

DEUTSCHER BUNDESTAG

**Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit**
15. WP

Ausschussdrucksache 15(15)284* Teil 1

Nicht angeforderte Stellungnahmen
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

Beiträge von

- Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz
- Saint-Gobain Isover G+H AG
- SWE Strom und Fernwärme GmbH

Stellungnahme zum Nationalen Allokationsplan für Deutschland (NAP-D) und zum Entwurf eines NAP-Gesetzes

Der Nationalen Allokationsplan für Deutschland (NAP-D) für die Jahre 2005 - 2007, den das Bundeskabinett am 31.3.2004 beschlossen hat, stellt gegenüber dem inoffiziell bekanntgewordenen Entwurf des BMU vom 29.1.2004 eine deutliche Verschlechterung dar. Er entspricht weder der Zielsetzung der EU-Richtlinie für ein Emissionsrechtehandelssystem noch ist er in weiten Teilen formalrechtlich mit den Vorgaben der EU-Richtlinie vereinbar. Auch die mehreren kleineren Änderungen des NAP-D durch den vom Bundeskabinett am 21.4.2004 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über den NAP (NAPG) ändern daran nichts Wesentliches. Der NAP-D kann daher nur mit einer Reihe von wesentlichen Änderungsaufgaben von der EU-Kommission genehmigt werden.

Der BVEK vertritt mit der vorliegenden Stellungnahme weder die Interessen von irgendeinem Unternehmen noch einer Industriebranche, die Anlagen betreiben, die vom Emissionsrechtehandelsbereich erfaßt sind. Der BVEK ist der Meinung, daß sich alle Unternehmen und Wirtschaftsverbände bei der Vertretung ihrer Einzelinteressen immer auch ihrer gesamtstaatlichen Mitverantwortung für eine möglichst optimale volkswirtschaftliche Gestaltung des Emissionsrechtehandels bewußt sein sollten.

Auch wenn die EU-Richtlinie die im Artikel 1 selbst gestellte Aufgabe, auf eine „kosteneffiziente und volkswirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen (THG) hinzuwirken“, selbst nur ungenügend gerecht wird, sollten die verbleibenden Möglichkeiten für volkswirtschaftlich möglichst optimale Lösungen genutzt werden. Dies läge auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der deutschen Wirtschaft insgesamt.

Mit diesem Grundverständnis nimmt der BVEK zu den einzelnen Regelungen des NAP-D und zum NAPG Stellung und schlägt dabei eine Reihe von wesentlichen und mit den Vorgaben der EU-Richtlinie zu vereinbarenden Verbesserungen des NAP-D und zum NAPG vor, die sich wie folgt gliedern:

- 1. Ermittlung der nationalen Emissionsbudgets und dessen Verteilung auf die verschiedenen volkswirtschaftlichen Sektoren**
- 2. Anfangsverteilungen der CO₂-Emissionsrechte auf Betreiber vorhandener Anlagen**
- 3. Sonderzuteilungen für „Early Action“, KWK-Strom, prozeßbedingte CO₂-Emissionen und Kernenergieausstieg**
- 4. Bildung eines Reservefonds an Emissionsrechten**
- 5. Behandlung von Neuanlagen und Anlagenstilllegungen**
- 6. Banking von 1. zur 2. Handelsperiode**
- 7. Festlegungen für die Zeit nach dem Jahr 2007**

Zur schnelleren Übersicht werden die Stellungnahmen und die Vorschläge zunächst vorangestellt und erst anschließend im einzelnen begründet.

Stellungnahmen und Vorschläge:

1. Ermittlung des nationalen Emissionsbudgets und dessen Verteilung auf die verschiedenen volkswirtschaftlichen Sektoren

Der BVEK hielt den Vorschlag des BMU-Entwurfs für einen NAP-D, sich bei der Berechnung der Gesamtmenge an Emissionsrechten für die Gesamtheit aller Anlagen, die unter das Emissionsrechtehandelsregime fallen, an der freiwilligen Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zu orientieren, als kurzfristige Notlösung für die 1. Handelsperiode für akzeptabel.

Die nun im NAP-D erfolgte Orientierung an einem um 15 Mio. t CO₂ pro Jahr erhöhten Emissionsbudgets für die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie ist sachlich nicht zu begründen, sondern eine abzulehnende politische Willkürentscheidung.

Die entsprechende Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets entspricht nicht der Zielsetzung der EU-Richtlinie, auf eine „volkswirtschaftlich effiziente Weise“ auf eine Verringerung der THG-Emissionen hinzuwirken. Volkswirtschaftlich kosteneffizient wäre eine Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets dann, wenn die resultierenden Grenzvermeidungskosten zur Emissionsreduktion im Emissionsrechtehandelsbereich gleich groß wären wie die Grenzvermeidungskosten der restlichen Volkswirtschaft.

Die jetzt festgelegte Gesamtmenge an Emissionsrechten von jeweils jährlich 499 Mio. t CO₂ dürfte aber nicht nur vom volkswirtschaftlichen Optimum deutlich abweichen, sondern sogar die Vorgabe der EU-Richtlinie verletzen, nach der diese Gesamtmenge „nicht höher sein darf als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien des Anhangs III“ der EU-Richtlinie.

Völlig inakzeptabel ist die Vorgehensweise der Bundesregierung zur Festlegung der Emissionsbudgets der volkswirtschaftlichen Sektoren für die 2. Handelsperiode von 2008 – 2012. Diese Aufteilung würde zweifelsfrei eine mit der EU-Richtlinie unvereinbare Überausstattung des Emissionsrechtehandelsbereiches darstellen und zu einer unnötigen gewichtigen Zusatzbelastung für die gesamte deutsche Volkswirtschaft führen.

Für die 2. Handelsperiode muß stattdessen die Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets entsprechend den Grenzvermeidungskosten zur Emissionsreduktion der verschiedenen Sektoren erfolgen. Die dafür erforderlichen Arbeiten zur Ermittlung der diesbezüglichen Grenzvermeidungskostenverläufe sind unverzüglich zu beginnen. Der BVEK ist bereit, hierbei konstruktiv mitzuarbeiten.

2. Anfangsverteilung der CO₂-Emissionsrechte auf Betreiber vorhandener Anlagen

Der BVEK lehnt die zwei im NAP-D vorgesehenen Verteilungsmethoden, einfaches Grandfathering und Zuteilung nach Bedarf ab, da beide Methoden mit den Vorgaben der EU-Richtlinie nicht vereinbar und zudem verteilungspolitisch „ungerecht“ und volkswirtschaftlich ineffizient sind. Auch die zwei angefügten Ausnahmeregelungen bei der Grandfathering-Methode, „Auslastungs-Korrekturregelung“ und „Härtefallregelung“, ändern an dieser negativen Bewertung nichts, sondern erhärten sie nur.

Der BVEK schlägt stattdessen vor, für die 1. Handelsperiode die Verteilung der Emissionsrechte anhand von produktbezogenen Benchmarks für alle Anlagen vorzunehmen, weil nur

dann die Zuteilung nach einem volkswirtschaftlich und verteilungspolitisch „gerechten“ Kriterium, der Güterproduktion, erfolgt.

Die produktbezogenen Benchmarks sollten sich aber nicht an BAT-Standards orientieren sondern entsprechend Satz 2 der Nr. 3 des Anhangs III der EU-Richtlinie aus den durchschnittlichen historischen Emissionen von Produktgruppen ermittelt und um einen Faktor zur Berücksichtigung von erreichbaren Fortschritten bei der Emissionsreduktion in diesen Tätigkeitsbereichen bzw. Produktgruppen verringert werden. Für die 1. Handelsperiode erscheint als kurzfristige Notlösung eine pauschale Reduzierung der produktspezifischen Durchschnittswerte um einen konstanten Faktor akzeptabel. In Betracht käme ein pauschaler Reduktionsfaktor von 8-10 %.

Für den BVEK ist nicht erkennbar, warum solche produktbezogenen Benchmarks nur für die im NAP-D für Neuanlagen aufgeführten Produktgruppen Strom, Warmwasser, Prozeßdampf, Zementklinker, Behälterglas, Flachglas, Mauerziegel und Dachziegel und nicht auch für weitere Produktgruppen so zu definieren sind, daß allen Anlagen, die unter das Emissionsrechtehandelssystem fallen, eine Benchmark zugeordnet werden kann.

Der BVEK schlägt ferner vor, als Bezugsproduktmengen für die Benchmarks die historischen Produktionszahlen des 3-Jahres-Zeitraums 2000 - 2002 zu verwenden. Für die relativ kleine Anzahl von Anlagen, die noch keine eigenen Produktionszahlen für den gesamten Bezugszeitraum besitzen, sollte das Jahr der Inbetriebnahme auf ein gesamtes Jahr hochgerechnet sowie erforderlichenfalls der Bezugszeitraum um das Jahr 2003 ergänzt sowie schließlich immer noch für einen 3-Jahres-Zeitraum fehlende Jahre durch fiktive Berechnungen anhand von anlagenspezifischen typischen jahresdurchschnittlichen Anlagenauslastungen ersetzt werden. Da dann die Rechtezuteilung nach objektiven und überprüfbaren Kriterien erfolgt, entfällt jede Notwendigkeit für eine *Ex post*-Modifizierung der Zuteilungen. Dadurch wird die Zuteilungsregelung mit der EU-Richtlinie zweifelsfrei vereinbar, es wird der Umsetzungsaufwand reduziert, alle Anlagen gleich behandelt und ein effizienter und verlässlicher Emissionsrechtehandelmarkt ermöglicht.

Der BVEK schlägt schließlich vor, daß für die 2. Handelsperiode möglichst entsprechende EU-einheitliche produktbezogene Benchmarks eingeführt werden.

3. Sonderzuteilungen für „Early Action“, KWK-Strom, prozeßbedingte CO₂-Emissionen und Kernenergieausstieg

Der BVEK lehnt alle im NAP-D vorgesehenen Sonderzuteilungen für „Early Action“, KWK-Strom, prozeßbedingte CO₂-Emissionen und Kernenergieausstieg entschieden ab. Mit diesen Sonderzuteilungsregelungen werden nur scheinbar vermeintliche Ungerechtigkeiten der beiden grundlegenden Zuteilungsmethoden (Grandfathering und Zuteilung nach Bedarf) im BMU-Entwurf ausgeglichen. Tatsächlich werden damit aber zugleich neue Ungerechtigkeiten und eine nicht unerhebliche Erhöhung des Umsetzungsaufwandes bewirkt, wobei letzteres seinerseits neue Ungerechtigkeiten schafft.

Der BVEK weist nachdrücklich darauf hin, daß die vermeintlichen Gerechtigkeitsprobleme hinsichtlich „Early Action“ und KWK-Strom mit dem BVEK-Vorschlag für eine Rechtezuteilung anhand von produktbezogenen Benchmarks wesentlich zielsicherer und mit wesentlich weniger Umsetzungsaufwand ausgeglichen werden können.

Dagegen sind die Sonderzuteilungen für prozeßbedingte CO₂-Emissionen und für die Stilllegung von Kernkraftwerken mit den Vorgaben der EU-Richtlinie nicht vereinbar. Sie müssen daher ersatzlos entfallen.

4. Bildung eines Reservefonds an Emissionsrechten

Der BVEK stimmt der im NAP-D enthaltenen Bildung eines Reservefonds an Emissionsrechten sowie der Verwendung des Fonds für kostenlose Rechtezuteilungen an Neuanlagen grundsätzlich zu.

Der BVEK lehnt aber die Begrenzung des Volumens des Reservefonds und die dadurch bedingte Einführung des Windhund-Verfahrens bei der Rechtezuteilung aus grundsätzlichen Wettbewerbsgesichtspunkten und insbesondere wegen der Benachteiligung von kleinen Anlagen eindeutig ab.

Der BVEK schlägt stattdessen vor, den Fonds bei Bedarf zu Lasten des Bundeshaushaltes aufzustocken und zur Reduzierung dieses Risikos nicht nur wie im NAP-D vorgesehen 0,6 % sondern ca. 5 % der Gesamtmenge an Emissionsrechten in die Rechtereserve zu nehmen. Evtl. letztlich nicht für Neuanlagen benötigte Emissionsrechte des Reservefonds sollten ferner keineswegs, wie im NAP-D vorgesehen, „ungültig“ gemacht sondern öffentlich versteigert werden.

Der BVEK schlägt schließlich vor, einen kleinen Teil (ca. 10 %) der Reserve bereits vor Beginn der Periode zu versteigern, damit bereits von Anfang an eine Preisorientierung für die Entwicklung des Emissionsrechtemarktes entsteht. Es wäre hinsichtlich der praktischen Durchführung und der Kosteneffizienz dieser Versteigerungen ratsam, diese mit anderen interessierten EU-Staaten gemeinsam durchzuführen.

5. Behandlung von Neuanlagen und Anlagenstilllegungen

Der BVEK lehnt das im NAP-D enthaltene Regelungssystem der Behandlung von Neuanlagen und Anlagenstilllegungen von Altanlagen als zu bürokratisch, ineffizient und insbesondere die Entwertung von im NAP-D ausgewiesenen Rechtezuteilungen wegen einer Anlagenstilllegung als mit der EU-Richtlinie nicht vereinbar ab.

Der BVEK stimmt aber grundsätzlich der angemessenen kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten an Neuanlagen zu. Die Zuteilung sollte aber nicht anhand von wie im NAP-D vorgesehen höchst problematischen BAT-bezogenen Benchmarks, sondern anhand derselben produktbezogenen Benchmarks auf Basis von historischen Durchschnittsemissionswerten erfolgen, wie sie der BVEK bereits für die Zuteilung von Emissionsrechten an vorhandene Anlagen vorgeschlagen hat. Damit würden Neuanlagen grundsätzlich mit Altanlagen gleich behandelt.

Durch die vom BVEK dabei vorgeschlagene und für die Neuanlagen in vollem Umfang zum Zuge kommende Berechnung der Produktionsbezugsbasis anhand von objektiven typischen jahresdurchschnittlichen Anlagenauslastungen kann auch hier auf die im NAP-D vorgesehene ständige *Ex post*-Korrektur und damit generell auf *Ex post*-Korrekturen von Zuteilungen verzichtet werden. Der bürokratische Verwaltungsaufwand würde wesentlich reduziert und die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit des Emissionsrechtshandelssystems gewährleistet.

Allerdings sollten Neuanlagen, denen im wesentlichen eine Ersatzfunktion für Altanlagen zukommt, keine Rechtezuteilungen erhalten. Andernfalls würde ungerechterweise dieselbe Produktionstätigkeit zum zweiten Mal mit kostenlosen Emissionsrechten ausgestattet.

6. Banking von 1. zur 2. Handelsperiode

Der BVEK akzeptiert, daß ein Umtausch von Emissionsrechten der 1. Handelsperiode in solche der 2. Handelsperiode nicht von einem EU-Staat alleine vorgenommen werden kann,

da sonst die Einhaltung der Kyoto-Verpflichtung dieses Staates wesentlich erschwert würde. Allerdings wäre ein solcher Umtausch durchaus zu verkraften, wenn er von allen EU-Staaten gleichermaßen vorgenommen würde.

Der BVEK fordert die Bundesregierung auf, sich zu bemühen, eine entsprechende Harmonisierung mit den anderen EU-Staaten herbeizuführen. Eine entsprechende Vereinbarung könnte sogar noch nach Inkrafttreten des NAPG und der anderen NAP ausgehandelt werden und auch dann noch voll wirksam umgesetzt werden. Der BVEK schlägt daher vor, daß im NAP-D bzw. im NAPG ein Banking der Emissionsrechte von 1. zur 2. Handelsperiode nicht einfach ausgeschlossen wird, sondern von einer entsprechenden EU-weiten Vereinbarung abhängig gemacht wird.

7. Festlegungen für die Zeit nach dem Jahr 2007

Die im vorliegenden NAP-D enthaltenen zahlreichen Festlegungen für eine Emissionsrechtezuteilung für die Zeit nach dem Jahr 2007 sind mit Artikel 30 der EU-Richtlinie unvereinbare Vorfestlegungen. Die Bundesregierung kann diese Vorfestlegungen, die zum Teil bis in das Jahr 2025 reichen, daher lediglich als letztlich unverbindliche Absichtserklärungen beschließen.

Der BVEK lehnt derartig lange Vorfestlegungen als völlig realitätsfern ab. Über ihre Sinnhaftigkeit wird erst bei zukünftigen NAPs zu entscheiden sein.

Begründungen:

1. Ermittlung des nationalen Emissionsbudgets und dessen Verteilung auf die verschiedenen volkswirtschaftlichen Sektoren

Der NAP-D leitet die Gesamtmenge an Emissionsrechten für die Anlagen, die unter den Emissionsrechtehandelsbereich fallen, anders als der BMU-Entwurf nicht mehr aus der Selbstverpflichtung der Deutschen Wirtschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen um 45 Mio. t jährlich bis 2010 gegenüber 1998 durch lineare Interpolation dieser Selbstverpflichtung auf das Jahr 2006 ab, sondern von einem für die volkswirtschaftlichen Sektoren Energiewirtschaft und Industrie politisch festgelegten Emissionsbudget von jährlich 503 Mio. t CO₂. Für die Erhöhung dieses Budgets gegenüber dem BMU-Entwurf um 15 Mio. t gibt es keine sachliche Begründung. Genauso wenig wird begründet, warum das nationale Gesamtbudget nicht folgerichtig ebenfalls um 15 Mio. t sondern nur um 8 Mio. t erhöht wird. Die dadurch bedingte Reduzierung des Budgets für die anderen volkswirtschaftlichen Sektoren Haushalte, Verkehr und GHO (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen) um 7 Mio. t bleibt somit ebenfalls unbegründet.

Diese Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets ist politisch willkürlich und entspricht nicht der Zielsetzung der EU-Richtlinie, auf eine „volkswirtschaftlich effiziente Weise“ auf eine Verringerung der THG-Emissionen hinzuwirken. Volkswirtschaftlich kosteneffizient wäre eine Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets dann, wenn die resultierenden Grenzvermeidungskosten zur Emissionsreduktion im Emissionsrechtehandelsbereich gleich groß wären wie die Grenzvermeidungskosten der restlichen Volkswirtschaft.

Bereits die im BMU-Entwurf vorgesehene Orientierung an der Verpflichtung der deutschen Wirtschaft bot aber hierfür nicht nur keinen Ansatzpunkt, sondern ließ sogar im Gegenteil erwarten, daß die Grenzvermeidungskosten der anderen volkswirtschaftlichen Sektoren zum Teil wesentlich höher sein dürften als die des Emissionsrechtehandelsbereiches. Dies gilt um so mehr für die jetzt erfolgte politische Aufteilung des nationalen Budgets. Das nationale Klimaschutzziel würde dadurch nur mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten als nötig erreicht werden und zu einer vermeidbaren Belastung der gesamten Volkswirtschaft führen, unter der alle zu leiden hätten. Angesichts der von der Bundesregierung beabsichtigten vollständigen kostenlosen Ausgabe der Emissionsrechte an die Teilnehmer am Emissionsrechtehandelsbereich wäre dies auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten nicht akzeptabel.

Allerdings liegen zur Zeit für die verschiedenen volkswirtschaftlichen Sektoren noch keine allgemein akzeptierten Schätzungen über deren Grenzkostenverläufe zur Reduktion von CO₂-Emissionen vor und dürften auch kurzfristig nicht zu ermitteln sein. Daher erschien die Vorgehensweise des BMU-Entwurfes hinsichtlich der Festlegung der Gesamtmenge an Emissionsrechten als kurzfristige Notlösung für die 1. Handelsperiode noch akzeptabel. Die jetzt politisch festgelegte Gesamtmenge an Emissionsrechten für den Handelsbereich von 499 Mio. t CO₂ dürfte aber nicht nur vom volkswirtschaftlichen Optimum deutlich abweichen, sondern sogar die Vorgabe der EU-Richtlinie verletzen, nach der diese Gesamtmenge „nicht höher sein darf als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien“ der EU-Richtlinie (Anhang III, Nr. 1 Satz 2).

Völlig inakzeptabel ist aber die Vorgehensweise der Bundesregierung zur Festlegung der Emissionsbudgets der Sektoren für die 2. Handelsperiode von 2008 – 2012.

Die Erhöhung des Budgets der Sektoren Energiewirtschaft und Industrie um erneut 15 Mio. t CO₂ gegenüber dem BMU-Entwurf, der sich hier direkt auf die Selbstverpflichtung der Deutschen Wirtschaft bezog, ist völlig unverständlich. Dieses offenbar Forderungen großer

deutscher Energiekonzerne nachgebende Vorgehen der Bundesregierung bedeutet praktisch eine Aufhebung der Selbstverpflichtung der Deutschen Wirtschaft, der ohnehin keine glaubhafte über den Business-as-usual-Fall hinausgehende Emissionsreduktion entsprach. Das um 15 Mio. t CO₂ erhöhte Budget für diese beiden Sektoren dürfte daher mit ziemlicher Sicherheit eine Ausstattung über den tatsächlichen Bedarf („Überausstattung“) darstellen. Die Überausstattung ist aber nicht nur mit der EU-Richtlinie unvereinbar, sondern bedeutet auch eine entsprechende Reduzierung des Emissionsbudgets für die restliche Volkswirtschaft, da das nationale Gesamtbudget für den Zeitraum 2008 – 21012 durch die EU-Burdensharing-Vereinbarung bereits verbindlich vorgegeben ist. Diese zweifelsfreie deutliche Abweichung vom volkswirtschaftlichem Optimum würde eine gewichtige Zusatzbelastung für die gesamte deutsche Volkswirtschaft bedeuten und kann auch nicht mehr als Notlösung gerechtfertigt werden.

Daran ändert auch nichts der im NAPG aufgenommene Hinweis, daß die (derzeitigen) Festlegungen für die 2. Handelsperiode beim Beschluß des NAP-D für diese Periode „im Jahr 2006 überprüft“ werden. Denn eine „Überprüfung“ bedeutet nur, daß lediglich eine Anpassung der derzeitigen Festlegungen an zwischenzeitliche Entwicklungen vorgenommen wird, aber die derzeitige „Überausstattung“ im Grundsatz beibehalten bleibt. Dies ist jedoch entschieden abzulehnen.

In der 2. Handelsperiode muß stattdessen die Aufteilung des nationalen Budgets streng nach den erwarteten Grenzvermeidungskosten zur Emissionsreduktion der einzelnen Sektoren erfolgen. Hierfür muß unverzüglich mit den entsprechenden wissenschaftlichen Arbeiten begonnen und die Zeit bis zur Aufstellung des 2. NAP-D im Jahr 2006 genutzt werden. Der BVEK ist bereit, bei diesen Arbeiten konstruktiv mitzuwirken und u.a. die im NAP-D hinsichtlich ihrer spezifischen Vermeidungskosten indifferent aufgeführten Maßnahmen zur Emissionsreduktion in den nicht dem Emissionsrechtehandel unterliegenden volkswirtschaftlichen Bereichen, aber auch andere Optionen, entsprechend sachgerecht zu bewerten.

2. Anfangsverteilung der CO₂-Emissionsrechte auf Betreiber vorhandener Anlagen

Der NAP-D verteilt die Emissionsrechte nach zwei verschiedenen Methoden (Grandfathering und Zuteilung nach Bedarf), die beide weder mit den Vorgaben der EU-Richtlinie vereinbar noch verteilungsgerecht sind.

Anlagen, die vor dem 1.1.2003 in Betrieb gegangen sind, erhalten ihre Emissionsrechte nach einer **einfachen Grandfathering-Methode** im Umfang ihrer jahresdurchschnittlichen CO₂-Emissionen in einer Basisperiode (2000 – 2002 bzw. 2001 – 2003), wobei die Zuteilungen an Anlagen, die bereits vor dem 1.1.1996 (NAPG: 1.1.1994) erstmalig in Betrieb gegangen sind, durch Multiplikation mit einem Erfüllungsfaktor noch geringfügig reduziert werden. Diese einfache Grandfathering-Methode berücksichtigt nicht das unterschiedliche „Vermeidungspotential der Tätigkeiten“, wie es von Nr. 3 des Anhangs III der EU-Richtlinie verbindlich vorgeschrieben wird. Dies kann auch durch die Option, eventuell zusätzliche Rechtezuteilungen für „Early Action“ beantragen zu können, nicht ausgeglichen werden, zumindest nicht in der Weise, wie diese Option im NAP-D ausgestaltet ist.

Anlagen, die 2003 oder 2004 in Betrieb gegangen sind bzw. gehen werden, erhalten dagegen ihre **Rechtezuteilung entsprechend ihrem tatsächlichen Bedarf**, d.h. zunächst nach „angemeldeten“ (geplanten) jahresdurchschnittlichen CO₂-Emissionen und einer nachträglichen *Ex post*-Korrektur entsprechend dem tatsächlichen Aktivitätsniveau. Die *Ex post*-Modifizierung der Zuteilung ist ebenfalls mit der EU-Richtlinie nicht vereinbar (so auch die EU-Kommission mit Hinweis auf Nr. 10 des Anhangs III der EU-Richtlinie). Sie widerspricht auch dem grundsätzlichen Ansatz eines Emissionsrechtehandelssystems („cap and trade“). Nach der Festlegung des „cap“ sollte nur noch gehandelt werden dürfen. Die EU-Richtlinie

sieht nur eine einzige Ausnahme vom „Veränderungsverbot“ beim nachweislichen Vorliegen von höherer Gewalt vor. Dieser Sonderfall ist hier aber mit Sicherheit nicht gegeben. Die Betreiber dieser Anlagen werden stattdessen faktisch vom Emissionsrechtehandelsregime ausgenommen. Bei ihnen kann weder ein Überschuß noch eine Unterdeckung an Emissionsrechten entstehen. Es kann bei ihnen somit auch keinerlei ökonomischer Anreiz zur Reduzierung von Emissionen auftreten. Dies ist aber das zentrale Anliegen des EU-Emissionsrechtehandelssystems.

Diese unzulässige Rechtezuteilung nach Bedarf wird durch die gegenüber dem BMU-Entwurf neu eingeführte sogenannte **Auslastungs-Korrekturregelung** sogar noch ausgeweitet. Nach dieser Regelung wird die Rechtezuteilung nach der Grandfathering-Methode korrigiert, wenn die tatsächlichen CO₂-Emissionen in den Jahren 2005, 2006 oder 2007 weniger als 60 % gegenüber den jahresdurchschnittlichen CO₂-Emissionen in der jeweiligen Basisperiode betragen sollten. Die Zuteilung an Emissionsrechten wird dann auf die Höhe der tatsächlichen Emissionen gekürzt. Dadurch werden auch Anlagen, die vor 2003 in Betrieb genommen wurden und deren tatsächliche Emissionen – aus welchen Gründen auch immer – unter 60 % der historischen Vergleichsbasis fallen, faktisch Emissionsrechte nach Bedarf zugeteilt. Auch diese Anlagen werden insoweit aus dem Emissionsrechtehandelsregime ausgenommen. Auch bei ihnen kann keinerlei ökonomischer Anreiz zur Emissionssenkung entstehen. Auch diese Regelung ist folglich mit der EU-Richtlinie unvereinbar.

Die in der Begründung zum NAPG angeführte Rechtfertigung der Auslastungs-Korrekturregelung, wonach damit der Anreiz vermindert werden soll, „Altanlagen allein deshalb weiter zu betreiben, um auf diesem Wege die für die Zuteilungsperiode zugeteilten Rechte einzubehalten“, ist erstens völlig realitätsfremd. Keine Anlage wird nur aus diesem Grund noch mit z.B. 59 % Auslastung weiterbetrieben werden. Und zweitens wird dieser (theoretische) Anreiz auch erst durch die im NAP-D vorgesehene Regelung bzgl. Anlagenstilllegungen selbst geschaffen, wobei diese Regelung aber ebenfalls mit der EU-Richtlinie nicht vereinbar ist (im Einzelnen siehe dazu Nr. 5).

Die Unvereinbarkeit der Auslastungs-Korrekturregelung mit der EU-Richtlinie wird auch durch die im NAPG gewählte rechtstechnische Ausformulierung deutlich. Der BMU-Entwurf des NAPG vom 2.4.2004 sah noch die Korrektur dergestalt vor, daß die Zuteilungsentscheidung „mit Wirkung für die Vergangenheit“ (!) widerrufen und „dabei“ die zugeteilte Menge entsprechend den tatsächlichen Emissionen „reduziert“ werden sollte. In der rechtstechnischen Ausformulierung des vom Bundeskabinett beschlossenen NAPG wird nun die Zuteilungsentscheidung zwar nicht mehr widerrufen, stattdessen wird aber eine neue Abgabepflicht von Emissionsrechten in Höhe der Differenz zu den tatsächlichen Emissionen eingeführt. Diese Ausformulierung zeigt, wie geradezu pervers die Auslastungs-Korrekturregelung ist. Verdeutlicht sie doch, daß Anlagenbetreiber nicht nur Emissionsrechte für getätigte Emissionen, sondern sogar auch für nicht getätigte Emissionen abgeben sollen. Zudem bleibt unergründlich, woher das Bundeskabinett die Kompetenz ableitet, im Rahmen des NAPG einen neuen Tatbestand für die Abgabepflicht von Emissionsrechten definieren zu dürfen.

Die Zuteilung nach der Grandfathering-Methode wird schließlich durch eine im NAPG neu eingefügte „**Härtefallregelung**“ weiter relativiert. Denn wenn die historischen Emissionen auf Grund besonderer technischer Umstände um mindestens 30 % niedriger ausgefallen sind, als sie ohne diese Umstände ausgefallen wären, sollen die historischen Emissionen ebenfalls nicht als Allokationsbasis herangezogen werden. Stattdessen soll die Rechtezuteilung auf fiktive Emissionen bezogen werden, die ohne die besonderen Umstände eingetreten wären. Die Härtefallregelung soll aber nur angewandt werden, wenn andernfalls „für das Unternehmen unzumutbare wirtschaftliche Nachteile entstehen“ würden. Diese Härtefallregelung ist ein Paradebeispiel dafür, wie mit Sonderregelungen für vermeintliche Ungerechtigkeiten sowohl erheblicher zusätzlicher bürokratischer Aufwand als auch neue Ungerechtigkeiten geschaffen werden.

Eigentlich sollten Verzerrungen der Bezugsgröße durch Auslastungsschwankungen in Einzeljahren bereits durch die Orientierung an einem jahresdurchschnittlichen Emissionsniveau eines 3-Jahreszeitraumes ausreichend berücksichtigt werden. Nach der Reklamierung vermeintlicher verbliebener Ungerechtigkeiten durch Lobbyisten wegen zufälliger technischer Probleme in dem 3-Jahreszeitraum wurde die Härtefall-Regelung in das NAPG zusätzlich eingefügt. Dadurch entsteht aber ein erheblicher zusätzlicher bürokratischer Regelungsbedarf. Denn die besonderen technischen Umstände sind nur beispielhaft im NAPG aufgeführt (insbesondere längere Stillstandszeiten durch Reparatur, Wartung oder Modernisierung oder Unterauslastung wegen stufenweisen Ausbaus). Und „ein unzumutbarer wirtschaftlicher Nachteil“ ist rechtlich genauso unbestimmt wie die erläuternde Formulierung „für das Unternehmen gravierende wirtschaftliche Auswirkung“ in der Begründung zum NAPG. Zum anderen ist die 30-%-Grenze natürlich willkürlich (warum nicht 25 % oder 35 %?). Kann eine nur um 25 % reduzierte Zuteilung im Einzelfall nicht für ein Unternehmen eine größere wirtschaftliche Belastung darstellen als 35 % für ein anderes Unternehmen? Und warum werden nur technische Umstände berücksichtigt und nicht auch Unterauslastungen auf Grund von konjunkturell bedingten Absatzeinbrüchen? Auch eine derartig bedingte verringerte Zuteilung von Emissionsrechten kann für einzelne Unternehmen eine ebenso „unzumutbare“ wirtschaftliche Belastung darstellen.

Durch die Härtefallregelung mögen somit zwar einige wenige vermeintliche Ungerechtigkeiten beseitigt werden, zugleich werden aber neue geschaffen. Welcher Effekt größer wäre, ist völlig unsicher. Sicher wäre nur der bürokratische Sonderaufwand.

Dadurch, daß die o.a. Verteilungsmethoden nur in vernachlässigbarer Weise auf die unterschiedlichen spezifischen Vermeidungskosten zur Emissionsreduktion abstellen, sind sie insgesamt verteilungspolitisch zutiefst „ungerecht“ sowie volkswirtschaftlich ineffizient und daher unabhängig von den formellen Vorgaben der EU-Richtlinie auch inhaltlich abzulehnen.

Es ist unverständlich, warum der NAP-D zwei schlechte und zudem unzulässige Verteilungsmethoden anwenden will, wo doch die EU-Richtlinie selbst eine durchaus realisierbare zulässige Vorgehensweise in Satz 2 der Nr. 3 des Anhangs III der Richtlinie ausweist. Danach können die Mitgliedstaaten bei ihrer Aufteilung von Emissionsrechten „die durchschnittlichen THG-Emissionen je Erzeugnis in den einzelnen Tätigkeitsbereichen und die in diesen Tätigkeitsbereichen erreichbaren Fortschritte zugrunde legen“.

Diese **Methode der produktbezogenen Benchmarks** wird im NAP-D auch aufgegriffen, allerdings nur für Neuanlagen, die ab 2005 in Betrieb gehen werden. Die Bundesregierung hält produktbezogene Benchmarks offensichtlich zumindest für die Produktgruppen Strom, Warmwasser, Prozeßdampf, Zementklinker, Behälterglas, Flachglas, Mauerziegel und Dachziegel für möglich. Allerdings sollen nach dem NAP-D die Benchmarks nicht, wie in der EU-Richtlinie vorgesehen, aus den durchschnittlichen historischen Emissionen sondern von technologischen Standards (BATs) abgeleitet werden, wobei der NAP-D aber nur zwei BAT-bezogene Benchmarks für Strom und Warmwasser definiert. Offensichtlich verursachte die Definition von BAT-bezogenen Benchmarks bei den anderen definierten Produktgruppen kurzfristig zu große Schwierigkeiten. Aber auch selbst diese 2 Benchmarks werden nur 4 Wochen später im NAPG schon wieder fallen gelassen (siehe hierzu Punkt 5 – Neuanlagen). Derartige Schwierigkeiten können aber bei einem Bezug von produktbezogenen Benchmarks auf durchschnittliche historische Emissionen nicht auftreten.

Es ist nicht erkennbar, warum solche produktbezogenen Benchmarks nur für die im NAP-D aufgeführten Produktgruppen und nicht auch für weitere Produktgruppen so zu definieren sind, daß allen Anlagen, die unter das Emissionsrechtssystem fallen, eine Benchmark zugeordnet werden kann. Gegebenenfalls sind eben auch Produktgruppen mit nur sehr wenigen Anlagen und im Extremfall nur mit einer einzigen Anlage zu bilden. Dies ist für die 1. Handelsperiode als Notlösung hinnehmbar.

Nicht trivial ist lediglich die Definition von „erreichbaren Fortschritten“ der Tätigkeitsbereiche bzw. Produktgruppen, deren Berücksichtigung die EU-Richtlinie bei produktbezogenen Benchmarks vorsieht. Diese lassen sich sicher nicht kurzfristig allgemein akzeptiert erarbeiten. Aber wie bei der Ermittlung der Gesamtmenge an Emissionsrechten erscheint auch hier für die 1. Handelsperiode eine Notlösung akzeptabel, indem man eine pauschale Reduzierung der historischen Durchschnittswerte um einen konstanten Faktor für alle Produktgruppen vornimmt.

Hierzu könnte der im BMU-Entwurf definierte Begriff der „autonomen Effizienzentwicklung“ mit einem Wert von 10 % aufgegriffen werden. Zweckmäßig erscheint auch ein pauschaler Faktor von ca. 8 %. Da die nach BVEK-Ansicht akzeptable Gesamtmenge an Emissionsrechten im BMU-Entwurf gegenüber den Emissionen der Sektoren Energie und Industrie in den Bezugsjahren 2000 – 2002 bereits um 3,4 % reduziert wäre, verbliebe bei einem pauschalen Reduktionsfaktor von ca. 8 % noch eine Rechtereserve von ca. 5 %, wie sie für Neuanlagen vom BVEK unter Nr. 4 vorgeschlagen und begründet wird.

Bei Verwendung von so ermittelten produktbezogenen Benchmarks blieben anlagenindividuell lediglich die Bezugsproduktmengen zu ermitteln. Für die 1. Handelsperiode erscheinen als Bezug die historischen Produktionszahlen in den auch im NAP-D als Bezugsbasis vorgesehenen 3-Jahre-Zeitraum 2000 – 2002 am zweckmäßigsten. Die Produktionszahlen dieser Jahre sind bei Antragstellung auf Zuteilung von Emissionsrechten von den Anlagenbetreibern rechtsverbindlich anzugeben und überprüfbar nachzuweisen. Sie dürften im wesentlichen mit den in der vom BMU mit Hilfe der Länderbehörden im Dezember 2003 durchgeführten Datenerhebung angegebenen Produktionszahlen übereinstimmen, so daß diese Angaben als vorläufige Zahlen mit ausreichender Genauigkeit für den Makroplan verwendet werden können.

Für die relativ kleine Anzahl von Anlagen, die erst in den Jahren 2000 – 2004 in Betrieb gegangen sind bzw. noch gehen werden und die daher keine Produktionszahlen für den gesamten Bezugszeitraum besitzen, können die fehlenden Bezugszeiten durch Hochrechnungen des Betriebes in den Inbetriebnahmejahren auf das ganze Jahr sowie erforderlichenfalls durch Hinzufügung des Jahres 2003 und schließlich auch dann noch für einen 3-Jahres-Zeitraum fehlende Jahre durch fiktive Berechnungen anhand von anlagenspezifischen typischen jahresdurchschnittlichen Anlagenauslastungen ersetzt werden. Die benötigten typischen Anlagenauslastungen lassen sich ebenfalls aus der Datenerhebung des BMU vom Dezember 2003 ermitteln.

Dieser Sonderaufwand ist durchaus vertretbar, da dadurch der Aufwand für die im NAP-D enthaltene *Ex post*-Anpassung der Rechtezuteilung an Anlagen, die in 2003 oder 2004 in Betrieb gehen, an deren tatsächlichen Produktionszahlen während der 1. Handelsperiode entfallen kann, da die Zuteilung nicht mehr nach zunächst nicht überprüfbaren Planzahlen der Anlagenbetreiber sondern nach objektiven und vor der Zuteilungsentscheidung überprüfbaren Kriterien erfolgt. Die Aussagekraft der so ermittelten teilfiktiven Produktionszahlen dieser Anlagen für die zukünftige Produktion in der 1. Handelsperiode ist zumindest nicht geringer als die der historischen Produktionszahlen der Anlagen, die vor 2000 bzw. vor 2003 in Betrieb gegangen sind.

Abgesehen von der damit verbundenen Reduzierung des Umsetzungsaufwandes ist das vorstehend vorgeschlagene Verfahren im Gegensatz zu der *Ex post*-Modifizierung im NAP-D auch mit den Vorgaben der EU-Richtlinie zweifelsfrei vereinbar. Neben diesen rechtlichen Aspekten sprechen vor allem auch inhaltliche Gründe für einen zwingenden Ausschluß von nachträglichen Änderungen der Emissionsrechtezuteilungen. Ein effizienter und verlässlicher Emissionsrechtehandelsmarkt wäre beim Risiko von nachträglichen staatlichen Eingriffen in die Rechtezuteilung nur noch eingeschränkt möglich.

Für die 2. Handelsperiode sollte aber unbedingt darauf gedrängt werden, daß die EU-Kommission im Rahmen ihres Erfahrungsberichtes gemäß Artikel 30 Abs. 2 der EU-Richtlinie EU-einheitliche produktbezogene Benchmarks entwickelt. Dies würde Wettbewerbseffekte von unterschiedlichen Allokationsregeln in den NAP reduzieren und den Verwaltungsaufwand in den Mitgliedsstaaten deutlich reduzieren. Schließlich würde damit auch das für die 1. Handelsperiode noch hinnehmbare Problem von einigen Produktgruppen mit nur wenigen Anlagen gelöst werden.

3. Sonderzuteilungen für „Early Action“, KWK-Strom, prozeßbedingte CO₂-Emissionen und Kernenergieausstieg

Der NAP-D sieht für die 1. Handelsperiode als Ergänzung seiner beiden grundlegenden Zuteilungsmethoden (Grandfathering und Zuteilung nach Bedarf) Sonderzuteilungen für frühzeitige Maßnahmen zur Emissionsreduktion (sog. „early action“), für in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Strom (KWK-Strom) und für prozeßbedingte CO₂-Emissionen sowie für die Stilllegung von zwei Kernkraftwerken vor. Mit diesen Sonderzuteilungen sollen vermeintliche Ungerechtigkeiten ausgeglichen werden, die mit den beiden grundlegenden Zuteilungsmethoden entstehen.

Zunächst ist hervorzuheben, daß Gerechtigkeitsprobleme bei der Anfangsallokation der Emissionsrechte grundsätzlich erst durch die Festlegung ihrer kostenlosen Verteilung entstehen. Würden die Emissionsrechte stattdessen, wie von der Umweltökonomie überwiegend empfohlen, versteigert werden, würde sich ein Versteigerungspreis ergeben, bei dem die Grenzvermeidungskosten aller Anlagenbetreiber gleich groß wären. Damit würde sowohl die volkswirtschaftlich „optimale“ als auch verteilungspolitisch einzig wirklich „gerechte“ Anfangsverteilung erreicht. Eine kostenlose Anfangsverteilung der Emissionsrechte auf Basis der individuellen Grenzvermeidungskostenverläufe ist aber praktisch nicht realisierbar. Die verbleibenden Möglichkeiten unterschiedlicher kostenloser Anfangsverteilungen müssen sich daher in der einen oder anderen Weise auf historische Emissions- oder Produktionszahlen der Anlagenbetreiber beziehen. Diese zufälligen Zahlenstrukturen stehen aber in keinem definierbaren direkten Verhältnis zu den Grenzvermeidungskostenverläufen der Anlagenbetreiber. Darauf aufbauende Verteilungsschlüssel müssen daher immer mehr oder weniger „ungerecht“ sein.

Auch mit noch so vielen Sonderzuteilungsregelungen kann keine „absolute“ Gerechtigkeit bei der Zuteilung erreicht werden. Mit jeder Sonderbehandlung einiger Anlagen entsteht aber das Risiko, ungerecht gegenüber anderen zu sein, die dann auch einen Anspruch auf Sonderbehandlung geltend machen könnten. Außerdem wird mit dem Anstieg der Zahl von Sonderregelungen überproportional zusätzlicher Aufwand zur Umsetzung der Anfangsallokation erzeugt, der wiederum seinerseits neue Ungerechtigkeiten schafft, da sich diesen Aufwand große Anlagen eher leisten können als kleine.

Auch die im NAP-D vorgesehenen Sonderzuteilungen führen nur zu einer scheinbaren Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit; tatsächlich verringern sie nur einige Ungerechtigkeiten, indem sie zugleich neue schaffen.

Die vorgesehenen **Sonderzuteilungen für frühzeitige Maßnahmen zur Emissionsverminderung (Early Action)** sollen die vermeintliche Ungerechtigkeit des einfachen Grandfathering, daß sog. „Klimaschutzvorreiter“ bei der kostenlosen Rechtezuteilung genauso behandelt werden wie sog. „Klimaschutzschmutzfinken“, ausgleichen. Das klingt zunächst gut, doch ist die Early-Action-Regelung im NAP-D gegenüber der im BMU-Entwurf weitgehend entwertet worden.

Erstens errechnet sich die Sonderzuteilung für Anlagen mit Early-Action-Status nicht mehr aus der Differenz zwischen den durchschnittlichen jährlichen produktspezifischen Emis

sionen der Basisperiode und einer dreijährigen früheren Referenzperiode, sondern nur noch in der Nichtanwendung des sogenannten Erfüllungsfaktors. Der Erfüllungsfaktor, der im BMU-Entwurf eines NAP-D noch mit 0,92-0,93 abgeschätzt wurde, also eine Kürzung der Zuteilungsmenge um 7-8 % bedeutete, wird nunmehr aufgrund des insgesamt um 15 Mio. t/a erhöhten Budgets sowie der Kürzungen bei den bisherigen Sonderzuteilungen nur noch auf 0,9755 (NAPG) geschätzt. Der Vorteil einer Anlage mit Early-Action-Status besteht also für den Anlagenbetreiber nur noch darin, daß seine auf Basis seiner historischen Emissionen berechnete Rechtezuteilung nicht um 2,45 % gekürzt, sondern ihm zu 100 % zugeteilt wird.

Zweitens wird allen Anlagen mit Erstinbetriebnahme ab 1.1.1994 (NAPG) pauschal ohne Nachweis der Status einer Early Action-Anlage zuerkannt. Dies unterstellt völlig realitätsfern, daß es Emissionsvermeidungspotenziale der Tätigkeiten dieser Anlagen gar nicht gäbe. Zumindest gab es bei den Investitionsentscheidungen für zwischen 1994 und 2002 erstmals in Betrieb genommene Anlagen durchaus Alternativen mit resultierenden unterschiedlich hohen spezifischen Emissionen, wobei in der Regel die mit den höheren spezifischen Emissionen niedrigere Kosten aufwiesen. Diejenigen Anlagenbetreiber, die sich für die Anlagenalternativen mit den niedrigeren spezifischen Emissionen aber höheren Kosten entschieden und damit tatsächlich frühzeitig eine Maßnahmen zur Emissionsminderung getroffen haben, also „Klimaschutzvorreiter“ waren, werden dessen ungeachtet genauso behandelt wie diejenigen, die sich für die billigeren Anlagen mit höheren spezifischen Emissionen entschieden haben. Die im NAP-D bzw. NAPG hier vorgesehene Regelung ist daher überhaupt keine „Early-Action“-Regelung. Es handelt sich vielmehr insoweit schlicht um einen Etikettenschwindel.

Tatsächlich besteht eine Early-Action-Regelung nur für Anlagen, die bereits vor dem 1.1.1994 (NAPG) erstmals in Betrieb gegangen sind. Denn nur ein Teil von ihnen, nämlich die, die nachweisen, daß sie auf Grund einer Modernisierungsmaßnahme nach 1994 ihre durchschnittlichen produktspezifischen Emissionen in dem (Basis-)Zeitraum 2000–2002 gegenüber denen in einem frei wählbaren 3-Jahres-Zeitraum innerhalb des Zeitraumes 1991–2001 um einen bestimmten Mindestprozentsatz verringert haben, erhalten den Status einer Early-Action-Anlage zuerkannt. Die Höhe des Mindestprozentsatzes hängt dabei vom Jahr der Beendigung der Modernisierungsmaßnahme ab (von 7 % in 1994 bis 15 % in 2002).

Die Regelung hat aber zwei prinzipielle Schwachstellen. Einmal ist die Art der Modernisierungsmaßnahme unzureichend definiert bzw. abgegrenzt (nur solche aufgrund gesetzlicher Vorgaben werden ausgeschlossen). Zum anderen ist der Vergleich der spezifischen Emissionen mit einer Referenzperiode in der Vergangenheit nur bedingt aussagekräftig. Zwar können klimaschutzrelevante Maßnahmen, wie z.B. Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz, sicherlich zu einer Senkung der spezifischen Emissionen gegenüber einer Referenzperiode führen, aber nicht nur diese und auch nicht unter allen Umständen.

So hat insbesondere das UK-interne Emissionsrechtssystem gezeigt, daß eine drastische Senkung der spezifischen Emissionen auch durch dem Klimaschutz entgegengesetzte Maßnahmen bewirkt werden können. So haben einige Anlagen im UK-System ihre spezifischen Emissionen dadurch um mehr als 15 % gesenkt, indem sie - verursacht durch einen besseren Produktabsatz als geplant - ihre Anlagenauslastung wesentlich erhöht haben, z.B. durch die Einführung einer weiteren Schicht. Dadurch konnten Wirkungsgradverluste durch die ansonsten zahlreichen An- und Abfahrvorgänge der Anlage vermieden werden. Die Reduzierung ihrer produktspezifischen Emissionen wurde also durch eine gewinnträchtige Erhöhung ihrer absoluten Emissionen und nicht durch Klimaschutzmaßnahmen erreicht. Von den wenigen Vorgaben des NAPG zur Eingrenzung von relevanten Modernisierungsmaßnahmen werden derartige Maßnahmen aber nicht ausgeschlossen. Es kann daher durchaus ebenfalls auftreten, daß eine Anlage nur wegen einer besseren Anlagenauslastung in den Jahren 2000–2002 gegenüber den drei schlechtesten Anlagenauslastungen in den 90er Jahren den Early-Action-Status erhält, denn eine Maßnahme zur Verringerung von Wirkungsgradverlusten kann auch als Modernisierungsmaßnahme deklariert werden.

Andererseits kann einer Anlage, an der tatsächlich kostenträchtige Maßnahmen zur Energieeffizienz durchgeführt worden sind, deren Auslastung in den Jahren 2000–2002 aber wegen Absatzproblemen sehr gering war, trotzdem der Early-Action-Status vorenthalten bleiben. Aussagekräftiger, aber komplizierter objektiv darstellbar wäre ein Vergleich der historischen Emissionen mit den fiktiven Emissionen der Anlage ohne die Modernisierungsmaßnahme in derselben Basisperiode.

Die Early-Action-Regelung des NAPG mag daher die eine oder andere „Ungerechtigkeit“ beseitigen, sie wird aber zugleich zahlreiche neue Ungerechtigkeiten schaffen.¹ Die Regelung ist daher insgesamt ineffizient und zum Teil ihren Namen nicht wert. Mit ihr kann jedenfalls in keinem Fall die Einhaltung der Vorgabe der Nr. 3 des Anhanges III der EU-Richtlinie (Berücksichtigung des Vermeidungspotenzials der Tätigkeiten) bei der Zuteilung nach der Grandfathering-Methode begründet werden.

Auch die pauschale **Sonderzuteilung für KWK-Strom** ist hinsichtlich ihrer Verteilungsgerechtigkeit grundsätzlich ebenfalls problematisch, unabhängig von der Höhe der Zuteilung, die offenbar ebenfalls aus politischer Willkür gegenüber dem BMU-Entwurf gekürzt worden ist. Denn auch KWK-Strom aus Braunkohle kann mit einer größeren Klimabelastung verbunden sein als die Herstellung derselben Menge Strom aus einem modernen reinen Gaskraftwerk. Außerdem ist KWK-Strom aus Erdgas bedeutend klimaschutz-freundlicher als KWK-Strom aus Kohle. Daher müßte KWK-Strom aus Klimaschutzsicht nach ihren spezifischen Emissionen unterschiedlich behandelt werden.

Und auch die **Sonderzuteilungen für sogenannte prozeßbedingte CO₂-Emissionen** (durch Verzicht auf die Anwendung des Erfüllungsfaktors) sind nicht gerechtfertigt. Die Behauptung, daß das bei verschiedenen Anlagen prozeßbedingt anfallende CO₂ unvermeidbare CO₂-Emissionen seien, ist nicht zutreffend. Unvermeidbar ist nur das Entstehen von CO₂, nicht aber dessen Emission. Die spezifischen Emissionsvermeidungskosten dieser Anlagen mögen zwar sehr hoch sein, doch sind diese ökonomisch irrelevant. Denn die Anlagenbetreiber können ja fehlende Emissionsrechte zum Marktpreis (und der ist wesentlich niedriger als ihre Vermeidungskosten) zukaufen. Insoweit stehen sie nicht schlechter als andere Anlagenbetreiber, deren spezifische Emissionsvermeidungskosten zwar nicht so hoch sein mögen, aber immerhin höher als der Marktpreis für Emissionsrechte. Wenn man den Betreibern von Anlagen mit prozeßbedingter CO₂-Entstehung Sonderzuteilungen zukommen läßt, müßte man diese gerechterweise auch den Anlagenbetreibern mit spezifischen Vermeidungskosten, die höher als der Marktpreis für Emissionsrechte sind, zukommen lassen. Damit würde aber das gesamte Emissionsrechtehandelssystem in sich zusammenbrechen, denn wer sollte dann noch Emissionsrechte kaufen wollen?

Schließlich sind auch **Sonderzuteilungen für die Stilllegung von zwei Kernkraftwerken** nicht gerechtfertigt, denn es ist nicht zu erkennen, warum dem dadurch eventuell entstehenden Bedarf an Ersatzanlagen nicht über die Regelung für Newcomer-Anlagen ausreichend Rechnung getragen werden kann, genauso wie es richtigerweise der NAP-D für evtl. Ersatzanlagen für nach 2007 stillgelegte Kernkraftwerke vorsieht. Diese Sonderzuteilung ist eine ungerechtfertigte Bevorzugung von neuen Anlagen der Unternehmen, die die beiden Kernkraftwerke stilllegen, gegenüber anderen Newcomer-Anlagen und daher mit der Vorgabe Nr. 5 des Anhanges III der EU-Richtlinie unvereinbar. Sie läßt sich auch nicht mit dem pauschalen Hinweis auf den in der Energiepolitik der Bundesregierung enthaltenen, geplanten Kernenergieausstieg begründen, denn die beiden Kernkraftwerke, die bis 2007 stillgelegt werden, wären ohnehin aus betriebswirtschaftlichen Gründen stillgelegt worden. Und selbst wenn dies nicht der Fall wäre, ist nicht zu erkennen, warum für diese beiden Kernkraftwerke nicht die gleiche Regelung Anwendung finden können soll, wie der NAP-D es für Kernkraftwerke, die erst nach 2007 planmäßig stillgelegt werden, vorsieht.

¹ Bezeichnender Weise enthält der Entwurf des NAP-UK keine Sonderzuteilungen für „early action“.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die zu vermeidenden Gerechtigkeitsprobleme für „Early Action“ und KWK-Strom mit dem BVEK-Vorschlag für eine Rechtezuteilung anhand von produktbezogenen Benchmarks wesentlich zielsicherer und mit wesentlich weniger Umsetzungsaufwand ausgeglichen werden als mit den im NAP-D vorgesehenen Sonderzuteilungen.

4. Bildung eines Reservefonds an Emissionsrechten

Die angemessene kostenlose Emissionsrechtezuteilung an Neuanlagen erscheint aus verteilungspolitischen Gründen gerechtfertigt und aus wettbewerbsrechtlichen Gründen geboten. Auf Einzelheiten der Definition von Neuanlagen und die Zuteilungsregeln wird im nächsten Kapitel eingegangen.

Da der benötigte Umfang an Emissionsrechten bei Aufstellung des NAP-D nicht bekannt ist (nicht bekannt sein kann), ist es zweckmäßig, hierfür einen Reservefonds zu bilden. Anders als der BMU-Entwurf sieht der NAP-D aber eine Begrenzung des Zuteilungsvolumens und bei Bedarf keine Aufstockung zu Lasten des Bundeshaushaltes mehr vor.

Stattdessen wird eine Zuteilung nach dem Windhund-Prinzip eingeführt, d.h. eine Zuteilung entsprechend der Reihenfolge der eingegangenen Zuteilungsanträge. Anlagenbetreiber, die ihre Anträge zu spät stellen, erhalten gar keine kostenlose Rechtezuteilung, sondern müssen sich ihre benötigten Rechte zu 100 % am Markt einkaufen.

Dieses Windhund-Prinzip bevorzugt eindeutig Großanlagen, da diese einen längeren Entscheidungsvorlauf besitzen als kleine Anlagen. So sind die geplanten Inbetriebnahmen von Kraftwerken der EVUs im Zeitraum 2005-07 bereits jetzt alle bekannt und dürften daher sofort mit Inkrafttreten des Gesetzes zum NAP-D ihre Anträge stellen und zu 100 % ihren Rechtebedarf kostenlos erhalten. Über die Errichtung einer kleinen Anlage, die z.B. erst 2007 in Betrieb gehen soll, muß dagegen womöglich erst 2006 entschieden werden. Es kann für diese kleine Anlage daher auch erst 2006 ein entsprechender Antrag gestellt werden. Es ist dabei durchaus wahrscheinlich, daß der Reservefonds für diese späten Newcomer nicht mehr ausreichen wird, da sein Volumen im NAP-D gegenüber dem BMU-Entwurf um 40 % von insgesamt 15 Mio. auf 9 Mio. t CO₂ verringert wurde. Die Verringerung erfolgte im wesentlichen zugunsten der KKW-Sonderzuteilung (4,5 Mio. t CO₂).

Das Windhund-Prinzip ist zwar mit der EU-Richtlinie vereinbar, da die Ausgestaltung der Rechtezuteilung an Newcomer-Anlagen in das freie Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist, aus grundsätzlichen Wettbewerbsgesichtspunkten und insbesondere wegen der Benachteiligung von kleinen Anlagen ist es aber dennoch eindeutig abzulehnen.

Stattdessen sollte die Aufstockung des Volumens bei Bedarf zu Lasten des Bundeshaushaltes erfolgen. Zur Vermeidung des Risikos von evtl. größeren Belastungen des Bundeshaushaltes sollte das Volumen des Reservefonds aber deutlich erhöht werden. Zumindest die, wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt, mit der EU-Richtlinie nicht zu vereinbarende KKW-Sonderzuteilung kann wieder zur Aufstockung des Reservefonds verwendet werden.

Damit das größere Volumen des Reservefonds aber die Verfügbarkeit von Emissionsrechten nicht unnötig einschränkt, sollten evtl. für Newcomer-Anlagen letztlich nicht benötigte Emissionsrechte des Reservefonds nicht – wie im NAP-D vorgesehen – „ungültig“ gemacht werden, sondern im Rahmen der Vorgaben der EU-Richtlinie versteigert werden. Die EU-Richtlinie schreibt für die 1. Handelsperiode vor, daß maximal 5 % der Emissionsrechte eines NAP versteigert werden dürfen. Da selbst bei schlechtester Konjunktorentwicklung von einer gewissen Inanspruchnahme des Reservefonds ausgegangen werden kann, wäre die

Vorgabe der EU-Richtlinie auch mit einem Fondsvolumen von etwas über 5 % eingehalten. Der NAP-UK sieht z.B. eine Rechtereserve für Neuanlagen von 5,7 % vor.

Da Preisorientierungen vor allem zu Beginn eines Marktes besonders wichtig sind, wäre es ferner äußerst hilfreich, wenn ein Teil der Rechte-Reserve bereits vor Beginn der 1. Handelsperiode versteigert würde. Wie die Erfahrungen im SO₂-Emissionsrechtehandelssystem der USA gezeigt haben, würde zur Erfüllung dieser Funktion ein kleiner Teil der Rechte-Reserve, etwa 1 % der Gesamtmenge an Emissionsrechten (ca. 10 % der Reserve) durchaus ausreichen. Hinsichtlich der praktischen Durchführung und der Kosteneffizienz dieser Versteigerungen wäre es ratsam, diese gemeinsam mit anderen EU-Staaten durchzuführen, die ebenfalls Versteigerungen vorsehen, wie z.B. das Vereinigte Königreich und Dänemark. Schließlich würde dies auch den EU-weiten Charakter des Handelssystems deutlich machen.

5. Behandlung von Neuanlagen und Anlagenstilllegungen

Der NAP-D sieht vor, daß einerseits Anlagen, die während der 1. Handelsperiode in Betrieb genommen werden (Neuanlagen oder „Newcomer“-Anlagen), eine kostenlose Anfangsausstattung mit Emissionsrechten erhalten können und andererseits im NAP-D ausgewiesene Rechtezuteilungen an Anlagen gekürzt werden können, die während der 1. Handelsperiode den Betrieb einstellen (Anlagenstilllegungen von Altanlagen). Die Kürzung der Rechtezuteilung erfolgt nicht, wenn diese Rechte an eine eigene oder fremde Neuanlage übertragen werden, in der vergleichbare Produkte wie in der Altanlage produziert werden. Neuanlagen, auf die Rechte von stillgelegten Altanlagen übertragen werden, verlieren dafür aber ihren Anspruch auf kostenlose Anfangsausstattung mit Emissionsrechten.

Dieses grundsätzliche Regelungssystem ist unterlegt mit Begriffsdefinitionen und Durchführungsregelungen, die zum Teil widersprüchlich, unnötig bürokratisch und zum Teil auch rechtlich unzulässig oder mit den Vorgaben der EU-Richtlinie nicht vereinbar sind.

Als **Zuteilungsmethode für Newcomer-Anlagen** sieht der NAP-D produktbezogene Benchmarks vor, die sich an der „besten verfügbaren Technologie (BAT) orientieren“. Die im BMU-Entwurf noch enthaltene Vorgabe einer zusätzlichen Orientierung an dem „emissionsärmsten Brennstoff“ ist im NAP-D entfallen.

Allerdings wird im NAP-D nur für die Produktgruppe Strom eine Benchmark definiert, nämlich 750 g CO₂/kWh. Dieser Wert ist angeblich „als gewichteter Durchschnitt der Emissionswerte für die Stromerzeugung in modernen Braunkohle-, Steinkohle- und Erdgaskraftwerken“ errechnet worden. Der NAP-D legt aber weder die Gewichtungen noch die Emissionswerte der Rechnung offen. Offenbar befürchtet die Bundesregierung, daß eine Offenlegung der Rechnung den Benchmark-Wert sofort bestreitbar macht, denn es kann bezweifelt werden, ob es sehr viele neue Kraftwerke in Deutschland geben wird, die diesen Wert überschreiten.

Hinzu kommt, daß dieser Wert gar nicht generell für die Stromproduktion angewendet werden soll. Denn für Kraftwerke, die brennstoffbedingt einen geringeren spezifischen Emissionswert aufweisen, wird die Zuteilung an Emissionsrechten auf ihren tatsächlichen Bedarf reduziert, wobei aber eine Mindestzuteilung von 365 g CO₂/kWh vorgesehen wird. Diese Mindestzuteilung orientiert sich am Emissionswert des „emissionsärmsten Brennstoffes“ für Kraftwerke, dem Erdgas.

Da die Rechtezuteilungen ebenfalls *ex post* gemäß der tatsächlichen Stromproduktion korrigiert werden soll, heißt das, daß die Rechtezuteilungen für neue Kraftwerke praktisch insgesamt „nach Bedarf“ erfolgen. Diese Bedarfsorientierung ist hier zwar ausnahmsweise mit der EU-Richtlinie vereinbar, da die Ausgestaltung der Rechteverteilung von Newcomer-Anlagen in das freie Ermessen der Mitgliedsstaaten gestellt ist, inhaltlich zweckmäßig ist sie

deshalb aber noch lange nicht. Die Zuteilung nach Bedarf macht aber deutlich, daß für die Stromproduktion praktisch gar keine wirkliche Benchmark eingeführt wird.

Diese Regelung für die Stromproduktion im NAP-D unterstreicht die großen Schwierigkeiten bei der Definition von allgemein akzeptierten BAT-bezogenen Benchmarks, worauf bereits unter Punkt 2 der BVEK-Stellungnahme hingewiesen wurde. Nicht von ungefähr wird schließlich für die anderen Produktgruppen auf spätere Festlegungen verwiesen. Diese Vertröstung macht aber nur überdeutlich, daß der Ansatz von BAT-bezogenen Benchmarks generell ungeeignet ist.

Eindeutig zu bevorzugen ist stattdessen auch für die Zuteilung von kostenlosen Emissionsrechten an Neuanlagen die vom BVEK für Altanlagen vorgeschlagene Zuteilung anhand von produktbezogenen Benchmarks auf Basis durchschnittlicher historischer Emissionen einer Produktgruppe in der Bezugsperiode 2000 – 2002. Damit würden nicht nur Neuanlagen mit Altanlagen gleich behandelt, sondern durch die fiktive Berechnung der Bezugsproduktionsmengen anhand von objektiven typischen jahresdurchschnittlichen Anlagenauslastungen kann auch hier auf die im NAP-D vorgesehene ständige *Ex post*-Korrektur und damit generell auf *Ex post*-Korrekturen der Zuteilungen verzichtet werden. Der bürokratische Verwaltungsaufwand würde wesentlich reduziert und die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit des Emissionsrechtehandelssystems gewährleistet.

Auf die besonderen Probleme mit dem im NAP-D vorgesehenen Windhund-Verfahren bei der Rechtezuteilung an Newcomer-Anlagen wurde bereits im vorherigen Kapitel eingegangen.

Hinsichtlich der im NAP-D vorgesehenen **Behandlung von Stilllegungen von Altanlagen** ist zunächst hervorzuheben, daß es für die vorgesehene Nichtzuteilung der im NAP-D für die auf das Jahr der Stilllegung folgenden Jahre vorgesehenen Emissionsrechte überhaupt keine sachliche oder rechtliche Notwendigkeit gibt. Im NAP-D wird in einer Fußnote angegeben, daß eine unveränderte Ausgabe der Emissionsrechte an die Betreiber von stillgelegten Altanlagen „als ‚Stilllegungsprämie‘ angesehen werden könnte und darüber hinaus das für andere Anlagen verfügbare Volumen an Emissionsberechtigungen unnötig reduzieren würde“. Abgesehen davon, daß diese Thesen schlicht falsch sind, da sie ökonomische Grundtatbestände ignorieren, ist diese Vorgehensweise auch mit der EU-Richtlinie überhaupt nicht vereinbar.

Die EU-Richtlinie bietet für eine derartige Entwertung von in einem NAP konkreten Anlagen zugewiesenen Emissionsrechten keinerlei Ermessensspielraum, da deren Artikel 12 und 13 die Gültigkeit und Entwertung von Emissionsrechten abschließend regeln. Danach können zugeteilte Emissionsrechte nur aus drei Gründen entwertet bzw. „von der zuständigen Behörde gelöscht“ werden:

- durch „Verbrauch“ für Emissionen einer unter die EU-RL fallenden Anlage,
- auf ausdrücklichem Antrag ihres Inhabers sowie
- 4 Monate nach Ablauf der Handelsperiode, für die sie ausgegeben wurden.

Die Forderung des Europäischen Parlamentes(EP) aus 1. Lesung, zusätzlich die Löschung von Emissionsrechten vorzuschreiben, die Anlagen zugeteilt wurden, die stillgelegt oder deren Kapazität (oder Produktion) abgebaut werden², ist von der Kommission ausdrücklich mit der Begründung, daß dies nur „bürokratisch umzusetzen sei“ und „dem Ziel der Emissionsreduktion schaden könnte“, abgelehnt worden.³ Die Forderung ist weder in den Gemeinsamen Standpunkt noch in den Gesamtkompromiß über die EU-Richtlinie zwischen

² Standpunkt des EP zur EU-RL in 1. Lesung, Artikel 13 Abs. 5, 10.10.2002

³ COM (2002) 680 final, 21.11.2002

EP und Ministerrat aufgenommen worden. Die Formulierungen der Artikel 12 und 13 geben auch keinen rechtlichen Ansatz für die Einführung von zusätzlichen Lösungs- oder Entwertungsmöglichkeiten durch entsprechende Regelungen im Rahmen eines NAP.

Selbst die Forderung des EP, den zuständigen Behörden zumindest die Option einzuräumen, Emissionsrechte, die im NAP zwar für eine Anlage vorgesehen, aber noch nicht an den Anlagenbetreiber transferiert worden sind, nach einer Anlagen-Stilllegung unter bestimmten Umständen nicht mehr transferieren zu müssen⁴, - also genau das, was der NAP-D jetzt vorsieht - wurde weder in den Gemeinsamen Standpunkt des EU-Ministerrates noch in dem Kompromiß zur EU-Richtlinie zwischen EP und Ministerrat aufgenommen. Auch Anhang III der EU-Richtlinie bietet keinen Ansatz für ein entsprechendes Ermessen der Mitgliedsstaaten. Durch entsprechende Regelungen im Rahmen eines NAP die Ablehnung dieser Forderung des EP zu unterlaufen, ist aber rechtlich unzulässig.

Es besteht dazu aber auch keinerlei inhaltliche Notwendigkeit.

Der NAP-D verkennt, daß die Zuteilung von Emissionsrechten an entsprechende Anlagen keine „ungerechte Stilllegungsprämie“ sein kann, da eine evtl. Stilllegung unabhängig von der Verteilungsmethode und nicht wegen der kostenlos erhaltenen Emissionsrechte sondern, wenn überhaupt als Folge des Emissionsrechtelhandelsystems, wegen zu hoher Emissions-(vermeidungs-)kosten erfolgt. Im Gegenteil, die evtl. Stilllegung einer Anlage oder deren Kapazitätsabbau wegen zu hoher Emissions-(vermeidungs-)kosten und Freisetzung von Emissionsrechten für einen wirtschaftlich effizienteren Verbrauch ist nicht nur betriebswirtschaftlich sondern auch volkswirtschaftlich und ökologisch sinnvoll. Evtl. Anlagen-Stilllegungen oder der Abbau von Anlagenkapazitäten aus diesem Grund sind Bestandteil des wünschenswerten Optimierungsprozesses einer Volkswirtschaft.

Die mit Stilllegungen verbundene vermeintliche „Ungerechtigkeit“ entsteht daher nicht durch die Anlagen-Stilllegung und anschließende Rechteverwertung sondern im Gegenteil durch den ökonomischen Anreiz, ggf. eine eigentlich betriebswirtschaftlich gebotene Stilllegung einer Anlage um einen gewissen Zeitraum bis zu einem Stichtag hinauszuzögern, nur um dann noch in den Genuß einer kostenlosen Rechtezuteilung zu gelangen. Dieser Anreiz besteht immer vor Beginn einer Zuteilungsperiode, also auch bereits derzeit hinsichtlich der ersten Handelsperiode. Diese „Ungerechtigkeit“ ist Bestandteil der systemimmanenten „Ungerechtigkeit“ einer kostenlosen Rechtezuteilung.

Diese Ungerechtigkeit bzw. dieser Anreiz läßt sich zwar verringern, wenn zur Voraussetzung des jährlichen Transfers von im NAP zugeteilten Emissionsrechten auf das Emissionsrechtekonto des Anlagenbetreibers der Betrieb der Anlage zumindest noch zum Beginn des Transfer-Jahres gemacht würde. Dafür würden aber entsprechende Anreize während einer Handelsperiode entstehen, eine Anlage nicht wie betriebswirtschaftlich geboten im laufenden Jahr sondern erst nach Beginn des nächsten (Transfer-) Jahres stillzulegen. Welcher Effekt hinsichtlich der Verzögerung des volkswirtschaftlichen Optimierungsprozesses größer wäre, läßt sich nicht beurteilen. Ob der evtl. Netto-Effekt der Verringerung von „Ungerechtigkeit“ aber tatsächlich so groß ist, daß er den bürokratischen Aufwand für jährliche Kontrollen und ggf. Eingriffe in das Handelssystem rechtfertigen würde, darf aber sehr bezweifelt werden.

Außerdem widerspricht der Entwertungs-Ansatz des NAP-D auch dem Grundverständnis des Charakters von Emissionsrechten, nämlich anlagenunabhängig zu sein. Dies ist gerade der entscheidende Unterschied zu den Emissionsgenehmigungen im bisherigen traditionellen Umweltordnungsrecht, die mit einer Anlagengenehmigung „aufleben und sterben“. Emissionsrechte entstehen aber weder mit einer Anlagengenehmigung, noch erlöschen sie mit ihr. Emissionsrechte existieren bereits vor einer Neuanlagengenehmigung als Bestandteil des Reservefonds und werden sinnvollerweise ggf. auch ohne Neuanlagengenehmigung

⁴ Standpunkt des EP zur EU-RL in 1. Lesung, Artikel 14, 10.10.2002

über eine Versteigerung dem Markt zugänglich gemacht. Emissionsrechte sollten daher auch nur durch „Verbrauch“ und nicht durch Anlagenstilllegungen entwertet werden.

Es sprechen aber auch ganz praktische Gründe gegen das Verfahren im NAP-D.

Jede rechtliche Definition einer Anlagen-Stilllegung kann im Zweifel unterlaufen werden. Auch die Definition im NAP-D, wonach von einer „faktischen“ Einstellung des Betriebes auszugehen sei, wenn eine Anlage in einem Jahr weniger als 10 % der jahresdurchschnittlichen Emissionen der Basisperiode emittiert hat, ist nicht nur recht willkürlich (warum nicht 8 oder 12 %?), sondern wäre im Zweifel auch leicht zu unterlaufen und mit Sicherheit, Quelle für viele Rechtsstreitigkeiten. Außerdem ist die tatsächliche Relevanz der Entwertungsregelung im NAP-D durch die Option zur Rechteübertragung an eigene oder fremde Neuanlagen ohnehin sehr zweifelhaft.

Als tatsächlich verteilungspolitisch problematisch ist allerdings eine kostenlose Rechtezuweisung für Neuanlagen zu sehen, denen im wesentlichen eine Ersatzfunktion für Altanlagen zukommt, wenn den Altanlagen bereits kostenlose Emissionsrechte zugeteilt wurden. Denn würden diese Ersatzanlagen ebenfalls Rechtezuweisungen nach der Newcomer-Regelung erhalten, würde dieselbe Produktionstätigkeit in einer Handelsperiode zum zweitenmal mit kostenlosen Emissionsrechten ausgestattet. Es erscheint daher viel angebrachter und auch zweckmäßiger, bei der kostenlosen Rechtezuweisung für Neuanlagen entsprechende Restriktionen vorzusehen. Die Ablehnung entsprechender Ausstattungsanträge wäre mit der EU-Richtlinie zweifelsfrei vereinbar, da die Richtlinie eine Ausstattung von Neuanlagen mit kostenlosen Emissionsrechten ausdrücklich in das freie Ermessen der Mitgliedstaaten stellt. Auch sind Ablehnungsbescheide rechtlich unproblematischer zu gestalten als der nachträglicher Widerruf bzw. die Reduzierung von rechtskräftigen Bewilligungsbescheiden. Allerdings stellt sich auch hier das Problem, den Begriff „Ersatzanlage“ rechtlich ausreichend einwandfrei zu definieren, um Umgehungsmöglichkeiten auszuschließen. Dieses Problem ist aber zumindest auch nicht größer als bei der rechtlichen Definition einer Anlagenstilllegung.

6. Banking von 1. zur 2. Handelsperiode

Der Umtausch von Emissionsrechten der 1. Handelsperiode in solche der 2. Handelsperiode wird von der EU-Richtlinie in das Ermessen der Mitgliedsstaaten gestellt. Da die Emissionsrechte EU-weit frei gehandelt werden können, würde es zur Folge haben, daß, wenn nur in einem Staat ein entsprechender Umtausch zugelassen würde, alle am Ende der 1. Handelsperiode in allen anderen EU-Staaten ungenutzten Emissionsrechte in solche dieses Staates und dort in solche der 2. Handelsperiode umgetauscht und anschließend wieder zurücktransferiert würden. Da die Emissionsrechte der 2. Periode des EU-Emissionsrecht-handelssystems aber mit Emissionsberechtigungen des Kyoto-Systems abgedeckt sein müssen, würde dies auch einen entsprechenden Abfluß von Kyoto-Rechten aus diesem Staat bedeuten. Damit würde der Ausgleich von dessen nationaler Emissionsbilanz entsprechend erschwert werden. Wenn allerdings dieser Umtausch in allen Staaten gleichermaßen vorgenommen würde, wäre die Belastung für jeden Staat ohne größere Probleme zu verkraften.

Die Umtauschoption hätte den großen Vorteil, daß dadurch ein Preissprung der Emissionsrechte von der 1. zur 2. Handelsperiode und damit Verwerfungen der Wirtschaftstätigkeit beim Periodenwechsel verhindert würden.

Noch wäre eine harmonisierte Regelung zwischen allen EU-Staaten vereinbar. Eine solche Vereinbarung könnte aber sogar noch nach Inkrafttreten des NAPG und der anderen NAP ausgehandelt werden und auch dann noch voll wirksam umgesetzt werden. Das NAPG sollte daher ein Banking der Emissionsrechte von 1. zur 2. Handelsperiode nicht einfach ausschließen, sondern von einer entsprechenden EU-weiten Vereinbarung abhängig machen.

7. Festlegungen für die Zeit nach dem Jahr 2007

Der vorliegende NAP-D bzw. das NAPG trifft entgegen der Aufgabenstellung gemäß der EU-Richtlinie nicht nur Festlegungen für seinen Zeitraum 2005-2007, sondern auch zusätzlich Festlegungen für die Gesamtmenge an zu verteilenden Emissionsrechten für die 2. Handelsperiode 2008 - 2012 sowie folgende Festlegungen für Zuteilungsregelungen für die Zeit nach 2007:

- a) Die Nichtanwendung eines Erfüllungsfaktors für Anlagen, die 2003 oder 2004 in Betrieb gegangen sind, soll für 12 Jahre gelten, also bis 2014 bzw. 2015.
- b) Die Benchmarks für Newcomer-Anlagen sollen für 14 Betriebsjahre unverändert gelten, d.h. bis 2018 - 2020.
- c) Die Übertragung von Emissionsrechten von stillgelegten Altanlagen auf Neuanlagen als Ersatzanlagen soll zunächst unvermindert für 4 Kalenderjahre gelten (bis 2009 bzw. 2011) und danach soll für zusätzlich 14 Jahre kein Erfüllungsfaktor angewendet werden, d.h. von 2010 – 2023 bis 2012 – 2025.
- d) Es wird als vermeintlicher Modernisierungsanreiz für Altanlagen eine Abschlagsregelung für Kondensations-Kraftwerke für die 2. Handelsperiode festgelegt. Danach werden die Rechtezuteilungen für Kraftwerke, die älter als 30 Jahre sind und einen geringeren Nettowirkungsgrad als 31 % (Braunkohle) bzw. 36 % (Steinkohle) aufweisen, um 15 % gekürzt.

Alle diese Festlegungen für die Zeit nach 2007 sind aber mit der EU-Richtlinie nicht vereinbar. Die EU-Richtlinie legt nämlich im Artikel 30 fest, daß die EU-Kommission auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Anwendung der Richtlinie bis 30.6.2006 dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vorzulegen hat, der Vorschläge u.a.

zur weiteren Harmonisierung der Zuteilungsmethode und der Kriterien für die NAPs einschließlich gemeinschaftsweiter Benchmarks als Zuteilungsgrundlage enthalten kann.

Die darauf aufbauenden zukünftigen Beschlüsse des Europäischen Parlaments und des Rates sind aber für Zuteilungen nach dem Jahr 2007 zu berücksichtigen. Eine Vorfestlegung von Zuteilungsregelungen würde den Entscheidungsspielraum von Kommission, Parlament und Rat aber formalrechtlich in unzulässiger und inhaltlich in unzweckmäßiger Weise einengen. Die EU-Kommission dürfte daher alle diese Vorfestlegungen beanstanden.

Die Bundesregierung kann diese Vorfestlegungen daher lediglich als letztlich unverbindliche Absichtserklärungen beschließen. Derartige langfristige Vorfestlegungen sind aber völlig realitätsfern. Über ihre Sinnhaftigkeit wird erst bei zukünftigen NAPs zu entscheiden sein.

Betreff: Stellungnahme für die am 24.05.2004 stattfindende Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum Entwurf eines Zuteilungsgesetzes (NAPG)
Datum: Wed, 12 May 2004 11:28:02 +0200
Von: "Weidner, Guenter"
An: umweltausschuss@bundestag.de

Sehr geehrter Herr Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker,

als Anlage finden Sie unseren Textvorschlag (nebst Begründung) für eine Härtefallregelung, die den Besonderheiten der Baukonjunktur, die sich schon ab ca. 1996 (also mehrere Jahre vor der Basisperiode) in bisher nicht gekanntem Ausmaß verschlechterte, angemessen Rechnung trägt. Diese konjunkturbezogene Härtefallregelung könnte nach Auffassung unseres Hauses in § 7 des NAPG-Entwurfs als neuer Absatz 11 eingefügt werden.

Um unser Unternehmen kurz vorzustellen: Die SAINT-GOBAIN ISOVER G+H AG ist in Deutschland der größte Hersteller von Mineralwollgedämmstoffen (Glas- und Steinwolle) und betreibt folgende vier Produktionsstandorte: Bergisch Gladbach (Nordrhein-Westfalen), Speyer (Rheinland-Pfalz), Ladenburg (Baden-Württemberg) sowie Lübz (Mecklenburg-Vorpommern).

Das Anliegen unseres Hauses wird von allen Unternehmen der deutschen Dämmstoffindustrie, die wir auf die Thematik angesprochen haben, vorbehaltlos unterstützt.

Wir bitten Sie, unseren beigefügten Textvorschlag für eine konjunkturbezogene NAPG-Härtefallregelung an die Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit weiterzuleiten.

Für etwaige Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichner (Leiter unserer Rechtsabteilung) gerne zur Verfügung.

<<emission_haertefall.doc>>

Mit freundlichen Grüßen/Kind regards/Meilleurs sentiments

Günter Weidner
Rechtsabteilung/Legal department/Service juridique
SAINT-GOBAIN ISOVER G+H AG
POSTFACH 21 05 65
D-67005 Ludwigshafen
Phone/Fax +49(0)621 501-515/-780
PC-Fax +49(0)621 501 800 515
guenter.weidner@saint-gobain.com
www.isover.de

Entwurf eines Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 - 2007 (NAPG)

hier: Härtefallregelung zwecks Berücksichtigung der Besonderheiten der Baukonjunktur

1) Formulierungsvorschlag für eine Härtefallregelung, welche die Besonderheiten der Baukonjunktur berücksichtigt und in § 7 NAPG als neuer Absatz 11 eingefügt werden sollte:

„Soweit eine Anlage in dem vor der Basisperiode liegenden Zeitraum von fünf Jahren eine durchschnittliche Auslastung aufweist, welche die durchschnittliche Auslastung während der Basisperiode um mindestens 10 % überschreitet, ist auf Antrag des Betreibers der jeweiligen Anlage für die Zuteilung der Berechtigungen für diese Anlage statt der Basisperiode der vorgenannte Zeitraum von fünf Jahren zugrunde zu legen. Für solche Anlagen gilt die durchschnittliche Auslastung während des vorgenannten Zeitraums von fünf Jahren als diejenige Bezugsgröße, welche für die Bestimmung des Umfangs der in §§ 8 Absatz 6 und 10 Absatz 6 genannten Kapazitätserweiterungen maßgeblich ist, wobei eine Erhöhung der Auslastung als Kapazitätserweiterung anzusehen ist.“

2) Begründung:

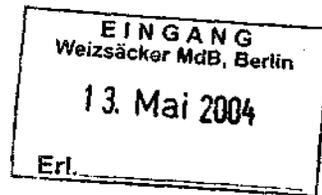
Die Auslastung der in Deutschland produzierenden Hersteller von Baustoffen befand sich in der Basisperiode (2000 - 2002) aus rein konjunkturellen Gründen auf einem gegenüber den vorangegangenen Jahren niedrigeren Niveau, wobei sich dieses niedrigere Auslastungsniveau im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen als ungewöhnlich lange andauernd erwiesen hat, da auch strukturell bedingte Anpassungszwänge zum Tragen gekommen sind.

Sobald es zu einer spürbaren Verbesserung der Baukonjunktur kommt, würde für die in Deutschland befindlichen Produktionsstandorte der Baustoffhersteller eine Benachteiligung im Hinblick auf die Menge der zuzuteilenden Emissionszertifikate entstehen, da für die Zuteilungsmenge ausschließlich die Basisperiode als Referenzgröße herangezogen würde, die jedoch in der schwächsten Phase des maßgeblichen Baukonjunkturzeitraums angesiedelt ist. Aus diesem Grund schlagen die Hersteller von Mineralwollgedämmstoffen die vorstehend aufgeführte Härtefallregelung vor, die den Besonderheiten der ab ca. 1996 außergewöhnlich schlecht verlaufenen Baukonjunktur angemessen Rechnung trägt.

Diese konjunkturbezogene Härtefallregelung könnte in § 7 NAPG als neuer Absatz 11 eingefügt werden.

Die in § 7 Absatz 10 NAPG bereits vorgesehene Härtefallregelung erfasst nur solche Härtefälle, bei denen es aus rein produktionstechnischen Gründen (z. B. infolge Reparatur der Produktionsanlage) zu einer Auslastung der jeweiligen Produktionsanlage kommt, die mindestens 30 % niedriger ist als die Auslastung in denjenigen Jahren, in denen diese besonde-

ren Produktionsumstände nicht vorliegen. Besondere konjunkturelle Umstände werden durch die in § 7 Absatz 10 NAPG vorgesehene Härtefallregelung hingegen nicht erfasst.


SWE

Stadtwerke Erfurt Gruppe

SWE Strom und Fernwärme GmbH

SWE Strom und Fernwärme GmbH - Postfach 10 17 54 - 99017 Erfurt

An den
 Unterausschuss des Bundestages
 Herrn Dr. Ernst Ullrich von Weizsäcker,
 MdB
 Platz der Republik 1

11011 Berlin

Magdeburger Allee 34 - 99086 Erfurt

Telefon: 0361 564-0

Telefax: 0361 564-2054

Internet: www.stadtwerke-erfurt.de

Zu erreichen mit:

☎ Linien 1 und 5; Haltestelle: Lutherkirche/SWE

Ansprechpartner	E-Mail-Adresse	Durchwahl	Unser Zeichen	Datum
Jens-Peter Treyße	jens.treyse@stadtwerke-erfurt.de	☎ -2744 ☎ -2209	tr-	2004-05-12

Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 24. Mai 2004, Ausschussdrucksache 15(15) 272

Sehr geehrter Herr Dr. von Weizsäcker,

die Reduzierung von Kohlendioxid ist eine der wichtigsten Aufgaben weltweit, die aus der Klimakonferenz in Kyoto hervorgegangen ist. Die Bundesregierung beabsichtigt, zur Erfüllung dieser Aufgabe und zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Einführung eines europaweiten Emissionszertifikatehandels ein Gesetz zu verabschieden (NAP-G). Dabei werden die Emissionsrechte den technischen Anlagen konkret zugeteilt.

Nach den vielfältigen Diskussionen um die Regelungen des NAP stehen noch eine ganze Reihe von Fragen trotz scheinbar erzielter Einigung aller Beteiligten ungelöst im Raum.

Der vorliegende Gesetzentwurf bestraft Energieversorgungsunternehmen, die entsprechend dem politischen Willen zur CO₂-Senkung frühzeitig in umweltschonende Energieerzeugungstechnologien investiert haben. Vor allem Stadtwerke in Ostdeutschland werden wirtschaftlich benachteiligt.

Marktteilnehmer, die bisher vergleichbare Klimaschutzinvestitionen unterlassen haben, erhalten eine Emissionsrechtezuweisung auf Basis der hohen Altmissionen. Nach einer Anlagenmodernisierung können aus dem Verkauf der überschüssigen Emissionsrechte hohe Einnahmen durch diese Unternehmen generiert werden.

Weiterhin bewirkt die vorgesehene Regelung, dass hocheffiziente, erst wenige Jahre alte Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), die bereits wesentlich zur CO₂-Senkung beigetragen haben, nun ihre CO₂-Emissionen genauso wie Altanlagen weiter senken müssen. Dafür ist jedoch kein Potenzial mehr vorhanden. Die erzielten Erfolge werden ungerechtfertigt sozialisiert.

Die resultierende wettbewerbsverzerrende Situation ist für die betroffenen Unternehmen, darunter vor allem viele ostdeutsche Stadtwerke, in keiner Weise akzeptabel. Es muss verhindert werden, dass hochmoderne KWK-Anlagen ihre Produktion aus wirtschaftlichen Gründen drosseln müssen. Ersatzweise müssten Wärme und Strom getrennt produziert werden, was in der Gesamtbilanz zu höheren CO₂-Emissionen führt. Das sollte nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

In Erfurt wurden durch die SWE Strom und Fernwärme GmbH (SWE SFW) mit dem Neubau von zwei Kraftwerken in den Jahren 1995 und 1999, darunter ein modernes Gas- und Dampfturbinenkraftwerk, die jährlichen Treibhausgasemissionen von ca. 785.000 t auf unter 300.000 t abgesenkt.

Ausgehend von unserer jetzigen Stromerzeugung und der damit im Zusammenhang stehenden Ablösung alter Stromerzeugungskapazitäten auf Brennstoffbasis Braunkohle kann sogar von CO₂-Emissionen in Höhe von rd. 1,4 Mio. t vor Modernisierung unseres Anlagenparks ausgegangen werden (Vattenfall-Modell). Diese durch die SWE SFW erbrachte Senkung wird nach den jetzt im Entwurf vorgelegten Regelungen weitgehend sozialisiert – nur maximal 1½ Prozent der Vorleistungen werden in den ersten drei Jahren (1. Handelsperiode) anerkannt. Danach unterliegt die 1995 erbaute Anlage der Emissionsminderungspflicht wie eine Altanlage.

Ein jetzt erst modernisierender Wettbewerber mit sonst gleichen Voraussetzungen erhält vier Jahre jährlich seine (um den Erfüllungsfaktor geminderten) Altemissionen und weitere 14 Jahre den Erfüllungsfaktor 1,0 angerechnet. Monetär bedeutet dies für diesen Wettbewerber in den ersten vier Jahren eine 97 %ige Anerkennung seiner Emissionsminderung, verbunden mit einem Einnahmenvorteil von jährlich rund 11 Millionen Euro und für weitere 14 Jahre die Befreiung von jedweder Emissionsminderungsverpflichtung.

Auch letzte Änderungen an einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes konnten die aufgezeigten Wettbewerbsbenachteiligungen nicht ausräumen. Bei der Einführung von neuen gesetzlichen Regelungen, wie zum Beispiel dem Beginn des Emissionszertifikatehandels, müssen angemessene und nicht willkürlich diskriminierende Übergangsregeln vorgesehen werden. Diese dürfen nicht nur scheinbar ein Mindestmaß an Chancengleichheit gewährleisten. Im Entwurf des NAP-G wird dieser Anspruch nicht sichergestellt.

Folgende Änderungen sollten deshalb berücksichtigt werden:

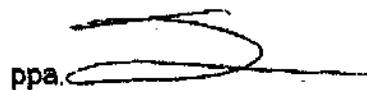
- Gleichbehandlung von erbrachten Vorleistungen (Early Action) mit der Übertragungsregelung für Ersatzanlagen
- Streichung des Kumulationsverbots von Early Action und KWK-Regel, da beide Regelungen keine sachlich begründbare Verknüpfung besitzen
- Anhebung des Nachteilsausgleichs der KWK auf mindestens 35 Zertifikate pro GWh Stromerzeugung
- Streichung der Anpassungsklausel zur KWK-Stromerzeugung auf Grund im Rahmen des „geplanten Stadtumbaus“ zu erwartender verminderter Fernwärme- und Stromerzeugung

Wir bitten Sie, unseren Standpunkt im Prozess der Gesetzgebung zum NAP zu berücksichtigen und in diesem Sinne politisch Einfluss zu nehmen.

Für weitergehende Fragen stehen wir selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Norbert Schneider
Geschäftsführer


ppa. Helmut Suske
Hauptabteilungsleiter