

Zuteilungsplan für den Emissionshandel

Stellungnahme zur Anhörung des
Bundestags-Ausschusses für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
am 24. Mai 2004

Berlin, 22. Mai 2004

Autor:

Dr. Felix Christian Matthes

Öko-Institut e.V.
Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 6226
D-79038 Freiburg
Tel.: 0761-4 52 95-0

Büro Darmstadt
Elisabethenstraße 55-57
D-64283 Darmstadt
Tel.: 06151-8191-0

Büro Berlin
Novalisstraße 10
D-10115 Berlin
Tel.: 030-28 04 86 80

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Antworten geladener Sachverständiger

**auf den Fragenkatalog der Fraktionen SPD, CDU/CSU,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP anlässlich der öffentlichen
Anhörung am 24. Mai 2004 zu dem**

**Gesetzentwurf über den nationalen Zuteilungsplan
für Treibhausgasemissionsberechtigungen in der
Zuteilungsperiode 2005 bis 2007
(Zuteilungsgesetz - NAPG)**

- Drucksache 15/2966 -

Absender: Dr. Felix Chr. Matthes

Öko-Institut

Novalisstraße 10, 10115 Berlin, f.matthes@oeko.de

– Fassung vom 22. Mai 2004 –

Vorbemerkungen und Zusammenfassung

Mit der Einführung des europäischen Emissionshandelssystems kann sich ein **Paradigmenwechsel** in der Klimaschutzpolitik einstellen.

Voraussetzung dafür ist aber, dass dem Instrument **Emissionsziele** zu Grunde gelegt werden, mit denen ein **realer Beitrag** zur Erreichung der europäischen wie auch der nationalen **Emissionsminderungsverpflichtungen** erzielt werden kann.

Gleichzeitig darf die **Effizienzorientierung** des Instruments nicht aus dem Blick geraten. Für die Funktionalität des Systems ist es entscheidend, dass von unterschiedlichen Handlungen, die zu unterschiedlichen Emissionsniveaus führen, unterschiedliche **Preissignale** ausgehen müssen, die in das wirtschaftliche Entscheidungskalkül der dezentralen Akteure Eingang finden.

In sehr frühen Phasen der europäischen und deutschen Rechtssetzung bzw. in den entsprechenden politischen Prozessen sind **Grundsatzentscheidungen** zu grundlegenden Ausgestaltungsmerkmalen des Emissionshandelssystems getroffen worden, die eine Vielzahl der momentan diskutierten Verteilungsfragen entscheidend vorgeprägt haben.

Der weitgehende **Ausschluss einer Auktionierung** von Emissionsrechten sowie der starke Widerstand gegen und der resultierende Verzicht auf ein Benchmarking System für die kostenlose Zuteilung der Emissionsberechtigungen und die vollständige Orientierung auf ein System kostenloser Zuteilung auf Basis historischer Emissionen haben die Dominanz des Prinzips der **Besitzstandsgerechtigkeit** vorgeprägt. Der Versuch, diese Grundsatzentscheidung an einigen Stellen in Richtung Leistungsgerechtigkeit zu korrigieren, führt stets zu **Sonderregelungen, zusätzlichen Prozeduren und Transaktionskosten**. Die genannte Grundsatzentscheidung ist letztlich für die Periode 2005-2007 anderweitig nicht „heilbar“ und sollte daher **nicht** in den Mittelpunkt der noch ausstehenden Diskussionen rücken.

Gleiches gilt für den strikten **Anlagenbezug** des europäischen Emissionshandelssystems. Die Alternative einer Orientierung auf die Betreiber hätte eine Vielzahl von praktischen Problemen mildern können, war jedoch – unter anderem auch durch das deutsche Insistieren auf einen sehr langen Zeitraum für die Berücksichtigung von frühzeitigen Emissionsminderungen – im politischen Prozess auf europäischer Ebene nicht durchsetzbar.

Die Ausführungen in der hier vorgelegten Stellungnahme beziehen sich daher ausschließlich auf die vor diesem Hintergrund real noch **entscheidungsrelevanten** Ausgestaltungsmerkmale des deutschen Allokationsplans.

Das **Emissionsziel** für die vom Emissionshandel erfassten Anlagen ist Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses, dessen innere Rationalität und Konsistenz sich nur schwer entschließt. Aus dem Ergebnis dieses Prozesses resultieren jedoch implizit Mengenziele für die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren, die ohne zusätzliche Maßnahmen realistischere Weise **nicht** erreicht werden können. **Zusätzliche Maßnahmen** sind alternativlos, wenn das deutsche Burden sharing-Ziel im Rahmen des Kyoto-Protokolls einigermaßen sicher erreicht werden soll. Die **Differenzierung der Emissionsziele** für die nicht vom Emissionshandelssystem erfassten Sektoren Haushalte, Verkehr sowie Gewerbe/Handel/Dienstleistungen erscheint dringend geboten.

Es besteht eine Reihe von Möglichkeiten, das Emissionsziel für den Emissionshandelssektor im Nachhinein „aufzuweichen“. Sofern die Strategie verfolgt wird, den Erfüllungsfaktor von 0,9755 konstant zu halten und trotzdem eine Reihe zuteilungsrelevanter Fragen neu zu definieren, wird implizit das Emissionsziel geändert. Relevant sind diesbezüglich

- die Veränderung der Regelungen für **Early Action**;
- die Vergrößerung der Emissionsmengen, die als **prozessbedingte CO₂-Emissionen** über einen Erfüllungsfaktor 1 von Emissionsminderungen freigestellt werden;
- eine großzügigere Fassung der sogenannten **Härtefallklausel**.

Die weitaus **größten** Wirkungen auf den Erfüllungsfaktor bzw. das Emissionsziel (relativ schnell im Bereich von mehreren **Millionen Tonnen**, womit eine geringfügigen Minderungsverpflichtung für das Emissionshandelsegment sich in eine Ausweitung der Emissionen wandelt) hat dabei eine **Neufassung der Härtefallregelung**, gefolgt von einer Neuausrichtung der **Early Action-Regelung** und einer nochmaligen Ausweitung des Volumens der als **prozessbedingt** akzeptierten CO₂-Emissionen. Die Härtefallregelung sollte also insgesamt weiter äußerst **restriktiv** gehandhabt werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Härtefall-Tatbestände in einem nach Perioden von 3 bzw. 5 Jahren strukturierten Emissionshandelssystem stets nur **temporärer** Natur sind.

Um die ökologische Integrität des Instruments sicher zu stellen, sollte nach Veränderungen an den o.g. Regelungen in jedem Fall der **Erfüllungsfaktor angepasst** werden und eine (mehr oder weniger verdeckte) Ausweitung des Mengenziels nicht zugelassen werden.

Die **Übertragungsregelung** bildet unter Maßgabe der o.g. Grundsatzentscheidungen den ökonomischen, d.h. den Effizienz sichernden **Kern des Instruments**. Gleichwohl weichen die Übertragungsregelung die Neueinsteigerregelung sowie die Early Action-Regelung in den jeweiligen Zeithorizonten (18 Jahre, 14 Jahre, 12 Jahre) signifikant voneinander ab, **ohne** dass ein rationaler Grund dafür erkennbar ist. Hier sollte dringend eine **Harmonisierung** herbeigeführt werden (z.B. 4 Jahre Übertragung und 10 Jahre Erfüllungsfaktor 1 im Rahmen der Übertragungsregelung, 14 Jahre Erfüllungsfaktor 1 für die Neueinsteigerregelung sowie 14 Jahre Erfüllungsfaktor 1 für die Early Action-Regelung). Auch eine generelle Verkürzung des „Garantiezeitraums“ wird (auf z.B. 10 Jahre) dringend empfohlen.

Der **Reservefonds** bildet ein wichtiges Ausgestaltungsmerkmal des Emissionshandelssystems – gerade im Kontext möglicher Wettbewerbsverzerrungen. Der vorgelegte Umfang von jahresdurchschnittlich 3 Mio. t, für die Periode 2005-2007 also insgesamt 9 Mio. t ist deutlich **zu knapp bemessen**. Dies gilt insbesondere, wenn auch die Funktionalitäten der Ex post-Anpassung sowie von Zuteilungsunsicherheiten mit abgedeckt werden sollen. Die Einführung des „Windhundprinzips“ für Zuteilungen aus dem Reservefonds ist unakzeptabel, der Umfang des Reservefonds sollte auf jahresdurchschnittlich 5 Mio. t CO₂, für die Periode 2005-2007 also insgesamt **auf 15 Mio. Emissionsberechtigungen ausgeweitet** werden.

Die beiden o.g. Funktionalitäten des Reservefonds (Vorhaltung der für Ex post-Korrekturen notwendigen Zertifikatsmengen sowie Abdeckung der Risiken von Zuteilungskorrekturen) müssen in der gesetzlichen Regelung noch **expliziter gefasst** werden.

In einer ganzen Reihe von Einzelfragen sind **Klarstellungen** notwendig und **Inkonsistenzen** zu beseitigen. Dies gilt vor allem mit Blick auf

- prozessbedingte CO₂-Emissionen sowie
- Sonderzuteilungen für die Kraft-Wärme-Kopplung

Gerade das **Kumulationsverbot** für die Sonderzuteilung nach **Early Action-Regelung** und **KWK-Sonderregelung** ist **inkonsistent und funktional kontraproduktiv**. Es sollte ersatzlos gestrichen werden.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass der unvollkommen umgesetzte Versuch, mit **Malusregelungen** eine Benchmark-Komponente in die Zuteilung der Emissionsberechtigungen nach historischen Emissionen einzuführen, in der derzeitigen Ausgestaltungsvariante weitgehend **wirkungslos** bleibt und entsprechend angepasst werden sollte.

Quantitative Effekte der diskutierten Veränderungen auf Erfüllungsfaktor bzw. Mengenziel des Emissionshandelssektors

Die nachstehende Tabelle verdeutlicht die Wirkungen der verschiedenen. Aktuell diskutierten Veränderungen für zwei Varianten

- der – systematisch gebotenen – Anpassung des Erfüllungsfaktors bei Umsetzung der jeweiligen (Einzel-) Veränderung
- der – methodisch inkonsistenten – impliziten Anpassung des Mengenziels bei Umsetzung der jeweiligen (Einzel-) Veränderung und Festschreibung des Erfüllungsfaktors.

Tatbestand (ohne Kumulationen)	Anpassung			
	Erfüllungsfaktor		Mengenziel (Makroebene)	
			Mio. t CO ₂	
Ausgangswerte im NAPG-E	0,9755		503	
Strittige prozessbedingte CO ₂ -Emissionen im Bereich Eisen & Stahl	-0,0002	0,9753	+0,1	503,1
Zusätzliche prozessbedingte CO ₂ -Emissionen im Bereich der Mineralölverarbeitung (als Konsequenz des "Ministerkompromisses")	-0,0006	0,9749	+0,2	503,2
Restriktive Härtefallregel (Zusatzvolumen 3 Mio. t CO ₂)	-0,0092	0,9663	+3,0	506,0
Mittlere Härtefallregel (Zusatzvolumen 6 Mio. t CO ₂)	-0,0184	0,9571	+6,3	509,3
Weitgehende Härtefallregel (Zusatzvolumen 9 Mio. t CO ₂)	-0,0276	0,9479	+9,1	512,1
Flexibilisierung der Basisperiode (Zusatzvolumen 25 Mio. t CO ₂)	-0,0767	0,8988	+25,5	528,5
Ausweitung der Early Action-Regelung auf den Zeitraum 1990-2002	-0,0015	0,9740	+0,5	503,5
Ausweitung der Early Action-Regelung auf den Zeitraum 1991-2002	-0,0009	0,9746	+0,3	503,3
Einführung einer zweiten Stufe für die Early Action-Regelung (Zusatzvolumen 0,2 Mio. t CO ₂)	-0,0006	0,9749	+0,2	503,2
Einführung einer zweiten Stufe für die Early Action-Regelung (Zusatzvolumen 0,4 Mio. t CO ₂)	-0,0012	0,9743	+0,4	503,4
Aufhebung des Kumulationsverbotes für Early Action- und KWK-Sonderregelung	0,0000	0,9755	0,0	503,0
Erhöhung der Reserve (5 Mio. t p.a.)	-0,0061	0,9694	+2,0	505,0

Fragen der Fraktion der SPD

Allgemeine Fragen

1. Wird die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten [...] angemessen umgesetzt?

Antwort:

Die Anforderungen der EU-Emissionshandelsrichtlinie an die Nationalen Allokationspläne werden durch den vorliegenden Gesetzesentwurf weitgehend umgesetzt. Einzelne Abweichungen sind hinsichtlich der Funktionalität des Emissionshandelssystems sinnvoll, andere sind Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse und Kompromisse. Auf einzelne Aspekte wird weiter unten eingegangen.

2. Erfüllt das Gesetz zum NAP die allgemeinen Kriterien gemäß Artikel 9 der Richtlinie und werden die Kriterien des Anhangs III der Richtlinie, zu denen die Kommission eine Anleitung vorgelegt hat, korrekt angewendet?

Antwort:

Siehe Antwort zu Frage 1. Von den Inhalten der NAP Guidance der Kommission wird in verschiedenen Punkten abgewichen. Darauf wird weiter unten im einzelnen eingegangen. Es bleibt jedoch auch darauf hinzuweisen, dass das Guidance-Dokument jedoch keine rechtliche Verbindlichkeit hat. Unter anderem wiederholt die Kommission in diesem Dokument auch Auffassungen, mit denen sie sich im Aushandlungsprozess der Richtlinie nicht durchsetzen konnte.

3. Sehen Sie das der EU-Richtlinie zugrunde liegende Ex-Ante-Prinzip im NAP-Gesetz hinreichend berücksichtigt?

Antwort:

Im Grundsatz folgt der Ansatz des Gesetzesentwurfs dem Ex ante-Prinzip. An einigen Stellen wird jedoch aus m.E. guten Gründen eine Ex post-Komponente eingeführt:

- Hinsichtlich der Erstallokation auf Grundlage angemeldeter Emissionen (§ 8 NAPG-E) zur Vermeidung strategischen Anmeldeverhaltens (und damit zur Vermeidung von Nachteilen für die anderen Anlagen über den Erfüllungsfaktor sowie zur Verschlinkung der Verfahren).
- Hinsichtlich der Zuteilung für zusätzliche Neuanlagen (§ 11 NAPG-E) zur Vermeidung strategischen Anmeldeverhaltens für die zukünftigen Aktivitätsniveaus (und damit zur Vermeidung von Nachteilen für die anderen Anlagen über den Erfüllungsfaktor sowie zur Verschlinkung der Verfahren).
- Hinsichtlich der KWK-Sonderregelung (§ 14 NAPG-E) zur Sicherung der dieser Sonderregelung zu Grunde liegenden Anreizfunktion (s.u.)

Während eine Ex post-Anpassung für die ersten beiden Fälle mit guter Begründung für die jeweils laufende Periode eingeführt werden kann, stellt die Fortschreibung der Ex post-Anpassung für die folgenden Perioden einen **klaren Systembruch** dar, der im

Zeitverlauf das **Ex ante-Prinzip weitgehend aushebeln** kann und im Zeitverlauf auch die **Kalkulation von Reservefonds vollkommen unkalkulierbar** machen würde.

Für die Perioden ab 2008 sollten für die in den Jahren 2003 und 2004 in Betrieb genommenen Anlagen (§ 8 NAPG-E) die Aktivitätsniveaus der dann jeweils gültigen Basisperioden der Zuteilung zu Grunde gelegt werden (zusammen mit den jeweiligen Emissionswerten sowie mit Erfüllungsfaktor 1 für die definierten Zeiträume) und **keine Fortschreibung** der Ex post-Anpassung für die jeweiligen Anlagen in den jeweils folgenden Perioden erfolgen.

Für die Perioden nach der jeweiligen Inbetriebnahme sollten für zusätzliche Neuanlagen (§ 11 NAPG-E) die Aktivitätsniveaus der dann jeweils gültigen Basisperioden der Zuteilung zu Grunde gelegt werden (zusammen mit den jeweiligen Benchmarks sowie mit Erfüllungsfaktor 1 für die definierten Zeiträume), soweit diese Daten der Anlage bereits aus den Basisperioden für die jeweils folgenden Perioden verfügbar sind. Eine **Fortschreibung** der Ex post-Anpassung für die jeweiligen Anlagen in den jeweils folgenden Perioden sollte auch hier **keinesfalls** erfolgen.

Für die KWK-Sonderregelung (§ 14 NAPG-E) ist die Ex post-Anpassung unabdingbar. Mit dem Wegfall der Ex post-Anpassung für eine KWK-Sonderzuteilung entfällt bei stringenter Betrachtung die Rechtfertigung der KWK-Sonderzuteilung (s.u.). Die Ex post-Anpassung im Rahmen der KWK-Sonderregelung muss also auch für folgende Perioden **fortgeführt** werden.

4. Ist das Potenzial von Emissionsquellen zur Emissionsverringerung ausreichend berücksichtigt?

Antwort:

Das Emissionsminderungspotenzial **kann** für die Allokation der Emissionsberechtigungen hinsichtlich der Emissionsminderungsvorgaben berücksichtigt werden (wobei explizit darauf hingewiesen werden soll, dass dies in der Logik des Emissionshandelssystems keineswegs zwingend erforderlich ist).

Bei einer Emissionsminderungsvorgabe von 2,45% im Rahmen des allgemeinen Erfüllungsfaktors von 0,9755 sind die verfügbaren (wirtschaftlichen und technischen) Emissionsminderungspotenziale bei weitem **nicht** ausgeschöpft. Für eine ganze Reihe von Sachverhalten sind verminderte Emissionsminderungspotenziale über den Erfüllungsfaktor 1 berücksichtigt worden, wobei eine solche Aussetzung der Emissionsminderungsvorgabe an einigen Stellen keineswegs berechtigt ist. Diesbezüglich wird auch auf die Ausführungen zu Frage 19 der FDP-Fraktion verwiesen.

5. Wie beurteilen Sie die Festlegung eines Monitoring-Verfahrens für den Emissionshandel einschließlich der gesetzlichen Vorgabe eines Berichtes zum 1. Juli 2006?
--

Antwort:

Grundsätzlich sind Monitoring und Bericht für die Einführung eines komplexen Instruments sehr sinnvoll und notwendig. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Inhalte des am 1. Juli 2006 vorzulegenden Berichts für die Ausgestaltung der Allokation für die Periode 2008-2012 nicht mehr berücksichtigt werden können, wenn der Nationale Allokationsplan 2008-2012 am 1. Juli 2006 notifiziert werden muss.

6. Ist abzusehen, ob die Kommission bis zum 1. Juli 2004 die Überprüfung der Nationalen Allokationspläne abgeschlossen haben wird?

Antwort:

Die Überprüfung der Nationalen Allokationspläne sowohl für die EU-15 als auch die EU-25 wird am 1. Juli 2006 definitiv **nicht** abgeschlossen, da zu viele NAP nicht termingerecht eingereicht wurden.

Diesbezüglich bleibt auch darauf hinzuweisen, dass **auch für den deutschen NAP** die dreimonatige Prüfungsfrist der Kommission wegen Unvollständigkeit des übermittelten NAP noch **nicht** begonnen hat.

Abschnitt 1 / Allgemeine Vorschriften

7. Sehen Sie den Begriff „in Betrieb genommen“ (§ 3) klar genug umfasst?

Antwort:

Im Kontext des § 3 NAPG-E erscheint der Begriff „in Betrieb genommen“ klar genug gefasst. Spezifiziert ist m.E. eindeutig, dass ab Beginn des Emissionshandelssystems jegliche Emission einer Anlage von der Pflicht zur Beibringung von Emissionsberechtigungen erfasst ist. Noch **spezifizierungsbedürftig** sind hingegen die „dauerhafte Inbetriebnahme“ im Kontext der §§ 7 und 8 NAPG-E sowie die „erstmalige Inbetriebnahme“ im Kontext von § 12 NAPG-E. Hier existieren jedoch ausreichend Präzedenzfälle bzw. andere Richtlinien und ausreichende Spezifizierungsmöglichkeiten im Bereich untergesetzlicher Regelungen.

Abschnitt 2 / Mengenplanung

8. Entspricht die Mengenplanung nach § 4 den Kyoto-Verpflichtungen und dem EU-Burden-Sharing?

Antwort:

Die Passfähigkeit der Mengenvorgaben nach § 4 NAPG-E hängt von den für die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren ergriffenen bzw. geplanten **Maßnahmen** ab.

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Zielerfüllung Deutschlands **nicht** davon abhängig gemacht werden kann, dass es sich bei den 5 Jahren von 2008-2012 durchgängig um **außerordentlich und überdurchschnittlich warme Jahre** handeln wird, muss das aktuelle Emissionsniveau auf Basis **temperaturbereinigter Größen** für die Beurteilung der Passfähigkeit herangezogen werden.

Entsprechend verbleibt für die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistungen und Verkehr bis 2008-2012 noch eine **zusätzliche Emissionsminderung von 20 Mio. t CO₂** zu erbringen. Ohne **zusätzliche** Maßnahmen ist eine solche Emissionsminderung nach heutiger Einschätzung **nicht** zu erbringen.

Vor diesem Hintergrund verbleiben zwei Optionen für die deutsche Klimaschutzpolitik:

- a. Implementation zusätzlicher Maßnahmen hinsichtlich Brennstoffeinsatz in den **nicht** vom Emissionshandel erfassten (**keinen** zusätzlichen Zielerreichungsbeitrag erbringen Maßnahmen mit indirekter CO₂-Vermeidung wie die zusätzliche Stromerzeugung durch erneuerbare Energien, Stromeinsparung etc.)
- b. **Zukauf** von Kyoto-Emissionsrechten (AAU) oder Emissionsminderungszertifikaten aus JI- oder CDM-Projekten (ERU oder CER)

Ohne derartige zusätzliche Maßnahmen wird Deutschland vor dem Hintergrund der für das Emissionshandelssegment festgelegten Minderungsbeiträge seine Kyoto-Verpflichtung **nicht** erfüllen können.

9. Ist eine gemeinsame Erfassung und Festlegung der Sektoren Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Verkehr und Haushalte methodisch angemessen oder wäre eine differenzierte Festlegung der Mengenziele vorzuziehen?

Antwort:

Aus Gründen der Transparenz und der politischen Planungssicherheit und Verantwortlichkeit ist eine **differenzierte** Festlegung der Mengenziele unbedingt vorzuziehen. Eine gegenseitige Deckungsmöglichkeit der verschiedenen Maßnahmenwirkungen bleibt davon unbenommen.

10. Welche Sektoren sind in besonderer Weise aufgefordert und geeignet, zusätzliche Kohlendioxidminderungsbeiträge zu erbringen?

Antwort:

Hinsichtlich der Emissionsvolumina können vor allem die Quellbereiche **private Haushalte und Verkehr** zusätzliche Emissionsminderungen erbringen.

Die verfügbaren politischen Instrumente und deren Bewertung in unterschiedlichen Dimensionen sind an anderer Stelle umfänglich beschrieben worden.

Weithin unbestritten ist jedoch, dass Maßnahmen im Bereich der Gebäude (Wärmedämmung) und im Bereich des Straßenverkehrs noch erhebliche Emissionsminderungsbeiträge erschließen können. Entsprechende Maßnahmen erfordern jedoch finanzielle Aufwendungen (z.B. Wärmedämmung) bzw. können auf Akzeptanzprobleme stoßen (Öko-Steuer, Maut etc.).

11. Sollten dabei die Sektoren außerhalb von Energie und Industrie auch in die flexiblen Instrumente JI und CDM einbezogen werden?

Antwort:

Diese Sektoren können zweifelsohne über die flexiblen Instrumente JI und CDM erfasst werden. Nur sind dabei folgende Einschränkungen zu beachten:

- a. Im Rahmen von CDM können nur Maßnahmen in Nicht-Annex I-Staaten durchgeführt werden.
- b. Im Rahmen von JI können Maßnahmen in Deutschland erstens nur durch ausländische Investoren geltend gemacht werden, für die Maßnahmen darf zweitens

keine Doppelzählungsproblematik existieren (indirekte Emissionsminderungen). Für das Ausland gilt dies entsprechend.

Die Zulässigkeit sogenannter Nationaler Projekte ist bis auf weiteres nicht absehbar und auch nur in Grenzen sinnvoll.

12. Welche Instrumente außerhalb des Emissionshandels sollten zur Zielerreichung verstärkt bzw. neu genutzt werden?

Antwort:

Ausreichende Minderungsbeiträge können in Bezug auf den Zeitraum 2008-2012 m.E. nur durch folgende Maßnahmen erbracht werden können (vgl. auch die Antworten auf die Fragen 8, 10 und 11):

- a. ein zusätzliches und umfangreiches Anreizprogramm im Bereich der Wärmedämmung
- b. zusätzliche Maßnahmen im Bereich des Straßenverkehrs (Besteuerung, Maut)
- c. ein Aufkaufprogramm für AAU, ERU und CER

13. Halten Sie die Schaffung einer Reserve und die Art der Umsetzung im Gesetz für adäquat?

Antwort:

Ein Reservefonds ist innerhalb des gewählten Allokationsmodells sinnvoll und notwendig.

Es existieren jedoch neben der Ausstattung von zusätzlichen Neuanlagen (§ 11 NAPG-E) noch **weitere** Erfordernisse für die Vorhaltung eines Reservefonds:

- a. Die Absicherung zusätzlicher Zuteilungen im Rahmen der Ex post-Anpassung nach §§ 8 und 11 NAPG-E)
- b. Absicherung von Einspruchsrisiken gegen die Zuteilungsentscheidungen.

Diese – notwendigen – Funktionalitäten des Reservefonds sind durch den bisher vorliegenden Gesetzesentwurf **nicht** abgedeckt und müssen noch eingefügt werden.

14. Ist die Reserve nach § 6 ausreichend bemessen, um zusätzliche Neuanlagen angemessen auszustatten?

Antwort:

Nein. Nach eigenen Berechnungen ist der Reservefonds deutlich **zu knapp bemessen**. Vor dem Hintergrund der bekannten Planungen und mit Verweis auf die o.g. zusätzlichen Funktionalitäten wäre ein Reservefonds von 15 Mio. t (jahresdurchschnittlich 5 Mio. t) statt 9 Mio. t angemessen.

Das „Windhundprinzip“ nach § 11 Abs. 4 NAPG-E ist bei näherer Analyse **weder praktikabel noch akzeptabel**.

Die derzeit diskutierten Alternativvarianten (gebührenfinanzierter Kauf von Emissionsberechtigungen, „KfW-Lösung“) sind Ersatzlösungen mit erheblichem Zusatzaufwand und zusätzlichen (Haushalts-) Risiken.

15. Was sind für Sie die Voraussetzungen eines liquiden und tragfähigen Marktes und unterstützt das Gesetz die Entwicklung dorthin?

Antwort:

Ein liquider und tragfähiger Markt entsteht unter Maßgabe von ausreichendem Angebot und hinreichender Nachfrage und eine Höchstmaß von Transparenz und Glaubwürdigkeit.

Diese Aspekte können für den europäischen Zertifikatsmarkt zum derzeitigen Zeitpunkt kaum eingeschätzt werden. Es sei jedoch auch darauf verwiesen, dass die Pilotphase 2005-2007 explizit auch der Gewinnung von Erfahrungen dienen soll.

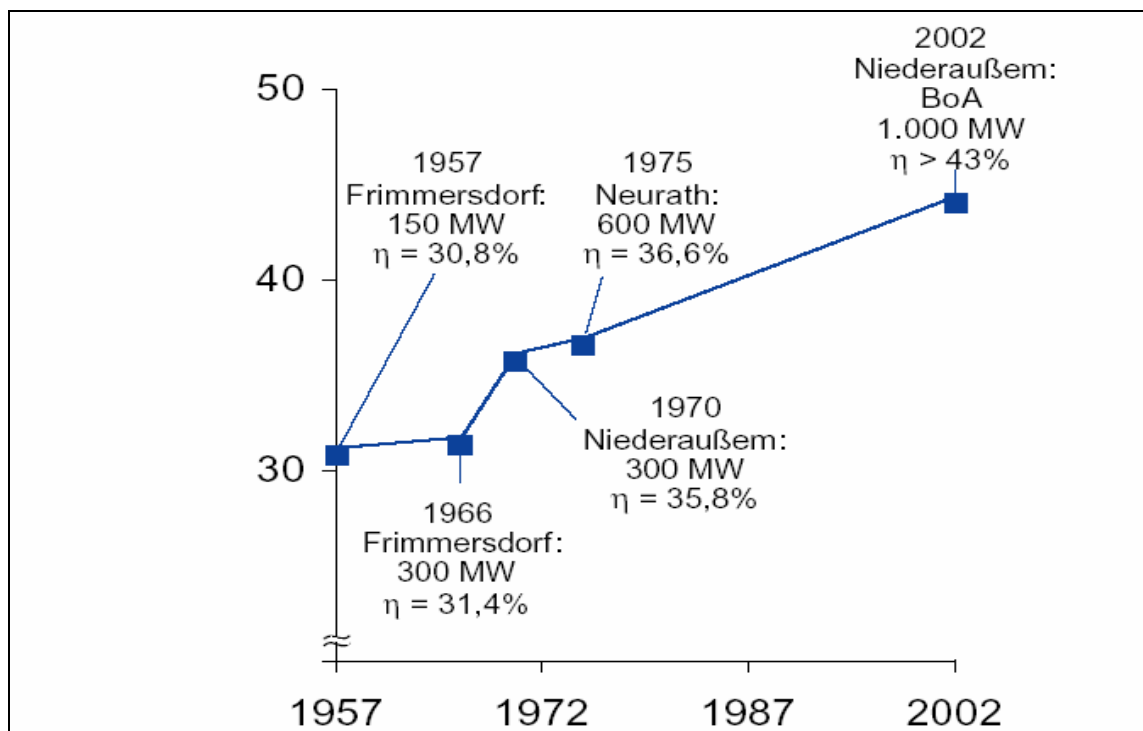
Abschnitt 3 / Zuteilungsregeln
Unterabschnitt 1 / Grundlagen für die Zuteilung

16. Sind die in § 7 Abs. 7 definierten Abschläge auf den Erfüllungsfaktor geeignet, die niedrigere Effizienz und höhere Klimabelastung alter Kondensationskraftwerke auf Kohlebasis angemessen wiederzugeben?

Antwort:

Die sogenannte Malusregelung nach § 7 Abs. 7 bildet einen sehr unvollkommenen und in ihrer Beschränkung auf Kondensationskraftwerke auf Stein- und Braunkohlenbasis auch gewissermaßen beliebigen Versuch, eine Benchmark-Komponente in das sonst konsequent verfolgte Grandfathering-Prinzip einzupassen.

Letztlich werden von der genannten Regelung – wenn überhaupt – nur sehr wenige Anlagen erfasst werden, die ohnehin zur zeitnahen Außerbetriebnahme anstehen.



Die Abbildung verdeutlicht dies am Beispiel der Braunkohlenkraftwerke (Quelle: RWE)

Nur die ältesten 150 MW-Blöcke des RWE verfehlen damit knapp die Wirkungsgrad-Grenze von 31%. Für einige der relevanten Kraftwerksstandorte ist darüber hinaus die Auskopplung von Fernwärme bekannt (KW Frimmersdorf, KW Weisweiler), so dass auch der Tatbestand des Kondensationskraftwerks zumindest ein gewisses Potenzial für Auslegungstreitigkeiten bieten dürfte.

17. Stellt die Formulierung "länger als 30 Jahre betrieben" sicher, dass nicht die Nettobetriebszeit, sondern das tatsächliche Alter der Anlagen Kriterium der Definition ist?

Antwort:

Für Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre errichtete Kraftwerksblöcke (und nur für diese würden die Wirkungsgradgrenzen des § 7 Abs. 7 NAPG-E relevant) dürfte außer Frage stehen, dass im Jahr 2008 eine Betriebszeit von 30 Jahren erreicht wurde.

18. Welche durchschnittlichen Wirkungsgrade besitzen die vom Emissionshandel erfassten Kohlekraftwerke mit einem Alter von mehr als 30 Jahren?

Antwort:

Genauere Daten dazu sind nicht bekannt. Zur Einordnung der Größenordnungen bei Braunkohlenkraftwerken siehe Antwort auf Frage 16.

19. Welche Gründe sprechen dafür, die Abschlüsse nicht bereits in der ersten Zuteilungsperiode wirksam werden zu lassen, sofern die Anlagen zu diesem Zeitpunkt bereits älter als 30 Jahre sind?

Antwort:

Keine.

20. Wie bewerten Sie die Anwendbarkeit der in § 7 Abs. 10 vorgesehenen Härtefallregelung zur Vermeidung unzumutbarer wirtschaftlicher Nachteile?

Antwort:

Die Härtefallregelung ist – mit Blick auf Härtefallregelungen in anderen gesetzlichen Regelungen in Gegenwart und Vergangenheit – hinreichend genau spezifiziert um anwendbar zu sein.

21. Sind die in § 7 Abs. 9 und Abs. 10 vorgesehenen Ex-Post-Anpassungen angemessen und geeignet, um Manipulationen und Wettbewerbsverzerrungen bei deutlichen Abweichungen von der "normalen" durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emission zu vermeiden?

Antwort:

Die Notwendigkeit der Ex post-Korrektur nach § 7 Abs. 9 NAPG-E ergibt sich aus der **faktischen Wahloption** für Neuanlagen zur Ausstattung als Ersatzanlage oder zusätz-

liche Neuanlage und den daraus erwachsenden **Missbrauchsmöglichkeiten**, die u.a. auch die **Preissignale** des Emissionshandelssystems außer Kraft setzen können.

Vor diesem Hintergrund ist die Regelung nach § 7 Abs. 9 sinnvoll. Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass dies durch eine **verringerte Flexibilität** des Systems erkauft wird: Die Einsatzoptimierung verschiedener Anlagen wird in diesem Kontext stets an der 60%-Grenze enden müssen. Dies Ex post-Anpassung des § 7 Abs. 9 bleibt damit ein – schwieriger – **Kompromiss**, der im Lichte der praktischen Erfahrungen zu überprüfen sein wird.

Die **Härtefallregelung** nach § 7 Abs. 10 NAPG-E ist ebenfalls ein schwieriger Kompromiss.

Die Berücksichtigung individueller Sondertatbestände führt (mit Ausnahme des Falls, dass „Emissionsverlagerungen“ von stillgelegten Anlagen erfolgt sind) stets dazu, dass die Menge der zuzuteilenden Emissionsberechtigungen **ausgeweitet** wird.

Eine sehr grobe Abschätzung für das durch eine **jahresdurchschnittliche Abweichung von 30%** erfasste Emissionsvolumen führt – zunächst ungeachtet der Überprüfung der „unzumutbaren wirtschaftlichen Härte“ – zu einer Ausweitung des Emissionsvolumens für die Basisperiode um jahresdurchschnittlich ca. **2,2 Mio. t CO₂**. Bei einer **jahresdurchschnittlichen Abweichung von 20%** muss mit einer Ausweitung des jahresdurchschnittlichen Emissionsvolumens in der Basisperiode um bis zu **3,2 Mio. t CO₂** gerechnet werden. Bei einem **Wert von 15%** liegt die entsprechende Ausweitung des jahresdurchschnittlichen Emissionsvolumens in der Basisperiode bei bis zu **7,2 Mio. t CO₂**.

Auch einfache und scheinbar nahe liegende Flexibilisierungsregelungen – wie z.B. die Abwahlmöglichkeit eines Basisjahres – haben diesbezüglich erhebliche Effekte: Die – hier zur Illustration genannte **Abwahlmöglichkeit eines Jahreswertes** in der dreijährigen Basisperiode würde die Basismenge der zu berücksichtigten CO₂-Emissionen für Deutschland beispielsweise um fast **25 Mio. t CO₂** vergrößern.

Die Lockerung der Härtefallregelung wäre entweder mit **einer gravierenden Verringerung des Erfüllungsfaktors** oder einer **deutliche Ausweitung des Emissionsziels** verbunden, die dann jegliche Zielerreichung im Kontext des Kyoto-Protokolls unmöglich machen würde.

Zur quantitativen Verdeutlichung: Bei einer **zusätzlichen jahresdurchschnittlichen Basisemission** im Rahmen der Härtefallregelung in Höhe von ... Mio. t CO₂ müsste der **Erfüllungsfaktor** von 0,9755 auf ... korrigiert werden, bei einem fixierten Erfüllungsfaktor würde sich das **Emissionsziel** für das ET-Segment von 503 Mio. t CO₂ für 2005-2007 auf ... Mio. t CO₂ erhöhen

1 Mio. t CO₂ zusätzlich → Erfüllungsfaktor 0,9725 oder neues Ziel 504 Mio. t CO₂
3 Mio. t CO₂ zusätzlich → Erfüllungsfaktor 0,9663 oder neues Ziel 506 Mio. t CO₂
5 Mio. t CO₂ zusätzlich → Erfüllungsfaktor 0,9602 oder neues Ziel 508 Mio. t CO₂
7 Mio. t CO₂ zusätzlich → Erfüllungsfaktor 0,9541 oder neues Ziel 510 Mio. t CO₂
9 Mio. t CO₂ zusätzlich → Erfüllungsfaktor 0,9479 oder neues Ziel 512 Mio. t CO₂
etc. etc.

So wird deutlich, dass selbst sehr restriktive Härtefallregelungen schnell zu einer **deutlichen Herabsetzung des Erfüllungsfaktors** oder aber zu einer Ausweitung der Menge von zuzuteilenden Emissionsberechtigungen **in Millionenhöhe** führen.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass die Folgen der sogenannten Härtefälle in einem periodenweise gestalteten Emissionshandelssystem stets **temporärer** Natur sind die ggf. in folgenden Perioden – zum Beispiel im Rahmen eines Updating mit rollierenden Basisperioden – wieder **kompensiert** werden können. Auch muss betont werden, dass die genannten Härtefälle eine direkte Folge des Grandfathering auf Grundlage historischer Emissionen sind und alternative Modelle (Auktionierung) für andere Anlagenbetreiber zu anders gearteten Härtefällen führen würden.

Härtefallregelungen sollten so – wenn überhaupt – nur **äußerst restriktiv** zusätzliche Emissionsberechtigungen generieren.

22. Ist die Abweichung von 30 Prozent zur Basisperiode eine angemessene Definition für „unzumutbare wirtschaftliche Härte“ sowie eine in der Praxis realistische Stillstands- oder Teillastzeit?

Antwort:

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist die Überschreitung der Schwelle von 30% **kein** Maß für die „unzumutbare wirtschaftliche Härte“ sondern ein Grenzwert, bei dessen Überschreitung die „unzumutbare wirtschaftliche Härte“ erst einer Überprüfung unterzogen wird. Der Wert von 30% entspricht nahezu einer jahresdurchschnittlichen Emission in der dreijährigen Basisperiode und ist ohne Zweifel sehr restriktiv. Eine Verringerung dieses Wertes müsste aber notwendigerweise zur Anpassung des Erfüllungsfaktors führen. Es wird auf die Antwort zu Frage 21 verwiesen.

23. Wie bewerten Sie die Anwendbarkeit der Zuteilung nach angemeldeten Emissionen (§ 8) für den Anlagenbetreiber und die DEHSt?

Antwort:

Der Ansatz erscheint praktikabel. Zudem wird es sich bei den 2003 und 2004 in Betrieb genommenen Anlagen nur um eine **sehr begrenzte Zahl** handeln.

Es wird jedoch auch auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

24. Ist die Formulierung in § 8 Abs. 1 „Ein Erfüllungsfaktor nach § 5 findet keine Anwendung.“ gleichbedeutend mit einem Erfüllungsfaktor von 1?

Antwort:

Ja. Der Erfüllungsfaktor wird über eine Multiplikation angewendet. Wenn der Erfüllungsfaktor nicht angewendet wird, erfolgt diese Multiplikation nicht. Dies gilt auch für die Regelungen der §§ 10 und 11.

25. Ist die Kapazität (§ 10 Abs. 2) das ausschließlich geeignete Abgrenzungskriterium bei der Berücksichtigung von Anlagenänderungen bei der Übertragungsregelung?

Antwort:

Nein. Es sind aus der Praxis eine ganze Reihe von Fällen bekannt, in denen Ersatzanlagen bei gleicher Produktionsmenge für eine höhere Auslastung (und damit geringere Kapazitäten) geplant werden. Diese Anlagen würden entsprechend von der Übertragungsregelung nach § 10 NAPG-E keinen Gebrauch machen und den Reservefonds belasten.

Gleichzeitig muss auf die Praktikabilität hingewiesen werden. Die Kapazitätsangaben sind in der Regel ex ante bekannt, der alternativ mögliche Bezug auf das Aktivitätsniveau (d.h. Produktionsgrößen) müsste ex post überprüft werden. Wenn die Übertragungsregelung jedoch auf das Kapazitätsniveau abstellt und die entsprechenden Anlagen in die Zuteilung nach § 11 NAPG-E „abgedrängt“ werden, müssen die Produktionsmengen jedoch ebenfalls ex post überprüft werden. Es entsteht also im Endeffekt kein zusätzlicher administrativer Aufwand wenn in § 10 Abs. 2 neben dem Abgleich der Kapazität wahlweise auch auf einen Abgleich der Produktionsmengen abgestellt werden könnte und ein gewisser Ermessensspielraum für die DEHSt geschaffen würde:

Entsprechend könnte in § 10 Abs. 2 jeweils die Formulierung „Kapazität“ durch die Formulierung „Kapazität oder jährliche Produktionsmenge“ ersetzt werden.

26. Wie beurteilen Sie die § 10 Abs. 3 vorgesehene Frist von 2 Jahren bei der Übertragungsregelung, wenn die neue Anlage auf demselben Baugrund wie die stillgelegte Anlage errichtet wird?

Antwort:

Die Frist von 2 Jahren erscheint auch in diesem Kontext **sinnvoll**.

27. Welche Begründung besteht für die unterschiedlichen Laufzeiten für die Zuteilungen von Emissionsberechtigungen von 14 bzw. 12 Betriebsjahren in § 11 und § 12?

Antwort:

Eine rationale Begründung erschließt sich hierzu nicht. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Frist der Regelung nach § 10 NAPG-E von 18 Jahren (4 Jahre Übertragung und 14 Jahre Erfüllungsfaktor 1).

Die unterschiedlichen Fristenregelungen 12, 14 und 18 Jahre sind wohl im Kontext der NAP-Genese situativ entstanden und sollten dringend (in Richtung der unteren Werte) vereinheitlicht werden.

28. Sehen Sie die Neuanlagen-Benchmarks (§ 11) ausreichend differenziert? Sind die vorgesehenen Benchmarks auch von dezentralen Energieerzeugungsanlagen erreichbar?

Antwort:

Die Bundesregierung wird nicht umhinkommen, innerhalb der Eckwerte weitere Differenzierungen in einer Rechtsverordnung vorzunehmen. Die im Gesetz genannten Benchmarks bilden sinnvolle Zielwerte.

29. Wie beurteilen Sie den Verweis auf die Rechtsverordnung bei dem Wärme-Benchmark?

Antwort:

Für verschiedene (hohe) Temperatur- und Druckniveaus auf der Outputseite von Wärmeerzeugungsanlagen sind zweifelsohne differenzierte Wärme-Benchmarks notwendig.

30. Welcher Benchmark ist bei einer Wärmeerzeugungsanlage innerhalb des Emissionshandelssystems technisch erreichbar?

Antwort:

Bei niedrigen Temperaturniveaus auf der Outputseite von Wärmeerzeugungsanlagen sind bei Erdgas-Anlagen Benchmarks von 200 g CO₂/kWh zielführend.

31. Ist ein Warmwasser-Benchmark ausreichend oder bedarf es weiterer Benchmarks?

Antwort:

Für höhere Temperatur- und Druckniveaus bedarf es weiterer (höherer) Benchmarks.

32. Ist die Reihenfolge des Eingangs der Zuteilungsanträge das geeignete Entscheidungskriterium für die DEHSt? Besteht hierbei ein Missbrauchsanreiz?

Antwort:

Die Reihenfolge des Eingangs der Zuteilungsanträge – gemeint ist wohl der Fall bezüglich § 11 Abs. 4 NAPG-E – ist kein sinnvolles Kriterium und würde nur eine Welle von überhöhten Vorratsanträgen bewirken. Es wird auf die Antworten zu den Fragen 13 und 14 verweisen.

Unterabschnitt 2 / Besondere Zuteilungsregeln

33. Sehen Sie bei der Regelung zu den frühzeitigen Emissionsminderungen (§ 12) den Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt?

Antwort:

Die Gleichbehandlungsfrage bleibt im Rahmen eines Emissionshandelssystems auf der Grundlage einer kostenlosen Zuteilung nach historischen Emissionen stets problematisch.

Eher aus Gründen potenzieller Wettbewerbsverzerrungen erscheint eine Regelung für Early Action geboten. Die Regelung des § 12 ist eine der möglichen Lösungsvarianten, ist aber augenscheinlich auf ausgewählte Unternehmen zugeschnitten.

Problematisch erscheint vor allem die „Gleichbehandlung“ der frühzeitigen Emissionsminderungen untereinander: Egal ob die frühzeitige Emissionsminderung einen Umfang von 8 oder 80% hat – beide werden identisch behandelt. Auch in Bezug auf die Berücksichtigung Early Action erfolgt damit **keine** Orientierung am Prinzip der Leistungsgerechtigkeit.

34. Welche Anlagen und welche Emissionsvolumina werden - unterteilt nach Jahren - von den Regelungen in § 12 erfasst?

Antwort:

Es wurde untersucht, welche Emissionsvolumina hinter bestimmten Anlagenänderungen stehen. Die Abgrenzung ist auf der Grundlage des verfügbaren Datenbestandes nicht einfach, da an einer ganzen Reihe von Anlagen mehrfach Modernisierungsmaßnahmen vorgenommen wurden.

Eine erhebliche Problematik ergibt sich weiterhin hinsichtlich der Mindesteffizienzverbesserungen bei Modernisierungsmaßnahmen. Da das für Early Action hier zu berücksichtigende Emissionsvolumen vor allem in zwei großen Anlagen in den neuen Bundesländern (mit einem gesamten Emissionsvolumen von jahresdurchschnittlich knapp 34 Mio. t CO₂) „anfällt“, können hier zumindest grobe Einschätzungen erfolgen.

Die Bewertung erfolgt mit zwei Varianten:

- In der Variante A werden alle Emissionsvolumina dem Early Action-Volumen zugerechnet, für die die ersten Anlagenänderungen nach einem bestimmten Jahr dokumentiert sind.
- In der Variante B werden alle Emissionsvolumina dem Early Action-Volumen zugerechnet, für die die ersten Anlagenänderungen nach einem bestimmten Jahr dokumentiert sind.

Die beiden genannten Großanlagen in den neuen Bundesländern (mit Inbetriebnahmen in den Jahren 1978 und 1981 und 1994/95 abgeschlossenen grundlegenden Modernisierungen) wurden manuell eingepflegt. In der Variante A wurde eine der beiden Modernisierungsanlagen – deren Berücksichtigung noch fraglich ist – nicht berücksichtigt, in der Variante B wurden beide Anlagen berücksichtigt.

Die Variante A beschreibt daher in jedem Fall den unteren Rand der Bandbreite und Variante B mit hoher Sicherheit den oberen Rand der Bandbreite.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass prozessbedingte Emissionen ohnehin mit dem Erfüllungsfaktor 1 in die Zuteilung einbezogen werden und so das Early Action-Volumen nicht vergrößern.

Bezugsjahr	Variante A Mio. t CO ₂ (Mittelwert 2000-2002)	Variante B	Anmerkungen
1990	8,4	8,4	Volle Berücksichtigung der beiden NBL-Modernisierungsanlagen nur bei Variante B
1991	1,7	2,3	
1992	6,4	6,7	
1993	2,2	2,5	
1994	6,1	34,0	
1995	11,0	12,1	
1996	10,7	11,9	
1997	18,7	19,1	
1998	5,3	5,9	
1999	14,8	20,2	
2000	10,0	13,3	
2001	1,1	2,8	
2002	2,2	28,1	
1994-2002	79,8	147,4	Erwartungswert: 113,6 Mio. t CO ₂
1991-2002	90,2	159,0	Erwartungswert: 124,6 Mio. t CO ₂
1990-2002	98,6	167,4	Erwartungswert: 133,0 Mio. t CO ₂

35. Welche Anlagen und welche Emissionsvolumina würden - unterteilt nach Jahren - bei einer Berücksichtigung von Modernisierungsmaßnahmen bis zum 31. Dezember 1990 erfasst?

Antwort:

Der Vergleich der beiden Varianten in der oben gezeigten Tabelle zeigt, dass die Early Action-Volumina je nach Abgrenzung um jahresdurchschnittlich etwa 68 bis 69 Mio. t CO₂ differieren. Wird unterstellt, dass der Erwartungswert etwa in der Mitte zwischen oberer und unterer Bandbreite liegt, so ergibt sich Early Action zuzurechnendes Emissionsvolumen von

- jahresdurchschnittlich ca. 113,6 Mio. t CO₂, sofern der Zeitraum 1994 bis 2004 Berücksichtigung findet;
- jahresdurchschnittlich ca. 124,6 Mio. t CO₂, sofern der Zeitraum 1991 bis 2004 Berücksichtigung findet;
- jahresdurchschnittlich ca. 133,0 Mio. t CO₂, sofern der Zeitraum 1990 bis 2004 Berücksichtigung findet.

Bei einer Erweiterung des Berücksichtigungszeitraums für Early Action von 1994-2002 vergrößert sich das erfüllungsfaktorrelevante Early Action-Volumen

- um ca. 10 bis 12 Mio. t CO₂ bei Bezug auf den Zeitraum 1991-2002 bzw.
- um ca. 19 bis 20 Mio. t CO₂ bei Bezug auf den Zeitraum 1990-2002.

Der im NAPG-E genannte Erfüllungsfaktor von 0,9755 (der mit einem Early Action-Volumen von 114 Mio. t CO₂ ermittelt wurde) würde sich entsprechend auf

- auf 0,9747 bei Berücksichtigung des Zeitraums 1991-2002 bzw.
- auf 0,9740 bei Berücksichtigung des Zeitraums 1990-2002

verringern.

36. Wie wäre die Einführung einer zweiten Effizienzschwelle zu beurteilen, deren Einhaltung eine verlängerte Inanspruchnahme eines Erfüllungsfaktors von 1 ermöglicht?

Antwort:

Vor dem Hintergrund der Antwort zu Frage 33 wäre diese Variante eine Möglichkeit einer – groben – Leistungsdifferenzierung unter den Anlagen, die auf frühzeitige Emissionsminderungen verweisen können.

Es sei aber auch darauf hingewiesen, dass die Verlängerung des Zeitraums über 12 Jahre hinaus nicht die einzige Möglichkeit einer Honorierung besonders hoher frühzeitiger Emissionsminderungen ist. Vorstellbar ist auch die Gewährung eines Effizienzzuschlags bei der Zuteilung von Emissionsberechtigungen.

37. Ist die Definition prozessbedingter Emissionen in § 13 technisch korrekt und rechtssicher?

Antwort:

Hinsichtlich der Sonderbehandlung der prozessbedingten CO₂-Emissionen sei zunächst grundlegend auf die Ausführungen zu den Fragen 18 und 19 der FDP-Fraktion verwiesen.

Die Definition prozessbedingter Emissionen in § 13 ist technisch korrekt und rechtssicher; sie entspricht auch den Monitoring-Richtlinien der EU.

Sie entspricht jedoch **nicht** dem sogenannten Ministerkompromiss vom 30./31. März 2004.

Mit der Festlegung von 40 Mio. t CO₂ als prozessbedingte Emissionen aus der Eisen- und Stahlindustrie haben sich die Minister auf eine – in hohem Maße fragwürdige – Abgrenzung prozessbedingter CO₂-Emissionen festgelegt, die die „Entsorgung“ von Kohlenstoff aus bestimmten Prozessen über die Verbrennung einschließt.

Auch wenn aus einem bestimmten Nicht-Verbrennungsprozess nicht direkt CO₂ entsteht (sondern z.B. Kohlenmonoxid in den Kuppelgasen bei der Eisen- und Stahlproduktion, dessen Nutzungseffizienz z.B. in Kraftwerken erheblich verbessert werden kann), wird der im jeweiligen „Zwischenprodukt“ enthaltene Kohlenstoff bei dessen Verbrennung ebenfalls auch als prozessbedingte und freistellungsfähige CO₂-Emission gewertet.

Diese – umstrittene – Definition widerspricht jedoch eindeutig der aktuellen Formulierung in § 13 Abs. 1 Satz 1 NAPG

„Prozessbedingte Emissionen sind alle Freisetzungen von Kohlendioxid in die Atmosphäre, bei denen das Kohlendioxid als Produkt einer chemischen Reaktion entsteht, die keine Verbrennung ist.“

und kann streng genommen auch in der Rechtsverordnung nicht geheilt werden. Die Verbrennung von Kuppelgasen, d.h. von Kohlenmonoxid aus der Eisen- und Stahlproduktion führt eindeutig zu einer CO₂-Emission aus Verbrennung, die dann eindeutig nicht als prozessbedingt einzuordnen wäre. Dies wiederum entspricht eindeutig nicht der Intention des „Ministerkompromisses“.

In Anlehnung an die EU-Monitoring-Richtlinien (die diesbezüglich jedoch auch keineswegs eindeutig und widerspruchsfrei sind) könnte folgende Formulierung gewählt werden:

„Prozessbedingte Emissionen sind alle Freisetzungen von Kohlendioxid in die Atmosphäre, bei denen das Kohlendioxid direkt oder mittelbar als Produkt einer chemischen Reaktion entsteht, die keine Verbrennung ist. Die näheren Einzelheiten für die Abgrenzung und Berechnung prozessbedingter Emissionen einer Anlage werden durch die Vorschriften der Rechtsverordnung nach § 16 bestimmt.“

Erwähnt werden soll an dieser Stelle, dass die Umsetzung des „Ministerkompromisses“ vom 30./31. März 2004 auf der Anlagenebene noch strittig ist. Das in Diskussion stehende Emissionsvolumen beläuft sich auf etwa 2 Mio. t CO₂, die zusätzlich zu den vereinbarten 40 Mio. t CO₂ für die Eisen- und Stahlindustrie noch als prozessbedingte CO₂-Emissionen reklamiert werden. Bei der aus Konsistenzgründen gebotenen Korrektur des Erfüllungsfaktors würde sich eine Veränderung von 0,9755 auf 0,9753 ergeben,

wenn das zusätzliche prozessbedingte Emissionsvolumen von 2 Mio. t CO₂ im Prozess der Zuteilung anerkannt werden soll.

In diesem Kontext muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass dieser Formulierungsvorschlag – wie natürlich auch der „Ministerkompromiss“ selbst – die Deklaration weiterer CO₂-Emissionen (z.B. im Bereich der Mineralölverarbeitung) als prozessbedingte CO₂-Emissionen in Höhe von mindestens ca. 7,4 Mio. t CO₂ nach sich ziehen wird.

Konsequenterweise müsste sich durch die zusätzliche Deklaration prozessbedingter CO₂-Emissionen in Höhe von 7,4 Mio. t CO₂ der Erfüllungsfaktor von 0,9755 auf 0,9749 verringern. Wird der Erfüllungsfaktor nicht angepasst, erhöht sich das Emissionsziel für 2005-2007 von 503 auf 503,2 Mio. t CO₂.

38. Abweichend vom im Kabinett beschlossenen und der EU-Kommission vorgelegten NAP enthält das im Kabinett beschlossene NAPG in § 11 Abs. 2 zwar weiterhin eine doppelte Benchmark für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, jedoch keine präzise Zuteilung für die Wärme, die zuvor mit 200 Gramm Kohlendioxid je Kilowattstunde angegeben war. Wie beurteilen Sie die Verlagerung der Zuteilung in eine Verordnungsermächtigung und welcher Wert ist für die Wärmeerzeugung angemessen?

Antwort:

Der Benchmark von 200 g CO₂/kWh Wärme bezog sich **nicht** auf KWK-Wärme sondern war als **allgemeiner** Benchmark für die ungekoppelte Wärmeerzeugung geplant, der natürlich auch – im Wege des Doppelbenchmarks – für die Zuteilung an KWK-Anlagen in Ansatz zu bringen ist.

Entscheidend ist hier weniger, ob ein Wärme-Benchmark im Gesetz oder in der Rechtsverordnung definiert wird, sondern dass das **Grundprinzip** klargestellt wird, dass die Ausstattung von KWK-Anlagen mit den jeweils einschlägigen Benchmarks für die ungekoppelte Strom- und Wärmeerzeugung im Wege des Doppelbenchmarks zu erfolgen hat und keine gesonderten KWK-Wärme-Benchmarks in Ansatz gebracht werden.

Im Übrigen gilt vor diesem Hintergrund auch, dass für KWK-Anlagen, die Prozessdampf oder andere Nutzwärme mit höheren Temperatur- oder Druckniveaus produzieren auch die entsprechenden Wärme-Benchmarks für die ungekoppelte Erzeugung in Ansatz zu bringen sind.

39. Ist die Sonderzuteilung für bestehende Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung in § 14 angemessen und wie ist die scharfe Degression bei abnehmender KWK-Strommenge zu beurteilen?

Antwort:

Die KWK-Sonderzuteilung ist im Grundsatz angemessen, **ohne** eine Degression bei abnehmender KWK-Strommenge verlöre sie ihren Sinn – die Vermeidung nicht intendierter fiktiver Emissionsminderungen innerhalb des Emissionshandelssystems durch die Reduktion der Nutzwärmeauskopplung (und entsprechend der KWK-Stromproduktion im Sinne der FW 308) und gleichzeitiger Emissionserhöhung außerhalb des Emissionshandelssystems.

Eine Reduktion der KWK-Strommenge – egal aus welchem Grund – muss zu einem spürbaren Preissignal führen. Eine Degression von 1:5 führt zweifelsohne zu einem

signifikanten Preissignal, eine Degression von 1:1 oder 1:2 ganz sicher nicht. In der verbleibenden Bandbreite besteht sicher noch Gestaltungsspielraum.

Hinsichtlich der Sonderzuteilung für KWK-Anlagen sollten jedoch aus prozeduralen Gründen noch einige Präzisierungen vorgenommen werden:

Problematik: § 14 Abs. 2

Die Definition des in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Stroms in § 14 Abs. 2 NAPG-E ist nicht hinreichend. Gerade für die Basisperiode 2000-2002, in der ja teilweise noch das KWK-Vorschaltgesetz gültig war, könnte auf sehr unterschiedliche KWK-Abgrenzungen abgestellt werden. Auch wird nicht klar gestellt, dass als Bezugsgröße die KWK-Nettostromerzeugung dient. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Präzisierung dringend geboten. Schließlich erscheint § 14 Abs. 2 Satz 2 als erklärungsbedürftig. Vor diesem Hintergrund sollten § 14 Abs. 2 Sätze 1 und 2 wie folgt geändert werden:

„Die Zuteilung bemisst sich nach dem Produkt der durchschnittlichen jährlichen KWK-Nettostromerzeugung ~~Menge des in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Stroms~~ und der Anzahl der Jahre der Zuteilungsperiode 2005-2007. Maßgeblich für die Menge nach Satz 1 ist die jeweilige nach § 7 bestimmte Basisperiode, in den Fällen des § 8 Abs. 1 die angemeldete KWK-Nettostromerzeugung ~~für die dort genannte Periode der in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Menge Stroms~~; in diesen Fällen findet § 8 Abs. 3 bis 5 keine Anwendung.“

Begründung: Der dem KWKG wesentlich zu Grunde liegende Begriff KWK-Nettostromerzeugung sollte eingeführt werden. Der Satz 2 war zumindest für mich unverständlich.

Weiterhin sollte in § 14 Abs. 2 nach Satz 2 ein neuer Satz eingefügt werden:

„Für die Ermittlung der KWK-Nettostromerzeugung gelten die Begriffsbestimmungen von § 3 KWKG sowie die Grundlagen und Rechenmethoden im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 5 KWKG.“

Begründung: Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das KWKG von 2002 für die Jahre 2000 und 2001 nicht angewendet wurde und hier durchaus andere KWK-Abgrenzungen in Ansatz gebracht werden könnten, sollten die Begriffsbestimmungen und methodischen Ansätze eindeutig klar gestellt werden. Damit kann auch schon festgelegt werden, dass die entsprechenden Daten für die Basisperiode retrospektiv nach den Grundlagen und Methoden der FW 308 ermittelt werden sollen.

Problematik § 14 Abs. 4

Sinnvollerweise soll die KWK-Regelung auf die im Rahmen des KWKG ermittelten und testierten Daten zur KWK-Nettostromerzeugung abstellen. Der Kreis der im Rahmen des KWKG begünstigten Anlagen ist jedoch kleiner als der Anlagen, die von der KWK-Regelung des NAPG erfasst werden. Zukünftig (nach Auslaufen der Bestandsförderung) wird sich die Zahl der Anlagen weiter verringern.

Es muss erstens klar gestellt werden, welche Daten aus der KWKG-Erfassung wirklich gebraucht werden und zweitens muss genau definiert werden, welches Verfahren für die nicht vom KWKG begünstigten Anlagen an Stelle der Vorlage von KWK-Daten tritt.

Vor diesem Hintergrund sollte § 14 Abs. 4 Satz 2 wie folgt geändert werden:

„Der Betreiber der Anlage legt der zuständigen Behörde bis zum 31. März eines Jahres, erstmals im Jahr 2006, die Abrechnung nach § 8 Abs. 1 Satz 5 des Kraft-Wärme-

Kopplungsgesetzes vom 19. März 2002 (BGBl. I S. 1092), geändert durch Artikel 136 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304), einschließlich der der KWK-Nettostromerzeugung vor.“

Begründung: Nach § 8 Abs. 1 Satz 5 KWKG ist abzurechnen die – hier nicht relevante – eingespeiste KWK-Strommenge, die – für die Zwecke der Allokation relevante – KWK-Nettostromerzeugung ist nur anzugeben. Daher erscheint der explizite Verweis auf die Vorlage der KWK-Nettostromerzeugung sinnvoll und notwendig.

§ 14 Abs. 4 Satz 3 sollte wie folgt geändert werden:

~~„Soweit eine Kraft-Wärme-Kopplungsanlage keine n Strom in ein Netz für die allgemeine Versorgung einspeist oder Strom einspeist, ohne eine Begünstigung nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz erhält zu erhalten, ist die KWK-Nettostromerzeugung zur Vorlage nach Satz 1 analog zu den Regelungen von § 8 Abs. 1 Satz 5 KWKG zu ermitteln und zu testieren. gilt Satz 1 entsprechend für den von der Anlage in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten oder in das Netz für die allgemeine Versorgung eingespeisten, in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Strom.“~~

Begründung: Anlagen, die keine Begünstigung nach KWKG erhalten, müssen keine testierte Abrechnung nach KWKG vorlegen und können dementsprechend für die Vorlage nicht auf die nach festen Regeln erstellten und testierten KWKG-Abrechnungen zurückgreifen. Die Neuformulierung soll die Ermittlung und Testierung der KWK-Nettostromerzeugung nach den gleichen Regeln wie für die nach KWKG begünstigten Anlagen sicher stellen.

40. Wäre aufgrund der witterungsbedingten KWK-Wärmeproduktion in Anlagen der Nah- und Fernwärmeversorgung sowie der produktionsmengenabhängigen Prozesswärmeerzeugung in industriellen KWK-Anlagen eine Anpassungsregelung analog § 7 bzw. § 8 sinnvoll, um Unterausstattungen zumindest ex-post korrigieren zu können?

Antwort:

Die KWK-Sonderzuteilung kann **nicht** den Zweck verfolgen, Unterausstattungen ex post zu korrigieren. Eine derartige oder auch anders geartete Sonderstellung der KWK wäre im Gesamtkontext des Emissionshandelssystems nicht konsistent. Die KWK-Sonderregelung folgt **allein** dem Ziel, nicht intendierte Ausweichreaktionen an den Systemgrenzen des Emissionshandelssystems über entsprechende Preissignale zu verhindern. Nur hieraus ergibt sich eine Rechtfertigung für die KWK-Sonderzuteilung.

41. Wie ist der Ausschluss von KWK-Anlagen, die eine Sonderzuteilung nach § 12 (Early Action) erhalten, von der Sonderzuteilung nach § 14 zu beurteilen und welche Auswirkungen hat dies für Anlagen, die nach 1990 einen Brennstoffwechsel durchgeführt und/oder einen Wärmekessel durch eine KWK-Anlage ersetzt haben?

Antwort:

Das Kumulationsverbot für Early Action-Regelung und KWK-Sonderzuteilung ist vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den Fragen 39 und 40 **weder konsistent noch zielführend**.

Auch für Anlagen, die unter die Early Action-Regelungen nach § 12 NAPG-E fallen, besteht die beschriebene Systemgrenzen-Problematik. Konsequenterweise müsste das Kumulationsverbot nach § 14 Abs. 7 ersatzlos entfallen.

42. Ist bei der KWK-Regelung der Nachteilsausgleich für die KWK-Anlagen angemessen berücksichtigt?

Antwort:

Die Bezeichnung „Nachteilsausgleich“ ist irreführend. Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 39 bis 41 verwiesen.

43. Wie beurteilen Sie den ex-post Kontroll-Modus der KWK-Regelung? Werden die strukturellen Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges in den neuen Bundesländern angemessen berücksichtigt? Wie wirkt sich eine witterungsbedingte um 20% reduzierte und eine um 20% erhöhte KWK-Erzeugung aus?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 39 bis 42 verwiesen. **Ohne** die Ex post-Anpassung verliert die KWK-Sonderregelung die ihr zugedachte Funktionalität innerhalb des – sinnvollerweise technologieneutralen – Emissionshandelssystems und damit auch ihre Rechtfertigung. Für diese Funktionalität ist der Grund für einen etwaigen Rückgang der KWK-Stromerzeugung ohne jeden Belang.

44. Welche Auswirkungen auf die KWK-Erzeugung sehen Sie bei einer Fernwärme-Netzverdichtung?

Antwort:

Eine Fernwärme-Netzverdichtung führt in der Praxis wahrscheinlich meist zur Kompensation des Absatzverlustes durch Energieeinsparungen und trägt dabei zur Stabilisierung der KWK-Stromerzeugung bei.

Sofern die KWK-Stromerzeugung steigt, kann in der jeweiligen Periode der Zukaufbedarf für Zertifikate steigen. In den folgenden Perioden wird jedoch – ein Updating-Modell mit rollierenden Basisperioden unterstellt – sowohl die Gesamtausstattung der Anlagen mit Zertifikaten als auch die Zusatzausstattung im Rahmen der KWK-Sonderregelung steigen, so dass in der Periodenabfolge ein Anreiz zur Ausweitung der KWK-Stromerzeugung **erhalten bleibt**.

45. Wie beurteilen Sie den Ausschluss von der KWK-Regelung bei der Inanspruchnahme des § 11?

Antwort:

Gemeint ist wahrscheinlich die Regelung des § 14 Abs. 7. Hierzu wird auf die Ausführungen zu Frage 43 verwiesen.

46. Wie beurteilen Sie die Anzahl der Zertifizierer beim Zuteilungsverfahren im Sommer 2004, insbesondere in Hinblick auf die Frist 15. August?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

47. Sind die Sonderzuteilungen nach § 15 sachlich berechtigt und - mit Blick auf die Abweichung vom Anlagenprinzip der EU-Richtlinie, die Kernkraftwerke explizit nicht am Emissionshandel beteiligt - EU-rechtlich abgesichert?

Antwort:

Eine rechtliche Einschätzung kann hier nicht gegeben werden. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass zumindest die Abschaltung des KKW Stade nicht ursächlich auf eine energiepolitische Intervention zurückzuführen ist, sondern betriebswirtschaftlich motiviert war, ist und bleibt die Sonderzuteilung mit Emissionsrechten für die Einstellung des Betriebs von Kernkraftwerken in der präsentierten Variante zweifelhaft.

Ungeachtet dessen ist die konkrete Regelung jedoch auch vor dem Hintergrund der Problematik fragwürdig, dass die Sonderzuteilung an die Abschaltung der KKW und **nicht** an die Entstehung zusätzlicher Emissionen gebunden ist, die ggfs. nicht notwendigerweise beim Betreiber des KKW erfolgen muss. Hier ist ein Nachweisverfahren erforderlich, das pragmatisch und prozedural unaufwändig umgesetzt werden kann.

Abschnitt 4 / Ausgabe und Überführung von Berechtigungen

48. Ist das Verfahren der Ausgabe und Überführung von Berechtigungen praktikabel?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

49. Ist die Formulierung in § 20 "Berechtigungen nach Satz 1 werden mit Ablauf des 30 April 2008 gelöscht" eindeutig, um sicher zu stellen, dass Zuteilungen aus der ersten Handelsperiode nicht in die zweite Handelsperiode überführt werden?

Antwort:

Ja.

Abschnitt 5

50. Ist das System der Ordnungswidrigkeiten ausreichend und angemessen?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeine Fragen

1. Ist durch die Regelungen des Emissionshandels ein künftiges Wirtschaftswachstum gewährleistet?

Antwort:

Es ist davon auszugehen, dass durch den Emissionshandel – zumal in den jetzt bekannten Ausgestaltungsvarianten – zukünftiges Wirtschaftswachstum nicht beeinflusst wird. Hinsichtlich der Frage, ob das Emissionshandelssystem in der jetzt vorliegenden Ausgestaltungsvariante hinreichend zur notwendigen Emissionsminderung beiträgt sei auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

2. Welche Auswirkungen wird der Emissionshandel auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft haben?

Antwort:

Es ist davon auszugehen, dass durch den Emissionshandel – zumal in den jetzt bekannten Ausgestaltungsvarianten – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht beeinflusst wird. Hinsichtlich der Frage, ob das Emissionshandelssystem in der jetzt vorliegenden Ausgestaltungsvariante hinreichend zur notwendigen Emissionsminderung beiträgt sei auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

3. Wie wird die Ausgestaltung des Emissionshandels in Deutschland mit Blick auf Ausgestaltung in den anderen EU-Mitgliedstaaten bewertet?

Antwort:

Mit Blick auf den bisher noch unvollständigen Kenntnisstand hinsichtlich der Ausgestaltung des Emissionshandelssystems in anderen EU-Mitgliedsstaaten lassen sich differenzierte Bewertungen treffen:

- a. Deutschland ist einer der wenigen EU-Mitgliedsstaaten, in deren NAP eine absolute Emissionsminderungen für das Emissionshandelssegment verfolgt wird. Dies muss im Lichte der diskutierten Veränderungen für den deutschen NAP (Härtefallregelung etc.) jedoch keineswegs so bleiben, da hier implizit Ausweitungen der Emissionsziele als möglich erscheinen, die eine Abkehr von absoluten Minderungszielen bewirken können.
- b. Hinsichtlich der (Anreiz-) Strukturen verfolgen eine ganze Reihe von Mitgliedsstaaten den Pfad sehr viel eindeutigerer Preissignalbildung für unterschiedliche Emissionsniveaus (Benchmarking, Potenzialfaktoren, Neuemittentenregelungen).
- c. Eine ganze Reihe von EU-Staaten kommen mit deutlich weniger Sonderregelungen aus, die eine schlankere Administration des Systems erwarten lassen.

4. Wie wird die Entwicklung des Emissionsrechtemarkts in Europa bewertet (Mangel an Emissionsrechten oder Überschuss)?

Antwort:

Eine derzeitige Einschätzung ist vor dem Hintergrund der derzeitigen Informationslage (u.a. Fehlen von NAP für wichtige Staaten, z.B. Spanien, Polen etc.) seriös nicht möglich.

Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass – bei allerdings geringen Handelsvolumina – bereits ein Forward-Handel in Gange gekommen ist, es also eine Nachfrage nach Emissionsberechtigungen gibt.

5. Welche Vorstellungen über die Entwicklung der Preise der Emissionsrechte gibt es?

Antwort:

Forwards für europäische Emissionsberechtigungen (EUA – EU Allowances) werden derzeit für 7 bis 8 €/EUA (= 1 t CO₂-Äquivalent) gehandelt.

6. Welche Auswirkungen werden durch den Emissionshandel auf die Energiepreise erwartet?

Antwort:

Wenn – aus guten Gründen, die hier nicht näher dargestellt werden können – eine Einpreisung der Opportunitätskosten für die Zertifikaten in die Energiepreise nicht erfolgt, sind die Effekte bei einer weitgehend kostenlosen Zuteilung der Emissionsberechtigungen und geringen Minderungsvorgaben äußerst gering.

7. Welche Rolle wird den projektbezogenen Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) beigemessen?

Antwort:

CDM und JI können eine wichtige Ventilfunktion für das Emissionshandelssystem spielen. Entscheidend sind aber u.a. die Fragen, welche Volumina von CER (Certified Emission Reduction Units für CDM) und ERU (Emission Reduction Units für JI) angeboten werden und ob sich die Preise von ERU und CER eher an den **Kosten der Emissionsminderungen** in den jeweiligen Projekten **oder** eher an den **Preisen für EUA** ausrichten werden. Beides ist vorstellbar.

8. Sind die nationalen Instrumente (EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuer) mit dem Emissionshandel vereinbar?

Antwort:

Zum derzeitigen Stand: ja. In naher Zukunft werden aber sicher Änderungen in Bezug auf das BImSchG (d.h. die dortigen CO₂-relevanten Regelungen) und die Öko-Steuer (d.h. die Brennstoffsteuern) für die vom Emissionshandel erfassten bzw. die nicht erfassten Anlagen diskutiert werden müssen.

KWKG und EEG verfolgen **andere** Zielstellungen, die durch das Emissionshandelssystem nicht oder nicht wesentlich substituiert werden.

9. Kann eines der bereits bestehenden nationalen Instrumente (EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuer) durch den Emissionshandel ersetzt werden?

Antwort:

Es wird auf die Antwort zur Frage 8 verwiesen.

10. Wie wird das im Zusammenhang mit dem Emissionshandel eingeführte Überwachungs- und Berichtswesen bewertet?

Antwort:

Es wird alles in allem ein pragmatischer Ansatz verfolgt, der die Interessen und Probleme der Betreiber weitgehend berücksichtigt. Bisher weichen einige der in Deutschland verfolgten Ansätze für das Monitoring auch von den EU-Vorgaben ab. Im Sinne der Vermeidung unnötiger Transaktionskosten wird hier noch auf Änderungen auf EU-Ebene hinzuwirken sein.

11. Ist die Angabe von Bandbreiten bei den Emissionsminderungszielen anstatt von punktgenauen Zahlen mit der EU-Richtlinie vereinbar?

Antwort:

Dies hängt vor allem von den Spannweiten der Bandbreiten ab. Es wird auf die Ausführungen zur Frage 9 der SPD-Fraktion verwiesen.

12. Werden die Spielräume, die die EU-Richtlinie für die erste Handelsperiode von 2005 bis 2007 lässt, ausreichend genutzt? Wenn nein, welche konkreten Möglichkeiten gibt es noch?

Antwort:

Die Spielräume, die die EU-Richtlinien für die erste Handelsperiode 2005-2007 einräumt, werden von Deutschland wie auch in anderen Mitgliedsstaaten überstrapaziert. Es gab deutlich weniger informelle Harmonisierung als erwartet und erforderlich gewesen wäre.

Dies wird zukünftig ohne Zweifel dazu führen müssen, dass die nationalen Spielräume für ein funktionsfähiges EU-Emissionshandelssystem erheblich eingeschränkt werden und die Kommission direkt oder indirekt eine deutlich größere Rolle im Allokationsprozess spielen wird. Ob dies im Ergebnis (für Deutschland) eher wünschenswert ist, sei an dieser Stelle dahingestellt.

13. Ist ein Erfüllungsfaktor 1 für alle am Emissionshandel beteiligten Anlagen für die erste Handelsperiode mit der EU-Richtlinie und den Emissionsminderungszielen vereinbar?

Antwort:

Kaum.

14. Kann das Minderungsziel von 503 bzw. 495 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr durch die Regelungen des Nationalen Allokationsplans vom 31. März 2004 (NAP) und den Entwurf des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (NAPG) erreicht werden?

Antwort:

Sofern die Emissionsziele nicht durch weitere Anpassungen der verschiedenen Regelungen bei unverändertem Erfüllungsfaktor weiter nach oben angepasst werden, stellt das Emissionshandelssystem die Erreichung dieser Ziele im deutschen und europäischen Rahmen **automatisch** sicher.

Fragen zum NAP

15. Welche Rechtsqualität kommt dem NAP zu?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

16. Welche Rechtswirkung hat die Geltendmachung eines Parlamentsvorbehalts bei der Meldung des NAP?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

17. Wie wird die Sonderzuteilung für Early Action bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion sowie zu den Fragen 18 bis 21 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

18. Welche Auswirkungen hat es, dass nur solche Minderungsmaßnahmen als Vorleistungen berücksichtigt werden, die weder wesentlich durch öffentliche Mittel gefördert wurden noch aufgrund gesetzlicher Vorgaben durchgeführt werden mussten?

Antwort:

Der Bezug auf die öffentliche Förderung ist im Entwurf des NAPG nicht mehr enthalten und insofern hinfällig. Die gesetzlichen Vorgaben müssten in der Logik des Systems einen Bezug auf die CO₂-Emissionen gehabt haben. Solche Vorgaben dürften nur in absoluten Sonderfällen wirksam geworden sein. Eine signifikante Auswirkung dieser Kautele ist damit nicht zu erwarten.

19. Wie wird die Sonderzuteilung für prozessbedingte Emissionen bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 37 der SPD-Fraktion sowie zu den Fragen 18 und 19 der FDP-Fraktion verwiesen.

20. Wie wird die Sonderzuteilung für Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 39 bis 45 der SPD-Fraktion verwiesen.

Fragen zum NAPG

21. Werden die Zuteilungsregeln des NAPG den Anforderungen der EU-Richtlinie 2003/87/EG bezüglich der Kriterien Transparenz und Wahrung der Wettbewerbsgleichheit gerecht?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

22. Stellt das im NAPG gewählte Zuteilungsverfahren sicher, dass in der ersten Handelsperiode realisierte Investitionen auch in den folgenden Handelsperioden ausreichend mit Emissionsrechten ausgestattet sind? Welche Auswirkungen hat das gewählte Zuteilungsverfahren auf die Planungs- und Investitionssicherheit der Unternehmen?

Antwort:

Die **Planungs- und Investitionssicherheit** für investierende Unternehmen ist nach den Regelungen des NAP mit Freistellungsfristen von 14 bzw. 18 Jahren erheblich. Dies geht aber maßgeblich **zu Lasten der Funktionalität, der Flexibilität und letztlich der Effizienz** des Instruments Emissionshandel.

23. Wie wird der Erfüllungsfaktor 0,9755 für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 in § 5 NAPG mit Blick auf die Erreichung der CO₂-Minderungsziele und die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen im europäischen Vergleich bewertet? Welche Erfüllungsfaktoren und welche CO₂-Minderungsziele (in Mio. Tonnen CO₂ und in Prozent) sind in den anderen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen?

Antwort:

Es wird zunächst auf die Ausführungen zu den Fragen 1 bis 3 sowie zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion und zu der Frage 10 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

Eine endgültige Übersicht zu den NAP der anderen Mitgliedsstaaten liegt noch nicht vor. Auch sind die strukturellen Konzepte der verschiedenen Mitgliedsstaaten oft nicht direkt mit dem methodischen Ansatz von Erfüllungsfaktoren vergleichbar, da auch andere Komponenten Eingang finden (Prognosefaktoren, Potenzialfaktoren etc.).

24. Ist durch den Erfüllungsfaktor 0,9755 sichergestellt, dass Deutschland seine im Rahmen des europäischen burden sharing eingegangenen Verpflichtungen einhalten kann?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion sowie zu Frage 7 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

25. Wie werden die Emissionsziele in § 4 NAPG für die nicht am Emissionshandel beteiligten Sektoren (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen; Verkehr; Haushalte) bewertet? Trägt die für diese Sektoren festgelegte Menge der tatsächlich zu erwartenden Entwicklung Rechnung?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion sowie zu Frage 7 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

26. Wie wird die Beschränkung der nationalen Reserve in § 6 NAPG auf 9 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent mit Blick auf die Planungssicherheit der Unternehmen und die Ansiedlung von Neuanlagen bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 13 und 14 der SPD-Fraktion sowie zu Frage 11 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

27. Welche Auswirkungen hat es auf die Investitionstätigkeit in Deutschland, dass Betreiber für Neuanlagen, sollte die in § 6 Absatz 1 des NAPG vorgesehene Reserve erschöpft sein, entsprechende Berechtigungen am Markt kaufen müssen?

Antwort:

Es würden sich erhebliche wirtschaftliche **Nachteile** für die jeweiligen Investoren und vor dem Hintergrund langwieriger Planungs- und Entscheidungsprozesse **zusätzliche Risiken** ergeben. Allerdings sind diese Nachteile in einem nach Perioden strukturierten Emissionshandelssystem mit möglicherweise rollierenden Basisperioden **temporärer** Natur.

Es wird auf die Ausführungen zu Fragen 14 der SPD-Fraktion verwiesen.

28. Wie hoch wird die Anzahl der Berechtigungen in Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr geschätzt, die in Folge des Widerrufs von Zuteilungsentscheidungen der Reserve zufließen (§ 6 Absatz 2 NAPG)?

Antwort:

Seriöse Schätzungen lassen sich hierzu derzeit nicht anstellen. Für die Reserve-Quantifizierung wird zumindest für die Periode 2005-2007 darauf abgestellt werden müssen, dass solche Rückflüsse **nicht oder nur in sehr geringem Maße** entstehen werden.

29. Wie wird die Regelung im Zusammenhang mit Stilllegung von Anlagen bewertet?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 28 sowie zur Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

30. Welche Rechtsfolge tritt ein, wenn die zuständige Behörde nachträglich eine Zuteilungsentscheidung anpasst oder zum Beispiel aufgrund eines Gerichtsurteils anpassen muss, die Reserve nach § 6 NAPG aber bereits erschöpft ist?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

31. Kann die Reserve nach § 6 Absatz 1 NAPG angesichts des ausdrücklichen Vorbehalts zugunsten von Zuteilungsentscheidungen nach § 11 NAPG auch für andere Korrekturen der Zuteilungsentscheidungen verwendet werden? Wenn ja, worauf kann diese Ansicht gestützt werden?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 13 der SPD-Fraktion verwiesen.

32. Sind im NAPG ausreichend Vorkehrungen getroffen, dass eine Kombination aus Erreichen der Emissionsobergrenze und einem fehlenden Angebot von Emissionsrechten am Markt bei den Anlagenbetreibern nicht zu Produktionseinschränkungen oder Stilllegungen führt?

Antwort:

Die dieser Frage zu Grunde liegende Befürchtung wird vor dem Hintergrund eines Marktes für Emissionsberechtigungen in der EU-25 **nicht** geteilt.

33. Wie wird die Wahl des Zeitraums vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002 als Basisperiode für Anlagen, die vor dem 31. Dezember 1999 in Betrieb genommen worden sind, bewertet (§ 7 Absatz 2 NAPG)

Antwort:

Die Regelungen zur Basisperiode resultieren aus pragmatischen Überlegungen und einer – notwendigerweise – sehr frühen politischen Vorfestlegung. Sie sind sinnvoll und im Wesentlichen zielführend. Für folgende Verpflichtungsperioden sollte die Umsetzbarkeit von fünfjährigen Basisperioden geprüft werden, die sich dann aus einer Reihe von Gründen anbieten könnten.

Mögliche Flexibilisierungen der Basisperiode können **erhebliche** Konsequenzen für den Erfüllungsfaktor bzw. die Emissionsziele haben. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

34. Kann es aufgrund der Wahl der Basisperiode zu Unterausstattungen kommen?

Antwort:

Ja.

35. Wie werden vor diesem Hintergrund die Bestimmungen des § 7 Absatz 10 NAPG für besondere Umstände bewertet?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

36. § 7 Absatz 10 NAPG enthält eine Härtefallregelung. Wie viele Fälle sind bekannt, in denen die 30-Prozent-Grenze von einem Unternehmen erreicht wird? Besteht die Gefahr, dass die Regelung aufgrund der 30-Prozent-Grenze praktisch leer laufen wird? Folgt aus der Minderzuteilung in Höhe eines bestimmten Grenzwertes nicht wirtschaftlicher Nachteil?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

37. Wie wird die Abschlagregel für Kondensationskraftwerken auf Steinkohle- oder Braunkohlebasis für die zweite und jede weitere Zuteilungsperiode bewertet (§ 7 Absatz 7 NAPG)?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 16 bis 19 der SPD-Fraktion verwiesen.

38. Wie werden die Zuteilungsregelungen für Neuanlagen (§ 11 Absatz 1, 4 Satz 1 NAPG) in Verbindung mit den Vorschriften über die Reserve (§ 6 NAPG) mit Blick auf die Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) von Neuanlagenbetreibern bewertet?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

39. Ist § 11 Absatz 4 Satz 3 NAPG bestimmt genug, soweit er vorsieht, dass die Rangfolge der Ansprüche auf Zuteilung von Emissionsrechten an zusätzliche Neuanlagen vom „Eingang der Anträge nach Absatz 5 einschließlich aller zur Prüfung erforderlichen Unterlagen“ abhängig gemacht wird?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 14 der SPD-Fraktion verwiesen.

40. Wie werden die Regelungen in § 11 Absatz 4 NAPG, dass der „Zuteilungsrang“ des Anspruchs auf Zuteilung von dem Eingang des Zuteilungsantrages einschließlich aller zur Prüfung erforderlichen Unterlagen abhängig gemacht wird und dass Teil dieser Unterlagen der Nachweis einer Genehmigung nach dem BImSchG nach § 11 Absatz 5 sein soll, mit Blick auf das Grundgesetz (insbesondere Artikel 12 GG) bewertet?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

41. Die Übertragungsregelung des § 10 NAPG sieht gegenüber der Newcomer-Regelung des § 11 NAPG eine günstigere Zuteilungsfolge zu. Welche Auswirkungen hat diese Unterscheidung für die Entwicklung des Strommarktes und ist diese Regelungssystematik mit den Vorgaben des Verfassungsrechts, der europäischen Niederlassungsfreiheit und des Beihilferechts vereinbar?

Antwort:

Keine Stellungnahme zu den rechtlichen Fragen. Hinsichtlich des materiellen Gehalts der Übertragungsregelung wird auf die Ausführungen zur Fragen 14 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

42. Führt dieses gestufte Verfahren zu Zeitverzögerungen beim Zulassungsverfahren, wodurch die Betreiber von zusätzlichen Neuanlagen gegenüber Betreibern von Ersatzanlagen nach § 10 NAPG, die keine Genehmigung nach dem BImSchG in ihren Unterlagen für den Zuteilungsantrag nachweisen müssen, benachteiligt werden?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

43. Wie werden die im NAPG gewählten Benchmarks für die Zuteilung von Emissionsrechten für Neuanlagen bewertet?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 15 und 46 der FDP-Fraktion sowie zur Frage 15 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

44. Trägt ein produktbezogener Benchmark dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen des Vorsorgegebots in hinreichendem Umfang Rechnung?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 15 und 46 der FDP-Fraktion sowie zur Frage 15 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

45. Wie wird der Begriff der „besten verfügbaren Technik“ in § 11 NAPG bewertet? Wie ist dieser zu verstehen?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

46. Wie wird die unterschiedliche Behandlung von Neu- und Ersatzanlagen bewertet?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 14 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

47. Wie werden die Regelungen des § 12 NAPG für frühzeitige Emissionsminderungen bewertet?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

48. Ist es gerechtfertigt, dass frühzeitige Emissionsminderungen, die vor dem 1. Januar 1994 beendet worden sind im Rahmen des § 12 NAPG keine Berücksichtigung finden? Führt diese Begrenzung zu Wettbewerbsnachteilen ostdeutscher Unternehmen? Welche Auswirkungen hat dies auf die Wettbewerbssituation in den Sektoren Energie und Industrie?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

49. Wie sind vor diesem Hintergrund die Vorschriften über die Sonderzuteilung für frühzeitige Emissionsminderungen in § 12 NAPG verfassungsrechtlich zu bewerten?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

50. Wie rechtfertigt sich die Beschränkung der frühzeitigen Minderungsleistungen (Early Action) in § 12 NAPG auf die Jahre 1994 bis 2002 vor dem Hintergrund, daß sowohl das Kyoto-Protokoll als auch die Entscheidung des Rates zum Europäischen Burden-Sharing auf das Jahr 1990 abstellen? Besteht durch die Beschränkung nicht die Gefahr einer wettbewerbsrechtlichen Ungleichbehandlung?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

51. Können die Nachteile der Vorleister, die ihnen durch die Wahl des Basiszeitraums 2000 bis 2002 entstehen, durch die Gewährung eines Erfüllungsfaktors 1 ausgeglichen werden?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

52. Sind die im NAPG vorgesehenen unterschiedlichen Zeiträume, für die eine bestimmte Zuteilungsgrundlage (keine Anwendung eines Erfüllungsfaktors, Erfüllungsfaktor 1 bzw. Beibehaltung der historischen Emissionen als Berechnungsgrundlage für die Zuteilung) jeweils beibehalten werden soll,
- von 3 Jahren bei einer Zuteilung aufgrund von angemeldeten Emissionen,
 - von 4 plus 14 Jahren bei einer Anwendung der Übertragungsregelung,
 - von 14 Jahren bei zusätzlichen Neuanlagen und
 - von 12 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beendigung von Modernisierungsmaßnahmen bei frühzeitigen Emissionsminderungen
- mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 27 der SPD-Fraktion verwiesen.

53. Wie wird die Sonderzuteilung bei Einstellungen des Betriebes von Kernkraftwerken in § 15 NAPG in Höhe von 1,5 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 47 der SPD-Fraktion verwiesen.

54. Wie wird die Formulierung „soweit die Richtigkeit der Angaben ausreichend gesichert ist“ in § 17 Satz 3 NAPG bewertet? Wie ist diese Formulierung zu interpretieren?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

55. Ist gewährleistet, dass ökonomisch und ökologisch sinnvolle Kapazitätsübertragungen zwischen zwei Anlagen eines Unternehmens aufgrund der Stilllegungsregel bzw. des 60-Prozent-Kriteriums zur Auslastungskorrektur nicht bestraft werden, dahingehend, dass der reduzierten/stillgelegten Anlage die Emissionsrechte entzogen werden, die bzgl. der Auslastung hoch gefahrene Anlage aber keine zusätzlichen Emissionsrechte erhält?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

56. Ist die Möglichkeit gegeben, Kapazitätsübertragungen an Dritte so flexibel zu gestalten, dass intelligente und effiziente Energieversorgungskonzepte zwischen Industrieunternehmen nicht benachteiligt werden und innerhalb einer Zuteilungsperiode aufgrund der Stilllegungsregel oder der 60-Prozent-Regel Auswirkungen auf die Zuteilung von Emissionsrechten verhindert werden?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

57. Nach dem derzeitigen Stand des NAPG werden Anlagen, die vor dem 1.1.2003 in Betrieb genommen werden, unabhängig vom Stand der Technik strikt als Bestandsanlagen behandelt. Führt der Umstand, dass hochmoderne Anlagen, alleine aufgrund des Zeitpunkts der Inbetriebnahme dem Erfüllungsfaktor unterfallen und nicht die Möglichkeit haben, sich dem Benchmark nach § 11 NAPG zu stellen nicht zu einer wettbewerbsrechtlichen Benachteiligung? Wie ist eine solche Regelung mit den Vorgaben der Richtlinie 2003/87/EG, insbesondere der Vorschrift des Anhang III Nummer 3 in Einklang zu bringen?

Antwort:

In der Logik eines Emissionshandelssystems, bei dem die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen sich an den historischen Emissionen orientiert, ist eine solche Situation grundsätzlich **nicht** zu vermeiden. Die entsprechenden **Alternativen** dazu (Auktionierung, Benchmarking) sind – u.a. auf massives Betreiben der betroffenen Unternehmen und Industriezweige – **in frühen Phasen** der Regelsetzung bzw. NAP-Entwicklung **grundsätzlich verworfen** worden. Diese Grundentscheidung könnte nur durch selektive Sonderregelungen teilkompensiert werden, die zu erhöhten Transaktionskosten und neuen Verteilungsproblemen führen würden.

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

I. Allgemeines:

- (1) Werden mit dem Entwurf des NAPG – zusammen mit dem TEHG - die rechtlichen Vorgaben der EU-Emissionshandelsrichtlinie angemessen und hinreichend in nationales Recht umgesetzt?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 1 bis 4 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (2) Welche Rolle kann der Emissionshandel auf Basis des vorliegenden NAPG-Entwurfes im Rahmen des nationalen Klimaschutzprogramms einnehmen? Welche klimapolitischen Notwendigkeiten ergeben sich im Lichte dieses NAPG/NAP - vor dem Hintergrund der internationalen Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands - für das nationale Klimaschutzprogramm?

Antwort:

Mit dem NAP werden wichtige Fragen – wie die Beiträge der verschiedenen Sektoren zur Erreichung der nationalen Emissionsminderungsziele – vorentschieden. Für die vom Emissionshandel erfassten Sektoren sind diese Beiträge sogar abschließend und rechtsverbindlich definiert.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (3) Werden mit diesem NAPG ausreichende Impulse für eine ökologische Innovationsoffensive und für Investitionen in moderne, klimafreundliche Technologie gesetzt?

Antwort:

Angesichts der relativ bescheidenen Minderungsziele für die vom Emissionshandel erfassten Sektoren werden die signifikanteren Impulse sicher für die Sektoren gesetzt, die nun den größten Emissionsminderungsbeitrag erbringen müssen.

Ungeachtet dessen sollte die Bedeutung der Einführung des Emissionshandelssystems und dessen grundsätzlicher Architektur nicht unterschätzt werden. Die – wenn auch momentan stark beschränkten – Preissignale für die CO₂-Emissionen werden langfristig eine erhebliche Ausstrahlung bewirken.

Instrumente der kurzfristige Optimierung wie ein in Perioden von 3 bis 5 Jahren strukturiertes Emissionshandelssystem werden jedoch eine zielgerichtete Innovationspolitik für mittel- und langfristig notwendige Basisinnovationen nicht ersetzen können und sollten mit dieser Funktionalität auch nicht überlastet werden.

II. Mengenplanung:

- (4) Wie sind die Mengenziele (§ 4) mit Blick auf die Klimaschutzvereinbarungen der Bundesregierung mit der deutschen Wirtschaft zu bewerten?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (5) Ist die Mengenplanung insgesamt und insbesondere für die Sektoren Energieversorgung und Industrie vereinbar mit den klimapolitischen Verpflichtungen Deutschlands nach dem Kioto-Protokoll?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (6) Wie ist das Verhältnis der Ziele für die Perioden 2005-2007 und 2008-2012 zu bewerten? Ist damit eine realistische und ausreichende Umsetzung der deutschen Verpflichtung nach dem Kioto-Protokoll bzw. dem EU-Burden-Sharing gegeben?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (7) Ist nach dem vorliegenden NAPG/NAP gesichert, dass auch die anderen Sektoren ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten? Wie kann ggf. sichergestellt werden, dass alle Akteure und Sektoren angemessene Anstrengungen zur Bekämpfung des Treibhauseffekts leisten?

Antwort:

Da weder NAP noch NAPG zusätzliche Maßnahmen enthalten, die nach den o.g. Ausführungen zur Zielerreichung in den nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren notwendig sind, ist die Frage zu verneinen.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Fragen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (8) Sollte im NAPG neben der Gesamtmenge und den Allokationsregeln noch weiteres geregelt werden, z.B. die Festlegung von Zielen für die einzelnen Makrosektoren?

Antwort:

Ja. Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (9) Entspricht die Mengenplanung dem klimapolitisch Notwendigen und dem technologisch Machbaren? Ist die Aufteilung der Ziele unter diesen Gesichtspunkten volkswirtschaftlich vernünftig?

Antwort:

Die klimapolitischen Notwendigkeiten beziehen sich – im Rahmen der derzeit in Diskussion stehenden Emissionshandelsperioden – vor allem auf die Ziele und weniger auf die sektorale Mengenplanung.

Das vorliegende Ergebnis ist Resultat eines begrenzt transparenten Verhandlungsprozesses und hat sich weder an den Kriterien der technologischen Machbarkeit noch der volkswirtschaftlichen Optimierung orientiert. Die Verfolgung beider Kriterien hätte – wie viele Modellrechnungen mit Optimierungsansätzen zeigen – zu einem deutlich anderen Ergebnis geführt.

(10) Wie ist der Erfüllungsfaktor (§ 5) zu bewerten und welche Auswirkungen hat er? Ist es sinnvoll, den Erfüllungsfaktor zu fixieren oder sollte er zunächst – unter der Maßgabe der Einhaltung der Mengenziele - in Abhängigkeit von den ihn beeinflussenden Regeln und ihrer praktischen Anwendung gestellt werden?

Antwort:

Der Erfüllungsfaktor von 0,9755 ist ein mechanisches Rechenergebnis der getroffenen Vereinbarungen bzw. der diesen zu Grunde liegenden Mengenannahmen.

Sofern Regelungen und/oder Mengengerüste geändert werden und der Erfüllungsfaktor nicht geändert wird, werden faktisch die Mengenziele angepasst.

Vor diesem Hintergrund – und dies ist auch die Anforderung der Richtlinie – sollten die Zahl der zuzuteilenden Emissionsberechtigungen festgelegt und der Erfüllungsfaktor dynamisch angepasst werden.

(11) Ist die Höhe der geplanten Reserve (§ 6) ausreichend? Welche Folgen hätte ein Aufstocken der Reserve für Erfüllungsfaktor und Zielerreichung?

Antwort:

Es wird zunächst auf die Ausführungen zu den Fragen 13 und 14 der SPD-Fraktion verweisen.

Eine Ausweitung der Reserve von 9 auf 15 Mio. t (jahresdurchschnittlich von 3 auf 5 Mio. t) würde eine Reduktion des Erfüllungsfaktors von 0,9755 auf 0,9694 nach sich ziehen. Wird die Reserve entsprechend vergrößert und der Erfüllungsfaktor nicht angepasst, erhöht sich das Mengenziel für die Periode 2005-2007 von 503 auf 505 Mio. t CO₂ (dies entspricht dem Ausgangswert für die Basisperiode 2000-2002).

III. Zuteilungsregeln:

Allgemeines/Grundregeln:

(9) Wie ist die Wahl des Basiszeitraums (§ 7 (1)-(6)) unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit einer ausreichenden Datengrundlage zu bewerten?

Antwort:

Die Regelungen zur Basisperiode resultieren aus pragmatischen Überlegungen und einer – notwendigerweise – sehr frühen politischen Vorfestlegung. Sie sind sinnvoll und im Wesentlichen zielführend. Für folgende Verpflichtungsperioden sollte die Umsetzbarkeit von fünfjährigen Basisperioden geprüft werden, die sich dann aus einer Reihe von Gründen anbieten könnten.

Mögliche Flexibilisierungen können erhebliche Konsequenzen für den Erfüllungsfaktor bzw. die Emissionsziele haben. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

(10) Sind NAPG/NAP insgesamt und insbesondere die Zuteilungsregeln widerspruchsfrei mit den Kriterien des Annex III der europäischen Emissionshandels-Richtlinie vereinbar?

Antwort:

Mit Blick auf die sehr weit fassbaren Kriterien des Annex III sind Widersprüche zu NAP und NAPG-E nicht augenfällig.

(11) Was bedeutet die vorgesehene kostenlose Vergabe (§ 18) der Emissionsrechte ökonomisch? Sind die Möglichkeiten der Richtlinie hier ausreichend genutzt? Sind Alternativmodelle ökonomisch, rechtlich und politisch denkbar?

Antwort:

Die kostenlose Vergabe der Zertifikate auf Grundlage historischer Emissionen zieht eine Vielzahl von Detailregelungen nach sich, die bei anderen Ausgabeverfahren (Auktionierung) nicht oder nicht in dem Maße nötig geworden wären (Early Action, Übertragung etc.). Auch wäre eine ganze Reihe von Gleichbehandlungsproblemen nicht entstanden.

Die Richtlinie lässt jedoch Auktionierungsanteile nur in geringem Maße zu, so dass die genannten Folgeprobleme in jedem Fall entstanden wären.

Eine Reihe interessanter Zwischenmodelle wie Benchmarking oder wirkungsähnlicher Allokationsverfahren (Malus-Modelle) waren aus praktischen und politischen Gründen nicht umsetzbar bzw. wären in der verfügbaren Zeit in erheblichem Maße pervertierungsanfällig geworden.

Grandfathering auf der Grundlage historischer Emissionen ist aus ökonomisch-akademischer Sicht das wohl am wenigsten attraktive Allokationsverfahren mit den wahrscheinlich höchsten Transaktionskosten. Rechtlich sind wohl alle vorstellbaren Modelle umsetzbar. Die entscheidenden Restriktionen für das Allokationsmodell waren eindeutig politischer Natur.

(12) Nach §7 (7) ist ein sog. Modernisierungsanreiz zur Beschleunigung des Ersatzes besonders alter Kohlekraftwerke geplant. Wie ist diese Regelung grundsätzlich zu bewerten? Ist zu erwarten, dass sie die erhoffte Wirkung erzielt? Sind die zugrunde gelegten Abgrenzungen bei Alter und Wirkungsgrad ausreichend für eine dynamische Anreizwirkung? Falls nicht, wie müsste diese Regelung ausfallen, um die gewünschte Wirkung zu erreichen?

Antwort:

Es wird zunächst auf die Ausführungen zu den Fragen 16 bis 19 der SPD-Fraktion verwiesen. Eine dynamische Anreizwirkung wird wohl erst bei Mindestwerten für Wirkungsgrade erzielt, die jeweils um 2 bis 3 Punkte oberhalb der genannten Werte liegen.

Gleichwohl bleibt die im Entwurf des NAPG gewählte Variante der Malusregelung ein höchst unbefriedigender Versuch zur Einführung von Benchmarking-Komponenten in das Allokationsverfahren.

- (13) Ist die sog. Härtefallregelung (§7 (10)) grundsätzlich sinnvoll? Welche Folgen sind dadurch für das Gesamtsystem und den Erfüllungsfaktor zu erwarten? Sind die vorgesehenen Kriterien angemessen oder zu restriktiv?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 20 bis 22 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (14) Welche Wirkung wird die sog. Übertragungsregel (§ 10) haben? Ist die intendierte Wirkung dieser Regel durch das vorgesehene Verhältnis von Übertragungszeitraum (4 Jahre) und Erfüllungsfaktor-1-Zeitraum (14 Jahre) möglich? Sind hier Optimierungen denkbar, die eine dynamischere Investitionswirkung erzielen würden? Welche Wechselwirkungen sind zwischen Übertragungs- und Neuanlagenregelung (§11) zu erwarten?

Antwort:

Im Rahmen des gewählten Allokationsmodells bildet die Übertragungsregelung den ökonomischen Kern des Instruments für den Bereich der Neuinvestitionen. Sie ist die einzige Regelung mit der sichergestellt werden kann, dass unterschiedliche Investitionsentscheidungen, die zu unterschiedlichen Emissionsniveaus führen, auch unterschiedliche Preissignale generieren.

Im Rahmen der kostenlosen Allokation für Neuanlagen hätte allein ein System nicht brennstoffdifferenzierter Benchmarks eine Alternative gebildet. Dieses Modell war politisch nicht gewollt.

Die Wirkungen der Übertragungsregelung werden sich erst an den Marktergebnissen zeigen. Ganz sicher tragen die sehr lang laufenden und wenig konsistenten Ausnahmeregelungen für die Übertragungsregelung (§ 10 NAPG-E) und Neueinsteigerregelung (§ 11 NAPG-E) von 18 und 14 Jahren (ergänzt um die Early Action-Frist von 12 Jahren) nicht zur ökonomischen Effizienz des Systems bei. Gerade für die Zeiträume einer Zuteilung über den Erfüllungsfaktor 1 erscheinen Kürzungen angemessen und sinnvoll.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Fragen 25 bis 27 der SPD-Fraktion verwiesen.

- (15) Welche Auswirkungen sind von der Neuanlagenregelung nach § 11 zu erwarten? Wie sind die geplanten Benchmarks und die Gewährung des Erfüllungsfaktors 1 für 14 Jahre zu bewerten? Was ist im Vergleich dazu von der Alternative brennstoffunabhängiger Benchmarks zu halten?

Antwort:

Es wird zunächst auf die Ausführungen zu den Fragen 15 und 46 der FDP-Fraktion verwiesen.

Brennstoffunabhängige Benchmarks, die sich entweder an der bestverfügbaren Technik oder aber einem bestimmten Brennstoffmix orientieren, sind deutlich anreizkompatibler als die gewählten brennstoffdifferenzierten Benchmarks, die die Flexibilität und damit auch die Effizienz des Emissionshandelssystems – erheblich – einschränken.

Faktisch entsteht mit den brennstoffdifferenzierten Benchmarks nach § 11 NAPG-E eine Wahl- und Optimierungsmöglichkeit zwischen den Regelungen der §§ 11 und 12

NAPG-E, die wiederum die Notwendigkeit der Ex post-Kontrolle nach § 7 Abs. 9 NAPG-E sowie die strikte Stilllegungskontrolle erforderlich machen.

Eine strikt anreizbasierte Regelung wie im NAP-Entwurf vom 29. Januar wäre hier nach wie vor der deutlich schlankere und weniger missbrauchsanfällige Weg gewesen.

(16) Wie bewerten Sie den geplanten Benchmark für Strom (§ 11 (2))? Wie müsste ein klimapolitisch optimaler und administrativ einfach handhabbarer Benchmark aussehen?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 15 verwiesen.

(17) Was ist von der Höhe der Reserve und dem vorgesehenen Verfahren (§ 11 (4)) zur Zuteilung aus der Reserve zu halten? Was bedeutet dies für neue Investoren?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 13 und 14 der SPD-Fraktion verwiesen.

Besondere Zuteilungsregeln:

(18) Ist es grundsätzlich richtig, sog. frühzeitige Emissionsminderungen (Early Action) gesondert zu berücksichtigen? Welche Folgen hat dies für das Gesamtsystem?

Antwort:

Es wird zunächst auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen. Die im NAPG-E niedergelegte Sonderregelung für Early Action bewirkt nach den von der Bundesregierung unterstellten Emissionsvolumina (bei gleich bleibenden anderweitigen Sonderregelungen) eine Absenkung des Erfüllungsfaktors von 0,9819 auf 0,9755.

(19) Ist der Anerkennungszeitraum 1994-2002 (§ 12 (1)) ausreichend?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

(20) Wie ist das geplante Verfahren zur Anerkennung von Early Action (§ 12) zu bewerten? Wie anspruchsvoll sind die zugrunde gelegten Mindest-Emissionsminderungen? Was bedeutet dies für besonders ambitionierte frühzeitige Modernisierer? Besteht die Gefahr, dass durch diese Regelung besonders große Klimaschutzleistungen sozialisiert und Vorreiter damit nicht angemessen belohnt werden? Wie könnte dies besser gehandhabt werden?

Antwort:

Im Rahmen der im NAP und NAPG-E niedergelegten Regelungen werden die frühzeitigen Emissionsminderungen ganz überwiegend sozialisiert. Aber auch innerhalb der Anlagen, die unter die Sonderregelungen zu Early Action fallen, erfolgt faktisch eine Umverteilung von den Anlagen mit besonders hohen frühzeitigen Emissionsminderungen zu den Anlagen, die gerade die Mindestwerte der frühzeitigen Emissionsminderung erreichen.

Eine mehr leistungsgerechte Early Action-Regelung wie im NAP-Entwurf vom 29. Januar 2004 hätte zumindest die Problematik der letztgenannten Umverteilung entschärfen können.

(21) Wie lange sollte für Early Action der Erfüllungsfaktor 1 gewährt werden?

Antwort:

Konsistent zu den Zeiträumen für die Regelungen im Rahmen der Übertragungs- und Neueinsteigerregelung nach §§ 10 und 11 NAPG-E.

(22) Ist die Behandlung der prozessbedingten Emissionen (§ 13) angemessen geregelt? Was bedeutet dies für das Gesamtsystem und die anderen Branchen?

Antwort:

Hinsichtlich der Sonderbehandlung der prozessbedingten CO₂-Emissionen sei zunächst grundlegend auf die Ausführungen zu den Fragen 18 und 19 der FDP-Fraktion verwiesen.

Hinsichtlich der Regelung im Einzelnen wird auf die Ausführungen zur Frage 37 der SPD-Fraktion verwiesen.

(23) Sind die Regelungen für eine Sonderzuteilung für KWK-Anlagen ausreichend (§ 14), um die möglichen Nachteile der KWK aus dem Emissionshandel zu kompensieren? Wie sind die Regeln im Detail und das vorgesehene Volumen zu bewerten? Ist die geplante Wahlmöglichkeit für KWK-Betreiber sinnvoll, entweder die Early-Action-Regel oder die KWK-Sonderzuteilung in Anspruch zu nehmen (§ 14 (7))?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 39 bis 45 der SPD-Fraktion verwiesen.

(24) Was bedeutet die Sonderzuteilung für Kernkraftwerke gemäß § 15? Ist dies sachgerecht, angemessen und gesamtwirtschaftlich vernünftig? Wie ist eine solche betreiberbezogene Kompensation der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe Atomausstieg zu bewerten?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 47 der SPD-Fraktion verwiesen.

Fragen der Fraktion der FDP

1. Tragen die für Deutschland vorgesehenen Regelungen des NAP (NAP-D-Regelungen) dem Erfordernis hinreichend Rechnung, flexibel ausgestaltet zu sein, um damit angemessenen Spielraum für Wirtschaftswachstum zu lassen und an welchen Stellen erkennen Sie ggf. konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 1 und 2 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

2. Sind die NAP-D-Regelungen Ihrer Einschätzung nach geeignet, den Emissionshandel von Anfang an effizient zu organisieren und an welchen Stellen erkennen Sie ggf. konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 10 der CDU/CSU-Fraktion, die Vorbemerkungen sowie die Ausführungen zu den Einzelfragen verwiesen

3. Wie beurteilen Sie den aufgrund der NAP-D-Regelungen für die betroffenen Unternehmen entstehenden Verwaltungs- und Bürokratieaufwand, welche konkreten dem zuzuordnenden Aktivitäten werden Ihrer Einschätzung nach erforderlich und an welchen Stellen erkennen Sie ggf. welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 10 der CDU/CSU-Fraktion, die Vorbemerkungen sowie die Ausführungen zu den Einzelfragen verwiesen.

4. Wie beurteilen Sie die Forderung, dass andere Klimaschutzinstrumente, wie z.B. die sogenannte Ökosteuer und das KWK-Gesetz, zumindest für die am Emissionshandel beteiligten Unternehmen abgeschafft werden müssen, sobald der Handel funktioniert?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 8 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

5. Welche Möglichkeiten und Erfordernisse sehen Sie zur Verknüpfung und integralen Anwendung aller Instrumente des Kyoto-Protokolls (Clean Development Mechanism, Joint Implementation, Emissions Trading und Carbon Sinks) im Rahmen der NAP-D-Regelungen?

Antwort:

Hinsichtlich CDM, JI und Kyoto-Emissionshandel wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen. Hinsichtlich der Kohlenstoffsenken wird darauf verwiesen, dass es sich dabei nicht um ein Instrument des Kyoto-Protokolls handelt.

6. Enthalten die NAP-D-Regelungen Vorgaben, welche bewirken (können), dass bestimmte Energieträger, Unternehmen, Branchen, Sektoren oder Marktteilnehmer selektiv begünstigt oder benachteiligt werden?

Antwort:

Neben der Tatsache, dass die Einpreisung von CO₂-Emissionen über das Emissionshandelssystem immer die Marktposition von einzelnen Energieträgern, Unternehmen, Branchen, Sektoren oder Marktteilnehmern verändern wird, führen alle Sonderregelungen zu selektiven Begünstigungen oder Benachteiligungen. Dies gilt jedoch auch für die sehr früh getroffenen Grundsatzentscheidungen gegen Auktionierung und Benchmarking.

Die Frage, ob das Grundkonzept des gewählten Emissionshandelsmodells sowie die Ausgestaltung der einzelnen (Sonder-) Regelungen zu untragbaren Begünstigungen oder Benachteiligungen führt, wird sich erst im empirischen Befund herausstellen. Ein in Perioden strukturiertes Emissionshandelssystem bietet hier ausreichend Gelegenheit zur Anpassungen und Korrekturen.

7. Wenn ja, in konkret welcher Hinsicht erkennen Sie solche Ungleichbehandlungen, welche Folgewirkungen erwarten Sie aufgrund dessen und wie bewerten Sie diese Folgewirkungen?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 6 verwiesen.

8. Wie beurteilen Sie die Aussage, dass die vorgesehenen Verteilungsentscheidungen absehbar eine Erhöhung jener Reduktionslasten unumgänglich machen werden, welche von den privaten Haushalten als Verkehrsteilnehmer und Wohnungseigentümer bzw. -nutzer getragen werden müssen?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion verwiesen.

9. Wie beurteilen Sie die Aussage, dass eine solche sektorale Umorientierung (stärkere Belastung der privaten Haushalte) dazu führen könnte, dass diese relativ teure Vermeidungsmaßnahmen ergreifen müssen, während relativ günstige Vermeidungsmöglichkeiten anderswo ungenutzt bleiben und der Hauptvorteil des Emissionshandels, namentlich die Kostenminimierung, insoweit ausgehebelt wird?

Antwort:

Die genannte Gefahr besteht. Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass die Optimierungen des Emissionshandelssystems stets nur partieller Natur sind und sich auf die erfassten Anlagen beschränken. Eine volkswirtschaftliche Optimierung zwischen den Minderungsvorgaben für das partielle Emissionshandelssystem einerseits und den Minderungsvorgaben für die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren andererseits hätte über die Nutzung der Ergebnisse einschlägiger Untersuchungen erfolgen können. Entsprechende Vorschläge sind unterbreitet worden, dieser Weg ist aber im politischen Prozess nicht weiter verfolgt worden.

10. Wie beurteilen Sie die Aussage, dass sich dieser Effekt durch die Festlegung der Emissionsbudgets für die zweite Handelsperiode (2008 – 2012) noch erheblich verstärkt, was eine mit der EU-Richtlinie nicht vereinbare Überausstattung darstellen und eine unnötige und gewichtige Zusatzbelastung für die gesamte deutsche Volkswirtschaft bedeuten würde?

Antwort:

Die beschriebene Asymmetrie wird sich zweifelsohne verstärken. Inwieweit dies rechtlich sanktionierbar ist und wie groß die Zusatzbelastungen für die gesamte deutsche Volkswirtschaft realiter ist, entzieht sich (noch) einer fundierten Einschätzung.

11. Wie beurteilen Sie die Aussage, dass ein funktionsfähiger Emissionshandel nur unter der Voraussetzung einer administrierten Mangelausstattung bei der Erstallokation erreicht werden könne, weil eine den Bedarf zu einem gegebenen Zeitpunkt vollständig befriedigende Ausstattung keine Nachfrage nach Zertifikaten entstehen lasse und sich infolge dessen ein Zertifikatspreis von Null ergeben würde?

Antwort:

Es ist nicht zu erwarten, dass für jegliche der in Europe vom Emissionshandel erfassten (d.h. mehreren tausend) Anlagen eine den Bedarf vollständig befriedigende Ausstattung erfolgen wird, selbst wenn sich auf Branchen-, Sektor- oder Staatenebene keine Netto-Nachfrage ergeben sollte. Es kann also davon ausgegangen werden, dass sich ein Handel entwickelt und ein Zertifikatspreis von größer Null einstellen wird. Vor dem Hintergrund der bisher bekannten Emissionsziele kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die gehandelten Volumina und die Liquidität des Marktes anfangs eher begrenzt sein werden.

12. Wie beurteilen Sie die Forderung, wonach eine klimapolitische Gesamtstrategie erarbeitet werden müsse, die nicht nur Treibhausgase aus Energieumwandlungsprozessen und bestimmte Anlagen umfasst, sondern auch die Sektoren Haushalte und Verkehr einbezieht und in welcher Weise kann und sollte dies Ihrer Auffassung nach geschehen?

Antwort:

Hierzu wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 bis 12 der SPD-Fraktion und zu den Fragen 7 bis 9 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

13. Welche jeweils branchenspezifische Kostenwirkung erwarten Sie aufgrund der Einführung des Emissionshandels, wie beurteilen Sie die Überwälzbarkeit der jeweils betreffenden Kostensteigerungen an die Abnehmer sowie daraus ggf. resultierende Veränderungen der Unternehmenswerte und welche Konsequenzen sind aufgrund dessen zu erwarten?

Antwort:

Auf Grundlage der bisher vorliegenden Daten und Informationen (auch und vor allem in Bezug auf die anderen EU-Staaten) lässt sich eine solche Abschätzung derzeit nicht seriös vornehmen.

14. Wie bewerten Sie den Vorschlag, ein periodenübergreifendes „Banking“ von Emissionszertifikaten bereits beim Übergang zwischen der ersten und zweiten Handelsperiode vorzusehen?

Antwort:

Ein periodenübergreifendes „Banking“ in die erste Kyoto-Periode würde zwar einerseits die Flexibilität des Systems erhöhen, gleichzeitig aber wegen der Inkompatibilität der EU-Emissionsrechten (EUA – EU Allowances) mit den Kyoto-Emissionsrechten (AAU – Assigned Amount Units) in Bezug auf die Erfüllung der Kyoto-Verpflichtung durch die Mitgliedsstaaten zu erheblichen Problemen führen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der Tatsache, dass ein periodenübergreifendes Banking wegen der sonst möglichen Ausweichreaktionen nur dann sinnvoll wäre, wenn dies von allen Mitgliedsstaaten umgesetzt würde. Dies ist nach den bisher vorliegenden NAP definitiv nicht der Fall.

15. Wie bewerten Sie die durch NAP-D-Regelungen gesetzten ökonomischen Anreize zur Emissionsminderung, insbesondere für jene Bereiche bzw. Anlagen, für die eine „Rechtezuteilung nach tatsächlichem Bedarf“ vorgesehen ist, und wie bewerten Sie demgegenüber die Methode der „produktbezogenen Benchmarks“?

Antwort:

Produktbezogene Benchmarks sind – bei geeigneter Ausgestaltung und der Vermeidung von Überdifferenzierungen wie z.B. brennstoffdifferenzierten Benchmarks – in der Logik des Emissionshandelssystems deutlich anreizkompatibler als eine kostenlose Zuteilung auf Grundlage historischer Emissionen sowie das große Volumen der faktisch über den Erfüllungsfaktor 1 freigestellten Emissionen.

Langfristig kann die sich abzeichnende extensive Orientierung der Zuteilung auf den Erfüllungsfaktor 1 durchaus zu einer Selbstblockade des Systems, in jedem Fall aber zu erheblichen Effizienzverlusten des Systems führen.

16. Wie bewerten Sie grundsätzlich den Sachverhalt, dass für „Early Action“, KWK-Strom, prozessbedingte Emissionen und Kernenergieausstieg Sonderzuteilungen von Zertifikaten vorgesehen werden?

Antwort:

Sonderregelungen sind immer problematisch, teilweise werden sie vor dem Hintergrund der partiellen Natur des Emissionshandelssystems (KWK) notwendig oder sind im Kontext des gewählten Grundsystems (kostenlose Vergabe auf Grundlage historischer Emissionen) oder übergeordneten wirtschaftspolitischen Überlegungen (prozessbedingte Emissionen und Kernenergie-Ausstieg) entstanden. Keine der Sonderregelungen ist alternativlos (zu Maßnahmen innerhalb und außerhalb des Emissionshandelssystems).

Es wird im Übrigen auf die Ausführungen zu den Fragen 18 und 19 sowie zu den Fragen 33 bis -37 sowie 39 bis 45 der SPD-Fraktion verwiesen.

17. Wie bewerten Sie die Aussage, dass Gerechtigkeitsprobleme bei der Anfangsallokation von Emissionsrechten prinzipiell erst aufgrund deren kostenloser Verteilung entstehen und dass mit jeder Sonderbehandlung bestimmter Anlagen das Risiko verbunden ist, ungerecht gegenüber anderen zu sein, die dann ihrerseits wiederum Anspruch auf Sonderbehandlung hätten und welche Schlussfolgerung würden Sie daraus ableiten?

Antwort:

Im Kontext der Leistungsgerechtigkeit ist dieser Aussage zuzustimmen, wenn auch Verteilungs- und damit Gerechtigkeitsprobleme natürlich auch bei alternativen Verteilungsmodellen wie der Auktionierung entstehen (z.B. bei der Rückverteilung des Auktionierungsaufkommens).

Aus der Perspektive der Besitzstandsgerechtigkeit – und diese hat den Rechtssetzungsprozess wie auch den politischen Prozess maßgeblich geprägt – können natürlich auch andere Schlussfolgerungen gezogen werden.

18. Wie bewerten Sie die Aussage, dass mit dem Anstieg der Zahl der Sonderregelungen überproportional zusätzlicher Aufwand zur Umsetzung der Anfangsallokation erzeugt wird, der wiederum seinerseits neue Ungerechtigkeiten insbesondere zum Nachteil kleiner und mittlerer Unternehmen schafft, weil die Betreiber großer Anlagen sich diesen Aufwand vergleichsweise eher leisten können?

Antwort:

Dieser Einwand ist nicht von der Hand zu weisen.

19. Wie bewerten Sie die Aussage, dass Sonderzuteilungen für sogenannte prozessbedingte CO₂-Emissionen nicht gerechtfertigt seien, weil „unvermeidbar“ nur das Entstehen von CO₂, nicht aber dessen Emission sei und dass Anlagenbetreiber mit vergleichsweise hohen Vermeidungskosten auf den Markt für Emissionsrechte zu verweisen seien und insoweit nicht besser gestellt werden dürften als andere Anlagenbetreiber?

Antwort:

Dieser zutreffende Einwand folgt der ökonomischen Logik des Emissionshandelssystems, die leider im politischen Raum nur schwer zu vermitteln ist.

Eine faktische Freistellung aller prozessbedingten CO₂-Emissionen über den Erfüllungsfaktor 1 vermindert die Effizienz des marktwirtschaftlichen Suchprozesses insofern, dass indirekte Emissionsminderungsmaßnahmen (z.B. über den verringerten Einsatz eines bestimmten Produktes – wie beispielsweise in der Zementindustrie mit Bezug mit erhöhten Beimischungen von Zuschlagstoffen seit Jahren erfolgreich praktiziert) kein systembedingtes Preissignal mehr erhalten.

Eine Freistellung prozessbedingter CO₂-Emissionen wäre nur in den Fällen gerechtfertigt, bei denen die entsprechenden Preissignale nur dazu führen würden, dass auf Produktionsmengen zurück gegriffen werden kann, die nicht vom Emissionshandelssystem erfasst sind (Leakage-Effekte). Diese sind jedoch letztlich kein Spezifikum von Produktionsprozessen mit prozessbedingten CO₂-Emissionen.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass der sogenannte „Ministerkompromiss“ vom 30./31. März 2004 eine Abgrenzung für die prozessbedingten CO₂-Emissionen v.a. im Bereich der Eisen- und Stahlindustrie enthält, nach der CO₂-Emissionen über den Er-

füllungsfaktor 1 freigestellt werden, deren Anfall zwar nicht beeinflussbar ist, deren Ausnutzung zur Gewinnung weiterer Produkte (z.B. zur Stromerzeugung in mit Kuppelgasen befeuerten Kraftwerken) jedoch sehr wohl und in erheblich gesteigert werden kann. In der ökonomischen Logik des Emissionshandelssystems ist diese Art von Freistellungen unsinnig.

20. Wie bewerten Sie die Aussage, dass das „Windhund-Prinzip“ bei der so genannten Reservefonds-Regel (Zuteilung entsprechend der Reihenfolge der eingegangenen Zuteilungsanträge) dazu führen wird, dass Anlagenbetreiber, die ihre Anträge zu spät stellen, keine kostenlose Rechtezuteilung erhalten, sondern die benötigten Rechte vollständig am Markt erwerben müssen, mit der Folge, dass Großanlagen, die einen längeren Entscheidungsvorlauf besitzen als kleine Anlagen, bevorzugt werden, weil die geplanten Inbetriebnahmen beispielsweise von Kraftwerksanlagen der Energieversorgungsunternehmen im Zeitraum 2005-07 bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt sämtlich bekannt sind und die Investoren daher mit Inkrafttreten des Gesetzes zum NAP-D geeignete Anträge stellen und ihren Rechtebedarf vollständig kostenlos decken könnten, während über die Errichtung einer kleinen Anlage, die erst 2007 in Betrieb gehen soll, möglicherweise erst 2006 entschieden wird (weshalb für diese kleine Anlage daher auch erst 2006 ein entsprechender Antrag gestellt werden kann) und der Reservefonds für diese späten Newcomer nicht mehr ausreichen wird und letztere insoweit systematisch benachteiligt würden?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 13 und 14 der SPD-Fraktion verwiesen.

21. Wie bewerten Sie die NAP-D-Regelungen im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu erwartenden Auswirkungen auf die relative Wettbewerbsposition der betroffenen Unternehmen im europäischen und außereuropäischen Wettbewerb?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 2, 3, 4 und 12 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

22. Welche Spielräume lassen die europäischen Vorgaben den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer jeweiligen NAP-Regeln, wie wurden diese von den anderen EU-Mitgliedstaaten jeweils genutzt und an welchen Stellen erkennen Sie wesentliche Unterschiede zu NAP-D-Regelungen?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 2, 3, 4 und 12 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

23. In welcher Weise wurden mit Blick auf die NAP-D-Regelungen die Spielräume genutzt, welche die europäische Emissionshandelsrichtlinie hinsichtlich des Allokationsmechanismus der Emissionszertifikate bietet (Zuteilung aufgrund historischer Emissionen, durchschnittlicher historischer Emissionen, Emissionen auf der Grundlage von Klimaschutzvereinbarungen oder auf der Grundlage eines „Benchmarking-Modells“) und wie bewerten Sie die in dieser Hinsicht genutzten Spielräume?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 2, 3, 4 und 12 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

24. Wie bewerten Sie die konzeptionelle Abstimmung des Emissionshandels mit anderen Instrumenten der Klima- und Umweltpolitik in Deutschland, an welchen Stellen erkennen Sie Doppelförderungen, Doppelbelastungen oder sonstige Überschneidungen und an welchen Stellen erkennen Sie konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 8 und 9 der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

25. Halten Sie die Datenbasis für ausreichend und für belastbar, welche der Formulierung der NAP-D-Regelungen zugrunde gelegt worden ist?

Antwort:

Auch wenn Verbesserungen der Datenbasis – auch aus wissenschaftlicher Perspektive – immer wünschbar und sinnvoll sind, ist die Datenbasis für die Formulierung der NAP-Regelungen hinreichend. Für den Zuteilungsprozess muss jedoch – auch wegen der bisher fehlenden Rechtsgrundlage – eine gewisse Flexibilität gesichert werden, die richtliniengemäß eigentlich nur durch eine Anpassung des Erfüllungsfaktors nach Abschluss der Antragsverfahren umgesetzt werden kann.

26. Ist gewährleistet, dass die Datenerfassung auf der Basis praxistauglicher Erfassungssysteme erfolgen kann und wie hoch wird Ihrer Einschätzung nach der mit der Datenerfassung verbundene Aufwand sein?

Antwort:

Im Ergebnis haben die Erfahrungen aus der zweiten Phase der Datenerfassung gezeigt, dass praxistaugliche Erfassungssysteme verfügbar sind und sich der Zusatzaufwand für die Datenerfassung in Grenzen hält.

Dessen ungeachtet sollte weiter an der Verbesserung der Systeme und einer Verschlankung der Prozeduren gearbeitet werden.

Letztlich sind die Effizienzgewinne für die Beteiligten am EU-Emissionshandelssystem nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung deutlich größer als die unbestreitbaren Transaktionskosten des Systems.

27. Ist nach den gegenwärtig vorgesehenen Regelungen gewährleistet, dass dieser Aufwand nicht einseitig die betroffenen Anlagenbetreiber belasten wird und in welcher Hinsicht kann dies sichergestellt werden bzw. in welcher Hinsicht erkennen Sie hier konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Träger der Transaktionskosten können nur die Empfänger der Effizienzgewinne, also die Anlagenbetreiber sein.

28. Halten Sie die im Rahmen der NAP-D-Regelungen verwendete Terminologie für hinreichend exakt und eindeutig, insbesondere hinsichtlich der Begriffe Anlage, Kumulierung und Standort und in welcher Hinsicht erkennen Sie hier konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

In dieser Allgemeinheit kann keine erschöpfende Stellungnahme erfolgen, es sei auf die Vielzahl von Anmerkungen, Hinweisen und Vorschläge in dieser Stellungnahme verwiesen.

29. Halten Sie die NAP-D-Regelungen hinsichtlich der Behandlung der so genannten prozessbedingten Emissionen, die bei der Produktion dem Vernehmen nach technisch nicht zu vermeiden sind, für sachgerecht und angemessen bzw. in welcher Hinsicht erkennen Sie hier konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Die Sonderregelung für prozessbedingte Emissionen ist in der (ökonomischen) Logik des Emissionshandelssystems nicht zwingend und ist Ergebnis des politischen Prozesses. Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 4 und 37 der SPD-Fraktion verwiesen.

30. Halten Sie die NAP-D-Regelungen hinsichtlich der Behandlung der so genannten „Early Actions“ für sachgerecht und angemessen bzw. in welcher Hinsicht erkennen Sie hier konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

31. Inwieweit besteht für die EU-Mitgliedstaaten nationaler Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Basisperiode, welche die Grundlage für die kostenlose Zuteilung der Emissionsrechte ist?

Antwort:

Es bestand diesbezüglich ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Die Probleme hinsichtlich der Basisperiode waren und sind eher praktischer und verteilungspolitischer Natur, auch und vor allem bei den Unternehmen.

Für weitere Perioden wird die Problematik der (rollierenden) Basisperiode vertieft zu diskutieren sein.

32. Gibt es sachliche Argumente, welche für das von der Bundesregierung gewählte Arrangement zur Ermittlung der Basisperiode sprechen, wie bewerten Sie diese Festlegung und halten Sie alternative Festlegungsverfahren für besser geeignet (ggf. weshalb)?

Antwort:

Die Definition der Basisperiode folgte einem sehr pragmatischen Kalkül. Erheblich größere Freiheitsgrade bei der Definition der Basisperiode hätten jedoch andere Probleme, unter anderem erhebliche Verteilungsprobleme nach sich gezogen. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zur Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

33. Ist das von der Bundesregierung gewählte Arrangement zur Ermittlung der Basisperiode geeignet sicherzustellen, daß, die Basisperiode für eine Berücksichtigung der Effekte von Konjunkturschwankungen flexibel bleibt?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

34. Ist das von der Bundesregierung gewählte Arrangement zur Ermittlung der Basisperiode geeignet sicherzustellen, dass Attentismus bei klimarelevanten Investitionsentscheidungen vermieden wird?

Antwort:

Die Gefahr, dass die gewählten Regelungen zur Basisperiode zu nachhaltigem Investitionsattentismus führen, wird nicht gesehen. Insbesondere gilt dies, wenn in der Perspektive für folgende Verpflichtungsperioden auf ein Updating-Verfahren mit rollierenden Basisperioden umgestellt würde.

Hierzu wird auch auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen.

35. Wie bewerten Sie den Sachverhalt, dass „Early Actions“ vor 1994 unberücksichtigt bleiben sollen?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

36. Wie bewerten Sie den Sachverhalt, dass Anlagen ab einem bestimmten Datum der Erstinbetriebnahme pauschal der Status einer „Early-Action-Anlage“ zuerkannt werden soll?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion verwiesen.

37. Welche Verteilungswirkungen sind mit der vorgesehenen Regelung zu „Early Actions“ insbesondere in regionaler und branchenbezogener Hinsicht verbunden und wie bewerten Sie diese Verteilungswirkungen?

Antwort:

Keine Stellungnahme.

38. Wie bewerten Sie den Vorschlag, dass vor 1996 erbrachte Minderungsleistungen gegen Einzelnachweis Berücksichtigung finden sollen?

Antwort:

Der Zeitpunkt 1996 bildet nach dem vorliegenden NAPG-Entwurf kein Kriterium für die Erforderlichkeit von Einzelnachweisen.

39. Welche Anreizwirkungen sind mit den vorgesehenen anlagenbezogenen Übertragungsregeln für Zertifikate verbunden und wie bewerten Sie die daraus abzuleitenden Konsequenzen aus ökologischer und ökonomischer Sicht?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zur Frage 14 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

40. Berücksichtigen die NAP-D-Regelungen im Bereich der Sonderzuteilungen für KWK-Strom, dass die Emissionsmenge bei dessen Gewinnung u. a. maßgeblich vom jeweils verwendeten Primärenergieträger abhängt und wie bewerten Sie die NAP-D-Regelungen in dieser Hinsicht?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 39 bis 45 der SPD-Fraktion verwiesen.

41. Wie bewerten Sie die Aussage, dass durch die Wahl des „Erfüllungsfaktors 1“ alle Reduzierungsleistungen in dessen Anwendungsbereich pauschal gleichbehandelt werden mit der Folge, dass alle Unternehmen, die besonders frühzeitig umfangreiche Emissionsminderungen erbracht haben, benachteiligt werden, weil ein Großteil der reduzierten Emissionen nicht mehr erfasst wird?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 33 bis 36 der SPD-Fraktion sowie zu den Fragen 20 und 21 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen.

42. Wie bewerten Sie den Vorschlag, dass für Unternehmen, die am Emissionshandel teilnehmen, über den Grad der Energieeffizienz und die Einhaltung des Standes der Technik künftig anhand der Kosten im eigenen Unternehmen bzw. mit Blick auf den Preis für Zertifikate entschieden werden soll, und betreffende Vorgaben nicht länger über das Ordnungsrecht getroffen werden sollen?

Antwort:

Mit Blick auf die CO₂-Emissionen ist dieser Vorschlag im Kontext eines funktionierenden Emissionshandelssystems sinnvoll. Mit Blick auf andere energie-, umwelt- und innovationspolitische Fragestellungen kann sich jedoch eine Rechtfertigung anderer Instrumente ergeben. Der Einsatz dieser Instrumente wäre dann jedoch explizit zu begründen.

43. Tragen die NAP-D-Regelungen dem Erfordernis hinreichend Rechnung, dass die Administration des Emissionshandels von Sachnähe und Kosteneffizienz geprägt sein soll und an welchen Stellen erkennen Sie ggf. konkret welchen Änderungs- oder Anpassungsbedarf?

Antwort:

Im NAP und NAPG-E sind an einigen Stellen Regelungen vorgesehen worden, die teilweise erheblichen Administrationsaufwand erzeugen. Es sind dies jedoch meist Regelungen, die aus spezifischen Interessenlagen einzelner Branchen bzw. Betreiber resultieren. Im Verlauf der Pilotphase und bei der Entwicklung folgender NAP ist diesem Aspekt sicher ein besonderes Augenmerk zu schenken.

44. Wie bewerten Sie den zentralen Bundesvollzug des Emissionshandels im Vergleich zu einer Vollzugszuständigkeit der Länder und welche Möglichkeiten sehen Sie, private Wirtschaftssubjekte am Vollzug des Emissionshandels zu beteiligen?

Antwort:

Keine Stellungnahme

45. Wie bewerten Sie die vorgesehene Härtefallregelung, wonach sofern die Zuteilung auf der Basis der historischen Emissionen der Basisperiode aufgrund besonderer Umstände um mindestens 30 % niedriger ausfällt als sonst zu erwarten gewesen wäre und dadurch für das Unternehmen unzumutbare wirtschaftliche Nachteile entstehen, die Zuteilung auf Antrag so festgelegt wird, wie sie ohne die besonderen Umstände erfolgt wäre?

Antwort:

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 20 bis 22 der SPD-Fraktion verwiesen.

46. Wie bewerten Sie die Regelung, wonach der Benchmark (spezifischer Emissionswert) für die Ermittlung der Zuteilung bei Newcomer-Anlagen (zusätzliche Anlagen) für 14 Jahre unverändert bleibt?

Antwort:

Problematisch ist hier weniger die Fixierung des Benchmarks als der Verzicht auf die Anwendung eines Erfüllungsfaktors für einen derart langen Zeitraum.

47. Wie bewerten Sie die Regelung, wonach das im NAP-D festgelegte Kriterium für die "faktische Einstellung des Betriebs" entfällt?

Antwort:

Die Regelung war vor dem Hintergrund des § 7 Abs. 9 NAPG-E entbehrlich geworden. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zu Frage 21 der SPD-Fraktion verwiesen. Hinsichtlich der Formulierung in § 9 Abs. 1 NAPG-E ist im Übrigen noch eine Flexibilisierungsoption für den Fall der Überführung in die Kaltreserve sinnvoll.