegt. Damit konnte jeder Betreiber entscheiden, welche Antragstellung in seinem Fall günstiger ist. Aus der Anwendung der anteiligen Kürzung bei den Optierern resultiert daher keine Benachteiligung dieser Gruppe.

38. Wie steht die Bundesregierung zu der Einschätzung, dass trotz des geplanten Handels mit CO₂-Zertifikaten die Ziele des Klimaschutzprogramms verfehlt werden (vgl. Aussage des Abgeordneten Dr. Reinhard Loske in DIE WELT vom 24. August 2004)?

Teilt die Bundesregierung diese Auffassung?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Das Nationale Klimaschutzprogramm 2005 (der Sechste Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“) wird dem Bundeskabinett am 13. Juli 2005 zur Verabschiedung vorliegen. Diese Fortschreibung des Nationalen Klimaschutzprogramms vom 18. Oktober 2000 zieht ausführlich Bilanz gegenüber dem Jahr 2000 und zeigt im Einzelnen auf, welche konkreten Maßnahmen ergriffen wurden, zu welcher Treibhausgasminderung diese geführt haben und ob

die sektoralen Zielsetzungen erreicht wurden. Auf der Basis dieser Analyse identifiziert die Bundesregierung den noch bestehenden Handlungsbedarf insbesondere in den Sektoren „Private Haushalte“, „Verkehr“ und „Gewerbe, Handel, Dienstleistungen“, also für die Sektoren, die nicht vom Emissionshandel betroffen sind, und legt hier einen entsprechenden Maßnahmenkatalog vor. Dieser wird sicherstellen, dass das Ziel, die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um 21 Prozent bezogen auf 1990 zu reduzieren, erreicht wird. Derzeit fehlen hieran noch 2,5 Prozentpunkte.

Ferner wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage „Klimaschutzpolitik der Bundesregierung“ (abgedruckt auf Bundestagsdrucksache 15/5549) verwiesen.

39. Welche Auswirkungen hat es aus Sicht der Bundesregierung, dass, soweit ersichtlich, fast alle anderen EU-Mitgliedstaaten bei der Vergabe der Emissionsberechtigungen ein Wirtschaftswachstum berücksichtigen und daher mehr Berechtigungen zuteilen, als auf Basis historischer Emissionen erforderlich wäre?

Besteht dadurch die Gefahr von Wettbewerbsnachteilen für Deutschland?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Auch die Gesamtzuteilungsmenge des deutschen Nationalen Allokationsplans für 2005 bis 2007 berücksichtigt die Emissionsentwicklung in den Jahren 2005 bis 2007. Die vom Emissionshandel in Deutschland erfassten Anlagen müssen daher insgesamt nur eine sehr moderate Minderungsleistung von 0,4 Prozent oder 2 Mio. Tonnen CO₂ im Vergleich zur Basisperiode 2000 bis 2002 erbringen. Damit hat die Bundesregierung bereits in der ersten Zuteilungsperiode ökologischen wie ökonomischen Aspekten Rechnung getragen.

Die Nationalen Allokationspläne sind zudem generell nur begrenzt miteinander vergleichbar, da die einzelnen Mitgliedstaaten sowohl unterschiedliche Basisperioden wie auch partiell einen unterschiedlichen Anwendungsbereich (aufgrund unterschiedlicher Anlagendefinitionen) gewählt haben. Zudem müssen bei einer qualitativen Bewertung neben den absoluten Zuteilungsmengen auch die Unterschiede bei der Ausgestaltung der Zuteilungsregeln beachtet werden, wodurch sich ein differenzierteres Bild hinsichtlich der Ausgestaltung der nationalen Allokationspläne ergibt.

Die Bundesregierung verfolgt daher grundsätzlich das Ziel einer stärkeren Annäherung der Rahmenbedingungen des Emissionshandels in der 2. Zuteilungsperiode 2008 bis 2012. Sie hat dazu in Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten bereits einen Arbeitsprozess für die Harmonisierung der Regelungen zur Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie und weiterer Bestimmungen initiiert.

40. Wie bewertet die Bundesregierung die Feststellung im Sonderteil ZEWnews Juli/August 2004, Schwerpunkt Energiemarkt, S. 2.: „Von den Ländern, die bereits nationale Allokationspläne eingereicht haben, sollen die Unternehmen in Finnland, Luxemburg, Schweden, Niederlande, Österreich und Dänemark in der ersten Phase des Emissionshandels mit mehr Emissionsrechten ausgestattet werden, als durch Wirtschaftswachstum oder wachsenden Energieverbrauch selbst ohne zusätzlichen Vermeidungsaufwand zu rechtfertigen wäre.“?

Die Bundesregierung hält die zitierte Aussage aus dem Sonderteil der ZEWnews für nicht zutreffend. Alle Allokationspläne wurden auf Grundlage von Artikel 9

Abs. 3 der europäischen Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG durch die EU-Kommission hinsichtlich der Einhaltung der in Annex III der Richtlinie formulierten Bestimmungen überprüft. Dazu gehört auch die Bestimmung, dass die Gesamtzuteilungsmenge sowie die individuellen Zuteilungen auf Anlagenebene nicht höher als der tatsächliche Bedarf in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 sein dürfen. Auf dieser Grundlage hat die EU-Kommission im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zum Teil erhebliche Kürzungen der von den Mitgliedstaaten geplanten Zuteilungsmengen durchgesetzt. Aktuelle Beispiele dafür sind die in den vergangenen Monaten genehmigten Nationalen Allokationspläne Polens und Italiens, bei denen die Gesamtzuteilungsmenge um 16 Prozent bzw. 9 Prozent gekürzt wurde.

41. Hält die Bundesregierung an der Auffassung in ihrem Bericht über die Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten vom 23. Mai 2004 fest, dass durch die unterschiedlichen Festlegungen der Gesamtmenge in den anderen EU-Mitgliedstaaten Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Unternehmen entstehen werden?

Aufgrund der Prüfung der Nationalen Allokationspläne durch die EU-Kommission sind keine gravierenden Wettbewerbsverzerrungen zulasten deutscher Unternehmen entstanden. Die Bundesregierung hält aber an der im Bericht vom 23. Mai 2004 geäußerten Auffassung fest, dass die Gesamtzuteilungsmengen in der Mehrzahl der EU-15-Staaten im Hinblick auf die Einhaltung der burden-sharing Ziele und die Wettbewerbssituation innerhalb der EU kritisch zu bewerten sind.

42. Ist es vor diesem Hintergrund, insbesondere mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland gerechtfertigt, dass Emissionsprojektionen und Wachstumsprognosen bei der Festlegung des Emissionsbudgets in Deutschland nicht zugrunde gelegt wurden?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Vergleiche Antwort zu Frage 39.

43. In welchen europäischen Staaten enthalten die Nationalen Allokationspläne Wachstumsklauseln?

In unterschiedlicher Ausgestaltung enthalten die Nationalen Allokationspläne aller anderen europäischen Staaten Wachstumsfaktoren, insbesondere zur Differenzierung der Zuteilungsmengen an die einzelnen vom Emissionshandel erfassten Industriebranchen (vgl. auch Antwort zu Frage 39).

44. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass durch die unterschiedlichen burden-sharing Ziele und die einzelnen Nationalen Allokationspläne Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft entstehen werden?

Wenn ja, was hat die Bundesregierung dagegen unternommen?

Die burden-sharing Ziele sind 1997 von der damaligen Bundesregierung ausgehandelt worden. Sie reflektieren die unterschiedliche Ausgangssituation und das unterschiedliche Potenzial der einzelnen EU-Staaten für die Umsetzung der Klimaschutzpolitischen Verpflichtung der Europäischen Union im Rahmen des

Kyoto-Protokolls. In Deutschland konnte aufgrund der konsequenten Klimaschutzpolitik der Bundesregierung und den von der deutschen Wirtschaft erbrachten Minderungsleistungen bislang eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um rund 19 Prozent erreicht werden. Dabei hat die Bundesregierung bei der Ausgestaltung ihrer Klimaschutzpolitik auf eine Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Wirtschaft geachtet. So wurden etwa im Rahmen der Ökologischen Steuerreform Steuerermäßigungen und Ausnahmeregelungen für Unternehmen geschaffen, die im Ergebnis sogar zu einem Netto-Entlastungseffekt der deutschen Wirtschaft geführt haben.

Zur Frage der Wettbewerbswirkungen des Emissionshandels vgl. Antwort zu Frage 39.

45. Wie bewertet die Bundesregierung die Feststellung im Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Nr. 37/04: „Angesichts des in vielen EU-Mitgliedstaaten nach wie vor sehr weiten Abstands des derzeitigen Emissionsniveaus von den vereinbarten Zielen und den überwiegend sehr moderaten Emissionsvorgaben in den Nationalen Allokationsplänen für 2005/2007 sind jedoch erhebliche Zweifel an der Zielerreichung angebracht.“?

Teilt die Bundesregierung diese Feststellung?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Die Europäische Kommission kommt in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht vom 20. Dezember 2004 zum Umsetzungsstand der Kyoto-Verpflichtungen der Europäischen Union bzw. der Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis, dass alle 25 EU-Staaten bis 2002 zusammen ihre Treibhausgasemissionen um 9 Prozent gegenüber den Bezugsjahren des Kyoto-Protokolls vermindert haben. Die EU-15-Staaten erreichen zusammen allerdings nur eine Minderung von 2,9 Prozent, wobei Deutschland und das Vereinigte Königreich die absolut größten Minderungsbeiträge erbracht haben.

Auf der Grundlage einer Bewertung aller bestehenden und der geplanten zusätzlichen klimaschutzpolitischen Maßnahmen in den EU-15-Staaten kommt die EU-Kommission im Fortschrittsbericht zu dem Ergebnis, dass die im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangene Minderungsverpflichtung der Europäischen Union (Verminderung der Treibhausgase um 8 Prozent zu 1990 bzw. 1995) erreicht wird bzw. erreicht werden kann. Auf dieser Basis geht die Bundesregierung grundsätzlich von einer Zielerfüllung der europäischen klimaschutzpolitischen Verpflichtungen aus. Dazu bedarf es jedoch einer konsequenten Umsetzung aller geplanten Maßnahmen in den EU-Staaten. So müssen in der zweiten Handelsperiode des Emissionshandels die Gesamtzuteilungsmengen konsequenter auf die nationalen Verpflichtungen im Rahmen des europäischen burden-sharing ausgerichtet sein, als dies in einigen EU-Mitgliedstaaten 2005 bis 2007 der Fall ist. Zudem werden eine Reihe von EU-Staaten, etwa Italien, Spanien und die Niederlande, zur Einhaltung ihrer Klimaschutzziele in bedeutendem Umfang die projektbezogenen Kyoto-Mechanismen JI und CDM nutzen müssen.

46. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass einige Unternehmen nach der Emissionshandelskostenverordnung (EHKostV) Gebühren für die Zuteilung von Berechtigungen in Höhe von 500 000 bis weit über 1 Mio. Euro zu entrichten haben?

Die EHKostV stützt die Gebührenerhebung vorrangig auf die Erhebung der allgemeinen Emissionshandelsgebühr. Mittels dieses einheitlichen und pauschalen Gebührentatbestandes soll die vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehene Refinanzierung der Tätigkeit der DEHSt geleistet werden (vgl. Begründung zum TEHG, Bundestagsdrucksache 15/2328, S. 10, und zum NAPG, Bundestagsdrucksache 15/2966, S. 18).

Die allgemeine Emissionshandelsgebühr ist eine Wertgebühr im Sinne des § 4 Verwaltungskostengesetz (VwKostG). Die Höhe der Gebühr richtet sich nach der Zuteilungsmenge der Emissionsberechtigungen für die einzelne Anlage. Der gewählte Gebührenmaßstab bewirkt ein hohes Maß an Gebührengerechtigkeit im Sinne des Äquivalenzprinzips des § 3 Abs. 1 VwKostG, da er die am Emissionshandel beteiligten Unternehmen entsprechend dem Maß ihres wirtschaftlichen Interesses und ihrer Beteiligung am Emissionshandel belastet.

Die allgemeine Emissionshandelsgebühr ist degressiv ausgestaltet. Nur bei außergewöhnlich hohen Zuteilungsmengen werden die in der Fragestellung genannten hohen Gebührensätze erreicht. Mit dieser Gestaltung wurde das Äquivalenzprinzip auch insoweit beachtet, dass die Gebührenhöhe bei diesen Fällen noch im angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand steht.

Dieses Ergebnis ist angesichts der wirtschaftlichen Wertschöpfung, die durch die Zuteilung kostenloser Berechtigungen erreicht wird, angemessen. Eine Erhebung gleicher Gebühren auf alle Anlagen würde bei Beibehaltung des Ziels der Refinanzierung der DEHSt durch Gebühren zu einer notwendig stärkeren Belastung kleinerer und mittlerer emissionshandelspflichtiger Anlagen führen. Betreiber dieser Anlagen sind durch die unternehmensbezogenen Kosten des Emissionshandels (Verifizierung) im Vergleich zu Betreibern größerer Anlagen ohnehin stärker belastet, so dass eine relative Entlastung auf der Gebühreenseite sachgerecht ist.

47. Besteht die Gefahr, dass derartig hohe Verwaltungsgebühren von den Verwaltungsgerichten als Verletzung des verfassungsmäßigen Äquivalenzprinzips angesehen werden, da der wirtschaftliche Vorteil der Anlagenbetreiber auf Grund der jährlichen gesetzlichen Abgabepflicht von Berechtigungen, die in den allermeisten Fällen den zugeteilten Emissionsberechtigungen entsprechen dürfte, wesentlich geringer ist, als dies die EHKostV berücksichtigt?

Unabhängig davon, ob diese Berechtigungen aufgrund der gesetzlichen Abgabepflicht zurückgegeben werden müssen oder aufgrund von Emissionsreduktionen durch die Betreiber gehandelt werden können, kann der wirtschaftliche Wert, der mit diesen Berechtigungen verbunden ist, gleichermaßen durch Verbrauch oder Verkauf realisiert werden. Die Zuteilungsmenge der Emissionsberechtigungen ist deshalb auch dann als typisierender Maßstab einer Gebührenerhebung geeignet, wenn sich der wirtschaftliche Wert im Verbrauch und nicht im Verkauf realisiert. Die ausgegebenen Berechtigungen stellen ein wirtschaftliches Gut von erheblichem Wert dar. Dieser Wert offenbart sich insbesondere dann, wenn Anlagenbetreiber auf die Zuteilung kostenloser Berechtigungen verzichten und die erforderliche Menge an Berechtigungen zu einem Preis von derzeit deutlich über 20 Euro am Markt zukaufen. Angesichts dessen ist die Erhebung von Verwaltungsgebühren in Höhe von durchschnittlich 3 Cent je Berechtigung nur eine Belastung eines geringen Bruchteils des wirtschaftlichen

Werts der zugeteilten Berechtigungen und stellt keine Verletzung des Äquivalenzprinzips dar.

48. Welcher Faktor zwischen tatsächlichem Aufwand und erhobenen Gebühren liegt der Kalkulation der EHKostV zu Grunde?

Haben andere Bundesministerien rechtliche Bedenken geäußert?

Die Kalkulation der von der EHKostV erhobenen Gebühren beruht auf den Ansätzen für Personal- und Sachmittel, die für die Errichtung der DEHSt und deren Betrieb während der ersten Handelsperiode 2005 bis 2007 erforderlich sind. Die Gebühren decken damit ausschließlich den Verwaltungsaufwand der DEHSt. Mit dieser Gebührengestaltung wird das in TEHG und ZuG 2007 normierte Gesamtkostendeckungsprinzip gewahrt, die Gesamthöhe des Gebührenaufkommens liegt nicht über dem Aufwand der DEHSt.

Das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium der Finanzen wurden gemäß den Vorschriften der GGO beteiligt und haben der Verordnung zugestimmt.

49. Welche Auswirkungen der Finanzierung der DEHSt auf den Bundeshaushalt ergäben sich im Falle einer verwaltungsgerichtlich festgestellten Ungültigkeit der EHKostV?

Sollte die EHKostV in ihrer gegenwärtigen Gestalt in verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf rechtliche Bedenken stoßen, kann das BMU rückwirkend eine neue Kostenverordnung in Kraft setzen, die diese rechtlichen Bedenken berücksichtigt.

50. Wird es zu Beginn des Emissionshandels am 1. Januar 2005 eine gesetzliche Regelung zur Anrechnung von Emissionsgutschriften aus CDM-Maßnahmen geben?

Wenn nein, warum nicht?

Bis wann ist spätestens mit einer gesetzlichen Regelung zu rechnen?

Die Nutzung von Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten im EU-Emissionshandel findet auf der Grundlage der EU-Richtlinie 2004/10/EG, die am 13. November 2004 in Kraft getreten ist, statt. Die Umsetzung in nationales Recht hat nach EU-Recht bis zum 13. November 2005 zu erfolgen. Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 4. Mai 2005 und der Einbringung des Entwurfs des ProMechG (Projekt-Mechanismen-Gesetz) am 11. Mai 2005 in den Deutschen Bundestag für die frühzeitige Beschlussfassung Sorge getragen.

51. Welche Vorteile ergeben sich nach der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls für Russland und andere Länder durch CDM-Maßnahmen?

Russland und andere Annex I-Staaten des Kyoto-Protokolls können Emissionsgutschriften aus CDM-Maßnahmen zur Erreichung ihrer nationalen Reduktionsverpflichtungen, die sich aus Anlage B des Kyoto-Protokolls ergeben, nutzen. Russland hat im Nationalen Aktionsplan zur nationalen Umsetzung des Kyoto-Protokolls, der vom russischen Kabinett am 15. Februar 2005 verabschiedet wurde, für das 3. Quartal 2005 eine methodische Empfehlung zur Nutzung von CDM-Projekten durch russische Unternehmen angekündigt. Für Annex I-Staaten des Kyoto-Protokolls, die die Emissionsgutschriften nicht zur Zielerreichung

nutzen wollen, ist die Nutzung v. a. aus Gründen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von Interesse.

52. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse über mögliche Strompreiserhöhungen durch den Emissionshandel, und wenn ja, wie hoch werden nach Kenntnis der Bundesregierung diese Strompreiserhöhungen sein?

Der Bundesregierung liegen zum jetzigen Zeitpunkt keine Erkenntnisse über reale Preiserhöhungen aufgrund der Einführung des Emissionshandels vor.

Wissenschaftliche Untersuchungen lassen aber erwarten, dass die Energieversorgungsunternehmen die Kosten für den Erwerb von Emissionsberechtigungen zumindest teilweise durch Preiserhöhungen an ihre Kunden weitergeben werden. Aufgrund der kostenlosen Zuteilung des überwiegenden Teils der Emissionsberechtigungen sind aber höchstens sehr moderate Strompreiserhöhungen durch den Emissionshandel zu erwarten, soweit sich die Überwälzungseffekte auf tatsächliche Zusatzkosten beschränken.

53. Wie wird sich der Strompreis in Deutschland nach Einführung des Emissionshandels im Vergleich zu anderen EU-Ländern entwickeln?

Der Bundesregierung liegen derzeit keine Informationen dazu vor, wie sich der Strompreis in Deutschland nach Einführung des Emissionshandels im Vergleich zu anderen EU-Ländern entwickeln wird.

Zum Vergleich des aktuellen Preisniveaus in Deutschland und in anderen EU-Ländern wird auf die Antwort zu Frage 4 der Kleinen Anfrage zur Energiepreisentwicklung in Deutschland (abgedruckt auf Bundestagsdrucksache 15/5212) verwiesen.