

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

15. WP

Ausschussdrucksache 15(15)282* Teil 5

Antworten geladener Sachverständiger sowie Institute und Verbände auf den Fragenkatalog der Fraktionen zu 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

Antworten von

- Dr. Felix Christian Matthes, Öko-Institut, Berlin
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)

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 realistisch **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 Gesetzentwurfs 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 Verschlankung 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 Verschlankung 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 Emissionshandelsystems 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.

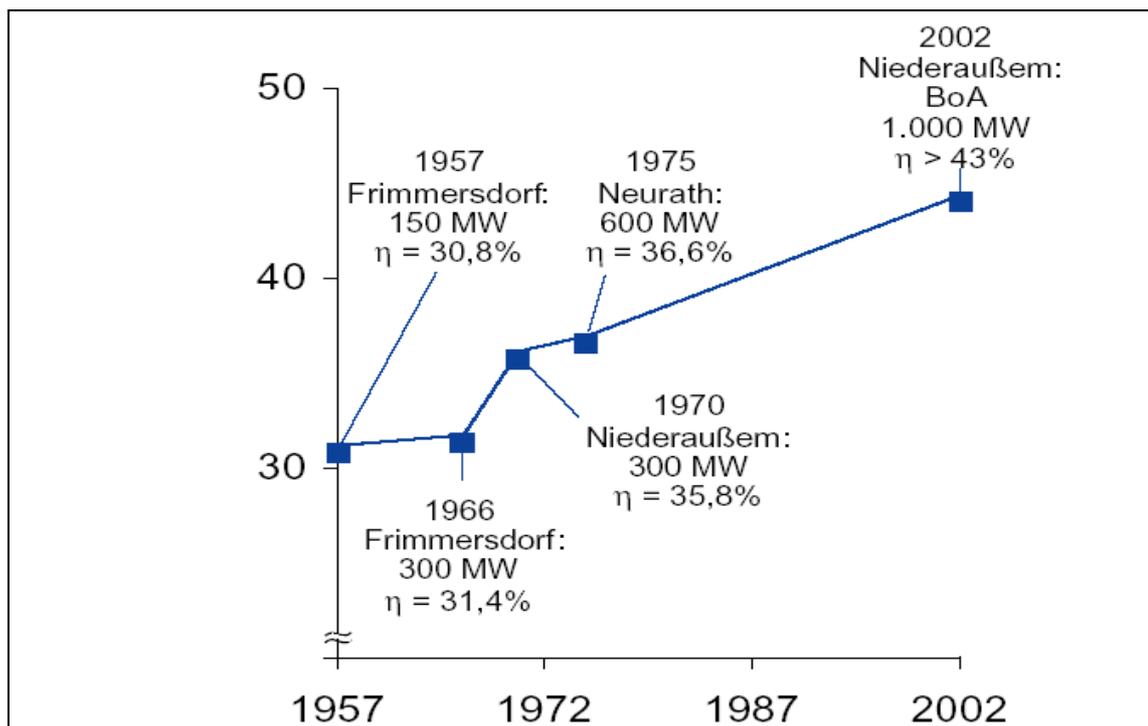
Abschnitt 3 / Zuteilungsregeln
Unterabschnitt 1 / Grundlagen für die Zuteilung

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 entstände 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	
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 Effizienzschlags 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 erge-

ben, 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 KWKG-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 Kohlenstoffsinken 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 Europa 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.

**Vorbemerkung:
Generelle Bewertung des vorliegenden Zuteilungsgesetzes (NAPG)**

1. Grundsätzlich muss darauf hingewiesen werden, dass es sich beim Emissionshandel um ein Instrument handelt, um ein vorgegebenes Emissionsziel möglichst kosteneffizient zu erreichen. Eine Kritik am Emissionshandel, die nicht eigentlich Kritik an dem verfolgten Emissionsziel sein will, muss deshalb die Kosten alternativer Instrumente (und nicht anderer Ziele) als Vergleichsmaßstab im Auge haben.
2. Es ist offenkundig, dass das vorliegende Zuteilungsgesetz NAPG für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 ebenso wenig wie der zum 31. März 2004 der EU-Kommission zugestellte Nationale Allokationsplan (NAP) einer theoretisch idealen Lösung entspricht, sondern das Resultat eines viele Kompromisse einschließenden Verhandlungsprozesses zwischen Bundesregierung und Wirtschaft darstellt.
3. Das für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 genannte Ziel von 503 Mio. t CO₂/a für die Sektoren Energie und Industrie bedeutet gegenüber dem Durchschnitt der CO₂-Emissionen von 505 Mio. t/a in der Basisperiode von 2000 bis 2002 lediglich eine Reduktion um 0,4 % oder um 2 Mio. t CO₂/a. Diese Minderung ist wenig ambitioniert, wenn man bedenkt, welche absoluten Minderungszusagen die deutsche Wirtschaft im Rahmen ihrer Selbstverpflichtungserklärungen schon abgegeben hatte (im Ergebnis: minus 17 Mio. t CO₂ im Vergleich zum Durchschnitt der Basisperiode 2000-2002).
4. In den nicht vom Emissionshandel betroffenen Sektoren (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen; Verkehr; Haushalte) müssen die Emissionen unter Berücksichtigung der gesamten CO₂-Zielvorgabe für 2005 bis 2007 in Höhe von 859 Mio. t/a und der Zielvorgaben für die Sektoren Energie und Industrie nach § 4 Abs. 2 im Vergleich zur Basisperiode 2000 bis 2002 zwar ebenfalls nur um 2 Mio. t/a oder um 0,5 % gesenkt werden, doch ist zu bedenken, dass in diesem stark von der Witterung abhängigen Bereich (insbesondere Haushalte) erst die temperaturbereinigten Werte in der Basisperiode eine sachgerechte Beurteilung erlauben. Danach sind die Emissionen bis zur Periode 2005 bis 2007 immerhin um gut 4 % oder um 15 Mio. t/a zu reduzieren. Insofern werden den Nicht-Handelssektoren schon bis zur ersten Periode erheblich höhere Reduktionslasten auferlegt als den Handelssektoren.
5. Trotz der erheblichen Reduktionslasten fehlen im NAP wie im NAPG konkrete Aussagen über die Maßnahmen, die zur Erreichung des zusammenfassenden Mengenzieles für die nicht dem Emissionshandel unterworfenen Sektoren ergriffen werden sollen. Offen bleibt im Übrigen auch die Frage, welche Mengenziele für die jeweiligen Subsektoren (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen; Verkehr; Haushalte) angestrebt werden sollen.
6. Kritisch zu bewerten ist die im NAPG vorgenommene Vorab-Festlegung des Erfüllungsfaktors. Dies übersieht, dass der Erfüllungsfaktor angesichts der in ihren mengenmäßigen Wirkungen noch nicht absehbaren Ausnahmeregelungen und Sondertatbeständen sowie des noch nicht feststehenden Emissionsvolumens der dem Emissionshandel tatsächlich unterfallenden Anlagen im Grunde ex ante nicht festgeschrieben werden kann. Das wäre nur möglich, wenn als variable Größe letztlich das nationale Emissionsziel, das aber für die Sektoren Energie und Industrie in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 auf 503 Mio. t/a festgelegt worden ist (§ 4 Abs 2), verändert werden würde.

Zur Erläuterung:

Das Emissionsvolumen für solche Anlagen, die einen Erfüllungsfaktor von 1 erhalten, beträgt insgesamt 175 Mio. t CO₂/a (114 Mio. t/a für Early Action nach § 12 und 61 Mio. t/a für prozessbedingte Emissionen nach § 13). Eine „Deckelung“ hierfür ist im Gesetz nicht eingezogen, so dass sich das endgültige Emissionsvolumen erst als Ergebnis des Antragsverfahrens herausstellen wird. Ähnliches gilt auch für die vorgesehene Härtefallregelung nach § 7 Abs. 10, bei der ex ante nicht klar ist, in welchem Umfang sie tatsächlich in Anspruch genommen werden kann. Fallen etwa die für Early Action und Prozessmissionen geschätzten Mengen um 25 Mio. t höher aus, müsste sich bei Beibehaltung

des Emissionszieles der Erfüllungsfaktor auf 0,9735 vermindern bzw. auf 2,65 % steigen (gegenüber 0,9755 nach § 5 bzw. 2,45); es sei denn das Emissionsziel wird um 1 Mio. t/a erhöht.

Wesentlich gravierender würde es sich allerdings auswirken, wenn die bisher „gedeckelten“ Größen, nämlich die Reserven (§ 6), die Sonderzuteilungen für Kraft-Wärme-Kopplung (§ 14) oder diejenige für den Kernenergieausstieg (§ 15) erhöht werden sollten. Zumindest die vorgesehene Reserve muss als bei weitem zu niedrig angesehen werden. Würde diese beispielsweise von den bisher vorgesehenen 3 Mio. t CO₂ pro Jahr nur auf 5 Mio. t pro Jahr vergrößert, müsste der Erfüllungsfaktor 0,9694 bzw. die Reduktion 3,06 % betragen, oder es müsste das Emissionsziel um 2 Mio. t heraufgesetzt werden. Oder generell: Jede Erhöhung der Reserven und der Sonderzuteilungen um 1 Mio. t würde die Reduktionsrate um rund 0,3 % steigern oder zu einer Vergrößerung des Emissionszieles ebenfalls um rund 1 Mio. t CO₂ führen.

7. Mit den zahlreichen Ausnahmen vom Erfüllungsfaktor und den dafür eingeräumten langen Bindungsfristen (bei Prozessemissionen grundsätzlich, bei Early Action und Anlagen, die von 1994 bis 2002 erstmalig in Betrieb genommen wurden, gilt für 12 Jahre ein Erfüllungsfaktor von 1; für künftige Neuanlagen gilt der Erfüllungsfaktor von 1 sogar für 14 Jahre - bei gleichzeitigem Ersatz einer Altanlage bleiben zusätzlich deren Emissionsrechte für 4 Jahre erhalten) wird implizit für einen langen, auch über die zweite Handelsperiode von 2008 bis 2012 hinausreichenden, Zeitraum schon jetzt ein hoher Emissionssockel präjudiziert.
8. Insgesamt lässt die Vielzahl von Ausnahmeregelungen und Sondertatbeständen zusammen mit den sehr moderaten Reduktionsvorgaben und den langen Bindungsdauern von Erfüllungsfaktoren von 1 sowohl an der ökonomischen wie an der ökologischen Effizienz der getroffenen Emissionshandelsregelungen zweifeln.
9. Auch unter Berücksichtigung der bisher vorliegenden Allokationspläne in den anderen Mitgliedstaaten der EU steht zu befürchten, dass sich angesichts der mehr oder weniger ausgeprägten „bedarfsgerechten“ Zuteilung in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 kein allzu wirksamer Emissionshandel entwickeln könnte.

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: ./.

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:

a) Generell ist die Frage wohl zu bejahen. Allerdings erschließt sich das in Artikel 9 genannte Erfordernis, die Zuteilung „auf objektive und transparente Kriterien zu stützen“, auch mit Rückgriff auf den vorliegenden NAP nicht unmittelbar.

b) Auch ist die Gesamtmenge der Zertifikate gemäß Kriterium 1 des Anhangs III der Richtlinie insofern nicht eindeutig, solange der Erfüllungsfaktor im NAPG gemäß § 5 fixiert ist (siehe dazu oben Ziffer 6 der Vorbemerkungen).

c) Vorliegende Projektionen (z.B. diejenige des RWI im Rahmen der letztjährigen Studie für den BDI) schließen es nicht aus, dass die „Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate“ höher sind als der wahrscheinliche Bedarf (Kriterium 1).

d) Unter der Voraussetzung, dass die von der deutschen Wirtschaft eingegangenen Selbstverpflichtungen zur Emissionsminderung einen Indikator für die Reduktionspotentiale darstellen, erscheint Kriterium 3 des Anhangs III der Richtlinie nicht eindeutig erfüllt (zur Frage der Selbstverpflichtungen vgl. oben Ziffer 3 der Vorbemerkungen).

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

Antwort:

Bezogen auf die Festlegung der Mengen im Grundsatz ja; allerdings mit der Einschränkung, dass bei Festhalten an der Fixierung des Erfüllungsfaktors bei Veränderungen der unterstellten Mengen für die Inanspruchnahme von Early Action und Prozessemissionen sowie gegenüber dem NAPG veränderten Mengen für Reserven und Sonderzuteilungen für KWK und Atomausstieg sich im Ergebnis auch die Gesamtmenge nachträglich ändern müsste.

Im Übrigen dürften die im NAPG (aber aus gutem Grunde) vorgesehenen Ex-Post-Überprüfungen nicht von vornherein mit der EU-Richtlinie vereinbar sein.

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

Antwort:

Siehe hierzu Antwort d) zu Frage 2 sowie Ziffer 3) der Vorbemerkungen.

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

Antwort:

Ein Monitoring ist für die Bewertung des Emissionshandels von zentraler Bedeutung. Allerdings ist es fraglich, ob hierfür schon bis zum 1. Juli 2006, also nur 1 ½ Jahre nach Beginn des Emissionshandels, ausreichende und belastbare Informationen aus allen am Emissionshandel beteiligten Länder vorliegen werden.

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

Antwort:

Mit Datum vom 19. Mai 2004 hatten ausweislich der Homepage der EU-Kommission (http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plans.htm) insgesamt 12 Mitgliedstaaten ihren „final national allocation plan“ vorgelegt, darunter 9 Länder der EU-15 (neben Deutschland noch Finnland, Irland, Dänemark, Österreich, Luxemburg, Niederlande, Schweden und Großbritannien). Es fehlen derzeit also noch 6 Allokationspläne der EU-15 und 7 Allokationspläne der Beitrittsländer.

Schon vor diesem Hintergrund erscheint es als ausgeschlossen, dass die Kommission die Überprüfung bis zum 1. Juli 2004 abgeschlossen haben wird. Die Kommission selbst hat auch bereits angedeutet, dass sich die Überprüfung bis in der Herbst hineinzieht.

Abschnitt 1 / Allgemeine Vorschriften

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

Antwort:

Eine eindeutige Klarstellung sollte wohl noch vorgenommen werden.

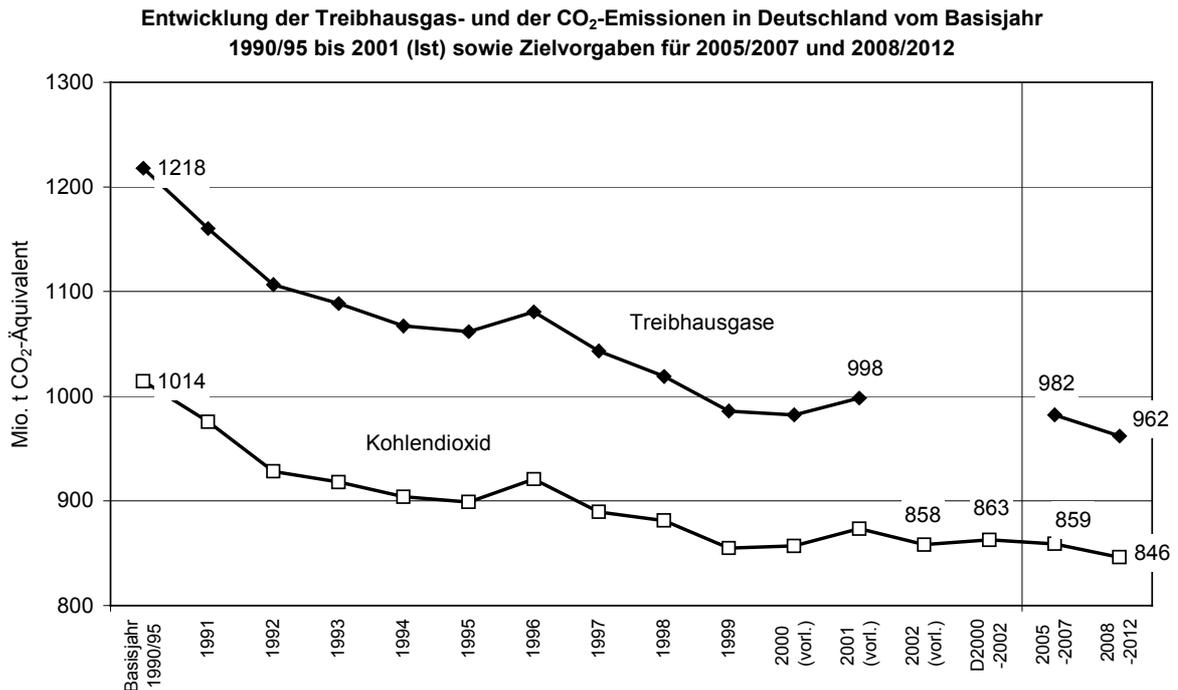
Abschnitt 2 / Mengenplanung

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

Antwort:

Die Kyoto-Verpflichtungen und das EU-Burden-Sharing beziehen sich auf das Bündel von sechs Treibhausgasen. Deutschland hat sich verpflichtet, die Emissionen dieser sechs Treibhausgase in der Periode von 2008 bis 2012 gegenüber dem Basisjahr 1990 bzw. 1995 (HFC, PFC, SF₆) um 21 % zu reduzieren. Anders als im NAP, wo das Ziel für 2008/2012 eindeutig mit 962 Mio. t CO₂-Äquivalent/a angegeben wird, gibt es darüber im NAPG keine quantitative Aussage. Im NAP wurde für die erste Periode von 2005 bis 2007 das Ziel für die Treibhausgasemissionen auf 982 Mio. t CO₂-Äquivalent/a festgelegt, um „eine anschließend zu starke Emissionsminderung zu vermeiden“. Diese im NAP angegebene Planung entspricht grundsätzlich den Kyoto-Verpflichtungen und dem EU-Burden-Sharing.

In § 4 NAPG werden Emissionsmengen nur für CO₂ ausgewiesen. Der Zielwert dafür wird für die erste Handelsperiode auf 859 Mio. t CO₂/a und für die zweite Handelsperiode auf 846 Mio. t CO₂/a festgelegt. Gemessen an dem Durchschnittswert in der Basisperiode von 2000 bis 2002 in Höhe von 863 Mio. t CO₂/a wäre demnach bis zur ersten Handelsperiode nur eine Reduktion um 4 Mio. t CO₂, danach aber bis zur zweiten Handelsperiode eine Minderung um 13 Mio. t CO₂ zu erreichen. Damit würde das für die THG-Emissionen insgesamt im NAP vorgebrachte Argument („anschließend zu starke Emissionsminderungen zu vermeiden“) deutlich relativiert, denn die Hauptreduktionslast würde auf die zweite Periode verschoben. Von daher ließe sich eine schon bis zur ersten Handelsperiode stärkere Reduktion der CO₂-Emissionen durchaus begründen.



Quellen: Umweltbundesamt; DIW Berlin; NAP vom 31. März 2003.

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:

Würden auch die Sektoren Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Verkehr und Haushalte dem Emissionshandel unterliegen, wäre eine sektorspezifische Festlegung der Mengenziele nicht angebracht. Da dies aber nicht der Fall ist, wird es notwendig werden, für diese Sektoren angesichts der jeweils unterschiedlichen strukturellen Bedingungen spezifische Maßnahmen und Politiken („policies and measures“) zu ergreifen, um die insgesamt angestrebte Emissionsminderung zu erreichen. Dazu wäre es auch durchaus sinnvoll (wie im Übrigen auch im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 2000 im Grundsatz geschehen), sektorspezifische Zielvorgaben zu machen.

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

Antwort:

Nach vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Optimierungsmodellen (beispielsweise Arbeiten mit dem IKARUS-Modell) werden die günstigsten Grenzvermeidungskosten regelmäßig vor allem im Energiesektor selbst gesehen. Dies zusammen mit den Überlegungen im Hinblick auf die von der Industrie eingegangenen Selbstverpflichtungen müsste dahin führen, die Emissionsbudgets für die Bereiche Energie und Industrie stärker als vorgesehen zu senken.

Natürlich schließt dies nicht aus, insbesondere auch die in den Sektoren Verkehr sowie Haushalte (Gebäudeheizung, Stromanwendung) noch vorhandenen Einsparpotentiale durch Einsatz entsprechender Maßnahmen mehr und mehr zu erschließen. Hierzu ist eine aktive Politik erforderlich, für die es zahlreiche Vorschläge in vorhandenen Studien und Enquete-Kommissionsberichten gibt.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Hierzu kommt im Grundsatz die gesamte Palette von Instrumenten, insbesondere solche zur Energieeffizienzsteigerung, in Betracht. Maßnahmen zur pretialen Steuerung mit Emissionsbezug (Emissionssteuern) sollte dabei eine wichtige Rolle eingeräumt werden. Im Übrigen sei auf die einschlägigen umfangreichen Vorschläge der Enquete-Kommission des 14. Deutschen Bundestages „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung“ verwiesen.

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

Antwort:

Aus theoretischer Sicht wäre es sinnvoll gewesen, alle Emissionsrechte von vornherein grundsätzlich auf dem Wege der Auktionierung zu vergeben. Dies gilt auch mit Blick auf die Ausstattung von Neuanlagen mit Emissionsrechten. Nach der EU-Richtlinie (Artikel 10) sind freilich in der ersten Handelsperiode mindestens 95 % der Zertifikate kostenlos zuzuteilen, so dass eine solche Regelung ohnehin nur sehr begrenzte Wirkung entfalten kann.

Die Begrenzung der Reserve und der Verweis auf das Windhundverfahren bedeutet aber, dass Unternehmen ggf. nicht zum Zuge kommen und dann zukaufen müssen. Das könnte insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen betreffen und dort zu weiteren Belastungen führen.

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

Antwort:

Unabhängig von der Antwort zu Frage 13 davon muss die im NAPG genannte Reserve von 3 Mio. t CO₂ pro Jahr schon angesichts der vielfältigen Unsicherheiten für deutlich zu niedrig gehalten werden; eine Erhöhung auf mindestens 5 Mio. t CO₂ erscheint weitaus angemessener. Ggf. müsste der Staat für eine zusätzliche Bereitstellung von Reserven durch Kauf von Emissionsberechtigungen eintreten.

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

Antwort:

Voraussetzungen eines liquiden und tragfähigen Marktes Voraussetzungen sind insbesondere ausreichende Anreize, am Handel selbst teilnehmen zu können oder zu müssen. Das setzt aber auch entsprechende anspruchsvolle Minderungsziele und die Existenz von Emissionsvermeidungspotenzialen voraus. Vor allem durch die sehr moderaten Mengenziele (ein Tatbestand, der auch in den vorliegenden Allokationsplänen anderer EU-Länder festzustellen ist) dürften die Marktaktivitäten eher schwach ausgeprägt sein.

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 Abschläge scheinen eher moderat zu sein; ebenso diskussionsbedürftig sind auch die genannten Mindestwirkungsgrade.

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:

Die Formulierung wäre wohl zu präzisieren.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Die Gründe dafür sind nicht ersichtlich.

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

Antwort:

Grundsätzlich sollte sich die Härtefallregelung nur auf solche Fälle beziehen, in denen aus technisch bedingten Umständen die Emissionen in der Basisperiode um einen definierten Prozentsatz niedriger waren als sonst zu erwarten gewesen wäre. Damit kann vermieden werden, dass lediglich aus betriebswirtschaftlichen Gründen verursachte Minderemissionen (etwa, weil der Strom nicht selbst erzeugt, sondern über längere Zeit wegen günstigerer Bezugspreise bezogen worden ist) als Härtefall geltend gemacht werden könnten.

Die in § 7 Abs. 10 vorgesehene Minderung um mindestens 30 Prozent erscheint allerdings zu hoch, bedeutet das doch einen „Stillstand“ von nahezu einem Jahr innerhalb der 3-Jahresperiode von 2000 bis 2002. Angemessener wäre wohl eher eine Herabsetzung auf vielleicht 20 Prozent.

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: ./.

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: Vgl. Antwort zu Frage 20

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

Antwort:

Keine nachteilige Bewertung.

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

Antwort:

Tatsächlich werden vielfach unterschiedliche Formulierungen verwendet, obwohl es - wie auch in diesem Fall - immer um einen Erfüllungsfaktor von 1 geht. Das NAPG sollte deshalb entsprechend redaktionell überarbeitet werden.

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

Antwort:

Die Kapazität selbst ist tatsächlich noch kein Kriterium für die Höhe der zu erwartenden Emissionen. Dafür sind die Faktoren maßgeblich, die etwa in § 8 Abs. 1 aufgeführt sind, nämlich neben der Kapazität auch das durchschnittliche jährliche Auslastungsniveau und der Emissionswert je erzeugter Produkteinheit. Insofern wäre das Produktionsniveau ein besserer Indikator, obwohl nicht übersehen werden kann, dass bei dessen Verwendung angesichts der potentiell stark schwankenden Auslastungsgrade ex ante erhebliche Unsicherheiten entstehen, die dann wieder ex post Kontrollen notwendig machen könnten.

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: ./.

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

Antwort:

Die unterschiedlichen Laufzeiten für die Zuteilungen lassen sich inhaltlich nicht begründen. Laufzeiten von derartiger Dauer treffen überdies nur zu auf größere Investitionsobjekte wie sie vor allem für die Energiewirtschaft typisch sind. Anzustreben wäre hierfür in jedem Fall eine einheitlich Laufzeit (maximal 12 Jahre). Fraglich ist, ob solche Laufzeiten auch für Investitionsobjekte mit kürzeren Lebensdauern gelten sollen. Hier besteht eventuell noch Regelungsbedarf.

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

Antwort:

Ein anspruchsvoller einheitlicher Benchmark wäre aus klimaschutzpolitischer Sicht angemessener gewesen.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

Unterabschnitt 2 / Besondere Zuteilungsregeln

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

Antwort:

Im Grundsatz ja, es erscheint aber angebracht, den Zeitraum auf 1991 vorzuverlegen. 1990 kommt vermutlich aus datentechnischen Gründen nicht in Betracht, doch dürfte dieses Jahr auch wenig relevant sein, da es zumindest in den neuen Bundesländern vermutlich kaum Vorhaben gibt, deren effizienzsteigernden Modernisierungsmaßnahmen schon 1990 abgeschlossen worden sind..

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Es könnte sich anbieten, eine zweite Effizienzschwelle einzuführen, um besonders herausragende Effizienzgewinne durch Gewährung einer längeren Laufzeit eines Erfüllungsfaktors von 1 oder ggf. sogar durch einen Erfüllungsfaktor von größer 1 zu „belohnen“. Auf die Auswirkungen auf den Erfüllungsfaktor und oder das Mengenziel sei hier aber ausdrücklich hingewiesen.

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

Antwort: ./.

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?

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: Hiermit sollte besondere Anreize geschaffen werden, Minderungen der KWK-Strommengen (und damit Minderungen des Effizienzgewinns durch die KWK) zu vermeiden.

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: Das NAPG enthält ohnehin schon etliche ex-post-Regelungen, die sich auch wegen der absehbaren Schwierigkeiten ihrer Akzeptanz durch die EU-Kommission in engen Grenzen halten sollten. Witterungs- und/oder konjunkturbedingte Schwankungen sind hinzunehmen, zumal meist ohnehin über die Jahre hinweg ein Ausgleich erfolgt.

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: Die KWK-bezogenen Regelungen sollen keinen Fördertatbestand eröffnen, sondern den durch das Emissionshandelssystem bedingten spezifischen negativen Anreiz für die KWK ausgleichen. Vor diesem Hintergrund ist das Kumulationsverbot der Regelungen nach § 12 und § 14 nicht begründbar.

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

Antwort: Angesichts der Notwendigkeit, Sonderregelungen insgesamt in Grenzen zu halten – ja.

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: Weder das KWK-G noch das NAPG sind geeignete Instrumente, die strukturellen Auswirkungen des teilweise ja dramatischen Bevölkerungsrückgangs in den neuen Bundesländern auf die KWK-Erzeugung auszugleichen. Hier sind spezifische Regelungen außerhalb dieser beiden Gesetze nötig.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Die Frage erschließt sich nicht. Aus dem Text scheint ein solcher Ausschluss nicht gegeben.

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

Antwort: ./.

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: ./.

Abschnitt 4 / Ausgabe und Überführung von Berechtigungen

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

Antwort:

Grundsätzlich ist Banking für einen effizienten Emissionshandel erwünscht. Allerdings würde dies zu erheblichen Problemen führen, wenn dies nicht zugleich in allen Ländern, die am Emissionshandel teilnehmen, vorgesehen wird. Dies ist aber nach derzeitigem Kenntnisstand nicht der Fall. Im Übrigen könnte ein Banking von der ersten auf die zweite Handelsperiode Probleme hinsichtlich der Erfüllung des Kyoto-Zieles bedeuten.

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: ./.

Abschnitt 5

50. Ist das System der Ordnungswidrigkeiten ausreichend und angemessen?

Antwort: ./.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeine Fragen

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

Antwort:

Grundsätzlich steht der Emissionshandel nicht im Widerspruch zu einem künftigen Wirtschaftswachstum, zumal durch die moderaten Zielvorgaben und die zahlreichen Sondertatbestände und Ausnahmeregelungen kaum einengende Wirkungen zu erwarten sind.

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

Antwort:

Dies wird erst absehbar sein, wenn die Allokationspläne der übrigen EU-Staaten vorliegen und auf ihre ggf. wettbewerbsverzerrenden Elemente hin analysiert werden.

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

Antwort:

Soweit schon jetzt dazu Aussagen möglich sind, scheint die Ausgestaltung des Emissionshandels in Deutschland durch die zahlreichen Sondertatbestände und Ausnahmeregelungen komplexer zu sein als in anderen Ländern. Im Übrigen besteht offenkundig große Übereinstimmung darin, den am Emissionshandel beteiligten Sektoren eher moderate Emissionsziele vorzugeben.

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

Antwort:

Nach jetzigem Kenntnisstand ist zu erwarten, dass es eher einen Überschuss als einen Mangel an Emissionsrechten geben wird.

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

Antwort:

Unter Berücksichtigung der Regelungen und Reduktionsziele in den vorliegenden Allokationsplänen der EU-Länder dürfte sich in der ersten Handelsperiode ein eher moderater Zertifikatspreis herausbilden.

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

Antwort:

Sofern die Antwort zu Frage 5 zutrifft, dürften die Auswirkungen auf die Energiepreise sehr begrenzt bleiben.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Richtig ist, dass bei der Existenz verschiedener Instrumente grundsätzlich immer nach deren Vereinbarkeit gefragt werden muss. Dabei sind aber auch immer die unterschiedlichen Zielsetzungen und verschiedenartigen Geltungsbereiche zu berücksichtigen.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Ökosteuer, deren Wirkung sich in erster Linie in den Sektoren Verkehr und private Haushalte entfaltet, weniger aber in den Sektoren Energie und Industrie, die allein dem Emissionshandel unterliegen. Die Schnittstellen sind vergleichsweise eng, zumal die energieintensive Industrie noch von Sonderregelungen bei der Ökosteuer profitiert. Allenfalls könnte überlegt werden, die am Emissionshandel teilnehmenden Bereiche von der Ökosteuer auszunehmen. Dabei wäre aber zu bedenken, dass die Ökosteuer auch dem Zweck der Entlastung der Industrie von Sozialversicherungsbeiträgen dient.

Das KWKG steht nicht in Konkurrenz mit dem Emissionshandel – es fördert in erster Linie die Modernisierung der KWK-Anlagen, während die im NAPG vorgesehenen KWK-bezogenen Regelungen in erster Linie verhindern sollen, dass die mit dem Emissionshandel verbundenen negativen Anreize für KWK-Betreiber vermieden werden.

Erneuerbare Energien stehen als emissionsfreie Energieträger außerhalb des Emissionshandels. Das die erneuerbaren Energien fordernde EEG steht schon deshalb auch nicht im Gegensatz zum Emissionshandel. Beide verfolgen im Übrigen das gemeinsame Ziel, einen Beitrag zur Minderung der Treibhausgasemissionen zu bewirken. Bei den erneuerbaren Energien kommt aber auch noch eine langfristig angelegte technologiepolitische Komponente hinzu. Ohne EEG und nur mit dem Emissionshandel würden unter heutigen Bedingungen erneuerbare Energien nur begrenzte wirtschaftliche Chancen haben, so dass sich schon aus diesem Grund ein „entweder oder“ verbietet. Andererseits kann nicht übersehen werden, dass durch die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien durch das EEG tendenziell konventionell erzeugter Strom auf Basis fossiler Energieträger – und die damit verbundenen Emissionen verdrängt werden. Wird dies nicht von vornherein bei der Bemessung des Reduktionszieles für die am Emissionshandel teilnehmenden Sektoren berücksichtigt, würden diese tendenziell durch das EEG begünstigt werden.

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

Antwort:

Nein, jedenfalls vorerst nicht, und nicht bei der sektoralen Beschränkung des Emissionshandels.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: Nein.

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 werden allenfalls zu stark in Richtung moderater Reduktionsziele genutzt.

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

Antwort: Nein.

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:

Dies ist eine eher theoretische Frage, da vermutlich diese ohnehin sehr moderaten Ziele durchaus auch ohne den Emissionshandel erreicht werden könnten. Die Frage ist aber, ob diese Ziele eindeutig und als Resultat der Zuteilungsverfahren unveränderbar sind. Dies ist jedoch solange nicht der Fall, wie der Erfüllungsfaktor als fixiert gilt, das dazu passende Ergebnis der Inanspruchnahme der Sondertatbestände und Ausnahmeregelungen mengenmäßig aber ex ante nicht festgelegt werden kann. In diesem Fall (also bei unverrückbarem Erfüllungsfaktor) müssten die absoluten Minderungsziele entsprechend angepasst werden (siehe hierzu Ziffer 6 der Vorbemerkungen).

Fragen zum NAP

15. Welche Rechtsqualität kommt dem NAP zu?

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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:

Im Grunde wirken sie natürlich mindernd auf die entsprechend gewährten Sonderzuteilungen. Allerdings ist damit ein höherer Prüfungsaufwand verbunden.

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

Antwort:

Der Streit geht darum, was letztendlich die tatsächlichen prozessbedingten Emissionen sind. Es hat den Anschein, dass mit der jetzt gefundenen Regelung, die auf prozessbedingte Emissionen von 61 Mio. t CO₂ abstellt, eher eine großzügige Interpretation Eingang in das NAPG gefunden hat. Andererseits könnte damit aber auch ein Präjudiz

für die (berechtigte) Beanspruchung prozessbedingter Emissionen durch bisher nicht einbezogene Wirtschaftszweige geschaffen worden sein.

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

Antwort:

Die Sonderzuteilung für KWK soll keinen Fördertatbestand eröffnen, sondern den durch das Emissionshandelssystem bedingten spezifischen negativen Anreiz für die KWK ausgleichen. Insoweit ist die Sonderzuteilung auch zu befürworten. Die Höhe erscheint auch als ausreichend, ist aber auch durch die Notwendigkeit bestimmt, Sonderregelungen insgesamt in Grenzen zu halten.

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: Weitgehend; siehe auch Antwort zu Frage 2 der Fraktion der SPD und die Vorbemerkungen.

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:

Das NAPG verschafft den Unternehmen eine außergewöhnliche Planungssicherheit, indem es für Neuanlagen einen Erfüllungsfaktor von 1 über 12 bzw. 14 Jahre vorsieht. Zu dieser Frage vgl. im Übrigen die Antwort auf Frage 27 der Fraktion der SPD.

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:

Nach derzeitigem Kenntnisstand wird in den vorliegenden Allokationsplänen überwiegend mit Erfüllungsfaktoren gerechnet, die gemessen an der jeweiligen empirischen Basisperiode bis zur ersten Handelsperiode über 1 liegen. Allerdings sind die Zuteilungen in der ersten Periode durchweg mehr oder weniger deutlich niedriger als für diese Periode projiziert worden ist. Im Unterschied zu den anderen EU-Ländern verfolgt Großbritannien weitaus ehrgeizigere Emissionsziele als Deutschland.

Für Deutschland ist zu berücksichtigen, dass für große Teile der vom Emissionshandel betroffenen Bereiche Sondertatbestände und Ausnahmeregelungen vorgesehen sind, so dass sich der genannte Erfüllungsfaktor nicht auf alle Anlagen bezieht. Insgesamt müssen nach dem vorliegenden deutschen NAPG die Emissionen bis zur ersten Handelsperiode von 2005 bis 2007 im Vergleich zu Basisperiode 2000 bis 2002 lediglich um 0,4 % vermindert werden.

Zu dieser Frage bleibt im Übrigen der vorgesehene Bericht an den Bundestag mit einer Analyse der vorliegenden Allokationspläne der EU abzuwarten.

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

Antwort:

Das kann nur dann der Fall sein, wenn für die zweite Handelsperiode ein weitaus schärferes Reduktionsziel vorgegeben und damit die Hauptreduktionslast zeitlich verschoben wird. Vgl. im Übrigen Antwort zu Frage 8 der Fraktion der SPD.

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: Vgl. hierzu Antwort zu Frage 9 der Fraktion der SPD.

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: Vgl. hierzu die Antworten auf die Fragen 13 und 14 der Fraktion der SPD

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:

Vgl. hierzu die Antworten auf die Fragen 13 und 14 der Fraktion der SPD

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: Ex ante kaum abschätzbar.

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

Antwort: ./.

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:

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: ./.

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: Dies kann zumindest teilweise schon dadurch erreicht werden, dass ein Borrowing von Emissionsrechten aus dem nachfolgenden Jahr innerhalb einer Periode erlaubt ist. Im Übrigen sei noch einmal auf die insgesamt komfortable Ausstattung mit Emissionsrechten verwiesen.

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:

Dabei dürfte es sich um eine pragmatische Entscheidung gehandelt haben, um einen möglichst aktuellen Zeitbezug herstellen zu können, und aus der Erkenntnis, dass die Datenlage für weiter zurück liegende Jahre immer schwieriger sein dürfte.

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

Antwort:

Das kann dann der Fall sein, wenn in der Basisperiode emissionsmindernde Besonderheiten auftraten, die in der ersten Handelsperiode mit Sicherheit auszuschließen sind. Für gravierende Fälle ist deshalb ja die Härtefallregelung in § 7 Abs. 10 vorgesehen.

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

Antwort:

Vgl. dazu Antwort auf Fragen 20 und 22 der Fraktion der SPD.

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: Vgl. dazu Antwort auf Fragen 20 und 22 der Fraktion der SPD.

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

Antwort: Vgl. dazu Antwort auf Fragen 16 und 19 der Fraktion der SPD.

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: ./.

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: Vgl. hierzu die Antworten auf die Fragen 13 und 14 der Fraktion der SPD

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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

Antwort:

Hier handelt es sich offenkundig um einen - nach einem kontroversen Verhandlungsprozess gefundenen - Kompromiss, der allerdings unter dem Gesichtspunkt, Innovationsanreize für verstärkte Emissionsminderungsmaßnahmen zu setzen, zu suboptimalen Resultaten führen dürfte.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Mit der Übertragungsregelung nach § 10 wird ein starker, positiv zu bewertender Innovationsanreiz für den frühzeitigen Ersatz einer (meist weniger effizienten) Altanlage durch eine (meist wesentlich effizientere) Neuanlage gesetzt. Fraglich ist aber die Regelung für einen Erfüllungsfaktor von 1 über einen langen Zeitraum von 14 Jahren zusätzlich zu den Emissionsrechten für die Altanlage über 4 Jahre. Die Ungleichbehandlung gegenüber Neuanlagen, die nach § 11 ebenfalls für 14 Jahre einen Erfüllungsfaktor von 1 erhalten, beschränkt sich insoweit auf die Übertragung der Rechte der Altanlagen für 4 Jahre auf die (neue) Ersatzanlage. Diese Ungleichbehandlung lässt sich mit dem angestrebten Innovationsanreiz begründen.

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

Antwort:

Nicht nur zur Würdigung frühzeitig durchgeführter Emissionsminderungsmaßnahmen, sondern nicht zuletzt auch unter Wettbewerbsaspekten bei asymmetrischen Investitionszyklen maßgeblicher Marktteilnehmer erscheint eine solche Regelung begründbar.

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:

Hier erscheint der in der Frage angedeutete Nachbesserungsbedarf begründet.

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

Antwort: ./.

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:

Vgl. Antwort auf Frage 48.

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: ./.

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:

Vgl. hierzu die Antwort auf die Frage 27 der Fraktion der SPD.

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 erscheint diskussionswert, ob in der ersten Periode überhaupt eine Sonderzuteilung gerechtfertigt ist, zumal nach Eigenbekunden der Betreiber des Kernkraftwerks Stade

ohnehin fraglich ist, ob die Stilllegung dieser Anlage eine Folge des Atomausstiegsgesetzes ist oder nicht vielmehr das Resultat rein betriebswirtschaftlicher Entscheidungen.

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: ./.

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:

Dies ist nicht gewährleistet, insofern besteht durchaus Anpassungsbedarf.

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:

Sollte bei Überprüfung der 60-Prozent-Regel ggf. angepasst werden.

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:

Bei dieser Frage könnte es sich möglicherweise um ein Missverständnis handeln, denn nach § 12 Abs. 5 wird für Anlagen, die im Zeitraum vom 1. Januar 1994 bis 31. Dezember 2002 erstmalig in Betrieb genommen wurden, auf Antrag bei der Zuteilung nach § 7 ohne Nachweis einer Emissionsminderung für 12 auf das Jahr der Inbetriebnahme folgende Kalenderjahre ein Erfüllungsfaktor von 1 zu Grunde gelegt.

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:

Vgl. Antwort zu Frage 2 der Fraktion der SPD sowie die Vorbemerkungen.

- (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:

Der Emissionshandel kann und sollte eine wesentliche Rolle im Rahmen des nationalen Klimaschutzprogrammes spielen. Dazu wären für die am Emissionshandel beteiligten Sektoren allerdings deutlich niedrigere Emissionsziele vorzugeben als bisher vorgesehen. Unabhängig davon besteht aber insbesondere in den nicht am Emissionshandel beteiligten Sektoren (vor allem Verkehr und Haushalte) noch ein erheblicher politischer Handlungsbedarf, um sicherzustellen, dass die internationalen Verpflichtungen Deutschlands realisiert werden können. Hierzu sind nicht nur im bevorstehenden Klimaschutzprogramm konkrete Maßnahmen aufzuführen, vielmehr sollten diese schon Element des Nationalen Allokationsplanes selbst sein. In diesem Zusammenhang wäre auch die explizite Nennung sektorspezifischer Emissionsziele im Rahmen des NAPG in Erwägung zu ziehen.

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

Antwort:

Angesichts der alles in allem eher moderaten Emissionsziele sind nachhaltige Impulse für eine ökologische Innovationsoffensive nicht zu erwarten. Originäre Innovationsimpulse gehen im Wesentlichen nur von der Übertragungsregelung nach § 10 aus.

II. Mengenplanung:

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

Antwort:

Vgl. dazu Vorbemerkungen und Antwort auf Frage 2 der Fraktion der SPD

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

Antwort:

Vgl. dazu Vorbemerkungen und Antwort auf Frage 2 der Fraktion der SPD

- (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:

Vgl. dazu Vorbemerkungen und Antwort auf Frage 2 der Fraktion der SPD

- (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:

Dies ist nicht gesichert, zumal im NAP nur einige sehr kurze und allgemeine Aussagen zu Maßnahmen im Verkehr und bei den Haushalten enthalten sind und das NAPG dazu außer der Nennung der Emissionsziele für die „anderen Sektoren“ insgesamt keinerlei Aussagen trifft. Hier ist ein entsprechend ausgerichtetes Klimaschutzprogramm unabdingbar.

- (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:

Vgl. dazu Antwort auf die Frage 9 der Fraktion der SPD.

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

Antwort:

Die Mengenplanung nach dem NAP/NAPG ist das Resultat eines kontroversen Verhandlungsprozesses und trägt insoweit eindeutigen Kompromisscharakter. Aspekte der volkswirtschaftlichen Kostenoptimierung, wie sie in entsprechenden Optimierungsmodellen berücksichtigt werden, standen dabei offenkundig nicht im Mittelpunkt. Optimierungsrechnungen führen im Regelfall zu dem Ergebnis, dass die kosteneffizientesten Möglichkeiten der Emissionsminderung, d.h. die geringsten Grenzvermeidungskosten, vor allem im Bereich der Energiewirtschaft zu suchen sind.

- (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: Vgl. hierzu Ziffer 6 der Vorbemerkungen.

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

Antwort:

Vgl. hierzu die Antworten zu den Fragen 13 und 14 der Fraktion der SPD.

III. Zuteilungsregeln:

Allgemeines/Grundregeln:

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

Antwort: Als pragmatischer Ansatz vernünftig. Vgl. dazu auch Antwort zur Frage 33 der Fraktion der CDU/CSU

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

Antwort:

Vgl. dazu die Vorbemerkungen sowie Antwort auf Frage 2 der Fraktion der SPD.

- (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:

Grundsätzlich wäre aus ökonomischer Sicht von vornherein eine Auktionierung der Emissionsrechte der jetzt gewählten kostenlosen Zuteilung weitaus effizienter gewesen. Allerdings hat sich die EU eindeutig dagegen ausgesprochen, immerhin aber für die erste Handelsperiode Auktionierung für bis zu 5 % und für die zweite Handelsperiode eine solche für höchstens 10 % der Zertifikate zugelassen. Einige Länder haben von dieser Möglichkeit im Unterschied zu Deutschland auch Gebrauch gemacht. Deutschland sollte dem Beispiel auf jeden Fall in der zweiten Periode folgen.

- (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: Vgl. Antwort zu Fragen 18 und 19 der Fraktion der SPD.

- (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: Vgl. dazu Antwort zu Fragen 20 und 22 der Fraktion der SPD.

- (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: Vgl. dazu Antwort auf die Frage 46 der Fraktion der CDU/CSU.

- (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:

Der jetzt gewählte eher brennstoffspezifische Benchmark ist das Resultat des Verhandlungsprozesses. Unter rein klimaschutzpolitischen Aspekten ist die gefundene Lösung wenig effizient. Der ursprünglich vorgesehene Erdgas-GuD-Benchmark wäre diesem Ziel näher gekommen.

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

Antwort: Vgl. Antwort zu Frage 15

- (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: Vgl. Antwort zu Fragen 13 und 14 der Fraktion der SPD.

Besondere Zuteilungsregeln:

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

Antwort:

Für die Anerkennung von Early Action sprechen Gründe, frühzeitige klimaschutzpolitische Anstrengungen zu belohnen und wettbewerbsverzerrende Wirkungen zwischen maßgeblichen Marktakteuren zu vermeiden. Im Gegenzug wird der Erfüllungsfaktor für die Bereiche niedriger, die nicht von Sondertatbeständen und Ausnahmeregelungen begünstigt werden.

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

Antwort:

Die Beschränkung auf diesen Zeitraum ist allein begründet mit dem Ziel, die Auswirkungen dieser Sonderregelung begrenzt zu halten. Ein sachliche Begründung dafür gibt es nicht.

- (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:

Tatsächlich werden besonders große klimaschutzpolitische Effizienzgewinne angesichts der vergleichsweise geringen Mindest-Emissionsminderungen nicht adäquat berücksichtigt. Hier könnte sich ein zweistufiges Verfahren anbieten, indem besonders hohe Effizienzgewinne entweder mit einem längeren Erfüllungsfaktor = 1 oder einem Effizienzschlag belegt werden.

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

Antwort:

Angesichts der (durchaus kontrovers zu diskutierenden) langen Laufzeiten für Ersatzanlagen und Neuanlagen, die sämtlich über die beiden ersten Handelsperioden hinaus reichen, sollte bei Early Action gewährleistet sein, dass der Erfüllungsfaktor = 1 mindestens bis zum Ende der ersten Handelsperiode gilt. Sollte die Early Action-Regelung noch auf 1990 der 1991 vorgezogen werden, dann würden bei Beibehaltung der 12 Jahre diejenigen emissionsvermindernden Modernisierungsinvestitionen, die in den Jahren 1991 bis 1992 getätigt worden sind, schon nicht mehr in den „Genuss“ des Erfüllungsfaktors von 1 kommen.

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

Antwort: Vgl. Antwort zu Frage 19 der Fraktion der CDU/CSU.

- (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: Vgl. Antwort zu Fragen 39, 41 und 42 der Fraktion der SPD.

- (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: Vgl. Antwort zu Frage 53 der Fraktion der CDU/CSU.

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:

Schon die „Basiszuteilung“ der Emissionsrechte für 2005 bis 2007 lässt angesichts der komfortablen Ausstattung Spielraum für Wirtschaftswachstum. Im übrigen lassen die zahlreichen Sondertatbestände und Ausnahmeregelungen keine Einengungen erwarten. Weniger wird den intendierten Klimaschutzpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen.

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:

Von Anfang an den Emissionshandel effizient zu organisieren würde bedeuten, sofort auf eine Auktionierung der Emissionsberechtigungen zurück zu greifen. Außerdem wäre der partielle Ansatz des Emissionshandels, der sich nur auf einige Sektoren beschränkt, zu überwinden. Beides sind freilich eher theoretische Postulate, denen politisch auch auf EU-Ebene nicht gefolgt wurde.

Im Übrigen sei auf die Antworten zu den entsprechenden Fragen der anderen Fraktionen 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:

Grundsätzlich liegen die meisten der für das Antragsverfahren und das Berichtswesen erforderlichen Daten bei den vom Emissionshandel betroffenen Unternehmen vor, so dass sich der Verwaltungs- und Bürokratieaufwand in enge Grenzen halten dürfte.

Zu überlegen wäre aber, ob tatsächlich sämtliche Unternehmen, die gerade noch unter die Geltung der EU-Richtlinie fallen, auch dann einbezogen werden sollten, wenn deren Anlagen nur wenige Tonnen CO₂ emittieren. Hier würde sich eine de-minimis-Regel anbieten, wonach bei Unterschreiten einer definierten Emissionsmenge ein Herausnehmen aus dem Emissionshandel möglich ist.

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:

Diese bedingt formulierte Frage ist zu unspezifisch, um sie sachgerecht beantworten zu können. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Fragen 8 und 9 der Fraktion der CDU/CSU verwiesen.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Es sind im NAPG Regelungen enthalten, die spezifische Begünstigungen enthalten. So kommt die Übertragungsregelung nach § 10 in erster Linie solchen Unternehmen zu Gute, die mit Blick auf ihren Investitionszyklus Ersatzinvestitionsnotwendigkeiten erst noch vor sich haben. Von der Sonderzuteilung bei Einstellung des Betriebs von Kernkraftwerken nach § 15 profitieren die entsprechenden kernkraftwerksbetreibenden Unternehmen, und die Regelungen zu frühzeitigen Emissionsminderungen nach § 12 begünstigen in erster Linie Unternehmen, deren meist ohnehin anstehenden Investitionsaktivitäten in die neunziger Jahre fielen.

Der Verzicht auf einen einheitlichen Benchmark für Stromerzeugungsanlagen schließlich erschwert den klimaschutzpolitisch intendierten Brennstoffwechsel und begünstigt insoweit die kohlenstoffhaltigen Energieträger.

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

Antwort:

Vgl. Antwort zu Frage 6. Etwas pauschal gesagt, bewirken die im NAPG vorgesehenen Regelungen eher eine Strukturkonstanz als einen klimaschutzpolitisch intendierten Strukturwandel.

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 spricht Vieles für diese Aussage. Vgl. dazu auch Ziffern 3 und 4 der Vorbemerkungen sowie die Antworten auf Frage 9 der Fraktion der SPD und auf die Frage 2 und 7 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

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:

Auch für diese Aussage spricht Vieles, zumal die von der deutschen Wirtschaft eingegangenen Selbstverpflichtungen mit ihren vermutlich kosteneffizienten Emissionsminderungsmaßnahmen völlig ausgeklammert worden sind. Andererseits trifft diese Aussage nur dann zu, wenn die in den Nicht-Handelssektoren notwendig werdenden stärkeren Emissionsminderungsmaßnahmen in der Realität durch entsprechende politische Maßnahmen induziert und schließlich auch tatsächlich umgesetzt werden

Vgl. dazu auch die Antworten auf die Frage 10 der Fraktion der SPD und auf Frage 9 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

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:

Der Aussage kann zugestimmt werden mit der in der Antwort zu Frage 9 formulierten Einschränkung.

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 Zertifikatepreis von Null ergeben würde?

Antwort:

Diese Aussage trifft weitgehend zu. Vgl. dazu auch Ziffer 9 der Vorbemerkungen sowie die Antworten auf Frage 15 der Fraktion der SPD und auf Fragen 4, 5 und 6 der Fraktion der CDU/CSU.

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:

Diese Forderung ist richtig. Ihr sollte auch im NAP insoweit nachgekommen werden, dass dargestellt wird, wie das Emissionsziel nicht nur in den dem Emissionshandel unterworfenen Sektoren sondern auch in den Nicht-Handelssektoren erreicht werden soll. Hierzu sind auch die dazu notwendigen spezifischen Politiken und Maßnahmen („policies and measures“) anzugeben.

Vgl. hierzu auch Ziffern 4 und 5 der Vorbemerkungen sowie die Antworten auf die Frage 9 der Fraktion der SPD und auf Frage 2 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

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:

Im Zusammenhang mit den Antworten zu Frage 11 ergeben sich wohl nur sehr begrenzte Kostenwirkungen.

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

Antwort:

Ein solches banking wäre zwar theoretisch richtig, wäre aber, wie in Antwort auf die Frage 48 der Fraktion der SPD skizziert, mit einer Reihe von Problemen verbunden, die für den Übergang von der ersten auf die zweite Handelsperiode eine solche Regelung verbieten. Allerdings sollte banking für die späteren Handelsperioden vorgesehen werden.

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:

Bei bedarfsgerechter Zuteilung besteht praktisch kein ökonomischer Anreiz zur Emissionsminderung. Aus deutscher Sicht könnte er nur dann entstehen, wenn es in anderen EU-Ländern zu einer wirksamen Minderausstattung mit der daraus resultierenden Nachfrage nach Emissionsrechten käme und die deutsche Wirtschaft dann die in ihrem Bereich zweifellos noch über die ihnen gewährten Emissionsrechte hinaus gehenden Reduktionspotenziale zumindest teilweise ausschöpfen würde, um als Zertifikatsverkäufer auf dem Markt auftreten zu können. Allerdings verfolgen offenkundig auch andere EU-Länder vorwiegend den Grundsatz der bedarfsgerechten Ausstattung, so dass sich dieser Effekt in engen Grenzen halten dürfte.

Demgegenüber hätte das Setzen anspruchsvoller Benchmarks erhebliche Vorzüge.

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

Antwort:

Grundsätzlich sollte ein Emissionshandelssysteme Sonderzuteilungen nur in Ausnahmefällen vorsehen, da damit nicht nur der Komplexitätsgrad des Systems erhöht, sondern auch dessen Effizienz gemindert werden kann. Für Sonderzuteilungen bedarf es sehr spezifischer Begründungen sowohl für die Gewährung der Sonderzuteilung selbst, als auch für die konkrete Ausgestaltung der Sonderzuteilungsregel nach Art und Umfang. Dabei sind die im NAPG vorgesehenen Sondertatbestände differenziert zu werten.

Vgl. hierzu die Antworten auf die entsprechenden Fragen der anderen Fraktionen.

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:

Dieser Aussage kann im Grundsatz zugestimmt werden. Eine andere als das gewählte Verfahren bei der Anfangsallokation steht jetzt freilich nicht mehr zur Diskussion. Für die nächsten Perioden sollte es aber darauf ankommen, sowohl vom Instrument der Auktionierung Gebrauch zu machen, als auch Sonderregelungen auf das unabdingbare Maß zu reduzieren.

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:

Auch diese Aussage hat einen wahren Kern, obwohl nicht beurteilt werden kann, ob es tatsächlich zu einem überproportional steigenden zusätzlichen Aufwand kommen muss. Richtig ist sicher, dass die Transaktionskosten bei kleinen und mittleren Unternehmen stärker als bei Großunternehmen ins Gewicht fallen dürfte. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die Überlegung der Einführung einer de-minimis-Regelung.

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:

Die Aussage ist nur teilweise richtig. Bei heutigem Stand der Technik ist nicht nur das Entstehen von CO₂, sondern auch dessen Emission „unvermeidbar“, solange eine CO₂-Abscheidung und –Deponierung zumindest ökonomisch nicht verfügbar sind. Eine andere Frage ist, ob nicht die Definition der prozessbedingten Emissionen, wie sie implizit dem NAPG zu Grunde liegt, zu weit gefasst ist.

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:

Vgl. hierzu Ziffer 6 der Vorbemerkungen sowie die Antworten auf die Fragen 13 und 14 der Fraktion der SPD

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:

Vgl. die Antworten auf die Fragen 2, 3, 4, 5, 6 und 23 der Fraktion der CDU/CSU.

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: Vgl. Antworten zu Frage 21.

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: s.o.

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: Vgl. Antworten auf die Fragen 8 und 9 der Fraktion der CDU/CSU.

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

Antwort:

Es gibt bisher zwei Datengrundlagen: Einmal die Emissionsdaten, die sich auf der Makroebene aus der vorliegenden Energiestatistik bzw. den Energiebilanzen ableiten lassen, und die Daten, die sich auf der Mikroebene aus der freiwilligen Datenerhebung bei den Unternehmen ergeben haben. Die für den NAPG letztlich maßgeblichen Daten auf der Mikroebene werden belastbar und endgültig erst im Zusammenhang mit dem Antragsverfahren auf Zuteilung von Zertifikaten vorliegen.

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: ./.

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: ./.

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:

Hier scheint es in einigen Fällen noch definitorischer Klarstellungen und redaktioneller Überarbeitungen mit Blick auf die Vereinheitlichung der Begriffe zu geben.

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:

Vgl. dazu oben Antwort zu Frage 19 sowie die Antworten zu Frage 19 der Fraktion der CDU/CSU.

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: Vgl. dazu die Antworten auf die Fragen 33 und 36 der Fraktion der SPD, auf die Fragen 47 und 48 der Fraktion der CDU/CSU und auf die Fragen 18, 19 und 20 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

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:

Offenkundig besteht hier ein breiter Gestaltungsspielraum, wie auch die vorliegenden Allokationspläne anderer EU-Länder erkennen lassen.

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: Vgl. dazu Antworten auf die Frage 33 der Fraktion der CDU/CSU.

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:

Im Grundsatz ja. Vgl. dazu auch Antworten auf die Fragen 20 und 22 der Fraktion der SPD und auf Frage 34 der Fraktion der CDU/CSU.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Siehe oben die Answerhinweise zu Frage 30.

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:

Hier sollten die übrigen an die Anerkennung einer „Early-Action-Anlage“ zu stellenden Anforderungen erfüllt werden.

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:

Hier bleibt noch das Antragsverfahren und die endgültige Zuteilung abzuwarten. Mengemäßig dürfte in jedem Fall der Stromsektor und hierbei das Unternehmen Vattenfall den mit Abstand größten Anteil erhalten.

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

Antwort:

Eine spezifische Begründung für diese Frage ist nicht ersichtlich.

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:

Vgl. dazu die Antwort auf die Frage 46 der Fraktion der CDU/CSU.

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:

Bei Neuanlagen wird dies durch die Benchmarkregelungen berücksichtigt.

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: Dies kann und sollte nicht ausgeschlossen werden.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: Vgl. dazu die Antworten auf die Frage 20 der Fraktion der SPD.

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:

Insgesamt erscheinen die Laufzeiten für die Sonderregelungen sehr, zu uneinheitlich und zu sehr auf große Investitionsprojekte abgestellt. Vgl. hierzu auch Antworten auf die Frage 27 der Fraktion der SPD.

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

Antwort: ./.

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: ./.

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:

Das Mengengerüst entspricht den Vorgaben der EU-Richtlinie; einzelne Zuteilungsregeln dürften jedoch nur schwer in Übereinstimmung mit den in Anhang III festgelegten Kriterien zu bringen sein. Insbesondere die Übertragungsregel kann gegen die in Anhang III Satz 5 festgelegte Anforderung des EG-Vertrags verstoßen. Denn die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen und die damit verbundene Überausstattung dieser Anlagen kann im Sinne der Artikel 87 und 88 eine unerlaubte Beihilfe darstellen, die diese Anlagenbetreiber etwa im Vergleich zu Neuemittenten erheblich behindert.

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

Antwort:

Das Mengengerüst des NAPG basiert auf Prognosen der zukünftigen Entwicklung. Diese sind stets als bedingte Prognosen zu verstehen, die die zukünftige Entwicklung bei Vorgabe wichtiger exogener Faktoren beschreiben. Da eine Voraussage dieser exogenen Variablen selbst mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, unterliegen auch die im NAPG festgelegten Gesamtbudgets erheblichen Unsicherheiten. Diese Unsicherheiten bleiben bei der Festlegung des Mengengerüsts vollständig unberücksichtigt. Insbesondere fehlen Mechanismen, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn Zielunter- oder -überschreitungen erkennbar werden. Insofern wird das Ex-Ante Prinzip der EU-Richtlinie nicht berücksichtigt.

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

Antwort:

Für den Makroplan ist insbesondere die Abschätzung der Minderungspotentiale im Bereich der übrigen Klimagase von Bedeutung. Denn je kostengünstiger die Minderungsmöglichkeiten für diese Klimagase sind, umso großzügiger kann das CO₂-Budget bemessen werden. Aktuelle Untersuchungen zu den Wirkungen der seit 1998 beschlossenen Maßnahmen im Bereich der übrigen Klimagase zeigen für Deutschland, dass vom Basisjahr bis zur Periode 2005/07 ein Rückgang der Emissionen um 86 Mio. t, bis 2008/12 sogar um 91 Mio. t zu erwarten ist. Bei unverändertem Gesamtziel von 962 Mio. T in 2008/12 könnte daher der Beitrag der übrigen Klimagase erhöht und damit das Potenzial zur Emissionsminderung dieser Emissionsquellen noch stärker berücksichtigt werden. Das CO₂-Budget könnte ohne Zielverfehlung in der ersten Handelsperiode demnach um 7 Mio. t, in der zweiten Handelsperiode um 4 Mio. t ausgeweitet werden.

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

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

Antwort:

Nach den bislang vorliegenden Informationen über die Allokationspläne der Mitgliedstaaten ist zu erwarten, dass die Überprüfung allein nicht ausreichen wird, um die Voraussetzungen für die Zuteilung der Emissionsrechte zu erfüllen. Vielmehr sind zum Teil gravierende Korrekturen und Anpassungen notwendig, um die Pläne in Übereinstimmung mit den Forderungen der Richtlinie und der länderspezifischen Minderungsverpflichtungen zu bringen. Dieser Prozess wird vermutlich deutlich mehr Zeit beanspruchen und nicht zum 1. Juli abgeschlossen sein.

Abschnitt 1 / Allgemeine Vorschriften

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

Antwort: ./.

Abschnitt 2 / Mengenplanung

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

Antwort:

Die Kyoto-Verpflichtungen und das EU-burden-sharing beziehen sich auf sechs Klimagase und bedeuten für Deutschland eine Emissionsreduktion der sechs Treibhausgase von 1990 bis 2008/12 um 21 %. Bezogen auf die Emissionen im Basisjahr in Höhe von 1 218,2 Mio. t ergibt sich daraus eine Minderungsverpflichtung von 255,8 Mio. t und eine in der Periode 2008/12 zulässige Gesamtemission in Höhe von 962,4 Mio. t. Ein Zwischenziel für die Jahre 2005/07 sieht das EU-burden-sharing nicht vor. Folglich sind die Mitgliedstaaten für diese erste Handelsperiode in der Festlegung der zulässigen Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen weitgehend frei. Auch die Aufteilung auf CO₂ und die übrigen Klimagase ist nicht vorgegeben, sondern kann im Rahmen des Allokationsplans gestaltet werden. Aktuelle Untersuchungen zu den Wirkungen der seit 1998 beschlossenen Maßnahmen im Bereich der übrigen Klimagase zeigen für Deutschland, dass vom Basisjahr bis zur Periode 2005/07 ein Rückgang der Emissionen um 86 Mio. t, bis 2008/12 sogar um 91 Mio. t zu erwarten ist. Für die erste Handelsperiode wäre daher ein Budget von 858 Mio. t Kohlendioxid, für 2008/12 von 850 Mio. t noch zielkonform. Die im Allokationsplan festgelegten Budgets von 851 Mio. t in 2005/07 und 846 Mio. t in 2008/12 bleiben deutlich unter dieser Grenze und sind deshalb enger gesetzt als nach dem Stand der gegenwärtigen Minderungserfolge notwendig.

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:

Bei den Prognosen des RWI zur Entwicklung der Klimagasemissionen in den Jahren 2005/07 und 2008/12 sind die genannten Sektoren getrennt voneinander und im Detail behandelt worden, da die Wirkungszusammenhänge und Einflussfaktoren sich von Sektor zur Sektor erheblich unterscheiden. So ist der Temperatureinfluss im Bereich der privaten Haushalte deutlich stärker ausgeprägt als im Personen- und Güterverkehr. Methodisch angemessen ist deshalb zweifellos eine getrennte Erfassung der Mengenziele. Gleichwohl ist die Zusammenführung der zunächst getrennt voneinander erstellten Prognosen dann sinnvoll, wenn damit eine gegenseitige Deckungsfähigkeit erreicht

werden kann.

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

Antwort:

Eine korrekte Antwort wäre möglich, wenn die Zusatzkosten, die mit der weiteren Verringerung der Treibhausgasemissionen in den einzelnen Anlagen und Verbrauchsprozessen verbunden sind, im Detail bekannt und den beiden Handelsperioden zugeordnet werden könnten. Dann wäre allerdings auch der Handel mit Treibhausgasemissionen überflüssig. Tatsächlich sind diese Informationen nicht einmal näherungsweise verfügbar, so dass die Auswahl jene Sektoren, die zusätzliche Minderungsbeiträge erbringen können, nur mehr oder weniger plausibel begründet werden kann. Aus diesem Informationsdefizit ergibt sich allerdings ein gravierendes Abstimmungsproblem zwischen den Minderungszielen der übrigen Sektoren und dem Emissionsbudgets der am Handel beteiligten Anlagen. Denn es ist keineswegs gesichert, dass die im NAPG gewählte Aufteilung zwischen den übrigen Sektoren und den am Handel beteiligten Anlagen so gewählt ist, dass die den nicht am Handel beteiligten Sektoren auferlegten Emissionsminderungen Zusatzkosten in Höhe des am Handelsmarkt beobachteten CO₂-Preises verursachen.

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

Antwort:

Die Einbeziehung der flexiblen Instrumente ist nicht nur sinnvoll, sondern für die Effizienz der globalen Klimaschutzpolitik dringend geboten. Denn zahlreiche empirischen Untersuchungen belegen, dass die Kosten von Emissionsminderungen in Entwicklungs- und Schwellenländern erheblich unter den in Deutschland zu erwartenden Größenordnungen liegen. Insofern lassen sich erst mit diesen vom Kyoto-Protokoll explizit erlaubten Instrumenten vergleichsweise kostengünstige Minderungsoptionen erschließen. Dies gilt im übrigen auch für jene Sektoren in Deutschland und der EU, die nicht am Emissionshandel beteiligt sind (Verkehr, Haushalte, Gewerbe). Allerdings dürfen die damit verbundenen Informations- und Transaktionskosten nicht vernachlässigt werden.

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

Antwort:

Eine positive Antwort darauf fällt schwer. Grundsätzlich gilt jedoch, dass zum Emissionshandel als marktkonformen Instrument nur jene Instrumente passen, die selbst am Preissystem ansetzen und die Emissionsminderungen über das Kosten- und Ausgabenkalkül der Wirtschaftssubjekte bewirken. Da das Instrumentenbündel gegenwärtig jedoch aus einer Vielzahl von ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten und von speziellen Preissteuerungen (EEG, KWKG, Öko-Steuer) besteht, wäre für die Konsistenz des gesamten Instrumentenbündels eine Abstimmung mit den Preiseffekten des Emissionshandels dringend erforderlich. Insbesondere müssen Widersprüche oder Redundanzen zwischen den Instrumenten beseitigt werden. So hätte beispielsweise ein Festhalten an der Erdgassteuer in Höhe von 2,04 €/MWh (Hu) im Bereich der Stromerzeugung zur Folge, dass die Kosten von CO₂-Minderungen, die auf einem Brennstoffwechsel basieren, um diese Steuer erhöht wären und damit auch die CO₂-Preise um rund 10 €/t höher lägen als ohne diese Steuer. Daraus würden dann zusätzliche Belastungen auch der kohlenstoffhaltigen Brennstoffe Stein- und Braunkohle folgen.

13. Halten Sie die Schaffung einer Reserve und die Art der Umsetzung im Gesetz für adä-

quat?

Antwort:

Die Schaffung einer Reserve ist zumindest aus zwei Gründen unverzichtbar: zum einen soll dadurch ausreichend Spielraum für eine kostenlose Vergabe von Emissionsrechten an Neuemittenten geschaffen, zum anderen Vorsorge vor erhofften, aber nicht erwarteten Wachstums- und Produktionsentwicklungen getroffen werden. Das NAPG berücksichtigt nur den ersten Fall, da in § 6 Abs. 1 eine Gesamtmenge von 9 Mio. t CO₂ für den gesamten Zeitraum von 2005/07 als Neuemittentenreserve festgelegt ist. Diese Menge wird allein von einem modernen Steinkohlekraftwerk mit einer installierten Leistung von 600 Megawatt (MW) und einer Ausnutzungsdauer von mehr als 7 000 vollständig absorbiert. Für weitere Neuemittenten bleibt dann kein Raum. Insofern ist diese Reserve selbst für diesen Zweck kaum ausreichend. Dies wird auch nicht durch die in Abs. 2 vorgesehene Auffüllung durch Stilllegungen und unerwartete Produktionsrückgänge erreicht. Denn zum einen zeichnet sich die bislang gewählte Basisperiode 2000 bis 2002 nicht durch konjunkturelle Höhenflüge (BIP: 1,3 %, Privater Konsum: 0,8%, Bauinvestitionen: -4,4%) aus, zum anderen wird die durch Stilllegungen mögliche Auffüllung der Reserve durch die Übertragungsregelung weitgehend ausgehebelt.

Unabhängig von der Höhe der in den Allokationsplan eingestellten Reserve hat die im NAPG gewählte Konstruktion einen grundsätzlichen Fehler, da die Neuemittentenreserve Teil des Gesamtbudgets, eine Ausdehnung dieser Reserve daher automatisch zu einer Verschärfung der Minderungsverpflichtung bei bestehenden Anlagen führt. Die Möglichkeiten von externen Minderungsoptionen wie beispielsweise JI oder CDM bleiben völlig ungenutzt.

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

Antwort:

Allein der Ersatz der in 2005 bis 2007 ausfallenden Stromerzeugung auf Basis Kernenergie erfordert zusätzliche Emissionsrechte in der Größenordnung von mehr als 10 Mio. t. Für zusätzliche Neuanlagen bleibt daher kaum Raum. Hinzu kommt, dass die in Abs. 2 vorgesehene Auffüllung der Reserve durch Stilllegungen und unerwartete Produktionsrückgänge durch die Übertragungsregelung weitgehend ausgehebelt wird. Insofern ist die Reserve bei weitem nicht ausreichend.

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

Antwort:

Die Liquidität des Marktes ist umso größer, je höher die Unterschiede in den Vermeidungskosten der am Handel beteiligten Anlagen sind. Die Beschränkung des Handels auf Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrien stellt insofern eine erhebliche Begrenzung der Liquidität dar. Dieser Begrenzung könnte man jedoch dadurch entgegenwirken, dass Minderungspotentiale in den nicht am Handel beteiligten Sektoren wie Gewerbe, Haushalte oder Verkehr für den Emissionshandel erschlossen werden. Die dafür erforderlichen technischen und administrativen Regeln liegen (noch) nicht vor, sollten jedoch bis zur zweiten Handelsperiode unbedingt geschaffen werden. Ähnliches gilt für die Integration von JI und CDM in die nationalen Allokationspläne und den Emissionshandel.

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:

Bezogen auf die gegenwärtigen spezifischen Brennstoffeinsätze (Steinkohle: 303 kg (SKE), Braunkohle 330 kg(SKE)) könnte bei unverändertem Brennstoffmix und konstanter Stromerzeugung der vollständige Ersatz von Altanlagen durch Neubauten bei Steinkohle mit zusätzlichen Emissionsminderungen von rund 18 Mill. t, bei Braunkohle mit etwa 28 Mill. t veranschlagt werden. In der Summe ergäben sich Minderungspotentiale in der Größenordnung von knapp 50 Mill. t, die ausreichen würden, um das im EU-burden-sharing definierte Minderungsziel allein durch die Modernisierung des Kraftwerksparks auch zu erreichen. Durch den Malus auf Altanlagen in Höhe von 0,15 und dem Erfüllungsfaktor, der für die Periode 2008/12 noch nicht festgelegt ist, aber vermutlich niedriger als 0,9755 sein wird, erhalten alte Braunkohlekraftwerke mit einem Nettowirkungsgrad von 31 % eine um rund 20 % geringere Zuteilung. Bezogen auf die erzeugte Kilowattstunde hat dieser Abschlag zur Folge, dass anstelle der erforderlichen 1,300 kg nur noch 1,04 kg kostenlos zugeteilt werden. Dieser spezifische Emissionswert entspricht bei Braunkohle einem Nettowirkungsgrad von knapp 39 %. Altanlagen erhalten durch diese Malusregelung mithin Emissionsrechte einer vergleichbaren Neuanlage aus den neunziger Jahren. Bei älteren Steinkohlekraftwerken entspricht die Malusregelung sogar einer Verschärfung des Nettowirkungsgrades auf 45 % und damit einer Normierung auf den Status von heutigen Neuanlagen (Das für NRW geplante Referenzkraftwerk hat einen Nettowirkungsgrad von 45,9 %). Die Wirksamkeit der Abschlagsregel wird jedoch erheblich eingeschränkt durch die Übertragungsregel, die dazu führt, dass die Emissionsrechte dieser Altanlagen über die zweite Handelsperiode in vollem Umfang erhalten bleiben. Die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen führt nicht nur zu einer Überausstattung von Ersatzanlagen, sondern zu erheblichen Kostenvorteilen gegenüber neu in den Markt eintretende Anlagenbetreiber. So liegen die finanzmathematischen Durchschnittskosten eines neuen Steinkohlekraftwerks bei 30 €/t CO₂ bereits um fast 10 % über den Kosten einer sonst identischen Anlage, die die Rechte aus einem stillgelegten Braunkohlekraftwerk über vier Jahre nutzen und weitere 14 Jahre eine Zuteilung nach den jahresdurchschnittlichen Emissionen der ersten Betriebsjahre erhält. Es ist offenkundig, dass diese Regelung erhebliche Wettbewerbsverzerrungen im Erzeugungsmarkt mit sich bringen kann und daher kaum die Zustimmung jener Institutionen findet, die ihre Hauptaufgabe in der weiteren Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte sehen.

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: ./.

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

Antwort:

Mit Beginn der ersten Handelsperiode haben alle Braunkohlekraftwerke in Westdeutschland mit Ausnahme des letzten Blocks von Neurath (600 MW) ein Alter von mehr als dreißig Jahren erreicht. Der Netto-Wirkungsgrad der Anlagen, die in den fünfziger und sechziger Jahren in Betrieb genommen wurden, liegt nach einer Erhebung der VGB bei 31 % oder sogar noch darunter, der bis Mitte der siebziger Jahre in Betrieb genommenen Anlagen bei 34 %. Steinkohlekraftwerke mit einem Alter von mehr als dreißig Jahren machen gegenwärtig etwa ein Drittel der Gesamtkapazität aus und erreichen Netto-Wirkungsgrade von maximal 36 %, bei niedrigerer Auslastung auch weniger als 36 %.

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

Antwort:

Die Einführung der Malusregelung mit Beginn der zweiten Handelsperiode gleicht die Vorteile der Übertragungsregel zum Teil aus und lässt sich damit begründen, dass der Ersatz dieser Altanlagen mehr als drei Jahre an Planungs- und Bauzeit in Anspruch nimmt, vor 2008 daher nicht realisiert werden kann. Ein Vorziehen der Malusregelung in die erste Handelsperiode könnte daher nicht durch den Bau von Ersatzkapazitäten aufgefangen werden, sondern hätte zur Folge, dass bereits in der ersten Handelsperiode bis zu 17,5 % der Emissionsrechte zugekauft werden müssten, um die bisherige Produktion aufrechterhalten zu können. Daraus würden zusätzliche Produktionskosten entstehen, die die Wirtschaftlichkeit der Stromerzeugung in diesen Anlagen verschlechtern würde. Sofern ab 2005 genügend Ersatzkapazitäten zur Verfügung stehen, könnte dieser Kostenimpuls dazu führen, dass anstelle des Zukaufs von Emissionsrechten bei unveränderter Produktion eine Verringerung der Stromerzeugung, im Extremfall um 17,5 % ökonomisch sinnvoll wäre. Allerdings dürfte aus heutiger Sicht ein derartiger Kapazitätsüberhang kaum zu erwarten sein; deshalb werden diese Altanlagen zur Deckung des Gesamtbedarfs in einem Umfang eingesetzt werden müssen, dass der Zukauf von Emissionsrechten notwendig wird. Dann würden allerdings nicht nur die variablen Kosten der Erzeugung steigen, sondern nach dem Grundsatz der Grenzkostenpreisbildung auch die Großhandelspreise. Auch wenn die konkrete Höhe nur schwer abzuschätzen ist, so hätte ein Vorziehen der Malusregelung unter diesen Umständen vor allem steigende Strompreise zur Folge.

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

Antwort:

Wirtschaftliche Nachteile werden vor allem dann als unzumutbar eingestuft, wenn die Belastungen aus dem Zukauf von Emissionsrechten Produktionseinschränkungen und Standortverlagerungen nach sich ziehen. Diese Situation kann sich bei solchen Anlagen ergeben, die im Basiszeitraum um mehr als 30 % unter der als normal anzusehenden Produktion gelegen haben und bei entsprechender Normalisierung gezwungen wären, Emissionsrechte in nennenswertem Umfang zu erwerben. Für diese Situation können eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich sein, wie beispielsweise konjunkturelle Unterauslastungen oder Temperatureinflüsse. Stillstandszeiten infolge technischer Probleme – wie sie im Abs. 10 explizit genannt werden – dürften das Spektrum nur unzureichend abdecken. Insofern trägt der § 7 Abs. 10 den möglichen Härtefällen nur unzureichend Rechnung.

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 vermei-

den?

Antwort:

Die ex-post Anpassungen sollen verhindern, dass Anlagenbetreiber durch eine systematische Überschätzung ihrer Produktionsmöglichkeiten in den Genuss überhöhter Zuteilungen gelangen. Die dafür eingesetzte Kontrolle ist allerdings außerordentlich bürokratisch und verhindert, dass Neuanlagen und Bestandsanlagen, deren Zuteilung auf Basis angemeldeter Emissionen erfolgt, überhaupt am Handel teilnehmen. Ein Verkauf von nicht benötigten Berechtigungen bei nicht geplanter Unterauslastung ist deshalb ebenso wenig möglich wie ein Zukauf von zusätzlichen Berechtigungen bei unvorhergesehenen Überauslastungen.

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:

Vgl. Antwort zu Frage 20

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

Antwort:

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

Antwort:

Der Ausschluss eines Erfüllungsfaktors ist gleichbedeutend damit, dass diesen Anlagen keine Minderungsverpflichtungen auferlegt werden. Eine identische Wirkung hat ein Erfüllungsfaktor von 1.

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

Antwort:

Da die Übertragungsregel insgesamt kritisch beurteilt wird (vgl. das beiliegende Diskussionspapier), erübrigt sich eine Erörterung der Einzelheiten.

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: ./.

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

Antwort:

§ 11 bezieht sich auf Neuanlagen, § 12 auf bestehende Anlagen. Insoweit tragen die unterschiedlichen Fristen der Tatsache Rechnung, dass bestehende Anlagen in der Regel einen geringeren Effizienzgrad aufweisen als Neuanlagen.

28. Sehen Sie die Neuanlagen-Benchmarks (§ 11) ausreichend differenziert? Sind die vorge-

sehenen Benchmarks auch von dezentralen Energieerzeugungsanlagen erreichbar?

Antwort:

Die Neuanlagen-Benchmarks in der im NAPG gewählten Festlegung stellen ein grundsätzliches Problem dar. Die ursprüngliche Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen, wird durch den im NAPG festgeschriebenen, aus dem Ordnungsrecht abgeleiteten Stand der Technik ad absurdum geführt. Anreize, über diesen Stand der Technik hinauszugehen und die dabei frei werdenden Emissionsrechte zur Finanzierung der höheren Investitionsaufwendungen einzusetzen, entstehen dadurch nicht - im Gegenteil. Lediglich beim Neubau eines Braunkohlekraftwerks wäre dieser Anreiz theoretisch gegeben; allerdings liegt der spezifische Emissionswert mit 750 Gramm je Kilowattstunde so niedrig, dass selbst bei optimierten Anlagentechnik dieses Ziel niemals erreicht werden kann. Deshalb wäre es ökonomisch wesentlich sinnvoller, für Neuanlagen einen tatsächlich am Brennstoff (Steinkohle, Braunkohle, Heizöl, Erdgas) ausgerichteten benchmark festzulegen und diesen zur Grundlage der Zuteilung zu machen. Effizientere Neuanlagen könnten dann zumindest einen Teil der zusätzlichen Investitionsaufwendungen durch den Verkauf von Emissionsrechten erwirtschaften können. Leider ist dieser Anreiz durch die Übernahme des ordnungsrechtlich definierten Stands der Technik vollständig verloren gegangen.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Auch diese Regelung entspricht dem bislang dominierenden Ordnungsrecht. Ökonomische Anreize werden dadurch nicht geschaffen.

Unterabschnitt 2 / Besondere Zuteilungsregeln

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

Antwort:

Mit dem §12 sollen frühzeitige Emissionsminderungen anerkannt und durch Sonderzuteilungen ökonomisch wirksam gemacht werden. Für die Intention dieser Zuteilungsregel ist unerheblich, ob diese Minderungen vor 1994 oder später erzielt wurden. Der finanzielle Aufwand dürfte – abgesehen von dem allgemeinen Anstieg der Investitionsgüterpreise – unabhängig vom Jahr der Durchführung weitgehend identisch gewesen sein. Der Ausschluss der Jahre vor 1994 erscheint insofern will-

kürlich. Hinzu kommt, dass der Erfüllungsfaktor von 1 nur für zwölf Jahre nach dem Abschluss der Minderungsmaßnahmen gelten soll. Damit verlieren auch jene Sonderzuteilungen, die für Emissionsminderungen gewährt werden, die vor 1996 durchgeführt wurden, für die zweite Handelsperiode vollständig ihren Wert. Mit Fortschreiten der Handelsperiode trifft diese Entwertung auch Anlagen, die nach 1996 modernisiert wurden. Einer Gleichbehandlung von frühzeitigen Emissionsminderungen entspricht dieser Ansatz nicht. Dazu wäre vielmehr eine Ausdehnung des Anerkennungszeitraums von 1990 bis 2004 und eine Gleichstellung mit der Zuteilungsregel für Ersatzanlagen (18 Jahre Erfüllungsfaktor 1) notwendig.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Weitere Differenzierungen können der pauschalen Abwertung der Emissionsrechte durch den Erfüllungsfaktor entgegenwirken. Korrespondierend dazu müsste allerdings die Abwertung bei Altanlagen stärker ausgeprägt sein, die im NAPG vorgesehene Malusregelung für Altanlagen daher weiter ausgedehnt und strenger gefasst werden. Das RWI hat dazu vorgeschlagen, Altanlagen, die eine vorgegebene Betriebsdauer überschritten haben, Emissionsrechte nach dem Stand der Technik von Neuanlagen zuzuteilen. Diese Regel ließe genügend Spielraum, Neuanlagen oder modernen Bestandsanlagen Emissionsrechte über einen Zeitraum von mehr als 12 Jahren mit einem Erfüllungsfaktor von 1 zuzuteilen.

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

Antwort: ./.

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:

Die Norm von 200 g/kWh entspricht dem spezifischen Emissionswert einer Brennwertechnik auf Basis Erdgas. Für neu errichtete KWK-Anlagen ist dieser Wert angemessen, da der Konkurrenzenergeträger zur KWK-Wärme der Neubau einer dezentralen Brennwertechnik ist.

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 be-

urteilen?

Antwort:

Die Sonderzuteilung für bestehende KWK-Anlagen soll verhindern, dass diese Anlagen allein durch den Emissionshandel Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu Kondensationsanlagen hinnehmen müssen. Ob die Höhe von 27 g/kWh angemessen ist, lässt sich schwer beurteilen. Immerhin erhalten diese Anlagen zumindest bis 2006 einen Zuschlag nach dem KWKG, bei Modernisierungen sogar noch deutlich darüber hinaus. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Belastung der in Kondensationskraftwerken eingesetzten Brennstoffe durch den Emissionshandel ansteigen wird, damit auch die variablen Kosten der Erzeugung und nach dem Grundsatz der Grenzkostenpreisbildung auch die Großhandelspreise. Erhöhte Strompreise bedeuten für KWK-Anlagen höhere Einspeisevergütungen und damit eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Ob dieser Mechanismus ausreicht, die auch für KWK-Anlagen geltende Belastung der eingesetzten Brennstoffe durch den Emissionshandel zu kompensieren, müsste etwas genauer analysiert werden.

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:

Witterungs- und produktionsbedingte Schwankungen können sicherlich über eine ex-post-Korrektur ausgeglichen werden. Die Notwendigkeit dieser Korrektur ergibt sich jedoch aus der jährlichen Kontrolle. Unter der Voraussetzung, dass witterungs- und produktionsbedingte Schwankungen sich über einen längeren Zeitraum ausgleichen, wäre diese ex-post-Korrektur nicht mehr erforderlich, wenn die Zuteilungsentscheidung nicht jährlich, sondern nach Ablauf der gesamten Zuteilungsperiode überprüft würde. Dann wäre zumindest innerhalb einer Zuteilungsperiode ein Handel möglich. Eine jährliche ex-post-Korrektur auch für KWK-Anlagen hätte zur Folge, dass nicht nur Neuanlagen und Bestandsanlagen mit Zuteilungen nach §8 (auf Basis angemeldeter Emissionen), sondern auch noch industrielle und öffentliche KWK-Anlagen nicht mehr am Handel teilnehmen. Wäre es dann nicht sinnvoller, den Handel vollständig durch ordnungsrechtlichen Vollzug zu ersetzen?

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:

Vgl. Antwort zu Frage 45

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

Antwort:

Der Nachteilsausgleich ist dann angemessen berücksichtigt, wenn das kostengünstige CO₂-Minderungspotential der Kraft-Wärme-Kopplung, das ohne die Sonderzuteilungen ungenutzt bliebe, durch die Sonderzuteilungen vollständig ausgeschöpft wird. A priori lässt sich diese Frage nicht beantworten, da dazu der Preis für CO₂-Emissionen bekannt sein müsste. Der Emissionshandel wird jedoch zeigen, ob die im NAPG festgelegten Sonderzuteilungen in Höhe von 27 kg/MWh für bestehende Anlagen ausreichend dimensioniert sind. Der Wert dieser Sonderzuteilungen entspricht

bei einem Preis von 10€/t CO₂ und einer KWK-Stromerzeugung von 35 TWh einem Kostenvorteil von 9,45 Mio. €. Bezogen auf die Kilowattstunde ist dies gleichbedeutend mit einer Kostenentlastung von 2,70 €/MWh; gemessen am gegenwärtigen Großhandelspreis sind dies 10 %. Allerdings ist der Hinweis von Bedeutung, dass der Emissionshandel selbst die Strompreise beeinflussen wird. Auch dies könnte die Wettbewerbsposition der Kraft-Wärme-Kopplung stärken und würde bedeuten, dass die im NAPG a priori festgesetzten Schwellen an Bedeutung verlieren würden, bei höheren CO₂- und Strompreisen sogar vollständig entfallen könnten.

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:

Der ex-post Kontroll-Modus ist auf jährliche Überprüfungen angelegt und wird erst dadurch zu einem Problem. Denn die bisherigen Temperaturprofile zeigen ausgeprägte zyklische Schwankungen. Folglich könnte die im NAPG vorgesehene Kürzung der Sonderzuteilungen zumindest abgemildert werden, wenn anstelle der jährlichen eine die gesamte Handelsperiode umfassende Prüfung durchgeführt würde. Unabhängig von der Periodizität ist jedoch festzustellen, dass die ex-post-Überprüfung grundsätzlich der Idee des Emissionshandels widerspricht.

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

Antwort:

Die Maßnahmen zur Verringerung des Wärmebedarfs der Gebäude wird auf längere Sicht zu einer Verringerung der Anschlussdichte führen. Diese Entwicklung wird die Netzkosten aller leistungsgebundenen Energieträger erhöhen. Für die Fernwärmeversorgung ist diese Entwicklung ein besonderes Problem, da die Kapitalkosten der Netze mehr als doppelt so hoch sind wie bei vergleichbaren Erdgasnetzen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Fernwärmeversorgung dennoch aufrechtzuerhalten, ist eine Netzverdichtung zur Verringerung der Kapitalkosten sinnvoll. Insofern ist eine weitere Netzverdichtung nicht nur von Vorteil für die Kraft-Wärme-Kopplung, sondern für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit notwendig.

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

Antwort:

Vermutlich ist der § 12, Frühzeitige Emissionsminderungen gemeint, wie in §14, Abs. 7 angesprochen. Durch diesen Absatz werden Sonderzuteilungen für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen mit den Sonderzuteilungen für frühe Vermeidungsmaßnahmen verrechnet. Ein sachlicher Zusammenhang besteht dabei nicht. Gerade in Ostdeutschland hat die Modernisierung der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in den neunziger Jahren erheblich zur Emissionsminderung beigetragen. Insofern wäre eine weitere Sonderzuteilung nach § 12 gerechtfertigt. Dass diese Sonderzuteilung nicht gewährt wird, ist vermutlich auf die Regelungen im KWKG zurückzuführen; denn der größte Teil dieser Anlagen erhält als neue Bestandsanlagen, teilweise auch als modernisierte Anlagen einen Zuschlag zum Strompreis. Inwieweit dieser Zuschlag allerdings den Nachteil aus der nicht gewährten Sonderzuteilung ausgleicht, hängt vom Preis der CO₂-Berechtigungen ab. So entspricht der Wert der Sonderzuteilung in Höhe von 27 kg/MWh dem Zuschlag zum Strompreis in Höhe von 12,80 €/MWh, wenn der CO₂-Preis die Schwelle von 474 €/t erreicht. Insofern ist der Kostenvorteil aus dem KWKG-Gesetz erheblich höher zu bewerten.

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

Antwort: ./.

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:

Die in § 15 insgesamt festgelegte Menge von 1,5 Mio. dürfte für den Ausgleich der durch den Abgang von Stade (672 MW) und Obrigheim (357 MW) wegfallenden Erzeugung in Höhe von 7 TWh kaum ausreichen. Selbst der Ersatz dieser Arbeit durch eine höhere Auslastung der bestehenden Gaskraftwerke, der bei den gegenwärtigen Gaspreisen nicht wirtschaftlich wäre, hätte Mehremissionen in Höhe von 3,5 Mio. t zur Folge. Der Ersatz durch bestehende Kohlekraftwerke ließe den Bedarf an zusätzlichen CO₂-Berechtigungen auf 4,6 Mio. t ansteigen.

Unabhängig von der deutlich zu geringen Gesamtmenge stellt sich bei der Zuteilung ein grundsätzliches Problem der Zuordnung der Ersatzmengen zu einzelnen Anlagen. Denn die CO₂-Berechtigungen lassen sich im Zeitraum 2005/07 nicht der Inbetriebnahme einer Ersatzanlage zuordnen, sondern werden durch die höhere Auslastung bestehender Anlagen in Anspruch genommen. Die Identifikation dieser Anlagen in einem Kraftwerkspark, der eine Vielzahl von Anlagen umfasst und nach den variablen Kosten gesteuert wird, ist nahezu unmöglich. Erschwerend kommt hinzu, dass mit Beginn der Jahres 2005 die CO₂-Kosten Bestandteil der variablen Kosten sind, die Einsatzplanung über die merit daher auch von den CO₂-Preisen abhängt. Eine Sonderzuteilung der 1,5 Mio. t an den oder die Betreiber der ausfallenden Kernkraftwerke wäre nur dann sinnvoll, wenn die fehlende Strommenge durch eine höhere Auslastung der betreibereigenen Kraftwerke erfolgen würde. Dies ist in einem wettbewerblich organisierten Erzeugungsmarkt jedoch keineswegs gesichert.

Abschnitt 4 / Ausgabe und Überführung von Berechtigungen

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

Antwort: ./.

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: ./.

Abschnitt 5

50. Ist das System der Ordnungswidrigkeiten ausreichend und angemessen?

Antwort: ./.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeine Fragen

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

Wirtschaftliches Wachstum mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 2% ist nach den Prognosen des RWI bei einer Gesamtzuteilung von 498 Mio. t möglich. Allerdings sind die dabei unterstellten Entwicklungen bzgl. der makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Weltenergiepreise oder der Welthandelsentwicklung selbst Voraussagen, die mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Diese Unsicherheiten bleiben bei der Festlegung des Mengengerüsts vollständig unberücksichtigt. Insbesondere fehlen Mechanismen, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn Zielunter- oder -überschreitungen erkennbar werden.

Antwort: ./.

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

Antwort:

Die Beschränkung des Emissionshandels auf die EU und dort auf die Energiewirtschaft und die energieintensive Industrie kann nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere Mitgliedstaaten erhebliche Wettbewerbseffekte nach sich ziehen. Denn durch den Handel wird sich ein Preis für CO₂-Emissionen bilden, der die einzelnen Energieträger entsprechend ihrem Kohlenstoffgehalt unterschiedlich stark belastet. Besonders betroffen davon werden jene Mitgliedstaaten sein, deren Energieerzeugungsstrukturen vergleichsweise kohlenstoffintensiv oder deren industrielle Produktionsprozesse überdurchschnittlich energie- oder kohlenstoffintensiv sind. Dies gilt etwa für Deutschland, wo die Stromerzeugung gegenwärtig zu mehr als der Hälfte auf Braun- und Steinkohle basiert und wichtige Grundstoffe wie Zement, Rohstahl oder Papier unter Einsatz kohlenstoffhaltiger Energieträger gewonnen werden. Dadurch wächst die Gefahr, dass zum Ausgleich der Mehrmissionen in einigen Mitgliedstaaten in anderen Ländern zusätzliche Minderungsleistungen erbracht werden müssen, die nicht mehr allein über Effizienzsteigerungen zu erreichen sind, sondern grundlegende Änderungen im Energiemix erzwingen und bei noch anspruchsvolleren Minderungszielen auch Produktions- und Standortverlagerungen nicht ausschließen. Der Transfer von Emissionsrechten in andere Mitgliedstaaten würde dann allerdings mit dem Verlust von Produktion und Beschäftigung in diesen Ländern bezahlt werden müssen.

So wird ein Ersatz von Stein- und Braunkohlenstaub durch Erdgas in der Zementindustrie die Herstellungskosten um fast 50 % erhöhen. Diese Zusatzkosten dürften angesichts des Wettbewerbs gegenüber Anbietern aus Drittländern kaum überwältigt werden können. Wäre die Zementindustrie demnach aufgrund der restriktiven Ausgestaltung des Handelsmodells gezwungen, mittel- und langfristig anstelle von Stein- und Braunkohle Erdgas als Brennstoff einzusetzen, wären Standortverlagerungen nahezu unausweichlich. Ähnliche Effekte könnten sich in der Stahlindustrie oder anderen energieintensiven Sektoren einstellen.

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

Antwort:

Die bislang vorliegenden Allokationspläne der anderen EU-Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass

der überwiegende Teil der am Handel beteiligten Anlagen deutlich mehr Emissionsrechte erhält als nach dem burden-sharing zulässig wäre. Ob diese Überausstattung die Zustimmung der EU-Kommission findet, darf bezweifelt werden. Sollten keine grundlegenden Korrekturen erfolgen, wird Deutschland gezwungen sein, von dem im Allokationsplan formulierten Vorbehalt Gebrauch zu machen, den Zuteilungsplan zu korrigieren und an die Ausstattung der Anlagen in anderen Mitgliedstaaten anzupassen, um drohende Wettbewerbsnachteile der eigenen Unternehmen zu verhindern.

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

Antwort:

Die Entwicklung wird maßgeblich von der Liquidität des Marktes abhängen. Da für die Erfüllung des EU-weiten Minderungsziels bislang noch ein Defizit von 252 Mio. t besteht und dieses Defizit in nur noch acht Jahre beseitigt werden soll, werden zusätzliche Emissionsminderungen in erheblichem Umfang notwendig sein, um das EU-weite Ziel tatsächlich zu erreichen. Dies gilt nicht nur für die am Handel beteiligten Anlagen und Anlagenbetreiber, sondern auch für die übrigen, nicht am Handel beteiligten Sektoren. Aber selbst bei konsequenter Umsetzung der bisher getroffenen Maßnahmen wird ohne die Einbeziehung der flexiblen Instrumente JI und CDM das Ziel zu Kosten, die gravierende Wettbewerbseffekte ausschließen, nicht zu erreichen sein. Die Integration der flexiblen Instrumente ist insoweit für die Liquidität des Marktes unverzichtbar.

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

Antwort:

Bei enger Definition der Minderungsoptionen, d.h. Ausschluss von JI und CDM sind Preise von mehr als 40 €/t CO₂ durchaus realistisch. Von den insgesamt zu erfüllenden Minderungsverpflichtungen könnten nämlich selbst bei vollständiger Verdrängung von Stein- und Braunkohle durch Erdgas oder regenerative Energiequellen in der Stromerzeugung bis 2012 EU-weit maximal 110 Mio. t Minderung erreicht werden, und dies zu Preisen von bis zu 25 €/t. Darüber hinausgehende Minderungen in der EU dürften wesentlich kostenträchtiger sein, da diese in der Regel nicht über Substitutionsprozesse, sondern über Effizienzverbesserungen erschlossen werden müssen.

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

Antwort:

Durch den Emissionshandel werden zunächst die einzelnen Energieträger entsprechend ihrem Kohlenstoffgehalt unterschiedlich stark belastet. Grundsätzlich ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass der Emissionshandel selbst die Preisentwicklung auf den einzelnen Märkten beeinflusst. So wird eine verstärkte Nachfrage nach Erdgas den Preis ebenso wenig unverändert lassen wie eine sinkende Nachfrage nach Importkohle. Die Verbindung der einzelnen Märkte lässt allerdings auch die Möglichkeit offen, dass Preisimpulse auf den Energiemärkten durch entsprechende Reaktionen auf dem CO₂-Handelsmarkt kompensiert werden. Sollte beispielsweise die Verdrängung von Steinkohle durch Erdgas in der Stromerzeugung eine der kostengünstigsten Möglichkeiten zur CO₂-Minderung sein, dann wird der CO₂-Preis steigen, wenn der Preis für Erdgas steigt. Gleiches gilt bei sinkenden Importkohlepreisen. Nachhaltige Wirkungen haben diese Preisbildungsmechanismen auf den Strompreis.

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

Antwort:

Ohne die Nutzung der flexiblen Instrumente werden die Minderungsziele der EU nicht erreicht werden können. Denn die Erfüllung der in den nächsten acht Jahren verbleibenden Minderungsverpflichtungen aus nationalen oder EU-weiten Maßnahmen dürfte erhebliche Zusatzkosten induzieren, die zum Teil gravierende Wettbewerbseffekte nicht ausschließen. Deshalb ist die Integration der flexiblen Instrumente unverzichtbar; sie haben darüber hinaus den Vorteil, dass zumindest ein Teil der Anlagentechnik aus Deutschland bzw. der EU stammt, Investitionen in den globalen Klimaschutz insoweit zugleich Beschäftigung im Europäischen Anlagenbau sichert.

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

Antwort:

Der Handel selbst gilt als effizientes Instrument, um im gesellschaftlichen Konsens festgelegte Klimaschutzziele kostenminimal zu erreichen. Denn auf dem Markt für Treibhausgasemissionen wird sich ein Preis bilden, der garantiert, dass jede über dieses Minderungsziel hinausgehende Emissionsreduktion höhere Kosten verursacht als vom Markt honoriert wird und andererseits die zur Zielerfüllung erforderlichen Reduktionsleistungen unter Berücksichtigung des Preises für Treibhausgasberechtigungen wirtschaftlich sind. Dieser Preis enthält demnach alle Informationen, die für die Investitions- und Verbrauchsentscheidungen der Marktteilnehmer von Bedeutung sind. Es ist offenkundig, dass in einem solchen Handelssystem der Einsatz anderer Instrumente, seien es Ge- oder Verbote, zusätzliche Steuern oder Abgaben auf Emissionen im Prinzip überflüssig ist. Das ab 2005 in der EU implementierte Handelsmodell entspricht wegen seiner Einschränkungen auf die Energiewirtschaft und die energieintensiven Sektoren nicht diesem Idealmodell. Deshalb sollten die Erfahrungen mit dem Handelsmodell eingehend ausgewertet werden. Sollte nach dieser Prüfung am Emissionshandel festgehalten werden, müssten sowohl das bestehende Genehmigungs- und Ordnungsrecht als auch das Instrumentarium der ökologischen Preissteuerung deutlich verschlankt und auf die nicht vom Handel betroffenen Sektoren zurückgenommen werden.

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

Antwort:

Vgl. Antwort zu Frage 8

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

Antwort:

Das im NPAG anvisierte Berichts- und Überwachungswesen wird erheblich Bürokratiekosten nach sich ziehen. Diese ergeben sich nicht nur daraus, dass die Zuteilungsentscheidungen jährlich überprüft werden, sondern dass die Anlagenbetreiber dazu ihre entsprechenden Meldungen abgeben müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass Neuanlagen und Bestandsanlagen, die auf Basis angemeldeter Emissionen ihre Zuteilung erhalten, der sogenannten ex-post-Korrektur unterliegen und deshalb produktionsbedingte Mehr- oder Minderemissionen nicht zum Handel freigegeben sind. Denn diese werden durch die ex-post Korrektur im nachhinein durch die DEHSt jährlich ausgeglichen. Eine einmalige Überprüfung zu Ende der jeweiligen Handelsperiode hätte jedoch völlig ausgereicht. Auch die im NPAG festgelegte Behandlung des Neuanlagen-Benchmarks wird erhebliche Überwachungs- und Kontrollkosten nach sich ziehen. Von der ursprünglichen Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen

durch den möglichen Verkauf zu belohnen, sind im NAPG nur noch Rudimente übrig geblieben. Das Ordnungsrecht hat sich leider durchgesetzt. Die Folge davon ist, dass dem Emissionshandel sämtliche Anreizwirkungen genommen werden, stattdessen wird der Stand der Technik behördlich überwacht. Von der Idee des Emissionshandels ist nicht mehr viel übrig.

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

Antwort: ./.

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 Kyoto-Verpflichtungen und das EU-burden-sharing beziehen sich auf sechs Klimagase und bedeuten für Deutschland eine Emissionsreduktion der sechs Treibhausgase von 1990 bis 2008/12 um 21 %. Bezogen auf die Emissionen im Basisjahr in Höhe von 1 218,2 Mio. t ergibt sich daraus eine Minderungsverpflichtung von 255,8 Mio. t und eine in der Periode 2008/12 zulässige Gesamtemission in Höhe von 962,4 Mio. t. Ein Zwischenziel für die Jahre 2005/07 sieht das EU-burden-sharing nicht vor. Folglich sind die Mitgliedstaaten für diese erste Handelsperiode in der Festlegung der zulässigen Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen weitgehend frei. Auch die Aufteilung auf CO₂ und die übrigen Klimagase ist nicht vorgegeben, sondern kann im Rahmen des Allokationsplans gestaltet werden. Aktuelle Untersuchungen zu den Wirkungen der seit 1998 beschlossenen Maßnahmen im Bereich der übrigen Klimagase zeigen für Deutschland, dass vom Basisjahr bis zur Periode 2005/07 ein Rückgang der Emissionen um 86 Mio. t, bis 2008/12 sogar um 91 Mio. t zu erwarten ist. Für die erste Handelsperiode wäre daher ein Budget von 858 Mio. t Kohlendioxid, für 2008/12 von 850 Mio. t noch zielkonform. Die im Allokationsplan festgelegten Budgets von 851 Mio. t in 2005/07 und 846 Mio. t in 2008/12 bleiben deutlich unter dieser Grenze und sind deshalb enger gesetzt als nach dem Stand der gegenwärtigen Minderungserfolge notwendig.

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

Antwort:

Bezogen auf die Gesamtzahl der Emissionsrechte ist diese Bedingung sogar erfüllt; denn im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 emittierten die am Handel beteiligten Anlagen der Industrie und der Energiewirtschaft knapp 503 Mio. t CO₂. Ein Erfüllungsfaktor von 1 für alle Anlagen würde allerdings voraussetzen, dass auf Sonderzuteilungen vollständig verzichtet wird. Auch müsste die Reserve für Neuanlagen aus einem Sonderfonds gebildet werden und dürfte nicht von dem Gesamtbudget abgezogen werden. Insbesondere müsste auf die Übertragbarkeit von Emissionsrechten verzichtet werden, da die Stilllegungen von Altanlagen dazu genutzt werden müsste, die Neuemissionenreserve aufzufüllen.

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:

Die Prognose des RWI zur Entwicklung der Klimagasemissionen in Deutschland geht für die erste

Handelsperiode von einer Gesamtmenge an CO₂-Emissionen von 497 Mio. t. aus. Diese Menge ergibt sich aus Emissionsminderungen der an der Klimavereinbarung beteiligten Sektoren und einem angemessenen Produktionswachstum und kann daher in der Zuteilungsperiode erreicht werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass wichtige exogene Vorgaben wie die Entwicklung des Welthandels, der Energiepreise und sonstiger makroökonomischer Rahmendaten den vorausgesagten Entwicklungspfad nehmen.

Fragen zum NAP

15. Welche Rechtsqualität kommt dem NAP zu?

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Die Sonderzuteilung für frühzeitige Vermeidungsmaßnahmen trägt der Tatsache Rechnung, dass die bisherigen Erfolge der Klimaschutzpolitik wesentlich auf diese Tätigkeiten zurückzuführen sind. Zuteilungen, die sich ausschließlich an den aktuellen Emissionen orientieren, benachteiligen jene Unternehmen, die durch frühzeitige Investitionen in Energiespartechniken in der Vergangenheit bereits überdurchschnittliche Emissionsminderungen erzielt haben, und begünstigen jene Anlagen, die diese Effizienzverbesserungen nicht durchgeführt haben. Umgekehrt führt die Berücksichtigung von in der Vergangenheit bereits erbrachten Emissionsminderungen zu einer rechnerischen Erhöhung der tatsächlichen Emissionen, die ohne Veränderung des Gesamtziels nur durch eine Verschärfung der Minderungsverpflichtung aller Anlagenbetreiber kompensiert werden kann. Insoweit kann die Sonderzuteilung für Early Actions immer nur ein Kompromiss zwischen den bereits realisierten und den noch erforderlichen Minderungsverpflichtungen sein.

Unabhängig davon ist jedoch auch im Sinne der EU-Handelsrichtlinie darauf zu achten, dass die Zuteilungsregeln das Gebot der Wettbewerbsneutralität erfüllen. Eine Ausstattung auf Basis aktueller Emissionen bedeutet jedoch erhebliche Wettbewerbsvorteile für jene Anlagenbetreiber, die bislang keine oder nur geringe Vermeidungsmaßnahmen unternommen haben. Diese Wettbewerbsverzerrung ließe sich vermeiden, wenn entweder auch jene Anlagen, die seit 1990 optimiert in Betrieb genommen wurden und eine deutliche CO₂-Minderung nachweisen können, wie Ersatzanlagen behandelt würden (Erfüllungsfaktor von 1 über 18 Jahre) oder wenn die nicht optimierten Altanlagen eine Zuteilung nach dem benchmark für modernisierte Anlagen (anspruchsvolle Form der Malusregelung) erhielten. Die zuletzt genannte Variante hätte den Vorzug, dass eine Korrektur der übrigen Emissionsrechte über einen Erfüllungsfaktor entfallen könnte. Auch wäre damit die für Investitionsentscheidungen notwendige Planungssicherheit gegeben, da der Ausstattungszeitraum in der Regel in beiden Fällen weit über 2012 hinausreicht

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: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Die Sonderzuteilung ist dann ausreichend, wenn das kostengünstige CO₂-Minderungspotential der Kraft-Wärme-Kopplung, das ohne die Sonderzuteilungen ungenutzt bliebe, durch die Sonderzuteilungen vollständig ausgeschöpft wird. A priori lässt sich diese Frage nicht beantworten, da dazu der Preis für CO₂-Emissionen bekannt sein müsste. Der Emissionshandel wird jedoch zeigen, ob die im NAPG festgelegten Sonderzuteilungen in Höhe von 27 kg/MWh für bestehende Anlagen ausreichend dimensioniert sind. Der Wert dieser Sonderzuteilungen entspricht bei einem Preis von 10€/t CO₂ und einer KWK-Stromerzeugung von 35 TWh einem Kostenvorteil von 9,45 Mio. €. Bezogen auf die Kilowattstunde ist dies gleichbedeutend mit einer Kostenentlastung von 2,70 €/MWh; gemessen am gegenwärtigen Großhandelspreis sind dies 10 %. Allerdings ist der Hinweis von Bedeutung, dass der Emissionshandel selbst die Strompreise beeinflussen wird. Auch dies könnte die Wettbewerbsposition der Kraft-Wärme-Kopplung stärken und würde bedeuten, dass die im NAPG a priori festgesetzten Schwellen an Bedeutung verlieren würden, bei höheren CO₂- und Strompreisen sogar vollständig entfallen könnten.

Für die Bewertung der Sonderzuteilung für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen ist außerdem zu berücksichtigen, dass Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen bereits gegenwärtig von verschiedenen gesetzlichen Regelungen begünstigt werden. So erhält der größte Teil der KWK - Anlagen als neue Bestandsanlagen, teilweise auch als modernisierte Anlagen einen Zuschlag zum Strompreis. Darüber hinaus wird Anlagen mit einem Nutzungsgrad von mehr als 70 % die Mineralölsteuer erstattet und schließlich unterliegt die Wärme im Gegensatz zu Erdgas und leichtem Heizöl nicht der Mineralsteuer. Diese Faktoren sind bei einer Gesamtbewertung zu berücksichtigen.

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:

Die EU-Handelsrichtlinie lässt den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Zuteilungsregeln große Freiräume. Es muss lediglich sichergestellt werden, dass die Regeln im Einklang mit den Artikeln 87 und 88 EG-Vertrag stehen, mithin keine unvereinbare Beihilfe darstellen, die einzelnen Anlagen unerlaubte Wettbewerbsvorteile verschafft. Gerade gegen diesen Grundsatz könnte jedoch die Übertragbarkeit von Emissionsrechten von einer stillzulegenden Altanlage auf eine Ersatzanlage verstoßen. Denn diese Regel hat zur Folge, dass die Ersatzanlage mehr Emissionsrechte erhält als sie zur Produktion benötigt. So kann eine Ersatzanlage auf Basis Braunkohle über einen Zeitraum von vier Jahren über etwa ein Drittel zusätzlicher Emissionsrechte verfügen und erhält damit eine deutlich über dem Bedarf liegende Zuteilung.

Hinzu kommt, dass die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen und die damit ver-

bundene Überausstattung dieser Anlagen einerseits, die infolge des Benchmarks bzw. des Standes der Technik erzwungene Begrenzung von Emissionsrechten bei Neuanlagen andererseits massive Marktzutrittsschranken für neu in den Markt eintretende Anlagenbetreiber darstellen.

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:

Für neu errichtete Anlagen gilt über einen Zeitraum von 14 Jahren ein Erfüllungsfaktor von 1. Für Ersatzanlagen verlängert sich diese Frist auf 18 Jahre. Diese Zeiträume dürften sogar für Kraftwerke ausreichend sein, um Planungs- und Investitionssicherheit zu gewährleisten.

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:

Die bislang vorliegenden Allokationspläne der anderen EU-Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass der überwiegende Teil der am Handel beteiligten Anlagen deutlich mehr Emissionsrechte erhält als in der jeweiligen Basisperiode beobachtet wurden. Ein Erfüllungsfaktor, der absolute Emissionsminderungen erzwingt, wird nach bisherigem Kenntnisstand nur im Vereinigten Königreich angewandt. Die Konsequenzen daraus wurden unter Frage 3 bereits behandelt.

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

Antwort:

Die Kyoto-Verpflichtungen und das EU-burden-sharing beziehen sich auf sechs Klimagase und bedeuten für Deutschland eine Emissionsreduktion der sechs Treibhausgase von 1990 bis 2008/12 um 21 %. Bezogen auf die Emissionen im Basisjahr in Höhe von 1 218,2 Mio. t ergibt sich daraus eine Minderungsverpflichtung von 255,8 Mio. t und eine in der Periode 2008/12 zulässige Gesamtemission in Höhe von 962,4 Mio. t. Ein Zwischenziel für die Jahre 2005/07 sieht das EU-burden-sharing nicht vor. Folglich sind die Mitgliedstaaten für diese erste Handelsperiode in der Festlegung der zulässigen Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen weitgehend frei. Auch die Aufteilung auf CO₂ und die übrigen Klimagase ist nicht vorgegeben, sondern kann im Rahmen des Allokationsplans gestaltet werden. Aktuelle Untersuchungen zu den Wirkungen der seit 1998 beschlossenen Maßnahmen im Bereich der übrigen Klimagase zeigen für Deutschland, dass vom Basisjahr bis zur Periode 2005/07 ein Rückgang der Emissionen um 86 Mio. t, bis 2008/12 sogar um 91 Mio. t zu erwarten ist. Für die erste Handelsperiode wäre daher ein Budget von 858 Mio. t Kohlendioxid, für 2008/12 von 850 Mio. t noch zielkonform. Die im Allokationsplan festgelegten Budgets von 851 Mio. t in 2005/07 und 846 Mio. t in 2008/12 bleiben deutlich unter dieser Grenze und sind deshalb enger gesetzt als nach dem Stand der gegenwärtigen Minderungserfolge notwendig. Demnach würde auch ein geringfügig höherer Erfüllungsfaktor ausreichen, das im EU-burden-sharing festgelegte Minderungsziel zu erreichen- zumindest für die am Handel beteiligten Anlagen. Ob die Minderungsziele im Verkehr oder im Bereich Gewerbe und Haushalte tatsächlich erreicht werden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sicher.

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:

Bei den Prognosen des RWI zur Entwicklung der Klimagasemissionen in den Jahren 2005/07 und 2008/12 sind die genannten Sektoren getrennt voneinander und im Detail behandelt worden. Dabei hat sich gezeigt, dass sowohl im Verkehrsbereich als auch in den übrigen Bereichen Emissionsminderungen zu erwarten sind. Für diese Hypothese spricht nicht zuletzt die in den letzten Jahren beobachtete Entwicklung. Denn im Zeitraum von 2000 bis 2002 sind die CO₂-Emissionen in diesen Sektoren von knapp 365 Mio. t auf rund 355 Mio. t, unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung für das Jahr 2003 sogar auf weniger als 350 Mio. t gesunken. Die Vorgabe für die erste Handelsperiode in Höhe von 356 Mio. t ist also gegenwärtig bereits unterschritten. Selbst das für die zweite Periode formulierte Reduktionsziel von 351 Mill. t lässt sich für diese Sektoren erreichen, wenn die Emissionen auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden können.

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:

Die Schaffung einer Reserve ist zumindest aus zwei Gründen unverzichtbar: zum einen soll dadurch ausreichend Spielraum für eine kostenlose Vergabe von Emissionsrechten an Neuemittenten geschaffen, zum anderen Vorsorge vor erhofften, aber nicht erwarteten Wachstums- und Produktionsentwicklungen getroffen werden. Das NAPG berücksichtigt nur den ersten Fall, da in § 6 Abs. 1 eine Gesamtmenge von 9 Mio. t CO₂ für den gesamten Zeitraum von 2005/07 als Neuemittentenreserve festgelegt ist. Diese Menge wird allein von einem modernen Steinkohlekraftwerk mit einer installierten Leistung von 600 Megawatt (MW) und einer Ausnutzungsdauer von mehr als 7 000 vollständig absorbiert. Allein der Ersatz der in 2005 bis 2007 ausfallenden Stromerzeugung auf Basis Kernenergie erfordert zusätzliche Emissionsrechte in der Größenordnung von mehr als 10 Mio. t. Für zusätzliche Neuanlagen bleibt daher kaum Raum. Insofern ist diese Reserve selbst für diesen Zweck kaum ausreichend. Dies wird auch nicht durch die in Abs. 2 vorgesehene Auffüllung durch Stilllegungen und unerwartete Produktionsrückgänge erreicht. Denn zum einen zeichnet sich die bislang gewählte Basisperiode 2000 bis 2002 nicht durch konjunkturelle Höhenflüge (BIP: 1,3 %, Privater Konsum: 0,8%, Bauinvestitionen: -4,4%) aus, zum anderen wird die durch Stilllegungen mögliche Auffüllung der Reserve durch die Übertragungsregelung weitgehend ausgehebelt.

Unabhängig von der Höhe der in den Allokationsplan eingestellten Reserve hat die im NAPG gewählte Konstruktion einen grundsätzlichen Fehler, da die Neuemittentenreserve Teil des Gesamtbudgets, eine Ausdehnung dieser Reserve daher automatisch zu einer Verschärfung der Minderungsverpflichtung bei bestehenden Anlagen führt. Die Möglichkeiten von externen Minderungsoptionen wie beispielsweise JI oder CDM bleiben völlig ungenutzt.

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:

Der Zukauf von Emissionsberechtigungen ist für Neuanlagen ein so gravierendes Wettbewerbsnachteil, dass diese Regelung unter verfassungsrechtlichen Aspekten kaum Bestand haben wird.

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:

Diese Anzahl lässt sich kaum exakt beziffern. Für die Gesamtbewertung sollte allerdings berücksichtigt werden, dass der Widerruf von Zuteilungsentscheidungen die Reserve nicht nur erhöhen, sondern auch verringern kann.

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

Antwort:

Die in Abs. 2 vorgesehene Auffüllung der Reserve durch Stilllegungen wird durch die Übertragungsregelung weitgehend ausgehebelt.

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: ./.

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: ./.

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:

Dies gilt nur für Neuanlagen und Bestandsanlagen, die eine Zuteilung auf Basis angemeldeter Emissionen erhalten. Denn in diesem Fällen sorgt die ex-post Korrektur für eine nachträgliche ausreichende Menge an Emissionsrechten. Für Bestandsanlagen, die ihre Zuteilung auf Basis der beobachteten Emissionen erhalten, ist bei Produktionsausweitungen der Zukauf von Emissionsrechten zwingend erforderlich. Dies gilt insbesondere für jene Anlagen, die in der ersten Handelsperiode die Produktion von im Zeitraum von 2000 bis 2004 stillgelegten Anlagen ersetzen. Während nämlich die Übertragungsregelung sicherstellt, dass Emissionsrechte aus einer innerhalb einer Handelsperiode stillzulegenden Anlage auf eine Ersatzanlage übertragen werden können und daher dem Anlagenbetreiber erhalten bleiben, gehen die Emissionsrechte aus einer Anlage, die vor Beginn der ersten Handelsperiode stillgelegt wurde, dem Anlagenbetreiber verloren. Dies gilt auch dann, wenn die stillgelegte Anlage vor Beginn der ersten Handelsperiode durch eine Neuanlage ersetzt wurde. Besonders gravierende Wettbewerbsnachteile haben demnach jene Anlagenbetreiber zu erwarten, die im Zeitraum von 2000 bis 2004 veraltete und ineffiziente Anlagen stillgelegt und das daraus folgende Produktionsdefizit durch eine höhere Auslastung moderner, effizienter Anlagen ausgeglichen und damit maßgeblich zur Verringerung der CO₂-Emissionen in den letzten Jahren beigetragen haben. Es ist offenkundig, dass derartige Wirkungen dem Prinzip des Emissionshandels grundlegend wider-

sprechen.

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 Verwendung des Zeitraums von 2000 bis 2002 wäre angemessen, wenn die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung in diesem Zeitraum repräsentativ für die späteren Handelsperioden wäre. Dies ist nur in Grenzen der Fall. Insbesondere die von den Bauinvestitionen abhängigen Sektoren dürften in diesem Zeitraum erhebliche, überdurchschnittliche Produktionsrückgänge erlitten haben. Denn die Bauinvestitionen sind im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 um 4,4% gesunken. Für diese Sektoren und Anlagen wäre die Rückkehr auf einen stabilen Wachstumspfad daher mit einem zum Teil erheblichen Zukauf von Emissionsrechten verbunden. Eine Abmilderung dieser Problematik könnte dadurch erreicht werden, dass der Basiszeitraum um einige Jahre etwa auf die Periode 1998 bis 2002 ausgeweitet würde, wobei nach dem britischen Vorbild von diesen fünf Jahren die mittleren drei Jahre für die Durchschnittsbildung verwendet werden könnten.

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

Antwort:

Für die baunahen Bereiche kann die Wahl der Basisperiode erhebliche Unterausstattungen mit sich bringen. Dies gilt umso mehr, als im Gefolge der konjunkturellen Wachstumsschwäche einzelne Anlagen stillgelegt, die fehlende Produktion durch eine höhere Auslastung bestehender Anlagen aufgefangen wurde. Darüber hinaus können sich jedoch erhebliche Unterausstattungen für Bestandsanlagen ergeben, die in der ersten Handelsperiode die Produktion von im Zeitraum von 2000 bis 2004 stillgelegten Anlagen ersetzen. Die stillgelegten Anlagen erhalten keine Zuteilung mehr, da sie im Sinne des TEHG keine Emissionsgenehmigung vorweisen können. Die erst nach 2002 höher ausgelasteten Anlagen erhalten die Zuteilung nach § 7 auf Basis der historischen Emissionen und dem Erfüllungsfaktor und weisen deshalb ein erhebliches Zuteilungsdefizit auf. Auch in diesem Fall könnte eine Ausdehnung des Basiszeitraums bis 2004 das Problem deutlich entschärfen. Eine Ausweitung der Emissionsrechte wäre damit nicht verbunden, da die stillgelegten Anlagen ohnehin keinen Anspruch auf Zuteilungen mehr besitzen.

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

Antwort:

Die Bestimmungen des § 7 Abs. 10 reichen für den Ausgleich der geschilderten Unterausstattungen nicht aus. Wirtschaftliche Nachteile werden vor allem dann als unzumutbar eingestuft, wenn die Belastungen aus dem Zukauf von Emissionsrechten Produktionseinschränkungen und Standortverlagerungen nach sich ziehen. Diese Situation kann sich bei solchen Anlagen ergeben, die im Basiszeitraum um mehr als 30 % unter der als normal anzusehenden Produktion gelegen haben und bei entsprechender Normalisierung gezwungen wären, Emissionsrechte in nennenswertem Umfang zu erwerben. Für diese Situation können eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich sein, wie beispielsweise konjunkturelle Unterauslastungen oder Temperatureinflüsse. Stillstandszeiten infolge technischer Probleme – wie sie im Abs. 10 explizit genannt werden – dürften das Spektrum nur unzureichend abdecken. Insofern trägt der § 7 Abs. 10 den möglichen Härtefällen nur unzureichend Rechnung.

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: ./.

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

Antwort:

Die höchsten Minderungsbeiträge können in der Elektrizitätswirtschaft durch eine Modernisierung des bestehenden Anlagenparks erzielt werden. Die Abschlagsregel setzt die dafür erforderlichen Anreize, könnte allerdings noch strenger gefasst werden, etwa in der Weise, dass Altanlagen ab einer bestimmten Lebensdauer nur noch die Rechte von Neuanlagen zugeteilt würden. Dadurch ließen die zur Erfüllung der Minderungsverpflichtungen notwendigen Einsparungen zumindest in den ersten beiden Handelsperioden allein durch die Stilllegung von Altanlagen erreichen. Eine Korrektur der den effizienten Anlagen zugeteilten Emissionsrechte durch einen Erfüllungsfaktor wäre nicht erforderlich. Grundsätzlich gilt dabei, dass mit der Verlängerung der Lebensdauern sich auch der Umfang der freigesetzten Emissionsrechte auf der Zeitachse verschiebt. So wird das durch eine Verlängerung der Lebensdauern von 35 auf 45 Jahre aus Stilllegungen resultierende Volumen der Emissionsrechte in späteren Handelsperioden nahezu verdoppelt. Insofern können mit diesem Modell nicht nur modernen Anlagen bedarfsgerechte Zuteilungen garantiert, sondern auch die in späteren Handelsperioden notwendigen Emissionsminderungen beeinflusst werden.

Die Wirksamkeit der Abschlagsregel wird jedoch erheblich eingeschränkt durch die Übertragungsregel, die dazu führt, dass die Emissionsrechte dieser Altanlagen über die zweite Handelsperiode in vollem Umfang erhalten bleiben. Insofern bliebe selbst eine Verschärfung der Malusregel bei Fortbestand der Übertragungsregel ohne Wirkungen.

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: ./.

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:

Die Zuteilung nach dem Eingang der Anträge entspricht einem ordnungsrechtlichen Ansatz und ist daher grundsätzlich abzulehnen.

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: ./.

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:

Die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen führt nicht nur zu einer Überausstattung von Ersatzanlagen, sondern zu erheblichen Kostenvorteilen gegenüber neu in den Markt eintretende Anlagenbetreiber. So liegen die finanzmathematischen Durchschnittskosten eines neuen Steinkohlekraftwerks bei 30 €/t CO₂ bereits um fast 10 % über den Kosten einer sonst identischen Anlage, die die Rechte aus einem stillgelegten Braunkohlekraftwerk über vier Jahre nutzen und weitere 14 Jahre eine Zuteilung nach den jahresdurchschnittlichen Emissionen der ersten Betriebsjahre erhält. Es ist offenkundig, dass diese Regelung erhebliche Wettbewerbsverzerrungen im Erzeugungsmarkt mit sich bringen kann und daher kaum die Zustimmung jener Institutionen findet, die ihre Hauptaufgabe in der weiteren Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte sehen.

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:

Dies ist nicht ausgeschlossen und verstärkt die Bedenken gegen die Übertragungsregelung.

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

Antwort:

Die Neuanlagen-Benchmarks in der im NAPG gewählten Festlegung sind außerordentlich kritisch zu bewerten. Dabei geht es nicht um die Festlegung von benchmarks im allgemeinen, sondern um die Ausführung dieser Idee im NAPG. Die ursprüngliche Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen, wird durch den im NAPG festgeschriebenen, aus dem Ordnungsrecht abgeleiteten Stand der Technik ad absurdum geführt. Anreize, über diesen Stand der Technik hinauszugehen und die dabei frei werdenden Emissionsrechte zur Finanzierung der höheren Investitionsaufwendungen einzusetzen, entstehen dadurch nicht - im Gegenteil. Lediglich beim Neubau eines Braunkohlekraftwerks wäre dieser Anreiz theoretisch gegeben; allerdings liegt der spezifische Emissionswert mit 750 Gramm je Kilowattstunde so niedrig, dass selbst bei optimierten Anlagentechnik dieses Ziel niemals erreicht werden kann. Deshalb wäre es ökonomisch wesentlich sinnvoller, für Neuanlagen einen tatsächlich am Brennstoff (Steinkohle, Braunkohle, Heizöl, Erdgas) ausgerichteten benchmark festzulegen und diesen zur Grundlage der Zuteilung zu machen. Effizientere Neuanlagen könnten dann zumindest einen Teil der zusätzlichen Investitionsaufwendungen durch den Verkauf von Emissionsrechten erwirtschaften. Leider ist dieser Anreiz durch die Übernahme des ordnungsrechtlich definierten Stands der Technik vollständig verloren gegangen.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

vgl. Antwort zu Frage 43.

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

Antwort:

vgl. Antwort zu Frage 41.

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

Antwort: ./.

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:

Mit dem §12 sollen frühzeitige Emissionsminderungen anerkannt und durch Sonderzuteilungen ökonomisch wirksam gemacht werden. Für die Intention dieser Zuteilungsregel ist unerheblich, ob diese Minderungen vor 1994 oder später erzielt wurden. Der finanzielle Aufwand dürfte – abgesehen von dem allgemeinen Anstieg der Investitionsgüterpreise – unabhängig vom Jahr der Durchführung weitgehend identisch gewesen sein. Der Ausschluss der Jahre vor 1994 erscheint insofern willkürlich. Hinzu kommt, dass der Erfüllungsfaktor von 1 nur für zwölf Jahre nach dem Abschluss der Minderungsmaßnahmen gelten soll. Damit verlieren auch jene Sonderzuteilungen, die für Emissionsminderungen gewährt werden, die vor 1996 durchgeführt wurden, für die zweite Handelsperiode vollständig ihren Wert. Mit Fortschreiten der Handelsperiode trifft diese Entwertung auch Anlagen, die nach 1996 modernisiert wurden. Einer Gleichbehandlung von frühzeitigen Emissionsminderungen entspricht dieser Ansatz nicht.

Die Abschneidegrenze hat zur Folge, dass spätestens in der zweiten Budgetperiode eine Verringerung der kostenlos zugeteilten Rechte für diese Anlagen zu erwarten ist. Bei einem Erfüllungsfaktor in der ersten Periode von 0,9755 und von 0,96 in der zweiten Periode ergeben sich daraus Minderungsverpflichtungen in der ersten Periode von durchschnittlich 2,48 Mio. t und von 8,13 Mio. t in der zweiten Periode. Da diese Emissionsminderungen kaum durch eine weitere Optimierung der Anlagen erreicht werden können, wird dieses Defizit bei konstanter Produktion nur über den Zukauf von Emissionsrechten auszugleichen sein. Damit entstehen Zusatzkosten für die Stromerzeugung in diesen Kraftwerken, die bei einem Preis von 10 €/t CO₂ sich in der ersten Handelsperiode auf knapp 25 Mio. €, in der zweiten Periode auf rund 81 Mio. € belaufen, insgesamt also Zusatzkosten von 106 Mio. € nach sich ziehen.

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

Antwort: ./.

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:

Die Beschränkung auf die Jahre 1994 bis 2002 ist nicht gerechtfertigt. Sie ist vermutlich nur dadurch begründet, das Volumen der frühzeitigen Minderungsleistungen so gering zu halten, dass eine erhebliche Reduktion des Erfüllungsfaktors vermieden wird. Dies ist nicht sachgerecht. Dieses Problem hätte man umgehen können, wenn entweder anstelle der Belohnung von frühzeitigen Minderungsleistungen eine Bestrafung später Minderungsleistungen ins Auge gefasst worden wäre oder die frühzeitige Minderungsleistungen über den gesamten Zeitraum von 1990 bis 2004 anerkannt würden und diese Anlagen den Ersatzanlagen (Erfüllungsfaktor von 1 über einen Zeitraum von 18 Jahren) gleichgestellt würden. Für die erste Lösung spricht insbesondere die Tatsache, dass zumindest bis 2012 die aus dem EU-burden-sharing abgeleiteten Minderungsverpflichtungen allein durch die Stilllegung der Altanlagen und den Ersatz durch moderne Neubauten erreicht werden kann. Diese auch unter regionalwirtschaftlichen Aspekten sinnvolle Strategie (Stichwort: Referenzkraftwerke Nordrhein-Westfalen) könnte durch eine Regel wirksam unterstützt werden, die für Altanlagen eine Zuteilung auf der Basis des benchmarks für Neuanlagen vorsieht. Dann könnte auch die Übertragungsregel ohne zeitliche Restriktionen gelten.

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:

Nur dann, wenn die Produktion der Anlagen unverändert bleibt. Bei Produktionssteigerungen wäre ein größeres Zeitfenster angemessener, etwa durch die anlagenbezogene Auswahl zweier aufeinanderfolgender Basisjahre, um struktur- und konjunkturbedingte Sondereffekte auszuschließen.

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:

Über die verfassungsrechtliche Frage hinaus erschließt sich der ökonomische Sinn nur schwer. Eine zeitliche Abstufung wäre dann sinnvoll, wenn diese mit der Effizienz der jeweiligen Anlage korrespondieren würde. Insoweit wären unterschiedliche Zeiträume für Neuanlagen und Anlagenmodernisierungen angemessen. Eine weitergehende Differenzierung zwischen Ersatz- und Neuanlagen erscheint demgegenüber kaum nachvollziehbar.

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:

Die in § 15 insgesamt festgelegte Menge von 1,5 Mio. dürfte für den Ausgleich der durch den Abgang von Stade (672 MW) und Obrigheim (357 MW) wegfallenden Erzeugung in Höhe von 7 TWh kaum ausreichen. Selbst der Ersatz dieser Arbeit durch eine höhere Auslastung der bestehenden Gaskraftwerke, der bei den gegenwärtigen Gaspreisen nicht wirtschaftlich wäre, hätte Mehremissionen in Höhe von 3,5 Mio. t zur Folge. Der Ersatz durch bestehende Kohlekraftwerke ließe den Bedarf an zusätzlichen CO₂-Berechtigungen auf 4,6 Mio. t ansteigen.

Unabhängig von der deutlich zu geringen Gesamtmenge stellt sich bei der Zuteilung ein grundsätzliches Problem der Zuordnung der Ersatzmengen zu einzelnen Anlagen. Denn die CO₂-Berechtigungen lassen sich im Zeitraum 2005/07 nicht der Inbetriebnahme einer Ersatzanlage zuordnen, sondern werden durch die höhere Auslastung bestehender Anlagen in Anspruch genommen. Die Identifikation dieser Anlagen in einem Kraftwerkspark, der eine Vielzahl von Anlagen umfasst und nach den variablen Kosten gesteuert wird, ist nahezu unmöglich. Erschwerend kommt hinzu, dass mit Beginn der Jahres 2005 die CO₂-Kosten Bestandteil der variablen Kosten sind, die Einsatzplanung über die merit daher auch von den CO₂-Preisen abhängt. Eine Sonderzuteilung der 1,5 Mio. t an den oder die Betreiber der ausfallenden Kernkraftwerke wäre nur dann sinnvoll, wenn die fehlende Strommenge durch eine höhere Auslastung der betriebsbereiten Kraftwerke erfolgen würde. Dies ist in einem wettbewerblich organisierten Erzeugungsmarkt jedoch keineswegs gesichert.

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: ./.

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 ist offenkundig, dass derartige Wirkungen dem Prinzip des Emissionshandels grundlegend widersprechen; ihre Ursachen liegen nicht nur in der Übertragungsregelung, sondern vor allem in der außerordentlich engen Interpretation des Anlagenbegriffs der Handelsrichtlinie durch das NAPG, die keineswegs zwingend ist. Denn nach Artikel 28 der Richtlinie 2003/87/EG können Mitgliedstaaten Anlagenbetreibern erlauben, einen Fonds zu bilden. In diesem Fonds werden die Emissionsrechte von Anlagen zusammengefasst, die demselben Tätigkeitsbereich zugeordnet sind. Übertragungen innerhalb eines Fonds, die die Gesamtsumme der Berechtigungen nicht verändern, sind problemlos möglich. Damit ließen sich zumindest die dargestellten unerwünschten Wettbewerbseffekte vermeiden.

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:

Auch hier kann die Bildung eines Anlagenfonds sinnvoll sein.

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:

Die im NAPG vorgesehene Behandlung der in den letzten Jahren errichteten Neuanlagen als Bestandsanlagen widerspricht in der Tat der Logik des Emissionshandels. So müsste das im September 2002 in Betrieb genommene Braunkohlekraftwerke Niederaussem (BoA I) bereits in der ersten Handelsperiode 2,45 % der Emissionsrechte zukaufen. Um diese unerwünschten Wirkungen zu vermeiden, wäre allerdings ein grundlegender Wechsel in den Zuteilungsregeln notwendig, die sehr viel stärker auf das Alter der Produktionsanlagen abstellen müssten. Einzelheiten dazu wurden bereits unter Frage 37 erörtert. Der enge Zeitrahmen lässt derartige Korrekturen gegenwärtig kaum noch zu. Aber 2006 ist ja nicht mehr weit.

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:

Das Mengengerüst entspricht den Vorgaben der EU-Richtlinie; einzelne Zuteilungsregeln dürften jedoch nur schwer in Übereinstimmung mit den in Anhang III festgelegten Kriterien zu bringen sein. Insbesondere die Übertragungsregel kann gegen die in Anhang III Satz 5 festgelegte Anforderung des EG-Vertrags verstoßen. Denn die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen und die damit verbundene Überausstattung dieser Anlagen kann im Sinne der Artikel 87 und 88 eine unerlaubte Beihilfe darstellen, die diese Anlagenbetreiber etwa im Vergleich zu Neuemittenten erheblich behindert.

Kritisch zu beurteilen ist darüber hinaus die geringe Flexibilität des Zuteilungsmechanismus. Denn das Mengengerüst des NAPG basiert auf Prognosen der zukünftigen Entwicklung. Diese sind stets als bedingte Prognosen zu verstehen, die die zukünftige Entwicklung bei Vorgabe wichtiger exogener Faktoren beschreiben. Da eine Voraussage dieser exogenen Variablen selbst mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, unterliegen auch die im NAPG festgelegten Gesamtbudgets erheblichen Unsicherheiten. Diese Unsicherheiten bleiben bei der Festlegung des Mengengerüsts vollständig unberücksichtigt. Insbesondere fehlen Mechanismen, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn Zielunter- oder -überschreitungen erkennbar werden.

- (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:

Der Handel selbst gilt als effizientes Instrument, um im gesellschaftlichen Konsens festgelegte Klimaschutzziele kostenminimal zu erreichen. Denn auf dem Markt für Treibhausgasemissionen wird sich ein Preis bilden, der garantiert, dass jede über dieses Minderungsziel hinausgehende Emissionsreduktion höhere Kosten verursacht als vom Markt honoriert wird und andererseits die zur Zielerfüllung erforderlichen Reduktionsleistungen unter Berücksichtigung des Preises für Treibhausgasberechtigungen wirtschaftlich sind. Dieser Preis enthält demnach alle Informationen, die für die Investitions- und Verbrauchsentscheidungen der Marktteilnehmer von Bedeutung sind. Es ist offenkundig, dass in einem solchen Handelssystem der Einsatz anderer Instrumente, seien es Ge- oder Verbote, zusätzliche Steuern oder Abgaben auf Emissionen im Prinzip überflüssig ist.

Leider entspricht das in der EU ab 2005 geltende Handelssystem nicht diesen Idealvorstellungen. Der Handel ist auf Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrien begrenzt und umfasst außerdem nur Kohlendioxid. Folglich entsteht nur auf diesem partiellen Markt ein Preis für CO₂-Emissionen, der die für diesen Bereich festgelegten Minderungsziele und vorhandenen Minderungsoptionen widerspiegelt. Damit verbinden sich zwei grundsätzliche Probleme: zum einen die Abstimmung der Emissionsminderungen, die im nationalen Allokationsplan den am Emissionshandel beteiligten und den übrigen Sektoren auferlegt werden; zum anderen die Überschneidung des

bisherigen Instrumentenmixes mit dem Emissionshandel. Deshalb ist für die Zukunft eine grundlegende Bestandsaufnahme des gesamten Klimaschutzprogramms notwendig.

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

Antwort:

Die Impulse für Investitionen in moderne, klimafreundliche Technologien hängen nicht zuletzt von den Klimaschutzziele selbst ab. Im NAPG sind die Anreize allerdings weitgehend dem Marktmechanismus entzogen worden. So wird für Neuanlagen nicht mehr ein effizientes benchmark-System implementiert, sondern auf ordnungsrechtliche Normen zurückgegriffen. Die ursprüngliche Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen, wird durch den im NAPG festgeschriebenen, aus dem Ordnungsrecht abgeleiteten Stand der Technik ad absurdum geführt. Anreize, über diesen Stand der Technik hinauszugehen und die dabei frei werdenden Emissionsrechte zur Finanzierung der höheren Investitionsaufwendungen einzusetzen, entstehen dadurch nicht - im Gegenteil. Hinzu kommt, dass für Neuanlagen die sogenannte ex-post-Korrektur greift, produktionsbedingte Mehr- oder Minderemissionen daher stets durch die DEHSt ausgeglichen werden. Ökonomische Anreize zur Steigerung der Effizienz werden darüber nicht vermittelt. Deshalb wäre es ökonomisch wesentlich sinnvoller gewesen, für Neuanlagen einen tatsächlich am Brennstoff (Steinkohle, Braunkohle, Heizöl, Erdgas) ausgerichteten benchmark festzulegen und diesen zur Grundlage der Zuteilung zu machen. Effizientere Neuanlagen hätten dann zumindest einen Teil der zusätzlichen Investitionsaufwendungen durch den Verkauf von Emissionsrechten erwirtschaften können. Leider ist dieser Anreiz durch die Übernahme des ordnungsrechtlich definierten Stands der Technik vollständig verloren gegangen.

II. Mengenplanung:

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

Antwort:

Die Ziele der Klimavereinbarung werden bis zur Periode 2008/12 erreicht; die Minderungen umfassen allerdings nicht nur CO₂, sondern auch die übrigen Klimagase. Allein aus der Verringerung der N₂O-, und CH₄-Emissionen in der Chemie bzw. dem Steinkohlenbergbau ergeben sich Emissionsminderungen in Höhe von 8,7 Mio. t CO₂-Äquivalente. Die CO₂-Minderungen in Höhe von 13 Mio. t CO₂ sind das Ergebnis von Effizienzsteigerungen im gesamten Energieeinsatz (allein zwischen 1998 und 2002 konnten in den an der Klimavereinbarung beteiligten Branchen die CO₂-Emissionen um 10 Mio. t reduziert werden) und von Brennstoffsubstitutionen im Bereich der industriellen und öffentlichen Kraft-Wärme-Kopplung und der allgemeinen Stromerzeugung. Da diese Minderungserfolge an den Ersatz von veralteten Kraftwerken durch moderne, effiziente Neubauten gebunden sind, ist eine spürbare Reduktion erst in der zweiten Handelsperiode von 2008/12 zu erwarten (bei einem Ersatz der Kraftwerke nach 40 Jahren können in der Periode 2008/12 rund 23 Mio. t CO₂ eingespart werden).

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

Antwort:

Die Kyoto-Verpflichtungen und das EU-burden-sharing beziehen sich auf sechs Klimagase und bedeuten für Deutschland eine Emissionsreduktion der sechs Treibhausgase von 1990 bis 2008/12 um 21 %. Bezogen auf die Emissionen im Basisjahr in Höhe von 1 218,2 Mio. t ergibt sich daraus eine Minderungsverpflichtung von 255,8 Mio. t und eine in der Periode 2008/12 zulässige Gesamtemission in Höhe von 962,4 Mio. t. Ein Zwischenziel für die Jahre 2005/07 sieht das EU-burden-sharing nicht vor. Folglich sind die Mitgliedstaaten für diese erste Handelsperiode in der Festlegung der zulässigen Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen weitgehend frei. Auch die Aufteilung auf CO₂ und die übrigen Klimagase ist nicht vorgegeben, sondern kann im Rahmen des Allokationsplans gestaltet werden. Aktuelle Untersuchungen zu den Wirkungen der seit 1998 beschlossenen Maßnahmen im Bereich der übrigen Klimagase zeigen für Deutschland, dass vom Basisjahr bis zur Periode 2005/07 ein Rückgang der Emissionen um 86 Mio. t, bis 2008/12 sogar um 91 Mio. t zu erwarten ist. Für die erste Handelsperiode wäre daher ein Budget von 858 Mio. t Kohlendioxid, für 2008/12 von 850 Mio. t noch zielkonform. Die im Allokationsplan festgelegten Budgets von 851 Mio. t in 2005/07 und 846 Mio. t in 2008/12 bleiben deutlich unter dieser Grenze und sind deshalb enger gesetzt als nach dem Stand der gegenwärtigen Minderungserfolge notwendig.

- (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:

Für Deutschland sieht das Kyoto-Protokoll und das EU-burden-sharing eine Reduktion der sechs Treibhausgase von 1990 bis 2008/12 um 21 % vor; bezogen auf die Emissionen im Basisjahr in Höhe von 1 218,2 Mio. t CO_{2e} also eine Minderungsverpflichtung von 255,8 Mio. t CO_{2e} und eine in der Periode 2008/12 zulässige Gesamtemission in Höhe von 962,4 Mio. t CO_{2e}. Diese Verpflichtung wird im nationalen Allokationsplan eingehalten: Die Gesamtmenge der für die Periode 2008/12 zulässigen Gesamtemissionen beträgt 962 Mio. t.

Ein Zwischenziel für die Jahre 2005/07 sieht das EU-burden-sharing nicht vor. Folglich sind die Mitgliedstaaten für diese erste Handelsperiode in der Festlegung der zulässigen Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen weitgehend frei. Für Deutschland legt der nationale Allokationsplan 982 Mio. t als zulässige Gesamtmenge fest. Diese Zahl ergibt sich aus einer nahezu linearen Interpolation der Zielmarke von 962 Mio. t und dem durchschnittlichen Emissionsvolumen der Jahre 2000/02 in Höhe von 995 Mio. t und ist insofern konsistent mit dem Minderungsziel 2008/12.

- (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:

Bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2000/2002 wird den nicht am Emissionshandel beteiligten Sektoren – Haushalte, Handel, Gewerbe, Dienstleistungen und Verkehr eine vergleichbare Minderungsverpflichtung auferlegt wie den am Handel beteiligten Anlagen. Denn die Emissionen müssen bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 ebenfalls um rund 1,5 Mio. t verringert werden. Im Gegensatz zu den am Handel beteiligten Anlagen ist diese Minderung jedoch durch die beobachtete Entwicklung bereits realisiert. Denn im Zeitraum von 2000 bis 2002 sind die CO₂-Emissionen in diesen Sektoren von knapp 365 Mio. t auf rund 355 Mio. t, unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung für das Jahr 2003 sogar auf weniger als 350 Mio. t gesunken. Die Vorgabe für die erste Handelsperiode in Höhe von 356 Mio. t ist also gegenwärtig bereits unterschritten. Selbst das für die zweite Periode

formulierte Reduktionsziel von 351 Mill. t lässt sich für diese Sektoren erreichen, wenn die Emissionen auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden können.

- (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:

Bei den Prognosen des RWI zur Entwicklung der Klimagasemissionen in den Jahren 2005/07 und 2008/12 sind die einzelnen Makrosektoren getrennt voneinander und im Detail behandelt worden. Dies ist sinnvoll, da nur auf diese Weise die spezifischen Wirkungszusammenhänge und Einflussfaktoren in den einzelnen Sektoren angemessen erfasst werden können. So ist der Temperatureinfluss im Bereich der privaten Haushalte deutlich stärker ausgeprägt als im Personen- und Güterverkehr. Methodisch angemessen ist deshalb zweifellos eine getrennte Erfassung der Mengenziele. Gleichwohl ist die Zusammenführung der zunächst getrennt voneinander erstellten Prognosen dann sinnvoll, wenn damit eine gegenseitige Deckungsfähigkeit erreicht werden kann.

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

Antwort:

Deutschland hat sich im Rahmen des EU-burden-sharing verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 21 % zu reduzieren. Bezogen auf das Gesamtvolumen an Klimagasemissionen im Basisjahr in Höhe von 1 218,2 Mio. t CO_{2e} folgt daraus eine Minderungsverpflichtung von 255,8 Mio. t CO_{2e} und eine in der Periode 2008/12 zulässige Gesamtemission in Höhe von 962,4 Mio. t CO_{2e}. Gemessen am Durchschnitt der Jahre 2000/02 konnte das Emissionsvolumen seit 1990 um 18,3 % bzw. um 223,3 Mio. t CO_{2e} verringert werden, wobei die CO₂-Emissionen um 152,2 Mio. t, die übrigen Klimagase um 71,1 Mio. t CO_{2e} verringert werden konnten.

Bis zur Kyoto-Periode von 2008/12 ist noch eine Minderungsleistung von 32,5 Mio. t CO_{2e} zu erbringen, die nach dem Allokationsplan des BMU jeweils zur Hälfte auf CO₂ und die übrigen Klimagase entfallen. Der größte Teil der Minderungsleistungen (20 Mio. t) entfällt auf die zweite Budgetperiode und konzentriert sich dabei auf die CO₂-Emissionen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Emissionsminderungen in der Regel an den Ersatz von Alt- durch Neuanlagen gebunden sind, die entsprechend den Reinvestitionszyklen etwa im Kraftwerkspark überwiegend erst nach dem Jahr 2008 wirksam werden können. Negative Produktions- und Beschäftigungseffekte sind dabei nicht zu erwarten – im Gegenteil, die Menge der zulässigen Gesamtemissionen von 962,4 Mio. t CO_{2e} lässt bis 2012 ein wirtschaftliches Wachstum von durchschnittlich real 2 % zu.

Eine makroökonomisch vernünftige Aufteilung der Minderungsziele auf die einzelnen Makrosektoren sollte sich nach den Vermeidungskosten richten. Sofern entsprechende Informationen über die Zusatzkosten, die mit der weiteren Verringerung der Treibhausgasemissionen in den einzelnen Anlagen und Verbrauchsprozessen verbunden sind, im Detail bekannt wären und den beiden Handelsperioden zugeordnet werden könnten, wäre eine derart volkswirtschaftlich optimale Allokation möglich. Dann könnte man allerdings auf den Handel mit Treibhausgasemissionen verzichten. Tatsächlich sind diese Informationen nicht einmal näherungsweise verfügbar, so dass die Auswahl jene Sektoren, die zusätzliche Minderungsbeiträge erbringen können, nur mehr oder weniger plausibel begründet werden kann.

- (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 ist die fast logische Konsequenz aus dem gewählten Zuteilungsverfahren und der Definition der Anlagen nach dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme. Es hat beispielsweise zur Folge, dass bis zum 31. 12. 2002 errichtete Neuanlagen als Bestandsanlagen eingeordnet werden und ab der ersten Budgetperiode eine Abwertung der Emissionsrechte hinnehmen müssen. Diese Wirkung widerspricht in der Tat der Logik des Emissionshandels. So müsste das im September 2002 in Betrieb genommene Braunkohlekraftwerk Niederaussem (BoA I) bereits in der ersten Handelsperiode 2,45 % der Emissionsrechte zukaufen. Um diese unerwünschten Wirkungen zu vermeiden, wäre allerdings ein grundlegender Wechsel in den Zuteilungsregeln notwendig, die sehr viel stärker auf das Alter der Produktionsanlagen und deren Effizienz abstellen müssten. Würde man beispielsweise Altanlagen, die ein vorgegebenes Effizienzniveau nicht mehr erreichen, die Emissionsrechte auf der Basis der Technik von vergleichbaren Neuanlagen zuteilen, könnte zumindest in den ersten beiden Handelsperioden auf die Einführung eines Erfüllungsfaktors vollständig verzichtet werden. Moderne Anlagen könnten dann unabhängig von der Einteilung in die Anlagenkategorien des NAPG über einen Zeitraum von etwa 15 Jahren Emissionsrechte mit einem Erfüllungsfaktor von 1 erhalten.

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

Antwort:

Die Schaffung einer Reserve ist zumindest aus zwei Gründen unverzichtbar: zum einen soll dadurch ausreichend Spielraum für eine kostenlose Vergabe von Emissionsrechten an Neuemittenten geschaffen, zum anderen Vorsorge vor erhofften, aber nicht erwarteten Wachstums- und Produktionsentwicklungen getroffen werden. Das NAPG berücksichtigt nur den ersten Fall, da in § 6 Abs. 1 eine Gesamtmenge von 9 Mio. t CO₂ für den gesamten Zeitraum von 2005/07 als Neuemittentenreserve festgelegt ist. Diese Menge wird allein von einem modernen Steinkohlekraftwerk mit einer installierten Leistung von 600 Megawatt (MW) und einer Ausnutzungsdauer von mehr als 7 000 vollständig absorbiert. Für weitere Neuemittenten bleibt dann kein Raum. Insofern ist diese Reserve selbst für diesen Zweck kaum ausreichend. Dies wird auch nicht durch die in Abs. 2 vorgesehene Auffüllung durch Stilllegungen und unerwartete Produktionsrückgänge erreicht. Denn zum einen zeichnet sich die bislang gewählte Basisperiode 2000 bis 2002 nicht durch konjunkturelle Höhenflüge (BIP: 1,3 %, Privater Konsum: 0,8%, Bauinvestitionen: -4,4%) aus, zum anderen wird die durch Stilllegungen mögliche Auffüllung der Reserve durch die Übertragungsregelung weitgehend ausgehebelt.

Unabhängig von der Höhe der in den Allokationsplan eingestellten Reserve hat die im NAPG gewählte Konstruktion einen grundsätzlichen Fehler, da die Neuemittentenreserve Teil des Gesamtbudgets, eine Ausdehnung dieser Reserve daher automatisch zu einer Verschärfung der Minderungsverpflichtung bei bestehenden Anlagen führt. Die Möglichkeiten von externen Minderungsoptionen wie beispielsweise JI oder CDM bleiben völlig ungenutzt.

III. Zuteilungsregeln:

Allgemeines/Grundregeln:

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

Antwort:

Für den größten Teil der Anlagen dürfte der Basiszeitraum von 2000 bis 2002 eine ausreichende Basis für die Bemessung der Emissionen sein. Es gibt allerdings gravierende Ausnahmen, die mit der in diesem Zeitraum beobachteten außerordentlich schlechten Baukonjunktur (durchschnittliche Abnahme der jährlichen Bauinvestitionen um 4,4 %) und den daraus folgenden Unterauslastungen oder sogar vollständigen Stillstand von Anlagen zusammenhängen. Für diese Anlagen reicht die Härtefallregelung nicht aus. Stattdessen wäre eine Ausdehnung der Basisperiode etwa bis in das Jahr 1998 hinein sinnvoll, wobei nach dem britischen Vorbild von diesen fünf Jahren die mittleren drei Jahre für die Durchschnittsbildung verwendet werden könnten.

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

Antwort:

Das Mengengerüst entspricht den Vorgaben der EU-Richtlinie; einzelne Zuteilungsregeln dürften jedoch nur schwer in Übereinstimmung mit den in Anhang III festgelegten Kriterien zu bringen sein. Insbesondere die Übertragungsregel kann gegen die in Anhang III Satz 5 festgelegte Anforderung des EG-Vertrags verstoßen. Denn die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen und die damit verbundene Überausstattung dieser Anlagen kann im Sinne der Artikel 87 und 88 eine unerlaubte Beihilfe darstellen, die diese Anlagenbetreiber etwa im Vergleich zu Neuemittenten erheblich behindert.

- (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 von Emissionsrechten ist aus mehreren Gründen sinnvoll. Zum einen gilt das Vorhalten von Emissionsrechten für die Verbrennung kohlenstoffhaltiger Energieträger nur für die Energiewirtschaft und die energieintensiven Anlagen des produzierenden Gewerbes. Eine kostenpflichtige Zuteilung von Emissionsrechten würde diese Anlagen gegenüber dem Rest der Energieverbraucher diskriminieren und wäre kaum mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar. Er hätte zudem erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, nicht nur zwischen den handelspflichtigen und übrigen Sektoren, sondern vor allem zwischen den Anlagen innerhalb der EU und Anbietern aus Drittländern. Alternativmodelle, etwa die Versteigerung, können erst dann in Betracht gezogen werden, wenn der Emissionshandel zu einem globalen Instrument weiterentwickelt wird.

- (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:

Bezogen auf die gegenwärtigen spezifischen Brennstoffeinsätze (Steinkohle: 303 kg (SKE), Braunkohle 330 kg(SKE)) könnte bei unverändertem Brennstoffmix und konstanter Stromerzeugung der vollständige Ersatz von Altanlagen durch Neubauten bei Steinkohle mit zusätzlichen Emissionsminderungen von rund 18 Mill. t, bei Braunkohle mit etwa 28 Mill. t veranschlagt werden. In der Summe ergäben sich Minderungspotentiale in der Größenordnung von knapp 50 Mill. t, die ausreichen würden, um das im EU-burden-sharing definierte Minderungsziel allein durch die Modernisierung des Kraftwerksparks

auch zu erreichen. Durch den Malus auf Altanlagen in Höhe von 0,15 und dem Erfüllungsfaktor, der für die Periode 2008/12 noch nicht festgelegt ist, aber vermutlich niedriger als 0,9755 sein wird, erhalten alte Braunkohlekraftwerke mit einem Nettowirkungsgrad von 31 % eine um rund 20 % geringere Zuteilung. Bezogen auf die erzeugte Kilowattstunde hat dieser Abschlag zur Folge, dass anstelle der erforderlichen 1,300 kg nur noch 1,04 kg kostenlos zugeteilt werden. Dieser spezifische Emissionswert entspricht bei Braunkohle einem Nettowirkungsgrad von knapp 39 %. Altanlagen erhalten durch diese Malusregelung mithin Emissionsrechte einer vergleichbaren Neuanlage aus den neunziger Jahren. Bei älteren Steinkohlekraftwerken entspricht die Malusregelung sogar einer Verschärfung des Nettowirkungsgrades auf 45 % und damit einer Normierung auf den Status von heutigen Neuanlagen (Das für NRW geplante Referenzkraftwerk hat einen Nettowirkungsgrad von 45,9 %).

Die Wirksamkeit der Abschlagsregel wird jedoch erheblich eingeschränkt durch die Übertragungsregel, die dazu führt, dass die Emissionsrechte dieser Altanlagen über die zweite Handelsperiode in vollem Umfang erhalten bleiben. Die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen führt nicht nur zu einer Überausstattung von Ersatzanlagen, sondern zu erheblichen Kostenvorteilen gegenüber neu in den Markt eintretende Anlagenbetreiber. So liegen die finanzmathematischen Durchschnittskosten eines neuen Steinkohlekraftwerks bei 30 €/t CO₂ bereits um fast 10 % über den Kosten einer sonst identischen Anlage, die die Rechte aus einem stillgelegten Braunkohlekraftwerk über vier Jahre nutzen und weitere 14 Jahre eine Zuteilung nach den jahresdurchschnittlichen Emissionen der ersten Betriebsjahre erhält. Es ist offenkundig, dass diese Regelung erhebliche Wettbewerbsverzerrungen im Erzeugungsmarkt mit sich bringen kann und daher kaum die Zustimmung jener Institutionen findet, die ihre Hauptaufgabe in der weiteren Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte sehen.

- (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:

Wirtschaftliche Nachteile werden vor allem dann als unzumutbar eingestuft, wenn die Belastungen aus dem Zukauf von Emissionsrechten Produktionseinschränkungen und Standortverlagerungen nach sich ziehen. Diese Situation kann sich bei solchen Anlagen ergeben, die im Basiszeitraum um mehr als 30 % unter der als normal anzusehenden Produktion gelegen haben und bei entsprechender Normalisierung gezwungen wären, Emissionsrechte in nennenswertem Umfang zu erwerben. Für diese Situation können eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich sein, wie beispielsweise konjunkturelle Unterauslastungen oder Temperatureinflüsse. Stillstandszeiten infolge technischer Probleme – wie sie im Abs. 10 explizit genannt werden – dürften das Spektrum nur unzureichend abdecken. Insofern trägt der § 7 Abs. 10 den möglichen Härtefällen nur unzureichend Rechnung.

- (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:

Erhebliche Auswirkungen hat die Übertragungsregelung auf die Struktur des Kraftwerksparks. Denn die Übertragung von Berechtigungen auf eine Ersatzanlage ist selbstverständlich nicht nur bei unverändertem Brennstoffeinsatz, sondern auch bei einem Wechsel auf einen kohlenstoffärmeren Brennstoff möglich. Damit verbünden wäre eine erhebliche Ausweitung der frei verfügbaren Berechtigungen. So könnten etwa beim Ersatz einer Altanlage auf Basis Steinkohle durch ein Erdgas GuD-Kraftwerk je erzeugter Megawattstunde 520 kgCO₂ an Emissionsrechten übertragen und bei identischer Leistung und Ausnutzung von Alt- und Ersatzanlage am Handelsmarkt zum Verkauf angeboten werden. Dadurch

verschlechtern sich die langfristigen Erzeugungskosten auf Basis Steinkohle so gravierend, dass mit dem Ersatz der Altanlagen durch Neuanlagen allein die GuD-Technik auf Basis Erdgas zum Einsatz kommt.

Kritisch ist hingegen die Übertragbarkeit unter Wettbewerbsaspekten zu bewerten. Die Übertragung von Berechtigungen auf Ersatzanlagen und die damit verbundene Überausstattung dieser Anlagen steht im scharfen Gegensatz zu der restriktiven Regelung für Neuanlagen, die massive Marktzutrittsschranken für neu in den Markt eintretende Anlagenbetreiber darstellen. Es ist kaum zu erwarten, dass diese Regelungen die Zustimmung jener Institutionen findet, die ihre Hauptaufgabe in der weiteren Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte sehen.

Eine deutlich systemkonformere Ausgestaltung könnte über eine Zuteilungsregel erreicht werden, die im Allokationsplan als Malusregelung für Altanlagen in Ansätzen enthalten ist, allerdings noch strenger gefasst werden könnte etwa in der Form, dass Anlagen, die ein bestimmtes Alter überschritten haben und vergleichsweise ineffizient sind, nur noch Emissionsrechte für vergleichbare Neuanlagen zugeteilt werden. Ein Weiterbetrieb im bisherigen Umfang wäre zwar möglich, wäre allerdings an den Zukauf von Emissionsrechten gebunden oder hätte zur Voraussetzung, dass die Effizienz der Anlage während der Betriebsphase erhöht würde. Modernen und energieeffizienten Anlagen, die in den letzten Jahren in Betrieb genommen wurden, könnten dann Emissionsrechte in bedarfsgerechter Höhe zugeteilt werden können.

- (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:

Die Neuanlagen-Benchmarks in der im NAPG gewählten Festlegung sind außerordentlich kritisch zu bewerten. Dabei geht es nicht um die Festlegung von benchmarks im allgemeinen, sondern um die Ausführung dieser Idee im NAPG. Die ursprüngliche Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen, wird durch den im NAPG festgeschriebenen, aus dem Ordnungsrecht abgeleiteten Stand der Technik ad absurdum geführt. Anreize, über diesen Stand der Technik hinauszugehen und die dabei frei werdenden Emissionsrechte zur Finanzierung der höheren Investitionsaufwendungen einzusetzen, entstehen dadurch nicht - im Gegenteil. Lediglich beim Neubau eines Braunkohlekraftwerks wäre dieser Anreiz theoretisch gegeben; allerdings liegt der spezifische Emissionswert mit 750 Gramm je Kilowattstunde so niedrig, dass selbst bei optimierten Anlagentechnik dieses Ziel niemals erreicht werden kann. Deshalb wäre es ökonomisch wesentlich sinnvoller, für Neuanlagen einen tatsächlich am Brennstoff (Steinkohle, Braunkohle, Heizöl, Erdgas) ausgerichteten benchmark festzulegen und diesen zur Grundlage der Zuteilung zu machen. Effizientere Neuanlagen könnten dann zumindest einen Teil der zusätzlichen Investitionsaufwendungen durch den Verkauf von Emissionsrechten erwirtschaften. Leider ist dieser Anreiz durch die Übernahme des ordnungsrechtlich definierten Stands der Technik vollständig verloren gegangen.

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

Antwort:

Vgl. Antwort zur Frage 15.

- (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:

Über die Höhe vgl. Antwort zu Frage 11.

Die Zuteilung nach dem Eingang der Anträge entspricht einem ordnungsrechtlichen Ansatz und ist daher grundsätzlich abzulehnen. Außerdem wird für die verbleibenden Anlagen der Zukauf von Emissionsberechtigungen für Neuanlagen ein so gravierender Wettbewerbsnachteil sein, dass diese Regelung unter verfassungsrechtlichen Aspekten kaum Bestand haben wird.

Besondere Zuteilungsregeln:

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

Antwort:

Die Sonderzuteilung für frühzeitige Vermeidungsmaßnahmen trägt der Tatsache Rechnung, dass die bisherigen Erfolge der Klimaschutzpolitik wesentlich auf diese Tätigkeiten zurückzuführen sind. Zuteilungen, die sich ausschließlich an den aktuellen Emissionen orientieren, benachteiligen jene Unternehmen, die durch frühzeitige Investitionen in Energiespartechniken in der Vergangenheit bereits überdurchschnittliche Emissionsminderungen erzielt haben, und begünstigen jene Anlagen, die diese Effizienzverbesserungen nicht durchgeführt haben. Umgekehrt führt die Berücksichtigung von in der Vergangenheit bereits erbrachten Emissionsminderungen zu einer rechnerischen Erhöhung der tatsächlichen Emissionen, die ohne Veränderung des Gesamtziels nur durch eine Verschärfung der Minderungsverpflichtung aller Anlagenbetreiber kompensiert werden kann. Insoweit kann die Sonderzuteilung für Early Actions immer nur ein Kompromiss zwischen den bereits realisierten und den noch erforderlichen Minderungsverpflichtungen sein.

Unabhängig davon ist jedoch auch im Sinne der EU-Handelsrichtlinie darauf zu achten, dass die Zuteilungsregeln das Gebot der Wettbewerbsneutralität erfüllen. Eine Ausstattung auf Basis aktueller Emissionen bedeutet jedoch erhebliche Wettbewerbsvorteile für jene Anlagenbetreiber, die bislang keine oder nur geringe Vermeidungsmaßnahmen unternommen haben. Diese Wettbewerbsverzerrung ließe sich vermeiden, wenn entweder auch jene Anlagen, die seit 1990 optimiert in Betrieb genommen wurden und eine deutliche CO₂-Minderung nachweisen können, wie Ersatzanlagen behandelt würden (Erfüllungsfaktor von 1 über 18 Jahre) oder wenn die nicht optimierten Altanlagen eine Zuteilung nach dem benchmark für modernisierte Anlagen (anspruchsvolle Form der Malusregelung) erhielten. Die zuletzt genannte Variante hätte den Vorzug, dass eine Korrektur der übrigen Emissionsrechte über einen Erfüllungsfaktor entfallen könnte. Auch wäre damit die für Investitionsentscheidungen notwendige Planungssicherheit gegeben, da der Ausstattungszeitraum in der Regel in beiden Fällen weit über 2012 hinausreicht

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

Antwort:

Mit dem §12 sollen frühzeitige Emissionsminderungen anerkannt und durch Sonderzuteilungen ökonomisch wirksam gemacht werden. Für die Intention dieser Zuteilungsregel ist unerheblich, ob diese Minderungen vor 1994 oder später erzielt wurden. Der finanzielle Aufwand dürfte – abgesehen von dem allgemeinen Anstieg der Investitionsgüterpreise – unabhängig vom Jahr der Durchführung weitgehend identisch gewesen sein. Der Ausschluss der Jahre vor 1994 erscheint insofern willkürlich. Hinzu kommt, dass der Erfüllungsfaktor von 1 nur für zwölf Jahre nach dem Abschluss der Minderungsmaßnahmen gelten soll. Damit verlieren auch jene Sonderzuteilungen, die für Emissi-

onsminderungen gewährt werden, die vor 1996 durchgeführt wurden, für die zweite Handelsperiode vollständig ihren Wert. Mit Fortschreiten der Handelsperiode trifft diese Entwertung auch Anlagen, die nach 1996 modernisiert wurden. Einer Gleichbehandlung von frühzeitigen Emissionsminderungen entspricht dieser Ansatz nicht. Dazu wäre vielmehr eine Ausdehnung des Anerkennungszeitraums von 1990 bis 2004 und eine Gleichstellung mit der Zuteilungsregel für Ersatzanlagen (18 Jahre Erfüllungsfaktor 1) notwendig.

- (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:

Vgl. Antworten zu Fragen 18 und 19

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

Antwort:

Vgl. Antworten zu Fragen 18 und 19

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

Antwort:

- (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:

Die Sonderzuteilung für bestehende KWK-Anlagen soll verhindern, dass diese Anlagen allein durch den Emissionshandel Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu Kondensationsanlagen hinnehmen müssen. Ob die Höhe von 27 g/kWh angemessen ist, lässt sich schwer beurteilen. Immerhin erhalten diese Anlagen zumindest bis 2006 einen Zuschlag nach dem KWKG, bei Modernisierungen sogar noch deutlich darüber hinaus. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Belastung der in Kondensationskraftwerken eingesetzten Brennstoffe durch den Emissionshandel ansteigen wird, damit auch die variablen Kosten der Erzeugung und nach dem Grundsatz der Grenzkostenpreisbildung auch die Großhandelspreise. Erhöhte Strompreise bedeuten für KWK-Anlagen höhere Einspeisevergütungen und damit eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Ob dieser Mechanismus ausreicht, die auch für KWK-Anlagen geltende Belastung der eingesetzten Brennstoffe durch den Emissionshandel zu kompensieren, müsste etwas genauer analysiert werden.

Die Entscheidung für die Sonderzuteilungen nach § 14 oder für frühe Vermeidungsmaßnahmen lässt sich sachlich nicht begründen. Gerade in Ostdeutschland hat die Modernisierung der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in den neunziger Jahren erheblich zur Emissionsminderung beigetragen. Insofern wäre eine weitere Sonderzuteilung nach § 12 gerechtfertigt. Dass diese Sonderzuteilung nicht gewährt wird, ist vermutlich auf die Regelungen im KWKG zurückzuführen; denn der größte Teil dieser Anlagen erhält als neue Bestandsanlagen, teilweise auch als modernisierte Anlagen einen Zu-

schlag zum Strompreis. Inwieweit dieser Zuschlag allerdings den Nachteil aus der nicht gewährten Sonderzuteilung ausgleicht, hängt vom Preis der CO₂-Berechtigungen ab. So entspricht der Wert der Sonderzuteilung in Höhe von 27 kg/MWh dem Zuschlag zum Strompreis in Höhe von 12,80 €/MWh, wenn der CO₂-Preis die Schwelle von 474 €/t erreicht. Insoweit ist der Kostenvorteil aus dem KWKG-Gesetz erheblich höher zu bewerten.

- (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:

Die in § 15 insgesamt festgelegte Menge von 1,5 Mio. dürfte für den Ausgleich der durch den Abgang von Stade (672 MW) und Obrigheim (357 MW) wegfallenden Erzeugung in Höhe von 7 TWh kaum ausreichen. Selbst der Ersatz dieser Arbeit durch eine höhere Auslastung der bestehenden Gaskraftwerke, der bei den gegenwärtigen Gaspreisen nicht wirtschaftlich wäre, hätte Mehremissionen in Höhe von 3,5 Mio. t zur Folge. Der Ersatz durch bestehende Kohlekraftwerke ließe den Bedarf an zusätzlichen CO₂-Berechtigungen auf 4,6 Mio. t ansteigen.

Unabhängig von der deutlich zu geringen Gesamtmenge stellt sich bei der Zuteilung ein grundsätzliches Problem der Zuordnung der Ersatzmengen zu einzelnen Anlagen. Denn die CO₂-Berechtigungen lassen sich im Zeitraum 2005/07 nicht der Inbetriebnahme einer Ersatzanlage zuordnen, sondern werden durch die höhere Auslastung bestehender Anlagen in Anspruch genommen. Die Identifikation dieser Anlagen in einem Kraftwerkspark, der eine Vielzahl von Anlagen umfasst und nach den variablen Kosten gesteuert wird, ist nahezu unmöglich. Erschwerend kommt hinzu, dass mit Beginn der Jahres 2005 die CO₂-Kosten Bestandteil der variablen Kosten sind, die Einsatzplanung über die merit daher auch von den CO₂-Preisen abhängt. Eine Sonderzuteilung der 1,5 Mio. t an den oder die Betreiber der ausfallenden Kernkraftwerke wäre nur dann sinnvoll, wenn die fehlende Strommenge durch eine höhere Auslastung der betreibereigenen Kraftwerke erfolgen würde. Dies ist in einem wettbewerblich organisierten Erzeugungsmarkt jedoch keineswegs gesichert.

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:

Das Mengengerüst des NAPG basiert auf Prognosen der zukünftigen Entwicklung. Diese sind stets als bedingte Prognosen zu verstehen, die die zukünftige Entwicklung bei Vorgabe wichtiger exogener Faktoren beschreiben. Da eine Voraussage dieser exogenen Variablen selbst mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, unterliegen auch die im NAPG festgelegten Gesamtbudgets erheblichen Unsicherheiten. Diese Unsicherheiten bleiben bei der Festlegung des Mengengerüsts vollständig unberücksichtigt. Insbesondere fehlen Mechanismen, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn Zielunter- oder -überschreitungen erkennbar werden. Insofern wird das Ex-Ante Prinzip der EU-Richtlinie nicht berücksichtigt.

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:

Die Regelungen des NAPG weisen erhebliche Defizite auf, die einen Emissionshandel eher behindern als befördern. So sind Neuanlagen und Bestandsanlagen, die nach § 8 ihre Zuteilung auf Basis angemeldeter Emissionen erhalten, vom Handel ausgeschlossen. Denn Defizite oder Überschüsse an Emissionsrechten werden durch die sogenannte ex-post Korrektur stets ausgeglichen. Anreize zu CO₂-Minderung entstehen dadurch nicht.

Die ex-post Kontrolle ist in jährlichen Abständen vorgesehen und dadurch zu einem ernststen Handelshemmnis. So soll für KWK-Anlagen eine nachträgliche Korrektur der Zuteilungsentscheidung erfolgen, wenn die beobachtete KWK-Strommenge von der bei der Zuteilung zugrunde gelegten Menge abweicht. KWK-Anlagen weisen jedoch in Abhängigkeit der Witterungsbedingungen ausgeprägte zyklische Schwankungen auf. Folglich könnte die im NAPG vorgesehene Kürzung der Sonderzuteilungen zumindest abgemildert werden, wenn anstelle der jährlichen eine die gesamte Handelsperiode umfassende Prüfung durchgeführt würde.

Besonders gravierend wirken sich die ordnungsrechtlichen Standards bei der Festlegung für Neuanlagen aus. Die ursprüngliche Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen, wird durch den im NAPG festgeschriebenen, aus dem Ordnungsrecht abgeleiteten Stand der Technik ad absurdum geführt. Anreize, über diesen Stand der Technik hinauszugehen und die dabei frei werdenden Emissionsrechte zur Finanzierung der höheren Investitionsaufwendungen einzusetzen, entstehen dadurch nicht

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:

Das im NPAG anvisierte Berichts- und Überwachungswesen wird erheblich Bürokratiekosten nach sich ziehen. Diese ergeben sich nicht nur daraus, dass die Zuteilungsentscheidungen jährlich über-

prüft werden, sondern dass die Anlagenbetreiber dazu ihre entsprechenden Meldungen abgeben müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass Neuanlagen und Bestandsanlagen ,die auf Basis angemeldeter Emissionen ihre Zuteilung erhalten, der sogenannten ex-post-Korrektur unterliegen und deshalb produktionsbedingte Mehr- oder Minderemissionen nicht zum Handel freigegeben sind. Denn diese werden durch die ex-post Korrektur im nachhinein durch die DEHSt jährlich ausgeglichen. Eine einmalige Überprüfung zu Ende der jeweiligen Handelsperiode hätte jedoch völlig ausgereicht. Auch die im NAPG festgelegte Behandlung des Neuanlagen-Benchmarks wird erhebliche Überwachungs- und Kontrollkosten nach sich ziehen.

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:

Der Handel selbst gilt als effizientes Instrument, um im gesellschaftlichen Konsens festgelegte Klimaschutzziele kostenminimal zu erreichen. Denn auf dem Markt für Treibhausgasemissionen wird sich ein Preis bilden, der garantiert, dass jede über dieses Minderungsziel hinausgehende Emissionsreduktion höhere Kosten verursacht als vom Markt honoriert wird und andererseits die zur Zielerfüllung erforderlichen Reduktionsleistungen unter Berücksichtigung des Preises für Treibhausgasberechtigungen wirtschaftlich sind. Dieser Preis enthält demnach alle Informationen, die für die Investitions- und Verbrauchsentscheidungen der Marktteilnehmer von Bedeutung sind. Es ist offenkundig, dass in einem solchen Handelssystem der Einsatz anderer Instrumente, seien es Ge- oder Verbote, zusätzliche Steuern oder Abgaben auf Emissionen im Prinzip überflüssig ist. Das ab 2005 in der EU implementierte Handelsmodell entspricht wegen seiner Einschränkungen auf die Energiewirtschaft und die energieintensiven Sektoren nicht diesem Idealmodell. Deshalb sollten die Erfahrungen mit dem Handelsmodell eingehend ausgewertet werden. Sollte nach dieser Prüfung am Emissionshandel festgehalten werden, müssten sowohl das bestehende Genehmigungs- und Ordnungsrecht als auch das Instrumentarium der ökologischen Preissteuerung deutlich verschlankt und auf die nicht vom Handel betroffenen Sektoren zurückgenommen werden.

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

Antwort:

Ohne die Nutzung der flexiblen Instrumente werden die Minderungsziele der EU nicht erreicht werden können. Denn die Erfüllung der in den nächsten acht Jahren verbleibenden Minderungsverpflichtungen aus nationalen oder EU-weiten Maßnahmen dürfte erhebliche Zusatzkosten induzieren, die zum Teil gravierende Wettbewerbseffekte nicht ausschließen. Deshalb ist die Integration der flexiblen Instrumente unverzichtbar; sie haben darüber hinaus den Vorteil, dass zumindest ein Teil der Anlagentechnik aus Deutschland bzw. der EU stammt, Investitionen in den globalen Klimaschutz insoweit zugleich Beschäftigung im Europäischen Anlagenbau sichert.

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

Antwort:

Die Übertragbarkeit von Berechtigungen auf Ersatzanlagen kann Neuemittenten erheblich benachteiligen. Denn diese führt nicht nur zu einer Überausstattung von Ersatzanlagen, sondern zu

erheblichen Kostenvorteilen gegenüber neu in den Markt eintretende Anlagenbetreiber. So liegen die finanzmathematischen Durchschnittskosten eines neuen Steinkohlekraftwerks bei 30 €/t CO₂ bereits um fast 10 % über den Kosten einer sonst identischen Anlage, die die Rechte aus einem stillgelegten Braunkohlekraftwerk über vier Jahre nutzen und weitere 14 Jahre eine Zuteilung nach den jahresdurchschnittlichen Emissionen der ersten Betriebsjahre erhält. Es ist offenkundig, dass diese Regelung erhebliche Wettbewerbsverzerrungen im Erzeugungsmarkt mit sich bringen kann und daher kaum die Zustimmung jener Institutionen findet, die ihre Hauptaufgabe in der weiteren Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte sehen.

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

Antwort: ./.

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:

Bei den Prognosen des RWI zur Entwicklung der Klimagasemissionen in den Jahren 2005/07 und 2008/12 sind die einzelnen Sektoren detailliert auf ihre Emissionsminderungen und –kosten hin analysiert worden. Dabei hat sich gezeigt, dass sowohl im Verkehrsbereich als auch in den übrigen Bereichen Emissionsminderungen zu erwarten sind. Für diese Hypothese spricht nicht zuletzt die in den letzten Jahren beobachtete Entwicklung. Denn im Zeitraum von 2000 bis 2002 sind die CO₂-Emissionen in diesen Sektoren von knapp 365 Mio. t auf rund 355 Mio. t, unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung für das Jahr 2003 sogar auf weniger als 350 Mio. t gesunken. Die Vorgabe für die erste Handelsperiode in Höhe von 356 Mio. t ist also gegenwärtig bereits unterschritten. Selbst das für die zweite Periode formulierte Reduktionsziel von 351 Mill. t lässt sich für diese Sektoren erreichen, wenn die Emissionen auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden können. Eine Umverteilung der Minderungslasten in Richtung der Privaten Haushalte lässt sich daraus nicht ableiten.

Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass die Trennung der CO₂-Emittenten in solche, die dem Handelssystem unterworfen sind und den übrigen Sektoren zwei grundsätzliche Probleme schafft: zum einen die Abstimmung der Emissionsminderungen, die im nationalen Allokationsplan den am Emissionshandel beteiligten und den übrigen Sektoren auferlegt werden; und zum anderen die Überschneidung des bisherigen Instrumentenmixes mit dem Emissionshandel.

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:

Über die Antwort zu Frage 8 hinaus ist der Hinweis von Bedeutung, dass die Aufteilung der Minderungsverpflichtungen auf die am Emissionshandel beteiligten Anlagen und die übrigen Sektoren mehr oder weniger plausibel gesetzt wurde, keineswegs auf einer detaillierten Einzelkostenanalyse basiert. Insofern ist nicht auszuschließen, dass Emissionsminderungen in den nicht am Handel be-

teiligten Sektoren kostenträchtiger sind als durch den Preis am Handelsmarkt honoriert würden. Dieses Problem kann jedoch nicht durch den Allokationsplan, sondern nur durch eine Ausweitung des Handels auf die übrigen Sektoren gelöst werden.

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:

Eine Überausstattung der am Emissionshandel beteiligten Sektoren für die zweite Handelsperiode kann mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Allein der in Deutschland beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie wird den Ausstoß an CO₂-Emissionen deutlich ansteigen lassen. Die Kompensation dieser Mehremissionen wird nach dem Allokationsplan vor allem der Energiewirtschaft und der Industrie aufgegeben.

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 Zertifikatepreis von Null ergeben würde?

Antwort:

Diese Aussage verkennt, dass eine ausreichende Zuteilung auf der Makroebene nicht gleichzusetzen ist mit einer ausreichenden Zuteilung für jede Anlage. Die Zuteilungsregeln des NAPG garantieren für einzelne Anlagen einen zum Teil erheblichen Überschuss (Übertragungsregel) für andere Anlagen ein erkennbares Defizit. Hinzu kommt, dass der Handel nicht auf Deutschland beschränkt ist, sondern als EU-weites System angelegt ist. Eine restriktive Bemessung des CO₂-Budgets in Deutschland erweist sich unter diesem Aspekt als wenig sinnvoll. Denn damit wird zumindest ein Teil des in Deutschland möglichen Überschusses an CO₂-Emissionen dem Markt entzogen und steht insoweit den übrigen Mitgliedstaaten zum Ausgleich ihrer Emissionsbilanzen nicht mehr zur Verfügung. Gerade diese Möglichkeit müsste jedoch angesichts der bislang beobachteten Entwicklung in den übrigen Mitgliedstaaten unbedingt bestehen. Denn die bisher erreichten Gesamtminderungen in Höhe von 84 Mio.t sind das Ergebnis diametral entgegengesetzter Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten: Emissionsminderungen konnten bislang nur in Deutschland (- 218 Mio.t), Luxemburg (- 4,8 Mio.t), Schweden (-2,3 Mio.t) und dem Vereinigten Königreich (- 87 Mio.t) erzielt werden. In den übrigen EU-Mitgliedstaaten haben die Emissionen zum Teil drastisch zugenommen, besonders eklatant in Spanien (95,2 Mio.t) und Italien (36,7 Mio.t). Für die noch verbleibenden Jahre bis zur Erfüllung der im Kyoto-Protokoll eingegangenen Minderungsverpflichtung in Höhe von 335,3 Mio.t CO_{2e} sind daher mit Ausnahme von Luxemburg und Schweden, die ihr Minderungsziel bereits übererfüllt haben (Luxemburg: 1,8 Mio. t CO_{2e}, Schweden: 5,2 Mio. t CO_{2e}), in allen übrigen Mitgliedstaaten der EU zusätzliche Emissionsminderungen notwendig, die in einem Handelssystem selbstverständlich auch durch den Zukauf von Emissionsrechten aus den übrigen EU-Mitgliedstaaten erbracht werden können. Je restriktiver das CO₂-Budget allerdings in jenen Ländern ausgelegt wird, die aufgrund ihrer bisherigen Entwicklung und der noch vorhandenen Minderungspotentiale tendenziell als Verkäufer von Emissionsrechten anzusehen sind – und dazu ist auch Deutschland zu rechnen - umso geringer dürften die durch Zukauf von Rechten erzielbaren Emissionsminderungen und damit die Vorteile eines EU-weiten Emissionshandels sein.

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:

Vgl. Antwort zur Frage 3.

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:

Denn durch den Handel wird sich ein Preis für CO₂-Emissionen bilden, der die einzelnen Energieträger entsprechend ihrem Kohlenstoffgehalt unterschiedlich stark belastet. Überproportionale Zuschläge werden dabei Stein- und Braunkohle zu tragen haben, die nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten der EU einen erheblichen Teil des Brennstoffeinsatzes in der allgemeinen Strom- und Fernwärmeversorgung und in wichtigen Teilen der industriellen Grundstoffproduktion (Stahlerzeugung, Zementproduktion) abdecken. Für die konkreten Wirkungen ist zu berücksichtigen, dass Effizienzverbesserungen im Bereich der industriellen Grundstoffproduktion zunehmend kostenträchtiger werden, weitergehende Emissionsminderungen daher stets die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringen können. Auch die Substitution von Stein- und Braunkohle durch Erdgas etwa im Zuge von Ersatzinvestitionen kann erhebliche Zusatzkosten induzieren. So wird ein Ersatz von Stein- und Braunkohlenstaub durch Erdgas in der Zementindustrie die Herstellungskosten um fast 50 % erhöhen. Diese Zusatzkosten dürften angesichts des Wettbewerbs gegenüber Anbietern aus Drittländern kaum überwältigt werden können. Wäre die Zementindustrie demnach aufgrund der restriktiven Ausgestaltung des Handelsmodells gezwungen, mittel- und langfristig anstelle von Stein- und Braunkohle Erdgas als Brennstoff einzusetzen, wären Standortverlagerungen nahezu unausweichlich. Ähnliche Effekte könnten sich in der Stahlindustrie oder anderen energieintensiven Sektoren einstellen.

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

Antwort:

Diese Möglichkeit würde die Flexibilität der einzelnen Unternehmen erhöhen, müsste allerdings durch entsprechende Regeln begrenzt werden, um die Kyoto-Ziele nicht aufzuweichen.

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:

Der produktbezogene benchmark zielt darauf ab, Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen. Insofern entfaltet ein sinnvoll definierter benchmark ähnliche Wirkungen wie der Handel selbst und ist daher zumindest aus theoretischer Sicht anderen Zuteilungsverfahren überlegen.

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

Antwort:

Die Sonderzuteilung für frühzeitige Vermeidungsmaßnahmen trägt der Tatsache Rechnung, dass die bisherigen Erfolge der Klimaschutzpolitik wesentlich auf diese Tätigkeiten zurückzuführen sind. Zuteilungen, die sich ausschließlich an den aktuellen Emissionen orientieren, benachteiligen jene Unternehmen, die durch frühzeitige Investitionen in Energiespartechniken in der Vergangenheit bereits überdurchschnittliche Emissionsminderungen erzielt haben, und begünstigen jene Anlagen, die diese Effizienzverbesserungen nicht durchgeführt haben. Umgekehrt führt die Berücksichtigung von in der Vergangenheit bereits erbrachten Emissionsminderungen zu einer rechnerischen Erhöhung der tatsächlichen Emissionen, die ohne Veränderung des Gesamtziels nur durch eine Verschärfung der Minderungsverpflichtung aller Anlagenbetreiber kompensiert werden kann. Insoweit kann die Sonderzuteilung für Early Actions immer nur ein Kompromiss zwischen den bereits realisierten und den noch erforderlichen Minderungsverpflichtungen sein.

Die Sonderzuteilung für KWK ist dadurch motiviert, dass der Kraft-Wärme-Kopplung zugerechnete kostengünstige CO₂-Minderungspotentiale durch den Handel verhindert werden. A priori lässt sich diese Hypothese nicht verifizieren, da dazu der Preis für CO₂-Emissionen bekannt sein müsste. Der Emissionshandel wird jedoch zeigen, ob die im NAPG festgelegten Sonderzuteilungen in Höhe von 27 kg/MWh für bestehende Anlagen richtig dimensioniert sind. Der Wert dieser Sonderzuteilungen entspricht bei einem Preis von 10€/t CO₂ und einer KWK-Stromerzeugung von 35 TWh einem Kostenvorteil von 9,45 Mio. €. Bezogen auf die Kilowattstunde ist dies gleichbedeutend mit einer Kostenentlastung von 2,70 €/MWh; gemessen am gegenwärtigen Großhandelspreis sind dies 10 %. Sollte der Emissionshandel selbst die Strompreise ansteigen lassen, wird sich die Wettbewerbsposition der Kraft-Wärme-Kopplung noch verbessern. Dann könnte auf eine Sonderzuteilung weitgehend verzichtet werden.

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: ./.

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:

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: ./.

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 Rechtsbedarf 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:

Die Zuteilung nach dem Eingang der Anträge entspricht einem ordnungsrechtlichen Ansatz und ist daher grundsätzlich abzulehnen.

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:

Vgl. Antwort zu Frage 22.

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:

Die bislang vorliegenden Allokationspläne der anderen EU-Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass der überwiegende Teil der am Handel beteiligten Anlagen deutlich mehr Emissionsrechte erhält als nach dem burden-sharing zulässig wäre. Ob diese Überausstattung die Zustimmung der EU-Kommission findet, darf bezweifelt werden. Sollten keine grundlegenden Korrekturen erfolgen, wird Deutschland gezwungen sein, von dem im Allokationsplan formulierten Vorbehalt Gebrauch zu machen, den Zuteilungsplan zu korrigieren und an die Ausstattung der Anlagen in anderen Mitgliedstaaten anzupassen, um drohende Wettbewerbsnachteile der eigenen Unternehmen zu verhindern.

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: ./.

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:

Der Handel selbst gilt als effizientes Instrument, um im gesellschaftlichen Konsens festgelegte Klimaschutzziele kostenminimal zu erreichen. Denn auf dem Markt für Treibhausgasemissionen wird sich ein Preis bilden, der garantiert, dass jede über dieses Minderungsziel hinausgehende Emissionsreduktion höhere Kosten verursacht als vom Markt honoriert wird und andererseits die zur Zielerfüllung erforderlichen Reduktionsleistungen unter Berücksichtigung des Preises für Treibhausgasberechtigungen wirtschaftlich sind. Dieser Preis enthält demnach alle Informationen, die für die Investitions- und Verbrauchsentscheidungen der Marktteilnehmer von Bedeutung sind. Es ist offenkundig, dass in einem solchen Handelssystem der Einsatz anderer Instrumente, seien es Ge- oder Verbote, zusätzliche Steuern oder Abgaben auf Emissionen im Prinzip überflüssig ist.

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

Antwort: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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:

Die Verwendung des Zeitraums von 2000 bis 2002 wäre angemessen, wenn die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung in diesem Zeitraum repräsentativ für die späteren Handelsperioden wäre. Dies ist nur in Grenzen der Fall. Insbesondere die von den Bauinvestitionen abhängigen Sektoren dürften in diesem Zeitraum erhebliche, überdurchschnittliche Produktionsrückgänge erlitten haben. Denn die Bauinvestitionen sind im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 um 4,4% gesunken. Für diese Sektoren und Anlagen wäre die Rückkehr auf einen stabilen Wachstumspfad daher mit einem zum Teil erheblichen Zukauf von Emissionsrechten verbunden. Eine Abmilderung dieser Problematik könnte dadurch erreicht werden, dass der Basiszeitraum um einige Jahre etwa auf die Periode 1998 bis 2002 ausgeweitet würde, wobei nach dem britischen Vorbild von diesen fünf Jahren die mittleren drei Jahre für die Durchschnittsbildung verwendet werden könnten.

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

Antwort: ./.

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

Antwort:

Mit dem §12 sollen frühzeitige Emissionsminderungen anerkannt und durch Sonderzuteilungen ökonomisch wirksam gemacht werden. Für die Intention dieser Zuteilungsregel ist unerheblich, ob diese Minderungen vor 1994 oder später erzielt wurden. Der finanzielle Aufwand dürfte – abgesehen von dem allgemeinen Anstieg der Investitionsgüterpreise – unabhängig vom Jahr der Durchführung weitgehend identisch gewesen sein. Der Ausschluss der Jahre vor 1994 erscheint insofern willkürlich. Hinzu kommt, dass der Erfüllungsfaktor von 1 nur für zwölf Jahre nach dem Abschluss der

Minderungsmaßnahmen gelten soll. Damit verlieren auch jene Sonderzuteilungen, die für Emissionsminderungen gewährt werden, die vor 1996 durchgeführt wurden, für die zweite Handelsperiode vollständig ihren Wert. Mit Fortschreiten der Handelsperiode trifft diese Entwertung auch Anlagen, die nach 1996 modernisiert wurden. Einer Gleichbehandlung von frühzeitigen Emissionsminderungen entspricht dieser Ansatz nicht. Dazu wäre vielmehr eine Ausdehnung des Anerkennungszeitraums von 1990 bis 2004 und eine Gleichstellung mit der Zuteilungsregel für Ersatzanlagen (18 Jahre Erfüllungsfaktor 1) notwendig.

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:

Der Status einer „Early-Action-Anlage“ wird nur solchen Anlagen zuerkannt, die vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2002 erstmalig in Betrieb genommen wurden. Für diese Anlagen gilt der Erfüllungsfaktor von 1 über einen Zeitraum von 12 Jahren. Sonderzuteilungen sind damit nicht verbunden. Die Regelung trägt dazu bei, dass in den letzten Jahren errichtete Neuanlagen, deren Effizienz überdurchschnittlich hoch ist, mit Anlagen gleichgestellt werden, die nach dem 31.12.2004 neu in Betrieb genommen werden.

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: ./.

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

Antwort: ./.

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:

Vgl. Antwort zur Frage. 6

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:

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:

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:

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:

Vg. Antwort zu Frage 3

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:

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:

Wirtschaftliche Nachteile werden vor allem dann als unzumutbar eingestuft, wenn die Belastungen aus dem Zukauf von Emissionsrechten Produktionseinschränkungen und Standortverlagerungen nach sich ziehen. Diese Situation kann sich bei solchen Anlagen ergeben, die im Basiszeitraum um mehr als 30 % unter der als normal anzusehenden Produktion gelegen haben und bei entsprechender Normalisierung gezwungen wären, Emissionsrechte in nennenswertem Umfang zu erwerben. Für diese Situation können eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich sein, wie beispielsweise konjunkturelle Unterauslastungen oder Temperatureinflüsse. Stillstandszeiten infolge technischer Probleme – wie sie im Abs. 10 explizit genannt werden – dürften das Spektrum nur unzureichend abdecken. Insofern trägt der § 7 Abs. 10 den möglichen Härtefällen nur unzureichend Rechnung.

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:

Die Neuanlagen-Benchmarks in der im NAPG gewählten Festlegung sind außerordentlich kritisch zu bewerten. Dabei geht es nicht um die Festlegung von benchmarks im allgemeinen, sondern um die Ausführung dieser Idee im NAPG. Die ursprüngliche Idee, über den Benchmark Anlagen mit überdurchschnittlich hohen spezifischen CO₂-Emissionen durch den Zukauf von Emissionsrechten zusätzlich zu belasten und solche mit unterdurchschnittlichen spezifischen Emissionen durch den möglichen Verkauf zu belohnen, wird durch den im NAPG festgeschriebenen, aus dem Ordnungsrecht abgeleiteten Stand der Technik ad absurdum geführt. Anreize, über diesen Stand der Technik

hinausgehen und die dabei frei werdenden Emissionsrechte zur Finanzierung der höheren Investitionsaufwendungen einzusetzen, entstehen dadurch nicht - im Gegenteil. Lediglich beim Neubau eines Braunkohlekraftwerks wäre dieser Anreiz theoretisch gegeben; allerdings liegt der spezifische Emissionswert mit 750 Gramm je Kilowattstunde so niedrig, dass selbst bei optimierten Anlagentechnik dieses Ziel niemals erreicht werden kann. Deshalb wäre es ökonomisch wesentlich sinnvoller, für Neuanlagen einen tatsächlich am Brennstoff (Steinkohle, Braunkohle, Heizöl, Erdgas) ausgerichteten benchmark festzulegen und diesen zur Grundlage der Zuteilung zu machen. Effizientere Neuanlagen könnten dann zumindest einen Teil der zusätzlichen Investitionsaufwendungen durch den Verkauf von Emissionsrechten erwirtschaften. Leider ist dieser Anreiz durch die Übernahme des ordnungsrechtlich definierten Stands der Technik vollständig verloren gegangen.

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

Antwort: