

DEUTSCHER BUNDESTAG

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

Ausschussdrucksache 16(16)254 (Teil I)**

Öffentliche Anhörung zum
Entwurf des Gesetzes zur Änderung der
Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf
die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012
- Drucksache 16/5240 -

Stellungnahmen

Beiträge von

- Dr. Christof Bauer (Verband der Chemischen Industrie e.V.)
- Dr. Horst Heuter (Deutscher Gewerkschaftsbund)

*Antworten
des Verbandes der Chemischen Industrie e.V (VCI)*

Allgemeines

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

1. Welche Auswirkungen hat der Emissionshandel auf die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und Europa sowie auf die Erreichung der Klimaschutzziele?
2. Wie werden die Preisbildungsmechanismen für Emissionszertifikate bewertet?

Antwort VCI: Es zeigte sich, dass die bisherige Preisbildung zu großen Teilen von psychologischen Effekten und politischen Entscheidungen beeinflusst wird. Der Emissionshandel dient dazu, CO₂-Emissionen, die speziell in Deutschland und Europa entstehen, einerseits ein Kostenäquivalent zuzuweisen und andererseits durch eine Beschränkung der dem Emissionshandelssektor in Summe zur Verfügung stehenden Zertifikate die Emissionen dieses Sektors zu limitieren. Der Emissionshandel trägt insofern dazu bei, das für den Anwendungsbereich definierte Emissionsziel zu erreichen und fördert andererseits die Verlagerung insbesondere energieintensiver Produktionen ins außereuropäische Ausland, wo eine Kostenbewertung von Emissionen nicht in gleicher Weise erfolgt.

3. Welche Auswirkungen hat der Emissionshandel bisher auf die Energiepreise gehabt?

Antwort VCI: Der Emissionshandel hat eine massive Erhöhung der Strompreise zur Folge gehabt. Seit Beginn des Emissionshandels in 2005 wird eine zunehmend strenge Korrelation des Verlaufs der Zertifikatspreise mit den Strompreisen beobachtet. Diese ist insbesondere in Ländern der EU besonders ausgeprägt, wo der Wettbewerb im Strommarkt gut funktioniert (UK). Dabei finden sich nicht nur die tatsächlichen Kosten des Emissionshandels in den Strompreisen wieder sondern die Werte auch der kostenlos zugeteilten Zertifikate. Dies hat zu zusätzlichen Belastungen der Stromnutzer in Milliardenhöhe geführt. Alleine die chemische Industrie beziffert die zusätzlichen Energie-Kosten auf ca. 400 Mio. Euro/Jahr.

4. Welches Preisniveau setzt Anreize zur Reduzierung von Kohlendioxidemissionen?

Antwort VCI: Nach übereinstimmenden Einschätzungen existieren global bereits in erheblichem Umfang Reduktionspotenziale, die zu einem Preis von ca. 5 EUR/t CO₂ erschlossen werden können. Dieses Potenzial wird allerdings nicht genutzt wird, weil die Länder mit einem entsprechend niedrigen Effizienzstandard nicht am Emissionshandel teilnehmen und die Organisation von CDM-Maßnahmen in den meisten Fällen mit hohen administrative Zusatzkosten verbunden ist. Auch in Deutschland und Europa existieren in erheblichem Umfang Reduktionsmöglichkeiten, die zu Kosten von deutlich unter 10 EUR/t CO₂ erschlossen werden könnten (z.B. Häuserisolierungen), diese können jedoch ebenfalls nicht im Rahmen des Emissionshandels erschlossen werden, da Regelungen für nationale Ausgleichsprojekte fehlen..

5. Sind die in den nicht emissionshandelspflichtigen Bereichen der privaten Haushalte, des Verkehrs und Gewerbe, Handel und Dienstleistungen unternommenen Schritte und vorgesehene Maßnahmen ausreichende Beiträge zur Verringerung der Kohlendioxidemissionen?

Antwort VCI: Wegen der hohen administrativen Kosten, politischer Widerstände und vielfach nicht verlässlichen Prozeduren haben CDM- und JI-Maßnahmen keine nennenswerte Rolle gespielt.

6. Welche Rolle haben bislang die internationalen Projektmechanismen CDM und JI gespielt?

Antwort VCI: Keine erkennbar große Rolle. Die in den Emissionshandel eingebrachten mengen waren bislang offensichtlich zu gering, um einen wirklichen Effekt zu erzielen.

7. Werden die Änderungen des ProMechG dazu beitragen, CDM- und JI-Projekte stärker von deutschen Unternehmen durchführen zu lassen?

Antwort VCI: In diesem Zusammenhang ist die Reduzierung der Gebühren für erforderliche Amtshandlungen zu begrüßen. Mit dieser Reduzierung der Gebühren wird eine der wesentlichen Hürden für JI- und CDM-Projekte durch deutsche Unternehmen beseitigt. Weitere Hürden im Gesetz wurden nicht beseitigt und schmälern nach wie vor die Attraktivität solcher Projekte für deutsche Unternehmen (z.B. die Erfordernis der Projektträgerschaft eines Unternehmens zur Beantragung der Zustimmung zu JI- und CDM Projekten außerhalb des Bundesgebiets),

Fragen der Fraktion der SPD

1. Erfüllt das ZuG 2012 die allgemeinen Kriterien gemäß Artikel 9 der Richtlinie und werden die Kriterien des Anhangs III der Richtlinie korrekt angewendet?
2. Sind alle Vorgaben der EU-Kommission aus deren Entscheidung vom 29.11.2006 zum deutschen NAP 2 ausreichend umgesetzt?
3. Ist durch die Regelungen im ZuG 2012 sichergestellt, dass Deutschland seine Verpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls einhalten kann?

Antwort VCI: Das ZuG 2012 kann eine solche Sicherstellungen systembedingt nicht gewährleisten, da mit dem ZuG 2012 nur rund die Hälfte der deutschen Emissionen abgedeckt werden. Der Verlauf der Emissionen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels kann mit dem ZuG nicht kontrolliert werden. Die vorgesehene Zuteilungsmenge von nur 453,1 Mio. t/Jahr für den Emissionshandelssektor lässt jedoch vermuten, dass das Kyoto-Ziel Deutschlands sogar deutlich übererfüllt wird. Nach den vorläufigen Emissionsdaten des DIW für 2005 muss Deutschland seine Emissionen noch um etwas mehr als 20 Mio. t/Jahr reduzieren, um das Kyoto-Ziel zu erreichen. In den Jahren 2005 und nach vorläufigen Zahlen für 2006 hat der bisherige Emissionshandelssektor 474 bzw. 476 Mio. t/Jahr emittiert. Rechnet man die Emissionen für die in der zweiten Handelsperiode neu hinzukommenden Anlagentypen (Prozessfeuerungen, Cracker, Rußanlagen usw.) hinzu emittierte der Sektor rund 490 Mio. t/Jahr. Dies bedeutet, dass die Bundesregierung alleine vom Emissionshandelssektor eine weitere Minderung von rund 40 Mio. t fordert. Selbst wenn alle anderen Sektoren (vor allem Haushalte und Verkehr) nichts mehr reduzieren würden (was aufgrund der auch dort vorgesehenen Klimaschutzmaßnahmen nicht zu erwarten ist), würde das deutsche Kyoto-Ziel um mehr als 20 Mio. t/Jahr übererfüllt.

4. Enthalten die im ZuG 2012 vorgesehenen Zuteilungsregeln ausreichend Impulse für neue, klimafreundliche Technologien und ist das Potenzial von Emissionsquellen zur Emissionsverringerng ausreichend berücksichtigt?

Antwort VCI: Nein, die enthaltenen Impulse sind nicht ausreichend. Die vorgegebenen Vollbenutzungsstunden für Neuanlagen sind zu knapp bemessen und liegen unter den Auslastungen, mit denen Investitionen in neue Anlagen und Technologien, wie z.B. klimafreundliche KWK-Anlagen, wirtschaftlich werden. Das größte Problem ist allerdings darin zu sehen, dass bezüglich der Ausstattung mit Zertifikaten nach 2012 keinerlei Sicherheit besteht und insofern Investitionen in klimafreundliche Technologien massiven zusätzlichen Risiken ausgesetzt sind.

5. Wie beurteilen Sie die Regelungen im ZUG 2012 im Vergleich zu den Regelungen in anderen EU-Mitgliedsländern?
6. Ist die Differenzierung der Zuteilungsmethoden zwischen den Sektoren Energie und Industrie sachgerecht?

Antwort VCI: Ja. Die Sektoren Energie und Industrie unterliegen unterschiedlichen Anforderungen im Wettbewerb. Abgesehen von dem ohnehin noch nicht umgesetzten Energiebinnenmarkt in Europa, der den Energieversorgern völlig andere Spielräume eröffnet, was die Weitergabe von echten und fiktiven Kosten über ihre Preise betrifft, ist der Markt für die Energieerzeuger auf Europa begrenzt. D.h. dieser Sektor steht nicht im internationalen Wettbewerb und die europäischen Energieversorger, die alle dem Emissionshandel unterliegen können in gleicher Weise die resultierenden Kosten weitergeben. Anders bei den Industrieanlagen. Diese stehen in der Regel im internationalen Wettbewerb und müssen ihre Produktpreise dem Weltmarktniveau anpassen. D.h. dass zusätzliche Kosten aus dem Emissionshandel nicht weitergegeben werden können, da die internationalen Wettbewerber die einem entsprechenden System nicht unterliegen diese Kosten gar nicht erst haben. Als Industrieanlagen sind dabei auch die Energieerzeugungsanlagen der Industrie zu werten, da diese ausschließlich der Produktion von Produkten dienen, die im internationalen Wettbewerb stehen.

7. Wie beurteilen Sie die von den Sektoren Energie und Industrie insgesamt zu erbringenden Minderungsbeiträge?
8. Bei welchen Regelungen außerhalb der Mengenplanung und der Zuteilungsregelungen sehen Sie noch dringenden Handlungsbedarf?

Antwort VCI: Siehe Antwort auf Frage 3 zu "Weitere Zuteilungsregelungen" der CDU/CSU-Fraktion

Fragen der Fraktion DIE LINKE.

1. Wie beurteilen Sie den Gesetzesentwurf mit Blick auf die von der Bundesregierung angestrebte klimapolitische Vorreiterrolle in Europa? Wie fällt der Vergleich mit den Zuteilungsplänen anderer EU-Mitgliedsstaaten aus, beispielsweise dem Großbritanniens?
2. Wie beurteilen Sie die klimapolitische Wirkung der ersten Emissionshandelsphase und welche Faktoren haben wesentlich zu diesem Ergebnis beigetragen?

3. Wurde durch die Verteilungswirkungen der Zuteilung der Emissionszertifikate in der ersten Handelsphase ein Strukturwandel in der Energiewirtschaft befördert oder gehemmt?

Antwort VCI: Durch die Verteilungswirkung der Zuteilung der Emissionszertifikate wurde kein nachhaltiger Strukturwandel in der Energiewirtschaft hervorgerufen. Die Energiewirtschaft im Sinne der Stromwirtschaft steht im Gegensatz zu anderen Industriezweigen, die unter die Bestimmungen des Emissionshandels fallen, in keinem internationalen Wettbewerb. Innerhalb der Stromwirtschaft entstehen unter den Anbietern durch den Emissionshandel keine Wettbewerbsnachteile, da die Kosten, die durch den Emissionshandel hervorgerufen wurden, weitergereicht werden können. Nennenswerte Anreize für einen Strukturwandel werden somit nicht ausgeübt.

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. Welche Rolle nimmt der Emissionshandel auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes im Rahmen der nationalen Klimaschutzpolitik ein? Welche klimapolitischen Konsequenzen ergeben sich im Lichte dieses Gesetzentwurfs - vor dem Hintergrund der notwendigen Klimaschutzziele Deutschlands (- 40 % bis 2020) - für andere Bereiche außerhalb des Emissionshandels?
2. Werden mit diesem ZuG 2012 ausreichende Impulse für eine ökologische Innovationsoffensive und für Investitionen in moderne, klimafreundliche Technologie gesetzt?

Mengenplanung

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

1. Wie wird die Ersetzung der Zuteilungsregeln des ZuG 2007 durch die Regelung des ZuG 2012 bewertet?
2. Welche Auswirkungen hat das ZuG 2012 auf die Planungs- und Investitionssicherheit der Unternehmen?

Antwort VCI: Investitionen in neue Anlagen, in die Erweiterung bestehender Anlagenkapazitäten oder in Modernisierungsmaßnahmen setzen eine gewisse Planungssicherheit voraus. Deutschland hatte das erkannt und für die erste Handelsperiode langfristige Festlegungen für eine bedarfsgerechte Allokation vorgenommen. Nachdem dies in der ersten Handelsperiode von der EU-Kommission akzeptiert und erfolgreich praktiziert wurde, ist eine solche Gesetzgebung für die zweite Handelsperiode untersagt worden und die Bundesregierung ist dem im ZuG 2012 gefolgt. Die fehlende Planungssicherheit erschwert Investitionen in neue effizientere und emissionsarme Anlagen erheblich. Dies steht dem Gedanken des Emissionshandels, den Kohlendioxid ausstoß durch bessere Anlagentechnik zu verringern, entgegen. Da Investitionen den größten Teil ihrer wirtschaftlichen Resultate erst dann liefern können. So lange lediglich für einen Zeitraum von 5 Jahren jeweils Kenntnis über die maßgeblichen politischen Einflussgrößen des Emissionshandels bestehen, kann der Preis für EU-CO₂-Zertifikate (EUA) nicht dem Anspruch genügen, verlässliche Preissignale für eine Verminderung von Klimagasemissionen zu liefern. Sondern er reflektiert vorwiegend

die kurzfristigen Differenzkosten bei einer Verlagerung der Produktion in außereuropäische Staaten.

3. Ist die Reserve ausreichend mit Emissionszertifikaten ausgestattet?
4. Ist es sinnvoll, Berechtigungen, die in Folge der Aufhebung oder Änderung von Zuteilungsentscheidungen zurückgegeben werden, in die Reserve fließen zu lassen?

Antwort VCI: Ja, weil damit diese Berechtigungen wieder für den ursprünglichen vorgesehenen Zweck verwendet werden können.

5. Ist es geboten, die Reserve sowohl für Zuteilungen an Neuanlagen als auch für Zwecke der Erfüllung rechtskräftig festgestellter Ansprüche auf eine Erhöhung individueller Zuteilungen zu nutzen?

Fragen der Fraktion der SPD

1. Halten Sie die mit 25 Mio t/a taxierte nationale Reserve gem. § 5 ZuG 2012 für ausreichend?
2. Wie beurteilen Sie die Regelung in § 5 Abs. 5 ZuG 2012 hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine mögliche dritte Handelsperiode?

Antwort VCI: Der systematische Ansatz der Regelung ist korrekt. Eine praktische Anwendung sollte nur als ultima ratio erfolgen. Einer Inanspruchnahme hätte eine Auslastung des Rahmens der CDM-/JI-Quote von 28% statt 20% stärker entgegenwirkt. Eine Anwendung der Regelung wird einen preissteigernden Effekt hervorrufen (Verknappungssignal für dritte Handelsperiode).

3. Wie beurteilen Sie die Emissionsziele für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels (Gewerbe, Dienstleistungen, Verkehr, Haushalte)?
4. Wie beurteilen Sie die Umstellung der anteiligen Kürzung von einer linearen Kürzung (§ 4 Abs. 4 ZuG 2007) auf eine anteilige Kürzung entsprechend dem Effizienzstandard der Anlage (§ 4 Abs. 3 ZuG 2012)?

Antwort VCI: Grundsätzlich ist jegliche Art anteiliger Kürzungen zu vermeiden. Die negativen Auswirkungen eines solchen Verfahrens waren in der ersten Handelsperiode in Deutschland bereits zu spüren. Kann sie nicht vermieden werden, wie in dem jetzt vorgesehenen Zuteilungssystem im ZuG 2012 ist eine anteilige Kürzung entsprechend dem Effizienzstandard einer linearen Kürzung auf jeden Fall vorzuziehen.

5. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Festlegung der Produktionsstandards für Braunkohle bei 990 Gramm Kohlendioxid je Kilowattstunde Nettostromerzeugung nach Anhang 5 Nr. 2 a. bb) ZuG 2012-Entwurf?
6. In welchem Umfang werden nach Ihrer Einschätzung effiziente KWK-Anlagen von der anteiligen Kürzung betroffen sein?

Antwort VCI: Entsprechend dem vorliegenden Entwurf sollen KWK-Anlagen wie herkömmliche Stromerzeugungsanlagen den anteiligen Kürzungen unterworfen werden

obgleich sie die effizienteste Form der Energieerzeugung darstellen. Es ist regelungstechnisch widersinnig, KWK-Anlagen sollten grundsätzlich keinerlei anteiligen Kürzung unterworfen werden, da sie die effizienteste Form der Energieerzeugung darstellen. Regelungstechnisch ist es widersinnig, dass auf der einen Seite KWK-Anlagen aufgrund ihrer besonderen Effizienz durch KWKG und auch durch besondere Regelungen im ZuG 2012 selbst gefördert werden sollen und andererseits aber eine Belastung durch eine anteilige Kürzung wieder aufgebaut wird.

Fragen der Fraktion DIE LINKE.

1. Liegt die vorgesehene Emissionsobergrenze (*cap*) Ihrer Meinung nach auf einem Pfad, welcher perspektivisch ohne größere Sprünge ermöglicht, dass Deutschland bis zum Jahr 2020 seinen Treibhausgasausstoß gegenüber 1990 um zirka 40 Prozent reduzieren kann, und dass dabei die anderen Sektoren angemessen, aber nicht übermäßig Minderungslasten übernehmen müssen?

Antwort VCI: Bislang ist festzustellen, dass nur die dem Emissionshandel unterworfenen Sektoren in der Vergangenheit bereits massive Minderungen geleistet haben, während andere wichtige Sektoren keine oder nur wenige Reduktionen realisiert haben. Insofern ist es erforderlich, diese Sektoren in weit stärkerem Umfang als bisher durch geeignete Anreizsysteme mit einzubeziehen.

2. Ist die Reserve für Neuanlagen mit Blick auf die Kraftwerksplanung, wie sie sich in den einschlägigen Listen von VDEW und Bundesnetzagentur widerspiegelt, ausreichend ausgestattet?
3. Der Zukauf von Emissionszertifikaten aus dem Ausland über die projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM), soll im ZuG 2012 in einem größerem Umfang als in der ersten Handelsperiode erlaubt werden. Betreiber dürfen nunmehr nicht nur 12 sondern 20 Prozent ihrer Zuteilungsmenge in Form von Gutschriften aus CDM und JI abrechnen. Dies könnte Gefahren für den Klimaschutz beinhalten, sofern durch den erhöhten Druck auf preiswerte Auslandsprojekte auch Zertifikate für Projekte ausgestellt werden, die nicht oder nicht im bescheinigten Umfang zusätzlichen Klimaschutz liefern. Wandern aber „faule“ Gutschriften auf den europäischen Emissionshandelsmarkt, führen sie in Europa zu einem Mehrausstoß an Treibhausgasen, welcher nicht durch echte Minderungen beispielsweise in Asien oder Lateinamerika gedeckt ist.
 - a) Wie real und wie hoch ist Ihrer Meinung nach die eben beschriebene Gefahr?

Antwort VCI: Die administrativen und finanziellen Hürden für die Durchführung von CDM-Maßnahmen in Verbindung mit den Kontrollmechanismen des UNFCCC sind so hoch, dass im Gegenteil auf der derzeitigen Grundlage nicht in nennenswertem Umfang CDM-Maßnahmen durchgeführt werden und daher das Potenzial des Emissionshandels als global effizientes Instrument nicht ausgeschöpft werden .

- b) Wie schätzen Sie die Qualität der bisherigen CDM- oder JI-Projekte hinsichtlich ihrer Additionalität und ihres Beitrags zur Nachhaltigen Entwicklung des Gastlandes ein?
- c) Halten Sie die entsprechend des Kyoto-Protokolls verankerten Kontrollmechanismen und -instanzen zur Sicherstellung der ökologischen Integrität des CDM- und JI-Mechanismus für ausreichend und in der Praxis erfolgreich?

- d) Wie liegt Quote von 20 Prozent im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten, und welche Höhe halten Sie für angemessen?

Antwort VCI:

Die Erhöhung von 12 auf 20 Prozent ist prinzipiell zu begrüßen, jedoch wäre eine volle Auslastung des diskutierten Rahmens von 28% erstrebenswert.

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. Ist nach dem vorliegenden Gesetzentwurf gesichert, dass auch die anderen Sektoren (insbesondere Verkehr und private Haushalte) ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten? Wie kann ggf. sichergestellt werden, dass diese Sektoren angemessene Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels leisten? Sollten im ZuG 2012 neben der Gesamtmenge und den Allokationsregeln auch Ziele für die anderen Makrosektoren festgelegt werden?

Antwort VCI: Hierzu wird auch auf die Antwort zu Allgemeines, Frage 3 der Fraktion der SPD verwiesen. Das ZuG beschäftigt sich aufgrund der Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie ausschließlich mit den im Anwendungsbereich aufgeführten industriellen und energiewirtschaftlichen Anlagen und regelt die dort verursachten Emissionen. Bzgl. der Sektoren Haushalt und Verkehr hat es nur einen deklaratorischen Charakter und wird dort nicht vollzogen, insofern können gar nicht im ZuG 2012 sichergestellt werden, dass diese Sektoren ihren Klimaschutzbeitrag leisten. Die Sicherstellung muss an anderer Stelle erfolgen.

2. Ist die Höhe der geplanten Reserve (§ 5) ausreichend? Welche Wirkung und welche Konsequenzen hätte eine zu geringe Reserve, insbesondere auf potenzielle Neuinvestoren?

Zuteilungsregeln

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

1. Ist eine entgeltliche Zuteilung von Emissionszertifikaten mit den Anforderungen des Grundgesetzes zu vereinbaren?
2. In welchem Umfang - bezogen auf die einzelne Anlage und die Zuteilungsmenge insgesamt - dürfen nach den Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 Emissionszertifikate entgeltlich zugeteilt werden?

Antwort VCI: Es dürfen 10% der Gesamtzuteilungsmenge nach EU-Emissionshandelsrichtlinie entgeltlich zugeteilt werden.

3. Was sind die Vor- und Nachteile einer entgeltlichen Zuteilung eines Teils der Emissionszertifikate?

Antwort VCI: Solange das Emissionshandelssystem nur auf Europa beschränkt bleibt, hat eine entgeltliche Zuteilung auch nur eines Teils der Emissionszertifikate ausschließlich Nachteile. Durch eine entgeltliche Vergabe werden zunächst alle Teilnehmer mit zusätzlichen Kosten belastet, die besonders die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen der Industrie schwächen. Die Energieversorger werden in der Lage sein, die Kosten über die Energiepreise weiterzugeben, wodurch die energieintensive Industrie zusätzlich belastet wird.

Zudem besteht die Gefahr, dass durch ein Versteigerungsverfahren die Zertifikatspreise und damit die Strompreise ansteigen, was eine weitere Zusatzbelastung der Industrie darstellt.

4. Darf eine entgeltliche Zuteilung eines Teils der Berechtigungen auf den Energiesektor beschränkt werden?

Antwort VCI: *Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich.*

5. Kann eine Versteigerung auf große Kraftwerksbetreiber beschränkt werden?

Antwort VCI: *Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich.*

6. Werden durch eine entgeltliche Zuteilung Windfall-Profits der Energiewirtschaft abgeschöpft werden können?

Antwort VCI: *Ein geringer Teil der Windfallprofits wird zwar zunächst abgeschöpft. Für die eigentlich belastete Industrie ändert sich jedoch gar nichts, da die Auktionskosten nun als echte Kosten und nicht wie zuvor rein als fiktive Kosten auf den Strompreis aufgeschlagen werden, d.h. die Windfall Losses bleiben gleich. Zudem ist nicht sichergestellt, dass die Energiewirtschaft die durch die entgeltliche Vergabe entstehenden echten Kosten für eine weitere Strompreiserhöhung nutzen und somit den alten Zustand wieder herstellen.*

7. Welche anderen Ansätze zur Abschöpfung der Windfall Profits sind möglich?

Antwort VCI: *Es muss das grundsätzliche Ziel der Politik sein, Windfallprofits gar nicht erst entstehen zu lassen statt die entstandenen abzuschöpfen. Der VCI hat einen praktikablen Vorschlag vorgelegt ("Benchmark-Modell": Zuteilung an Energieversorger auf Basis von Benchmark und nur gemäß der tatsächlichen Produktion), der das Emissionshandelssystem so verändern könnte, dass Windfallprofits gar nicht erst entstehen können.*

8. Welche Auswirkungen hätte eine entgeltliche Zuteilung auf den Strompreis?

Antwort VCI: *Die Strompreise werden weiter steigen. Die Verpflichtung der Energieversorger, künftig zehn Prozent ihrer Emissionsrechte vom Staat kostenpflichtig zu ersteigern, führt nicht dazu, dass die Strompreise auf das Niveau vor Einführung des Emissionsrechtshandels sinken. Aus fiktiven Kosten werden lediglich reale Kosten, die den hohen Strompreis zementieren oder sogar noch weiter steigen lassen. Anstelle der Energiewirtschaft würden Teile der Zusatzgewinne nun dem Staat zufließen. Die eigentliche Problematik der „windfall losses“ der verbrauchenden Industrien bleibt ungelöst. Eine solche zusätzliche Kaufverpflichtung für die Stromversorger birgt vielmehr die Gefahr, dass sie von den Versorgern als Begründung für weitere Preiserhöhungen missbraucht wird. Hinzu kommen die administrativen Kosten einer Versteigerung, welche sich zusätzlich im Strompreis niederschlagen werden.*

9. Welche Signale werden von einer entgeltlichen Zuteilung für Neuinvestitionen im Kraftwerkspark ausgehen?

Antwort VCI: *Die Bereitschaft neue Anlagen zu errichten, die bereits einen Teil ihrer Zertifikate entgeltlich erstehen müssen wird sinken. Eine solche entgeltliche Vergabe hat die gleiche Wirkung wie ein Erfüllungsfaktor und bedeutet für (Neu-)Anlagen, die nach BAT*

arbeiten müssen, d.h. nicht weiter reduzieren können eine zusätzliche Belastung, die wie eine Produktionssteuer wirkt.

10. Können Anlagenbetreiber verpflichtet werden, an einer Versteigerung teilzunehmen?
11. Wie muss eine Versteigerung organisiert werden, um etwa unerwünschte Preistreibereien und die Ausnutzung von Nachfragemacht auszuschließen?

Antwort VCI: Preistreibereien und Ausnutzung von Nachfragemacht können nie gänzlich verhindert werden.

12. Kann eine Versteigerung von Emissionszertifikaten auf deutsche Anlagenbetreiber beschränkt werden oder muss diese allen europäischen Betreibern zugänglich sein?

Antwort VCI: Selbst eine formale Beschränkung der Auktionsteilnehmer auf deutsche Anlagenbetreiber wäre wirkungslos, da nach der Auktionierung die ersteigerten Zertifikate problemlos europaweit gehandelt werden können. Insofern können von ausländischen Interessenten deutsche Anlagenbetreiber beliebig als „Strohmann“ eingesetzt werden.

13. Sollte eine entgeltliche Zuteilung in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 einmalig oder zu mehreren Zeitpunkten stattfinden?

Härtefallregelung

1. Ist die in § 6 Abs. 6 ZuG 2012 vorgesehene Härtefallregel ausreichend, unzumutbare Härten abzuwenden?

Antwort VCI: Nein. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Rahmen der Härtefallregelung von dem Prinzip des Anlagenbezugs, welches das gesamte Emissionshandelssystem durchzieht, abgewichen wird und ein Verweis auf das verbundene Unternehmen stattfindet. Dadurch wird vernachlässigt, dass jeder Unternehmensbereich und jeder Anlagenbetreiber anhand seiner individuellen Wirtschaftlichkeit innerhalb des Konzernverbands gemessen wird. Die Folge wäre eine Benachteiligung europäischer Standorte innerhalb von internationalen Unternehmen.

Darüber hinaus müssen Auslastungssteigerungen durch wirtschaftliches Wachstum in der Härtefallregelung berücksichtigt werden. Gerade in den neuen Bundesländern waren industrielle Kraftwerke an den Standorten der chemischen Industrie in der Basisperiode nicht ausgelastet oder wurden aufgrund fehlender Abnehmer oder einer Modernisierung zeitweise stillgelegt. Bei der Zuteilung auf Basis der jährlichen Produktionsmenge fallen solche Stillstandzeiten negativ ins Gewicht. Wurden inzwischen Investoren gewonnen, sich an den Standorten anzusiedeln, so führt dies zu einer erheblichen Laststeigerung der industriellen Kraftwerke – gleichzeitig aber zu einer unzumutbaren Unterausstattung mit Zertifikaten. Um die Ansiedlung an deutschen Standorten und die durch wirtschaftliches Wachstum erfolgten Kapazitätssteigerungen nicht zu bestrafen ist eine Ausweitung der Härtefallregelung auf solche Fälle notwendig.

2. Ist es mit Blick auf das Grundgesetz, insbesondere Art. 12, 14 und 3 Abs. 1 GG, statthaft, bei Härtefällen neben dem Anlagenbetreiber selbst auch die wirtschaftlichen Folgen für ein mit diesem verbundenes Unternehmen zu berücksichtigen?
3. Wie wird es bewertet, die konkrete Höhe einer Härtefallzuteilung durch die Deutsche Emissionshandelsstelle bestimmen zu lassen?

Antwort VCI: Die Höhe der Härtefallzuteilung sollte nicht dem Ermessensspielraum einer Behörde überlassen werden. Im ZuG 2007 waren die Modalitäten für Anerkennung und Behandlung detailliert geregelt. Dieses Prinzip sollte auch für das ZuG 2012 übernommen werden.

4. Ist die Schaffung einer besonderen Härtefallregelung, § 12 ZuG 2012, im System des ZuG 2012 gerechtfertigt?

Antwort VCI: Die Aufnahme einer Härtefallregelung in das ZuG 2012 ist prinzipiell gerechtfertigt und systematisch im ZuG richtig angesiedelt. Bei der Gestaltung der Härtefallregelung ist allerdings von der grundlegenden Systematik des Anlagenbezugs abgewichen worden und zum Unternehmensbezug übergegangen worden. Eine konsistentere Systematik wäre an dieser Stelle zu begrüßen, da auch die Belastungen des Emissionshandels zu sehr wesentlichen Anteilen auf Anlagen- und Standortebene zu tragen sind.

5. Ist die besondere Härtefallregel des § 12 ZuG 2012 geeignet, besonders belastete Unternehmen insbesondere des Mittelstands zu entlasten?
6. Wie ist es zu bewerten, dass sowohl Industrie- als auch Energiewirtschaftsanlagen vom Anwendungsbereich der besonderen Härtefallregelung erfasst werden?
7. Wird das vorgesehene Härtefallbudget von 1 Mio. Berechtigungen pro Jahr ausreichend sein?

Kleinanlagen

1. Ist die Mengenschwelle von 25.000 t/Jahr für die Definition von Kleinanlagen angemessen?

Antwort VCI: Eine Erhöhung der Mengenschwelle auf 50 000 t/Jahr bringt einer deutlich höheren Zahl von Kleinanlagen Erleichterungen, ohne dass die Gesamt-Emissionsmenge der betroffenen Anlagen eine besondere Klimaschutz-Relevanz erlangen würden. Die Anlagen in Deutschland unterhalb von 50 000 t Jahresemission emittieren zusammen weniger als 4% der Gesamtemissionsmenge im Emissionshandelssektor.

Das Schwellenkriterium von 25.000 t / Jahr ist bei Anlagen der Energiewirtschaft nicht konsequent umgesetzt worden – siehe dazu letzten Absatz in Antwort auf Frage 3 in diesem Unterkapitel.

2. Ist sichergestellt, dass Kleinanlagen weder dem Erfüllungsfaktor, noch einer anteiligen Kürzung nach § 4 Absatz 4 unterliegen?

Antwort VCI: Nein. Mit dem derzeitigen vorgeschlagenen Wortlaut sind diese Anlagen nicht explizit ausgenommen. Hier bedarf es einer Klarstellung.

3. Ist die Freistellung von der Anwendung eines Erfüllungsfaktors ausreichend, kleinere Anlagen vor übermäßigen Belastungen zu bewahren?

Antwort VCI: Nein. Die Freistellung von der Anwendung eines Erfüllungsfaktors schützt Kleinanlagen nicht vor dem administrativen Aufwand und lässt auch keine Freiheiten zum Wachsen über das Produktionsniveau des Basiszeitraumes. Ein Schutz vor übermäßigen

Belastungen für Kleinanlagen der Industrie und der Energiewirtschaft wäre die Einführung von weitgehenden Erleichterungen im Monitoring gewesen.

Benchmarks

1. Ist es mit Blick auf das Grundgesetz, insbesondere Art. 12, 14 und 3 Abs. 1 GG, statthaft, Anlagen der Energiewirtschaft anders als Industrieanlagen zu behandeln und einem Benchmarking sowie einer anteiligen Kürzung zu unterwerfen?

Antwort VCI: Bezogen auf die reinen Stromerzeugungsanlagen ja, da das Strompreisniveau bereits den vollen Wert der Zertifikate widerspiegelt. Insofern liegt es nahe, den betreffenden Unternehmen auch die realen Kosten der Zertifikate aufzuerlegen. Bezogen auf Anlagen, die Wärme z.B. für industrielle Zwecke erzeugen (Dampferzeuger der chemischen Industrie) ist das Verfahren nicht akzeptabel, da diese Anlagen bereits mit so hohen Wirkungsgraden arbeiten, dass eine Effizienzsteigerung in Höhe der vorgesehenen Kürzung völlig unmöglich ist und die durch Zukauf entstehenden Kosten nicht über die Preise weiter gegeben werden können.

2. Wie wird das 2-Benchmarksystem (Kohle und Gas) mit Blick auf den deutschen Energiemix und unter Gesichtspunkten der Transparenz bewertet?
3. Könnte durch die Einführung eines 3-Benchmarksystems (Steinkohle, Braunkohle, Gas) das System transparenter werden?
4. Wie werden die produktbezogenen Emissionswerte, insbesondere mit Blick auf die Braunkohleverstromung und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen des Vorsorgegebots, bewertet?
5. Ist sichergestellt, dass Anlagen, welche die beste verfügbare Technik anwenden (BAT Standard) ausreichend Emissionszertifikate erhalten?

Antwort VCI: Nein. Zum einen droht auch BAT-anwendenden Anlagen eine anteilige Kürzung. Zum anderen haben zu niedrige Standardauslastungsfaktoren einen Effekt wie ein Minderungsfaktor.

6. Ist es sachgerecht bei der Zuordnung der Benchmarks nach Anhang 3 auf den theoretisch möglichen Einsatz eines gasförmigen Brennstoffes abzustellen?

Antwort VCI: Die Zuordnung der Benchmarks richtet sich nach dem tatsächlichen Einsatz eines Brennstoffes sondern danach, welcher Brennstoff eingesetzt werden "kann". Damit bekommen Anlagen, die entweder tatsächlich, oder aber auch genehmigungsrechtlich gasförmige Brennstoffe einsetzen können eine Zuteilung aufgrund des Gasbenchmarks. Bei einer genehmigungsrechtlich geforderten - und aus ökologischen Gesichtspunkten gewünschten - Verwertung von gasförmigen Reststoffen kann es mit dieser Regelung zu einer drastischen Kürzung von Emissionsberechtigungen kommen. Es sollte daher den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden und auf den tatsächlich eingesetzten und nicht auf den theoretisch möglichen Brennstoff abgestellt werden.

7. Ist es geboten, Anlagen der Wärmeversorgung von Industriebetrieben anders zu behandeln als Kraftwerke der Stromversorgung?

Antwort VCI: Ja. Die Prozesswärmeanlagen der chemischen Industrie erzielen keine Mitnahmeeffekte durch Einpreisung von Opportunitätskosten. Der wesentliche Grund für die Zuordnung zu den Anlagen zu dem erhöhten Reduktionsfaktor entfällt damit. Prozesswärmeanlagen sind daher dem Reduktionsfaktor für Industrieanlagen zuzuordnen. Dafür spricht auch, dass diese Anlagen ausschließlich Produktionszwecken dienen. Darüber hinaus ist die Ungleichbehandlung mit anderen Prozesswärmeerzeugungen nach den Kategorien VI bis XVIII Anhang 1 TEHG ohne sachlichen Grund und muss vermieden werden.

Sollte an einer im ZuG 2012 an der Zuordnung der Prozesswärmeanlagen zu den Regelungen für die Energiewirtschaft festgehalten werden, so ist zumindest eine faktische Gleichstellung durch praktikable Regelungen für diese Anlagen zu erreichen. Dazu gehört eine Ausnahme dieser Anlagen von der nachträglichen anteiligen Kürzung nach § 4 Absatz 4. Das ist erforderlich, weil die Unternehmen nicht in der Lage sind, durch fehlende Zertifikate entstehende Mehrkosten über den Dampfpreis weiter zu reichen. Eine Kürzung würde sich daher direkt wie eine direkte Abgabe auf die Produktion auswirken.

8. Wie wird der Mechanismus der anteiligen Kürzung der Berechtigungszuteilung an Anlagen der Energiewirtschaft bewertet?

Weitere Zuteilungsregeln

1. Entsprechen die für die Berechnung des Standardauslastungsfaktors heranzuziehenden Vollbenutzungsstunden den Realitäten der jeweiligen Tätigkeiten? Falls nein, wo sind Anpassungen erforderlich?

Antwort VCI: Für den Bereich der neu vom Emissionshandel betroffenen Cracker der chemischen Industrie entspricht dies zumindest nicht. Anhang 4 regelt die Volllaststundenzahlen für Neuanlagen. Für Anlagen zur Herstellung von Ethylen und Propylen sowie für Anlagen zur Herstellung von Industrieruß wird die Stundenzahl derzeit bei 8000 angesetzt. Die Spaltanlagen zur Herstellung von Kohlenwasserstoffen in der Chemie (Ethylen- / Propylenanlagen) sind kontinuierlich betriebene Großanlagen, die lediglich alle fünf Jahre für einen Revisionsstillstand für ca. vier Wochen außer Betrieb genommen werden. Hieraus ergibt sich eine Volllaststundenzahl von 8625 Stunden.

Mit Berücksichtigung eines Unsicherheitsfaktors ist danach eine Volllaststundenzahl von 8500 Stunden notwendig, damit der Emissionshandel bei Neuanlagen nicht vergleichbar einer Substanzsteuer wirkt. Bei Anlagen zur Herstellung von Industrieruß muss sich die Vollbenutzungsstundenzahl ebenfalls an die tatsächlichen Betriebszeiten anlehnen. Aufgrund der genehmigungstechnisch erforderlichen kontinuierlich betriebenen Nachverbrennung von Restgasen aus den Produktionslinien werden die Anlagen ohne Stillstand (d.h. 8.760 Stunden im Jahr) betrieben. In der Regel kurze Revisionsstillstandszeiten ergeben sich lediglich für einzelne vorgeschaltete Produktionslinien, nicht aber für die eigentliche CO₂ erzeugende Nachverbrennungsanlage.

Politischer Wille ist der Ersatz von Altanlagen oder die Erweiterung von Produktionskapazitäten durch effiziente Neuanlagen mit Benchmarkausstattung. Wird die Volllaststundenzahl zu niedrig angesetzt, bedeutet das entweder die Einführung eines Kürzungsfaktors für Neuanlagen oder die zwangsweise Herabsetzung der Produktion dieser Anlagen bzw. Anlagenteile.

2. Sind die Regelungen zum Umgang mit Anlagenstilllegungen geeignet, Mitnahmeeffekte etwa durch einen Scheinbetrieb von Anlagen auszuschließen?

Antwort VCI: Nein. Jede Stilllegungsregelung kann umgangen werden. Abhilfe kann nur ein Benchmarksystem, das sich an den tatsächlichen Produktionsmengen (nicht an denen der Vergangenheit) orientiert, da „Nicht-Produktion“ nur dann nicht mehr implizit belohnt wird.

3. Wie wird die in Anhang 4, Ziffer II. 3 vorgesehene Möglichkeit der zuständigen Behörde bewertet, im Einzelfall von der gesetzlich vorgesehenen Zahl der Vollbenutzungsstunden abzuweichen?

Antwort VCI: Die genannte Regelung sollte ersatzlos gestrichen werden! Hier ist vorgesehen, dass die Vollbenutzungsstunden durch die DEHSt gekürzt werden können, wenn die tatsächlich mögliche Produktionsmenge aufgrund verschiedener Kriterien, wie z.B. „Einschränkung der für den Absatz der Produktionsmenge erforderlichen technischen Infrastruktur“ oder „witterungsabhängigen Anlagenbetrieb“ nicht erreicht wird. Ein derartiger Eingriff einer Behörde ist nicht sinnvoll, außerdem bietet die Formulierung der DEHSt freie Hand für behördliche Willkürlichkeit, da das Vorliegen der Kriterien nicht im Gesetzestext hinterlegt ist. Bei einem Verdacht des Vorliegens der Kriterien „beschränkte Weiterverarbeitungskapazität“ oder „Einschränkungen der für den Absatz der Produktionsmenge erforderlichen technischen Infrastruktur“ werden Anlagenbetreiber gezwungen, der DEHSt Angaben zu Unternehmens- und Markt Bereichen zu liefern, die nicht unter die Bestimmungen des Emissionshandels fallen und daher auch nicht Gegenstand der Erhebungen der DEHSt sein können.

4. Enthält § 7 ZuG 2012 genügende Anreize für die Kraft-Wärme-Kopplung?

Antwort VCI: WK-Anlagen sollten von einer anteiligen Kürzung ausgenommen werden. Dies sollte im Gesetzestext vorangestellt werden und in den Anhängen zur Berechnung ausgewiesen werden. Irritierend wirkt die unterschiedliche Gestaltung der Benchmarks für Wärme in den Anhängen 3 (Teil A, 3 b) produktbezogener Benchmark 345 g CO₂ je Kilowattstunde) und 5 (2. b bb) 400 g CO₂ je Kilowattstunde zur Berechnung der anteiligen Kürzung).

Siehe Ausführungen in Antwort auf Frage 9 der SPD unter „Weitere Zuteilungsregelungen“.

5. Ist die Betrachtungsperiode von zwei Jahren bei der Beurteilung des Brennstoffmixes nach § 7 Absatz 2 ausreichend?

Antwort VCI: Nein. Es ist eine breitere Betrachtungsperiode für den Brennstoffmix notwendig, da eine Umstellung der Zusammensetzung oft in längerfristigen Perioden erfolgt.

6. Setzt die Neuanlagenregelung des § 9 ZuG 2012 genügend Investitionsanreize?

Antwort VCI: Nein. Die Vollbenutzungsstunden für Neuanlagen in Anhang 4 sind zu gering bemessen: Nach Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Industrie kann mit den angegebenen Stunden keine für Neuinvestitionen benötigte hinreichende Auslastung nach dem besten Stand der Technik erfolgen. Die vorgesehenen Vollbenutzungsstunden stellen daher ex-ante Kürzungen für effiziente Neuanlagen dar. Somit wird die eigentliche Absicht, Investitions-

und Modernisierungsanreize zu schaffen, hintergangen. Sinnvoll ist daher eine Vollaussstattung für Neuanlagen bei Nachweis der Anwendung des besten Stands der Technik.

Fragen der Fraktion der SPD

1. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Umstellung auf ein sog. Benchmarkverfahren für Bestandsanlagen der Energiewirtschaft?

Antwort VCI: Ein Benchmarkverfahren ist prinzipiell zu begrüßen, jedoch am sinnvollsten in Verbindung mit Korrekturen auf Basis der tatsächlich erreichten Produktionsmengen. Somit können Mitnahmeeffekte vermieden werden.

Siehe detailliertere Ausführungen in Antwort auf Frage 1 der FDP unter "Weitere Zuteilungsregelungen".

2. Für Kraftwerke sind differenzierte Benchmarks für die Stromproduktion aus Kohle und Erdgas vorgesehen. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen dieser Differenzierung auf die Effizienz des Emissionshandels?
3. Das ZuG 2012 sieht keinen eigenen Benchmark für Braunkohle vor. Braunkohlekraftwerke haben also den höchsten Zukaufsbedarf an Zertifikaten. Welchen Einfluss hat dies nach Ihrer Einschätzung auf die Wettbewerbssituation im deutschen Strommarkt und für die Wirtschaftlichkeit von Braunkohlekraftwerken?
4. Wie beurteilen Sie die Zuteilungsregelungen in anderen EU-Mitgliedsländern im Vergleich zu den Regelungen ZuG 2012?
5. Welche Auswirkungen haben die Zuteilungsregelungen ZuG 2012 für die Planungs- und Investitionssicherheit der Unternehmen?

Antwort VCI: Die Regelungen im ZuG 2012 bieten zu wenig Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen. Ein grundlegendes Herangehen an die Strompreisthematik ist nicht absehbar (siehe dazu Antwort auf Frage 1 der FDP unter "Weitere Zuteilungsregelungen"). Insbesondere für die Errichtung von effizienten Neuanlagen und die Modernisierung von Bestandsanlagen sind im ZuG 2012 bieten die Zuteilungsregelungen zu wenig Planungs- und Investitionssicherheit. Siehe dazu Antwort auf Frage 2 der CDU unter "Mengenplanung".

6. Bei der Zuteilung für Neuanlagen ist für Braunkohlekraftwerke im Vergleich zu anderen Kraftwerken ein um 10 Prozent höherer Auslastungsfaktor vorgesehen. Entspricht diese Unterscheidung Ihrer Einschätzung über die erwartete Auslastung von Neuanlagen?
7. Wie beurteilen Sie die in Anhang 4 des Zuteilungsgesetzes 2012 festgelegte Anzahl an Vollbenutzungsstunden für Neuanlagen der dort genannten Industrietätigkeiten?

Antwort VCI: Anhang 4 regelt die Volllaststundenzahlen für Neuanlagen. Für Anlagen zur Herstellung von Ethylen und Propylen sowie für Anlagen zur Herstellung von Industrierußen wird die Stundenzahl derzeit bei 8000 angesetzt. Die Spaltanlagen zur Herstellung von Kohlenwasserstoffen in der Chemie (Ethylen- / Propylenanlagen) sind kontinuierlich betriebene Großanlagen, die lediglich alle fünf Jahre für einen Revisionsstillstand für ca. vier

Wochen außer Betrieb genommen werden. Hieraus ergibt sich eine Volllaststundenzahl von 8625 Stunden.

Mit Berücksichtigung eines Unsicherheitsfaktors ist danach eine Volllaststundenzahl von 8500 Stunden notwendig, damit der Emissionshandel bei Neuanlagen nicht vergleichbar einer Substanzsteuer wirkt. Bei Anlagen zur Herstellung von Industrieruß muss sich die Vollbenutzungsstundenzahl ebenfalls an die tatsächlichen Betriebszeiten anlehnen. Aufgrund der genehmigungstechnisch erforderlichen kontinuierlich betriebenen Nachverbrennung von Restgasen aus den Produktionslinien werden die Anlagen ohne Stillstand (d.h. 8.760 Stunden im Jahr) betrieben. Revisionsstillstandszeiten ergeben sich lediglich für einzelne vorgeschaltete Produktionslinien, nicht aber für die eigentliche CO₂ erzeugende Nachverbrennungsanlage.

Politischer Wille ist der Ersatz von Altanlagen oder die Erweiterung von Produktionskapazitäten durch effiziente Neuanlagen mit Benchmarkausstattung. Wird die Volllaststundenzahl zu niedrig angesetzt, bedeutet das entweder die Einführung eines Kürzungsfaktors für Neuanlagen oder die zwangsweise Herabsetzung der Produktion dieser Anlagen bzw. Anlagenteile.

8. Wie beurteilen Sie die Besondere Härtefallregelung in § 12 ZuG 2012?

Antwort VCI: Die Aufnahme einer Härtefallregelung in das ZuG 2012 ist prinzipiell gerechtfertigt und systematisch im ZuG richtig angesiedelt. Bei der Gestaltung der Härtefallregelung ist allerdings von der grundlegenden Systematik des Anlagenbezugs abgewichen worden und zum Unternehmensbezug übergegangen worden. Eine konsistentere Systematik wäre an dieser Stelle zu begrüßen, da auch die Belastungen des Emissionshandels zu sehr wesentlichen Anteilen auf Anlagen- und Standortebene zu tragen sind. Der vorgelegte Konstrukt wird dafür sorgen, dass eine Vielzahl von Anlagen bzw. Industriestandorten, die intensiv von den Auswirkungen des Emissionshandels betroffen sind, keinen Gebrauch von der Härtefallregelung nehmen können (z.B. energieintensive Chemiestandorte).

9. Wie wird die Wirkung des ZuG 2012 im Hinblick auf einen Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung in Deutschland eingeschätzt?

Antwort VCI: Vom ZuG 2012 hätten stärkere Wirkungen auf den Ausbau der KWK ausgehen können. Im ZuG sind systematische Widersprüche bei der Bewertung von KWK-Anlagen enthalten. Durch den doppelten Benchmark erfolgt eine Förderung, der durch die Anwendung einer anteiligen Kürzung eine Belastung entgegengestellt wird. Die Förderung ist zu begrüßen, da KWK die effizienteste Form der Energieerzeugung darstellt, die Errichtung von KWK-Anlagen aber mit äußerst hohen Kapitalkosten verbunden ist. Eine Anwendung der anteiligen Kürzung ist abzulehnen, da die technischen Minderungspotenziale (weitestgehend) ausgeschöpft sind.

Die Vollbenutzungsstunden für Neuanlagen (7500 bzw. 8000) sind zu knapp bemessen. Neue KWK-Anlagen müssen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mit deutlich mehr als 8000 Vollbenutzungsstunden betrieben werden. Deshalb stellen die zu niedrigen Vollbenutzungsstunden investitionshemmende ex-ante Kürzungen für effiziente Neuanlagen dar und kommen einem Minderungsfaktor gleich.

10. Wie beurteilen Sie die Stilllegungsregelungen in § 10 ZuG 2012?

Antwort VCI: Siehe Frage 2 der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

11. Wie beurteilen Sie die Abschaffung der Malusregelung iSd. § 7 Abs. 7 ZuG 2007?

Fragen der Fraktion der FDP

1. Welche Möglichkeiten sehen Sie, dem Problem der so genannten „**Windfall-Profits**“ oder dem „Mitnahmeeffekt“ insbesondere der Stromversorger zu begegnen, wonach von den betreffenden Unternehmen der Veräußerungswert von entgeltfrei zugeteilten Emissionsrechten in die Kalkulation der Angebotspreise der betreffenden Erzeugnisse, insbesondere in Strompreis, einkalkuliert wurde und zu entsprechenden Zusatzgewinnen geführt hat?

Antwort VCI: Das eigentliche Problem stellen nicht die Windfall-Profits der Stromversorger sondern die enormen Windfall Losses vor allem der energieintensiven Industrie, wie die chemische Industrie dar. Folglich muss auch dieses Problem gelöst werden. Alleinige Abschöpfung der Windfall-Profits, z.B. durch eine entgeltliche Vergabe von Zertifikaten löst das Problem der Windfall Losses überhaupt nicht. Vielmehr muss verhindert werden, dass es überhaupt erst zu Windfall Profits kommt.

Der VCI hat hierzu ein praktikables Ausgestaltungsmo­dell des Emissionshandelssystems vorgeschlagen, dass der betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Einpreisung der kostenlos zugeteilten Zertifikate den Boden entzieht. Hierzu sollten die Versorger eine wie jetzt auch vorgesehene Zuteilung von Zertifikaten auf Basis von Benchmarks erhalten. Diese Zuteilung sollte sich jedoch nicht an der historischen Produktion in der Basisperiode orientieren sondern immer der aktuellen Stromproduktion angepasst werden. Somit erhielten die Versorger nur für die tatsächlich produzierte Strommenge eine Zuteilung. Für Nichtproduktion würde die Zuteilung wieder zurückgenommen. Das Argument, dass Zertifikate anstelle der Verwendung zur Stromproduktion auch veräußert werden könnten entfielen damit und damit auch die Windfall Profits.

2. Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang den Vorschlag, die Emissionszertifikate

a. anteilig oder vollständig zu **versteigern**, anstatt diese ohne Entgelt zu verteilen?

Antwort VCI: Siehe hierzu die Antworten zu den Fragen 2 bis 9, der CDU/CSU-Fraktion unter der Rubrik "Zuteilungsregelungen". Eine vollständige Versteigerung ist nach EU-Emissionshandelsrichtlinie nicht zulässig.

b. weiterhin ohne Entgelt, allerdings auf der Basis von so genannten „Benchmarks“ zu vergeben, welche unmittelbar an tatsächlich hergestellte Menge des jeweils betreffenden Produkts (beispielsweise an die Stromproduktion) gekoppelt sind mit der Maßgabe, dass Zertifikate, welche für die tatsächliche Produktion nicht benötigt worden sind, zurückgegeben werden müssen?

Antwort VCI: Siehe hierzu Antwort zu Frage 1 der Fraktion der FDP.

3. Angenommen, die Emissionszertifikate würden ganz oder teilweise **versteigert**, würden Sie es in diesem Fall für sinnvoll halten, dass

- a. die entgeltfreie Zuteilung von Emissionsrechten bei sämtlichen dem Emissionshandel unterfallenden Anlagen ganz oder vollständig zugunsten ersteigerbarer Kontingente gekürzt wird, sollte dies auf bestimmte Anlagenbetreiber (beispielsweise die Stromversorger) beschränkt werden oder sollten diese eine überproportionale Minderung erfahren?
 - b. die Emissionsrechte vollumfänglich oder nur anteilig (und ggf. zu welchem Anteil) versteigert werden? (Gehen Sie bei Ihrer Antwort bitte davon aus, dass die rechtlichen Voraussetzungen jeweils erfüllt wären)
 - c. nach einem einheitlichen Verkaufs- bzw. Versteigerungsverfahren vergeben werden, welche alternativen Verfahren sind Ihnen dazu bekannt und welches würden Sie aus welchem Grund favorisieren?
 - d. Anlagen mit so genannten prozessbedingten Emissionen weiterhin die betreffenden Emissionsrechte ohne Entgelt erhalten und welche Art von Anlagen für Sie ggf. für eine solche Privilegierung empfehlen?
4. Auf welche Weise ließe sich – für den Fall einer anteiligen (hier: zehnpromzentigen) Versteigerung der Emissionsrechte – im **Auktionsverfahren** der Fehlanreiz beseitigen, wonach die Nachfrager aus der Energiewirtschaft ihre Zahlungsbereitschaft bis an die Grenze des Zehnfachen übertreiben würden, um im Anschluss den Marktwert für 100 Prozent der erhaltenen Zertifikate – einschließlich der ohne Entgelt erhaltenen – einzupreisen?
 5. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, eine Teilversteigerung gemeinsam mit anderen EU-Staaten durchzuführen, und was wäre dabei ggf. zu beachten?
 6. Welche Möglichkeiten empfehlen Sie aufgrund welcher Erwägungen zur Verwendung des **Versteigerungserlöses** und welche Möglichkeiten sehen Sie, unter der Voraussetzung, dass dies politisch gewünscht wäre, diese Mittel an den privaten Sektor zurückzugeben?
 7. Wie bewerten Sie das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Zuteilungsverfahren hinsichtlich der Behandlung der **Braunkohle** bzw. hinsichtlich des Verhältnisses Kohle und Gas unter den Gesichtspunkten Klimaschutz, Wettbewerb, Innovationsanreize und Versorgungssicherheit?
 8. Halten Sie die im vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde gelegten **Betriebsstunden** der jeweiligen Anlagentypen für sachgerecht?

Antwort VCI: Anhang 4 regelt die Volllaststundenzahlen für Neuanlagen. Für Anlagen zur Herstellung von Ethylen und Propylen sowie für Anlagen zur Herstellung von Industrieruößen wird die Stundenzahl derzeit bei 8000 angesetzt. Die Spaltanlagen zur Herstellung von Kohlenwasserstoffen in der Chemie (Ethylen- / Propylenanlagen) sind kontinuierlich betriebene Großanlagen, die lediglich alle fünf Jahre für einen Revisionstillstand für ca. vier Wochen außer Betrieb genommen werden. Hieraus ergibt sich eine Volllaststundenzahl von 8625 Stunden.

Mit Berücksichtigung eines Unsicherheitsfaktors ist danach eine Volllaststundenzahl von 8500 Stunden notwendig, damit der Emissionshandel bei Neuanlagen nicht vergleichbar einer Substanzsteuer wirkt. Bei Anlagen zur Herstellung von Industrieruößen muss sich die Vollbenutzungsstundenzahl ebenfalls an die tatsächlichen Betriebszeiten anlehnen. Aufgrund

der genehmigungstechnisch erforderlichen kontinuierlich betriebenen Nachverbrennung von Restgasen aus den Produktionslinien werden die Anlagen ohne Stillstand (d.h. 8.760 Stunden im Jahr) betrieben. Revisionsstillstandszeiten ergeben sich lediglich für einzelne vorgeschaltete Produktionslinien, nicht aber für die eigentliche CO₂ erzeugende Nachverbrennungsanlage.

Politischer Wille ist der Ersatz von Altanlagen oder die Erweiterung von Produktionskapazitäten durch effiziente Neuanlagen mit Benchmarkausstattung. Wird die Volllaststundenzahl zu niedrig angesetzt, bedeutet das entweder die Einführung eines Kürzungsfaktors für Neuanlagen oder die zwangsweise Herabsetzung der Produktion dieser Anlagen bzw. Anlagenteile.

9. Wie bewerten Sie den Vorschlag, **Prozessdampfanlagen** der (chemischen) Industrie nicht – wie vorgesehen – den Anlagen der Energiewirtschaft, sondern vielmehr den Industrieanlagen zuzuordnen, weil Prozessdampfanlagen ausschließlich Produktionszwecken dienen und bei Wirkungsgraden von mehr als 90 v. H. keine nennenswerten Minderungspotentiale besäßen?

Antwort VCI: Die Prozesswärmeanlagen der chemischen Industrie erzielen keine Mitnahmeeffekte durch Einpreisung von Opportunitätskosten. Der wesentliche Grund für die Zuordnung zu den Anlagen zu dem erhöhten Reduktionsfaktor entfällt damit.

Prozesswärmeanlagen sind daher dem Reduktionsfaktor für Industrieanlagen zuzuordnen. Dafür spricht auch, dass diese Anlagen ausschließlich Produktionszwecken dienen. Darüber hinaus ist die Ungleichbehandlung mit anderen Prozesswärmeerzeugungen nach den Kategorien VI bis XVIII Anhang I TEHG ohne sachlichen Grund und muss vermieden werden.

Sollte an einer im ZuG 2012 an der Zuordnung der Prozesswärmeanlagen zu den Regelungen für die Energiewirtschaft festgehalten werden, so ist zumindest eine faktische Gleichstellung durch praktikable Regelungen für diese Anlagen zu erreichen. Dazu gehört eine Ausnahme dieser Anlagen von der nachträglichen anteiligen Kürzung nach § 4 Absatz 4 Das ist erforderlich, weil die Unternehmen nicht in der Lage sind, durch fehlende Zertifikate entstehende Mehrkosten über den Dampfpreis weiter zu reichen. Eine Kürzung würde sich daher direkt wie eine direkte Abgabe auf die Produktion auswirken.

10. Wie bewerten Sie den Vorschlag, Anlagen zur **Kohlevergasung** in der (chemischen) Industrie bei Einhaltung des Standes der Technik – ggf. entgeltfrei und dem jeweiligen Bedarf entsprechend – mit Emissionsrechten auszustatten, damit Öl und Erdgas im Produktionsprozess durch Kohle substituiert werden können?

11. Halten Sie es für sachgerecht, die **Brauereien** hinsichtlich ihres Einbezugs in den Emissionshandel mit den Energieversorgern gleichzustellen und welche Auswirkungen erwarten Sie von einer solchen Vorgehensweise im Hinblick auf Klimaschutz und Wettbewerb?

12. Wie bewerten Sie den Vorschlag, den **Schwellenwert** für Anlagen, unterhalb dessen ein Erfüllungsfaktor nicht angewendet wird (Artikel I, § 6 Nr. 9), von derzeit 25.000 t auf 50.000 t anzuheben, weil die betreffenden Industrieanlagen einen Anteil an der Gesamtemissionsmenge im deutschen Emissionshandelssystem von weniger als 4 v. H. hätten und umweltpolitisch nicht relevant seien?

Antwort VCI: Der Ansatz ist vorbehaltlos zu begrüßen.

13. Wie bewerten Sie die **Härtefallregelung** nach Art. I, § 6 Abs. 6 im Hinblick auf die Gleichbehandlung von mittelständischen Unternehmen und Industrieunternehmen?
14. Wie bewerten Sie den Vorschlag, die „**Besondere Härtefallregelung**“ nach Art I, § 12 anlagenbezogen auszugestalten, indem in Absatz 1 das Wort „Unternehmen“ durch das Wort „Anlagenbetreiber“ ersetzt und die Absätze 2 und 3 ersatzlos gestrichen werden?
15. Wie bewerten Sie die Forderung eine Regelung vorzusehen, wonach für **KWK-Anlagen** eine im Vergleich zur allgemeinen Basisperiode (2000 bis 2005) verkürzte Periode, beispielsweise der Zeitraum 2003 bis 2006, vorzusehen sei, weil für die Jahre 2000 und 2001 keine Daten verfügbar bzw. nur unter unzumutbarem Aufwand beschaffbar seien?
16. Wie bewerten Sie den Vorschlag, die Zuordnung der so genannten „**Benchmarks**“ in Artikel I, Anhang 3 (Teil A , Ziffer I) so zu fassen, dass bei der Zuordnung des „Benchmarks“ auf den tatsächlich eingesetzten und nicht auf den theoretisch möglichen Brennstoff abgestellt wird (durch ersatzlose Streichung des Wortes „können“ in den Nummern 1 a und 3 a)?
17. Wie bewerten Sie die im gegenwärtigen Entwurf vorgesehenen Regelungen zum Einsatz von „**Reststoffen**“, insbesondere zur Dampferzeugung in der chemischen Industrie?

Fragen der Fraktion DIE LINKE.

1. Bis zum Jahr 2012 wird die Bundesregierung aufgrund der EU-Emissionshandelsrichtlinie mindestens 90 Prozent der Zertifikate kostenlos vergeben müssen. Daraus resultieren Extragewinne (*windfall profits*) der Anlagenbetreiber, die die Handelspreise der Emissionsrechte auf den Strompreis umlegen. In Bezug auf die kostenlose Neuanlagenzuteilung könnte im Gegensatz zu Bestandsanlagen in diesem Zusammenhang statt von *windfall profits* präziser von Neuanlagen-Subventionen gesprochen werden.
 - a) Die Bundesregierung will durch die unterschiedliche Behandlung der Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie einen Teil dieser *windfall profits* / Neuanlagen-Subventionen abschöpfen. Kann dies Ihrer Auffassung nach gelingen, und wenn ja, in welchem Ausmaß?
 - b) In welcher Größenordnung könnten *windfall profits* / Neuanlagen-Subventionen in der nächsten Handelsperiode anfallen?
 - c) Halten Sie die Abschöpfung der bis 2012 anfallenden *windfall profits* / Neuanlagen-Subventionen für notwendig?
 - d) Welche Möglichkeiten bestehen über die Versteigerung von 10 Prozent der Emissionszertifikate hinaus, um die *windfall profits* abzuschöpfen? Sind Initiativen in anderen EU-Mitgliedsstaaten bekannt? Wie beurteilen Sie die Diskussion in einigen Ländern um eine *windfall profit tax*?
2. Sehen Sie infolge der Neuanlagen-Subventionen neben der Verteilungswirkung auch Wirkungen, die Investitionsentscheidungen bezüglich des Brennstoffeinsatzes ökologisch kontraproduktiv beeinflussen?

3. Sollten zu versteigernde Emissionszertifikate proportional bei allen Anlagen / Sektoren gleichmäßig gekürzt werden oder nur in bestimmten Sektoren?
4. Welcher Verwendung sollten die Einnahmen aus einer eventuellen Versteigerung von Emissionszertifikaten zugeführt werden?
5. Welche Ausgestaltung einer Versteigerung von Emissionszertifikaten verhindert ein Ausnutzen der Marktmacht einzelner Emissionshandelsakteure, insbesondere der vier großen Verbundunternehmen im Strombereich?
6. Wie bewerten Sie den Wegfall der Auslastungskorrekturregel gemäß § 7 (9) ZuG 2007, welcher von den Betreibern eine anteilige Rückgabe von Zertifikaten fordert, sofern die Produktionsmenge weniger als 60 Prozent der durchschnittlichen jährlichen CO₂-Emissionen in der jeweiligen Basisperiode beträgt? Kann ohne eine solche Regelung im ZuG 2012 ein Scheinbetrieb von Anlagen und damit verbundene Stilllegungsprämien verhindert werden?
7. Wie beurteilen Sie die Lenkungswirkung für Neuinvestitionen durch die zwei unterschiedlichen *Benchmarks* bei Anlagen zur Stromproduktion? Wird dadurch der beabsichtigte Wechsel zu emissionsärmeren Brennstoffträgern vorangetrieben oder behindert? Ist die Zuteilung in anderen EU-Mitgliedsstaaten gemäß einem brennstoffunabhängigen Benchmark geplant?
8. Gibt es einen sachlichen Grund für die in Anhang 4 des Gesetzentwurfs vorgesehene höhere Anzahl von Vollbenutzungsstunden von Braunkohle- im Vergleich zu sonstigen Kondensationskraftwerken? Gibt es ähnliche Regelungen in anderen EU-Mitgliedsstaaten? Wie viele Vollbenutzungsstunden weisen die gegenwärtig in Betrieb befindlichen Braunkohlekraftwerke im Jahr auf?
9. Halten Sie den für Industrieanlagen vorgesehenen Erfüllungsfaktor von 0,9875 (vgl. § 6 Gesetzesentwurf), der einer weitgehenden Befreiung von Minderungspflichten gleichkommt, für gerechtfertigt?

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. Was bedeutet die vorgesehene kostenlose Vergabe der Emissionsrechte (§ 16) ökonomisch? Welche Alternativen bestehen zur kostenlosen Vergabe?
2. Sollte die in der EU-Richtlinie eröffnete Möglichkeit genutzt werden, 10 % der Emissionsrechte zu versteigern? Welche Argumente sprechen dafür? Wie könnte eine solche Versteigerung erfolgen? Was soll mit den Einnahmen geschehen?
3. Wie sind die geplanten Härtefallregelungen (§ 6 (6) und § 12) zu bewerten? Welche Folgen sind dadurch für das Gesamtsystem zu erwarten? Sind die vorgesehenen Kriterien angemessen?

Antwort VCI: Siehe dazu Antworten auf Frage 4, Unterkapitel "Härtefallregelung", bei CDU / CSU und Frage 8 der SPD, Unterkapitel "Weitere Zuteilungsregelungen".

4. Wie sind die vorgesehenen Regelungen zur Behandlung der Stilllegung von Anlagen zu bewerten? Ist dadurch gewährleistet, dass es ausreichend Schutz vor Missbrauch durch sog. Scheinbetrieb gibt?
5. Welche Auswirkungen sind von der Neuanlagenregelung nach § 9 zu erwarten? Wie sind die geplanten Benchmarks, insbesondere für die Stromproduktion, in Anhang 3, Teil A zu bewerten? Was ist im Vergleich dazu von brennstoff-unabhängigen Benchmarks zu halten? Wie müsste ein klimapolitisch optimaler und administrativ einfach handhabbarer Benchmark aussehen?
6. Wie sind die Benchmarks für Anlagen zur Herstellung von Zement und Glas zu bewerten? Wie ist zu erklären, dass diese im ZuG 2012 deutlich höher sein sollen als in der ersten Zuteilungsperiode 2005-2007?
7. Wie sind die in Anhang 4 angegebenen Vollbenutzungsstunden zu bewerten, insbesondere die für Kondensationskraftwerke? Ist es gerechtfertigt, dass für Braunkohlekondensationskraftwerke eine um 10 Prozent höhere jährliche Betriebsstundenzahl unterstellt wird als für vergleichbare Anlagen auf Basis von Steinkohle oder Erdgas? Wie viele Volllaststunden haben Braunkohlekraftwerke in den letzten fünf Jahren durchschnittlich gehabt?
8. Wie ist die sog. anteilige Kürzung nach Effizienzstandards (Anhang 5) zu bewerten? Gibt es sinnvollere Alternativen für die Ausgestaltung dieser anteiligen Kürzung? Sind die zur Ermittlung des Effizienzstandards zugrunde gelegten Produktstandards angemessen und sachgerecht? Was bedeutet die hier vorgenommene Differenzierung nach Erdgas, Steinkohle und Braunkohle – insbesondere mit Blick auf die Strombenchmarks nach Anhang 3?
9. Wenn man alle Zuteilungsregeln und -faktoren zusammen betrachtet: Kann man insgesamt von einer Gleichbehandlung von Stein- und Braunkohlekraftwerken sprechen?
10. Wie ist die Begrenzung der Anrechnung von Gutschriften aus JI- oder CDM-Projekten auf 20 % der insgesamt an einen Betreiber zugeteilten Menge zu bewerten? Ist diese Grenze zu hoch oder zu niedrig? Was bedeutet sie für die nationale Klimapolitik und die Förderung der Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen?

Antwort VCI: In Anbetracht der beabsichtigten Wirkung, Technologietransfer in Schwellen- und Entwicklungsländer zu fördern, ist die Begrenzung auf 20% nicht zu niedrig angesetzt, sondern hätte höher gewählt werden können. Eine Auslastung des diskutierten Rahmens von 28% wäre in diesem Zusammenhang erstrebenswert.

04.06.2007

Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012

(BT-Drucksache 16/5240 v. 8.5.2007)

Anhörung
des BT-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
am 11.06.2007

I. Vorbemerkung

A. Zum Emissionshandel

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Bereich Energie- und Umweltpolitik

Verantwortlich:
Dietmar Hexel

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon 030/24060-303
Telefax 030/24060-677

Der DGB tritt für eine Nachhaltigkeitsstrategie ein, um

- ein qualitativ hochwertiges Wachstum sicher zu stellen,
- Wohlstand und Ressourcen sozial und gerecht zu verteilen
- die gesellschaftliche Infrastruktur sozial und gerecht zu finanzieren
- und den strukturellen Wandel auf mehr qualitativ hochwertige, humane und sicherere Arbeitsplätze auszurichten.

Der DGB unterstützt die Klimaschutzziele der Bundesregierung. Deutschland muss weiter große Anstrengungen für ihre Erreichung unternehmen. Dabei gehören nach Ansicht des DGB Energieeffizienz und klimaschonende Maßnahmen zusammen. Wir müssen den Klimawandel bremsen und in einer globalisierten Ökonomie mit einer wachsenden Nachfrage nach sehr begrenzten Rohstoffen wettbewerbsfähig bleiben. Ein messbarer Erfolg der internationalen Klimaschutzpolitik steht nach wie vor aus; deshalb muss der politische Prozess intensiviert werden, damit weitere Länder in die Weiterentwicklung der Kyotoziele einbezogen werden können. Der DGB unterstützt das Ziel der Bundesregierung, sich für Deutschland zu einer Reduzierung der Treibhausgase um 40 % bis 2020 gegenüber 1990 zu verpflichten vor dem Hintergrund einer EU-weiten Reduzierung um 30 % und entsprechender Verpflichtung außer-europäischer Staaten. Die deutsche Industrie wird aufgefordert, die Klimaschutzziele nicht als Belastung, sondern als Chance für Innovationskraft und Beschäftigungswirksamkeit zu begreifen, insbesondere im Hinblick auf den Ausbau der Nutzung der regenerativen Energiequellen, der Steigerung der Energieeffizienz und der Verminderung der Importabhängigkeit bei Energieprodukten.

Der Emissionshandel kann einen wesentlichen Beitrag zu einer effizienten Erreichung der Reduktionsverpflichtungen für den Schutz des Klimas leisten. Aktuell steht Deutschland in der Pflicht, in Umsetzung der Lastenteilung für das Kyoto-Protokoll seine Treibhausgas-Emissionen bis 2012 um 21 % gegenüber den Emissionen im Referenzjahr 1990 zu reduzieren. Durch die Festlegung einer absoluten Mengenbeschränkung wird der CO₂-Minderungsbeitrag der vom Emissionshandel erfassten Anlagen gewährleistet. Darüber hinaus wird der Bau hocheffizienter Anlagen in Energiewirtschaft und Industrie befördert, was langfristig zu positiven wachstums- und beschäftigungspolitischen Effekten führen sollte.

Der Emissionshandel muss in ein energiepolitisches Gesamtkonzept der Bundesregierung eingebunden werden, das den gleichrangigen Dreiklang aus Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz wiedergibt. Hierzu gehören marktwirtschaftliche und wettbewerbliche Elemente zur Intensivierung des Wettbewerbes auf den Energiemärkten.

Die Energieversorgung ist ein wichtiger Faktor für den Klimaschutz. Deutschland ist in den letzten Jahren in erheblichem Maße in Vorleistung getreten, während viele andere Staaten bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzverpflichtungen noch sehr zögerlich sind. Die Einführung des Emissionshandels basiert auf einem nationalen Allokationsplan, der im europäischen und erst recht im globalen Kontext durchaus ambitioniert ist. Die erforderlichen weiteren Schritte für die Zeit nach 2012 machen eine wirksame internationale Abstimmung ebenso notwendig wie eine stärkere Beachtung der volkswirtschaftlichen Effizienz und der Branchenwirkungen von klimaschutzpolitischen Maßnahmen. Eine einseitige Verschärfung nationaler Ziele des Klimaschutzes ist vor diesem Hintergrund bedenklich. Die Ausgestaltung des Emissionshandels in der EU muss sowohl einer klima- als auch einer industriepolitischen Strategie folgen. Letzteres vermisst der DGB. Dabei wäre eine industriepolitische Beurteilung der Auswirkungen des europäischen Emissionshandels für Deutschland besonders wichtig. In Deutschland ist die energienintensive Industrie dichter als irgendwo sonst in der EU. Weder in einem vergleichbaren EU-Land noch in den USA oder Japan ist der Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung

oder am Arbeitsmarkt so hoch wie hier.

Das ZuG 2012 reguliert die Periode von 2008 bis 2012. Der Emissionshandel muss so ausgestaltet werden, dass er der Senkung der Massenarbeitslosigkeit und der Schaffung von zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen nicht im Weg steht. Das Frühjahrsgutachten 2007 über die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft prognostiziert bis 2008 eine Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen um 725.000 und eine Abnahme der Zahl der Arbeitslosen auf 3,465 Mio. Verschiedene Volkswirte halten bis 2009 einen weiteren Rückgang auf 3 Mio. Arbeitslose für möglich. Diese dringend erforderliche Entwicklung darf nicht behindert werden. Zentrales Kriterium für einen erfolgreichen Emissionshandel ist für den DGB deshalb ein wirksamer Anreiz zu Emissionsminderungen durch Steigerung der Energieeffizienz, ohne dass es gleichzeitig zu einer Abwanderung von Betrieben bzw. Produktionen in das Ausland aufgrund wettbewerbsschädlicher Zusatzkosten kommt. Die Regelungen zum Emissionshandel müssen berücksichtigen, dass eine Abwanderung von Unternehmen oder Teilbranchen klimapolitisch wirkungslos und beschäftigungspolitisch schädlich wäre.

Der DGB erinnert an das Ziel der Regierungskoalition, die Kostenbelastung der Wirtschaft durch den Emissionshandel zu senken (s. Koalitionsvertrag, Ziffer 7, Punkt 2). Der DGB tritt deshalb im Kontext eines Instrumentenmixes für den nicht in Frage stehenden notwendigen Klimaschutz für eine vorurteilsfreie, ergebnisoffene und möglichst zeitnahe energie- und industriepolitische Überprüfung des gegenwärtigen Emissionshandels in der EU hinsichtlich seiner Grundsätze, seines Instrumentariums, seiner Detailregelungen und der jeweiligen Ausführungswirklichkeit ein bis hin zur Frage, ob die klimapolitischen Ziele nicht mit anderen Instrumenten effektiver erreicht werden können. Dabei gilt es, Klimaschutz, Innovationen und Beschäftigungswirksamkeit positiv miteinander zu verbinden, nicht nur national oder EU-weit, sondern im globalen Zusammenhang.

Erinnert sei daran, dass das eigentliche Problem der globalen Klimaschutzpolitik nach wie vor in der Nicht-Beteiligung von Ländern mit hohen Treibhausgasemissionen liegt. Die Mindestanforderungen des Kyoto-Protokolls für die EU-15 in Höhe von 8 % bzw. 340 Mio. t CO₂-Äquivalente entsprechen dem Anstieg der globalen CO₂-Emissionen seit 1990 von rund 1,4 Jahren. Ungeachtet der nicht in Frage stehenden Vorreiterrolle der Europäischen Union kann eine auf die EU-25 begrenzte Klimaschutzpolitik insoweit nur einen geringen Beitrag zur Reduzierung des globalen Temperaturanstiegs leisten. Für eine global wirksame Klimaschutzpolitik ist eine Fortführung des mit dem Kyoto-Protokoll angestoßenen Prozesses über das Jahr 2012 nur unter Beteiligung möglichst aller Staaten sinnvoll.

B. Zum Gesetzentwurf allgemein

Bestandteile des Gesetzentwurfs sind das Zuteilungsgesetz 2012 (Artikel 1), Änderungen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (Artikel 2) und das Projekt-Mechanismen-Gesetz (Artikel 3), mit denen das Emissionshandelsrecht für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 angepasst und fortentwickelt werden soll.

Mit dem Gesetz wird die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates für die 2. Handelsperiode 2008 bis 2012 umgesetzt. Mit dem gemeinschaftsweiten Emissionshandelsystem sollen die im Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 vorgesehenen Verpflichtungen auf kosteneffiziente Weise erfüllt werden.

Aufbauend auf den Erfahrungen der 1. Handelsperiode 2005 bis 2007 soll das Emissionshandelsystem durch die im Zuteilungsgesetz 2012 festgelegten Regeln fortentwickelt und seine Effizienz verbessert werden. Der DGB begrüßt, dass gegenüber der 1. Handelsperiode nunmehr eine deutliche Vereinfachung des Emissionshandelsregimes angestrebt wird.

Die nationale Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie für die 2. Zuteilungsperiode erfolgt in nationalen Allokationsplänen, die der Europäischen Kommission nach Artikel 9 der Emissionshandels-Richtlinie 18 Monate vor Beginn der jeweiligen Handelsperiode vorgelegt werden müssen. Darin legen die Mitgliedstaaten die Gesamtzuteilungsmengen sowie die Regeln für die Allokation der Zertifikate in der Handelsperiode fest.

Deutschland hat den Nationalen Allokationsplan für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (NAP II) fristgerecht am 30.06.2006 der Europäischen Kommission zur Prüfung vorgelegt. Die Überprüfung der Europäischen Kommission betrifft die Festlegung der Gesamtzuteilungsmenge im Kontext der Verpflichtungen der europäischen Lastenteilungsvereinbarung, die Zuteilungsmethode, den Anwendungsbereich sowie die verschiedenen Zuteilungsregeln. Zudem wird geprüft, ob die Zuteilungen zu Wettbewerbsverzerrungen führen und das Potential von Emissionsquellen zur Emissionsverringering berücksichtigt wird.

Den Beanstandungen der Europäischen Kommission hat die Bundesregierung durch Vorlage des revidierten NAP II am 13.02.2007 Rechnung getragen. Dies betrifft insbesondere die Kürzung der Gesamtmenge der Zertifikate von 482 auf 456,1 Mio. t CO₂ / Jahr (incl. 3 Mio. Zertifikate aus der bisher nicht berücksichtigten Weiterleitung von Kuppelgasen an prinzipiell nicht emissionshandelspflichtige Anlagen) sowie die Beschränkung der Regelungen auf den Zeitraum bis 2012.

Weitere Änderungen des NAP II betrafen die Umstellung der Zuteilungsmethode für neuere Anlagen sowie für Bestandsanlagen der Energiewirtschaft auf ein Benchmark-System. Hierdurch werden die bisherigen Privilegierungen für hocheffiziente Anlagen bereits innerhalb der Zuteilungsmethode berücksichtigt, da die Höhe der Zuteilung unmittelbar von der Effizienz der Anlage abhängt.

In der 1. Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 erfolgte die Zuteilung der Emissionszertifikate für Bestandsanlagen auf Basis historischer Emissionen („Grandfathering“), für Neuanlagen auf der Basis festgelegter Emissionswerte pro Produkteinheit (Benchmark-System). Diese Trennung wird beibehalten. Neu ist die generelle Umstellung der Zertifikate-Zuteilung für den Bereich Energiewirtschaft auf ein Benchmark-System, also sowohl für Neu- wie auch für Bestandsanlagen. Dies setzt einen Anreiz für die Erneuerung alter und ineffizienter Anlagen.

Sowohl für bestehende wie für neue Energieanlagen ergibt sich die jährliche Zuteilung aus einer anlagenspezifischen jährlichen Produktionsmenge multipliziert mit einem produktspezifischen Emissionswert (BAT-Benchmark). Die jährliche Produktionsmenge wird für bestehende Energieanlagen als Mittelwert der Emissionen in der Basisperiode 2000 bis 2005 bestimmt, für Anlagen ab Inbetriebnahme im Jahr 2003 (sowohl Bestandsanlagen mit Inbetriebnahme in den Jahren 2003 bis 2007 als auch Neuanlagen mit Inbetriebnahme ab 2008) als Produkt aus Anlagenkapazität und einem tätigkeitsspezifischen Standardauslastungsfaktor.

Für Bestandsanlagen der Industrie bleibt es bei der Zuteilung auf Grund historischer Emissionen, die um einen Erfüllungsfaktor 0,9875 verringert werden. Für die Zuteilung für Bestandsanlagen des Produzierenden Gewerbes auf der Basis historischer Emissionen wird eine von 3 auf 6 Kalenderjahre verlängerte Basisperiode (2000 bis 2005) herangezogen.

Die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für bestehende Energieanlagen wird anteilig gekürzt, um den Cap (die Gesamtmenge der zuteilbaren Berechtigungen) in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 in Höhe von 453,1 Mio t CO₂/a einzuhalten. Nicht betroffen von der anteiligen Kürzung sind neue Energieanlagen mit Inbetriebnahme in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012. Auch werden Bestandsanlagen von der anteiligen Kürzung ausgenommen, sofern sie in der 1. Zuteilungsperiode frühzeitige Emissionsminderungsmaßnahmen nachgewiesen haben sowie Anlagen, die eine mit hoch effizienten Neuanlagen vergleichbaren technischen Standard einhalten.

Sowohl für bestehende wie für neue Anlagen erfolgt die Zuteilung der Emissionsberechtigungen auch für die 2. Handelsperiode 2008 bis 2012 kostenlos.

Der DGB sieht mit Skepsis, ob die Wachstumsreserve des ZuG 2012 für die in der Planung befindlichen Industrie- und Energieanlagen ausreicht.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Planungssicherheit über 2012 hinaus. Ohne Investitionsentscheidungen für neue Kraftwerksprojekte reißt die Modernisierungskette. Im Interesse des Industriestandorts Deutschland und seiner Beschäftigten müssen auch in Zukunft in ausreichendem Maß Energieträger bereit stehen.

Der DGB spricht sich gegen eine Auktionierung von CO₂-Zertifikaten aus. Werden aus Opportunitätskosten reale Kosten, besteht die Gefahr weiter steigender Strompreise.

Der DGB begrüßt den brennstoffspezifischen Benchmark. BAT (best available technology) – Benchmarks werden für Kraftwerke je nach Brennstoff eingeführt, nicht jedoch für Braunkohlekraftwerke. Wo die Politik von der Logik technologieabhängiger Kennziffern abweicht, müssen wirtschaftlich gleichwertige Lösungen gefunden werden. Der DGB bewertet die Regelung, nach der für Braunkohlekraftwerke, die seit 2003 in Betrieb genommen wurden, der Standardauslastungsfaktor auf 8.250 Jahresstunden angehoben wird, als positiv.

Der DGB begrüßt das für Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung vorgeschriebene Doppel-Benchmark für Strom und Wärme. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass effiziente KWK-Anlagen aufgrund ihres hohen Gesamtwirkungsgrades im Vergleich zu getrennter Erzeugung von Strom und Wärme wesentlich zum Klimaschutz beitragen. Ohne ein derartiges Doppel-Benchmark würde die KWK wärmeseitig gegenüber nicht dem Emissionshandel unterliegenden Brennstoffen wie Erdgas oder Heizöl im Wettbewerb systematisch benachteiligt.

So genannte CO₂-freie Kraftwerke müssen einen klaren wirtschaftlichen Anreiz für CO₂-Abscheidung und –Speicherung (CCS) erhalten. Es gilt, frühzeitig einen emissionshandelsrechtlichen Rahmen für CCS zu schaffen. Gespeichertes CO₂ darf nicht wie emittiertes behandelt werden. Solche Kraftwerke müssen vielmehr mit einer Vollausrüstung an Zertifikaten und der Ausnahme von jeder Kürzung belohnt werden.

II. Zu einzelnen Punkten des Gesetzentwurfs

1. zu § 2 Anwendungsbereich

Satz 3 erscheint verfassungsrechtlich bedenklich. Vorhaben, in die im Vertrauen auf Regelungen des ZuG2007 investiert wurde, dürfen durch das ZuG 2012 nicht davon abweichend

nachträglich schlechter gestellt werden.

2. zu § 4 Nationale Emissionsziele

Der DGB begrüßt, dass Neuanlagen von der anteiligen Kürzung ausgenommen werden. Damit entsprechende, frühzeitige Investitionen nicht nachträglich im Wettbewerb entwertet werden und das Vertrauen in zukünftige Investitionssicherheit nicht beschädigt wird, spricht sich der DGB dafür aus, diese Regelung nicht nur für Kapazitätserweiterungen, sondern auch für frühere Retrofit-Modernisierungen und alle KWK-Anlagen anzuwenden.

3. zu § 5 Reserve

Abs. 3 bedeutet eine nicht näher bestimmte Finanzierung der Emissionshandelsstellen. Der DGB spricht sich stattdessen für die Einführung einer transparenten Gebührenordnung aus.

4. zu § 7 Zuteilung für bestehende Anlagen der Energiewirtschaft mit Inbetriebnahme bis zum 31.12.2002

Für die Berechnung des Bezugszeitraums sollte für Anlagen, in denen mehrere Brennstoffe eingesetzt werden (§ 7 Abs. 2), die gleiche Regelung gelten wie für Anlagen nach § 7 Abs. 1, d.h. entsprechend § 6 Abs. 2 bis 4.

5. zu § 11 Kuppelgas

Die vorgesehenen 400 Vollbenutzungsstunden sind nur ausreichend, wenn Erdgas zur Stützfeuerung eingesetzt wird. Wird Erdgas als zusätzlicher Regelbrennstoff eingesetzt, bedeutet dies eine Benachteiligung gegenüber Erdgaskraftwerken der Energiewirtschaft. Deshalb sollte in § 11 Abs. 5 eine anlagenspezifische Festsetzung der Vollbenutzungsstunden für Hütten-gaskraftwerke auf Basis einer unabhängigen Begutachtung vorgesehen werden.

6. zu § 13 Nähere Bestimmung der Berechnung der Zuteilung

Die Rechtsverordnung sollte nicht ohne vorherige Anhörung der Beteiligten einschließlich der Arbeitnehmer erlassen werden.

7. zu § 16 Kosten der Zuteilung

Der DGB begrüßt, dass keine Auktionierung vorgesehen wird.

8. zu § 18 Erfüllung der Abgabepflicht

Der DGB begrüßt die Erhöhung der CDM/JI-Quote auf 20 %.

9. zu Anhang 3

In Teil A sind Anlagen zur Erzeugung von Wellenarbeit mit Anlagen zur Stromproduktion gleich zu behandeln. Ein besonderer Benchmark in Ziffer 2 macht keinen Sinn.

Teil B ist für Anlagen, in denen auch Produktionsreststoffe eingesetzt werden, um Regelungen entsprechend § 7 Abs. 2 zu ergänzen.

10. zu Anhang 4

Ziffer II 3 ermächtigt die zuständige Behörde zu einer Reduktion der Anzahl der Vollbenutzungsstunden. Durch die Unklarheit über die Grenzen dieser Ermächtigung entsteht Rechtsunsicherheit. Die Ziffer sollte deshalb präzisiert werden insbesondere im Hinblick auf die Wärmeabnahme aus KWK. Dies wäre durch Anhängen des folgenden Satzes an Ziffer II 3 möglich: „Der Nachweis einer möglichen Wärmeabnahme ist bei Anschluss einer Wärme erzeugenden Anlage an ein Fernwärmenetz mit ausreichender Kapazität sowie bei nachweisbarer Planung von entsprechenden Kapazitätserweiterungen gegeben.“

11. zu Anhang 5

Die Produktstandards bei der Erzeugung von Strom nach Ziffer 2 Buchstabe a benachteiligen kleine, auch aus Wettbewerbsgründen wichtige Industriekraftwerke, insbesondere braunkohlenbefeuerte. Der DGB spricht sich für einen gleitenden Effektivitäts-Benchmark aus, der ähnlich wie z.B. die Großfeuerungsanlagenverordnung nach Größe differenziert.

In Ziffer 3 ist als Referenzjahr die für die Zuteilung der jeweiligen Anlage maßgebliche Basisperiode nach § 6 Abs. 2 bis 4 bzw. § 8 Abs.1 festzulegen. Im Unterschied zu dem im Gesetzentwurf formulierten Einjahreszeitraum wäre der Zeitraum dann genügend lang, um Zufälligkeiten zu minimieren.

12. zu Art. 2 Gesetz zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

Es fehlt die Änderung von § 19 zur Gleichstellung von Emissionsreduktionseinheiten und zertifizierten Emissionsreduktionen.

III. Zu einzelnen Fragenkomplexen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, Die Linke und Bündnis 90 / Die Grünen

Fragenkomplex Allgemeines und Fragenkomplex Mengenplanung

Lastenverteilung zwischen Emissionshandelssektor und anderen Sektoren

Der DGB sieht in verbindlichen und transparenten Regeln für den Emissionshandel eine sowohl für die Wirtschaft wie auch für den Klimaschutz wichtige Voraussetzung. Der Emissionshandel kann aber nicht alleiniges Instrument der Klimapolitik sein und muss in ein klima- und energiepolitisches Gesamtkonzept der Bundesregierung eingebunden werden.

Seit 1990 wird die Minderung von CO₂-Emissionen in Deutschland vor allem von den Sektoren Industrie und Gewerbe, Handel, Dienstleistungen getragen, die ihre Emissionen am stärksten gemindert haben. Die Entwicklungen bei den Privathaushalten und insbesondere im Verkehr haben dagegen mit dem Rückgang der CO₂-Emissionen in Deutschland nicht Schritt gehalten. Hier sind deshalb besondere Reduktionsanstrengungen erforderlich, die über die im NAP II gemachten Vorschläge wesentlich hinausgehen. Dabei sind Maßnahmen des Ordnungsrechts (beispielsweise im Sinne eines Top-Runner-Ansatzes durch dynamische Emissionsstandards für Geräte, Motoren und Maschinen sowie für die unterschiedlichen Fahrzeugflotten) und der Anreizfinanzierung (beispielsweise Ausweitung des KfW-Programms zur Gebäudesanierung,

Energieeffizienzfonds) mit wettbewerbsorientierten Maßnahmen wie dem Emissionshandel zu verzahnen.

Umstellung auf eine anteilige Kürzung entsprechend dem Effizienzstandard der Anlage

Die Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen für alle Anlagen zur Energieumwandlung soll gemäß Entwurf ZuG 2012 auf der Basis von Benchmarks erfolgen. Diese Vorgehensweise wird grundsätzlich befürwortet, da so wirksame Innovations- und Investitionsanreize in dem Sektor gesetzt werden, in dem der weitaus größte Teil der CO₂-Emissionen anfällt und in dem die größten Potenziale für Emissionsminderungen bestehen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu begrüßen, dass die Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen entsprechend dem Effizienzstandard der einzelnen Anlagen gekürzt wird, sofern als Ergebnis der „ersten Zuteilungsrunde“ die insgesamt verfügbare Menge von Berechtigungen in Höhe von 428,1 Mio. t CO₂-Emissionen überschritten wird. Auf diese Weise werden effiziente Neuanlagen besonders gefördert. Das kann zu einem Innovationsschub im Kraftwerksbau beitragen, da die Effizienz von Kraftwerken stark von den eingesetzten Investitionsmitteln (z.B. für teure hochtemperaturfeste Materialien) abhängig ist.

Auswirkungen des Emissionshandels auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Stahlindustrie

Der Erzeugung von Eisen und Stahl kommt im Zuge des Emissionshandels eine besondere Bedeutung zu: Mit rund 90.000 Beschäftigten und einem jährlichen Umsatz von rund 30 Mrd. Euro handelt es sich um die größte Industriebranche, die mit ihren Anlagen vom Emissionshandel erfasst wird. Auch im Hinblick auf die CO₂-Emissionen ist die Erzeugung von Eisen und Stahl die wichtigste industrielle Tätigkeit (rund 45 Mio. t CO₂ im Jahr 2005 inkl. Prozessgasverwertung).

Bei der Eisen- und Stahlerzeugung können sich die konkreten Regelungen des Emissionshandels in besonderer Weise auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken. Einerseits hat die Industrie keine Möglichkeiten, im internationalen Wettbewerb erhöhte Kosten durch den Kauf von zusätzlichen Emissionsrechten oder von verteuertem Strom an die Kunden weiterzugeben – dieser Umstand wird auch im NAP II ausdrücklich anerkannt. Andererseits sind die Möglichkeiten zur CO₂-Minderung in der Stahlerzeugung auf der Hochofen-Oxygenkonverter-Route in Deutschland heute weitestgehend ausgeschöpft. Dies bestätigt z.B. der Endbericht der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung“ des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 14/9400 vom 07.07.2002, S. 188): Demnach war die Effizienz der Roheisenerzeugung in Deutschland bereits 1998 so hoch, dass die technischen Potenziale zur Einsparung von Energie bei nur noch 5% lagen, die wirtschaftlich nutzbaren Potenziale sogar nur bei 1-2%.

Grundsätzlich ist für alle Betreiber kapitalintensiver Anlagen eine ausreichend langer Planungshorizont von großer Bedeutung. Auch in dieser Hinsicht ist die Eisen- und Stahlindustrie in besonderer Weise betroffen, da sie ihre großen Anlagen wie z.B. Hochöfen über Zeiträume von bis zu 30 Jahren betreibt. Umso wichtiger ist eine Berechenbarkeit des Emissionshandelssystems und der Minderungsziele, die in Deutschland für den Emissionshandelssektor insgesamt und die Industrie im Besonderen verfolgt werden.

Mit Blick auf die mittel- bis langfristige Zukunft ist für die Eisen- und Stahlindustrie von besonderer Bedeutung, in welcher Weise auch zukünftig Wachstum möglich ist. Auch in Zukunft ist

in Deutschland ein weiteres Wachstum sowohl der Roheisen-/Oxygenstahlproduktion wie auch der Elektrostahlproduktion zu erwarten. Für die nachfragegerechte Ausweitung der Produktionsmenge im Rahmen bestehender Anlagenkapazitäten gibt es bei einer Zuteilung auf der Basis historischer Emissionen jedoch bisher keine Lösung.

Hinzuweisen ist außerdem darauf, dass die Angemessenheit der Regelungen für die Anlagen der Industrie, die im internationalen Wettbewerb steht, in einem hohen Maß auch davon abhängig ist, wie die Regelungen in anderen EU-Staaten aussehen und in welchem Verhältnis dazu die Regelungen in Deutschland stehen. Dies kann jedoch aus heutiger Warte nicht beurteilt werden, da die Nationalen Allokationspläne 2008-2012 einiger Staaten von der EU-Kommission noch nicht abschließend genehmigt wurden und ein systematischer Vergleich noch aussteht. Offen bleibt bisher die Frage, wie dieser Umstand bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen für den Emissionshandel 2008-2012 in Deutschland berücksichtigt werden soll.

Fragenkomplex Zuteilungsregeln

Angemessenheit der Minderungsbeiträge für die Sektoren Industrie und Energie

Der DGB bewertet die Minderungsziele für den Emissionshandelssektor einerseits vor dem Hintergrund der Klimaschutzziele und andererseits anhand der bestehenden technischen Möglichkeiten zur Minderung der CO₂-Emissionen. Der Entwurf für das Zuteilungsgesetz plant ein Emissionsbudget in Höhe von 453,1 Mio. t CO₂ für den Emissionshandelssektor, darunter 25 Mio. t für die Neuanlagenreserve. Die Bundesregierung hatte im Juni 2006 mit dem ersten, bei der EU-Kommission eingereichten Allokationsplan ein Gesamtbudget in Höhe von 482 Mio. t CO₂ für den Emissionshandelssektor vorgesehen und diesen Wert im Lichte neuer Daten später auf 462 Mio. t gesenkt.

Letztlich hat eine Forderung der EU-Kommission dazu geführt, dass schließlich ein Cap in Höhe von 453,1 Mio. t CO₂ festgesetzt werden soll. Die EU-Kommission hat diese Forderung in besonderer Weise mit den Emissionen der handelspflichtigen Anlagen im Jahr 2005 im Verhältnis zu den ausgeteilten Emissionsberechtigungen begründet. Diese Daten bilden jedoch nur eine „Momentaufnahme“ ab und erscheinen aus Sicht des DGB als solide Bewertungsgrundlage für die Festsetzung von Maßnahmen, mit denen ein Emissionsminderungspfad über einen mehrjährigen Zeitraum gesteuert werden muss, wenig geeignet. Unabhängig von der Höhe des Ergebnisses macht dieses Verfahren einmal mehr deutlich, dass mittelfristig ein absolutes Benchmark-System erforderlich sein wird, um sachgerechte und für die Unternehmen berechenbare Minderungsziele festzusetzen.

Das nunmehr vorgesehene Cap in Höhe von 453,1 Mio. t ist ein ambitioniertes Minderungsziel. Umso wichtiger erscheint es deshalb, durch geeignete Regelungen den unterschiedlichen Verhältnissen der einzelnen Branchen und Anlagentypen Rechnung zu tragen. Denn gemäß Anhang III der EU-Richtlinie über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten müssen „die Mengen der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, [...] mit dem Potenzial – auch dem technischen Potenzial – der unter dieses System fallenden Tätigkeiten zur Emissionsverringering in Einklang stehen“.

Energieumwandlung und Industrie haben unterschiedliche Potenziale zur Minderung von CO₂-Emissionen. Nach wie vor wird in Deutschland ein Großteil des Stroms in Kraftwerken aus den

1970er und 1980er Jahren erzeugt. Kraftwerke mit dem heutigen Stand der Technik haben demgegenüber einen Wirkungsgrad, der bis zu einem Viertel oder sogar mehr höher liegt als bei vielen Anlagen, die heute betrieben werden. Deshalb ließen sich in der Energieumwandlung (auch ohne einen Brennstoffwechsel) erheblich Emissionen mindern. Hierzu ist es erforderlich, dass die notwendigen Investitionen in einen modernen Kraftwerkspark nicht behindert, sondern gefördert werden. Langfristig verlässliche Rahmenbedingungen sind hier unerlässlich. Unter diesem Gesichtspunkt ist der im ZuG 2012 erfolgte Verzicht auf Aussagen über die Zuteilung von Emissionszertifikaten für in der Periode 2008 bis 2012 ans Netz gehende Neuanlagen nach dem Jahr 2012 als kritisch zu sehen. Die Streichung der im ZuG 2007 vorgesehenen Neu- und Ersatzanlagenregelungen trägt entsprechend zur Verunsicherung der Branche bei, weil dadurch im Vertrauen auf das ZuG 2007 getätigte Investitionen nachträglich entwertet werden könnten.

Für die Stahlindustrie gilt der besondere Umstand, das mehr als 85% der gesamten CO₂-Emissionen aus dem Produktionsprozess im Hochofen und Oxygenstahlkonverter prozessbedingt sind, so dass in der Folge die Potenziale zur CO₂-Minderung in der Roheisenerzeugung sehr gering sind. Bezieht man den Erfüllungsfaktor von 0,9875 für Industrieanlagen alleine auf die energiebedingten Emissionen, so entspricht dies in der Eisen- und Stahlindustrie einem durchaus anspruchsvollen Minderungsziel von etwa 7%.

Versteigerung von Emissionsrechten

Der DGB lehnt eine Versteigerung der Emissionsrechte ab, da davon kein Beitrag für eine wirksame Lenkungswirkung zur Emissionsminderung erwartet wird. Hingegen werden weitere Preissteigerungen beim Strom zusätzliche Kostenwirkungen des Emissionshandels bewirken.

Aufgrund des internationalen Wettbewerbs kann die Industrie ihrerseits gestiegene Kosten für Strom nicht oder nur in sehr beschränktem Umfang an die Kunden weitergeben. Dies gilt für höhere Stromkosten durch Versteigerung der Emissionsberechtigungen an Energieerzeuger ebenso wie für die Kosten, die ggf. im Zuge einer Versteigerung an Industrieunternehmen anfallen würden. Eine teilweise Versteigerung von Emissionsberechtigungen würde zu erheblichen Zusatzkosten und einer Benachteiligung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb führen. Die Emissionsberechtigungen dürfen deshalb nicht versteigert, sondern müssen auch zukünftig kostenlos ausgegeben werden.

Benchmarking

Die Bemessung der Zuteilung für alle Kraftwerke an Benchmarks und der historischen Stromproduktionsmenge in der Basisperiode ist ein richtiger Schritt, um Innovationsanreize für die Stromerzeuger zu setzen. Bisher sind in dem Teilssektor mit den weitaus größten technischen Minderungspotenzialen, der Energieumwandlung, keine ausreichenden Anreize für Investitionen in neue, effizientere Kraftwerke wirksam geworden. Der hierdurch erforderliche Aufwand für eine Erhebung von Produktionsdaten erscheint in diesem Zusammenhang nachrangig. Brennstoffspezifische Benchmarks sind hierbei ein sinnvoller Ansatz, weil sich auch ohne einen Brennstoffwechsel (z.B. zugunsten von Erdgas) alleine aufgrund von Steigerungen in der Anlageneffizienz ganz erhebliche Emissionsminderungen erzielen lassen.

Benchmarks bieten zukünftig auch eine gute Möglichkeit, um die Kohärenz der Regelungen in den verschiedenen EU-Staaten zu erhöhen und grenzüberschreitende Wettbewerbsverzer-

rungen zu vermeiden. Der DGB fordert die Bundesregierung dazu auf, einen EU-weiten Prozess zur Definition einheitlicher Benchmarks einzuleiten, wie er z.B. auch zur Definition von Standards für bestverfügbare Technik besteht. Zudem ermöglichen Benchmarks eine bessere Ausrichtung der Zuteilung an zukünftiges Produktionswachstum.

Kleine Anlagen

Die Einbeziehung von zahlreichen Anlagen mit sehr geringen Emissionen stellt gegenwärtig einen erheblichen Mangel des Emissionshandelssystems dar. Im Jahr 2005 haben die 1.300 Anlagen mit weniger als 50.000 t CO₂-Emissionen (das sind rund 72% aller emissionshandelspflichtigen Anlagen in Deutschland) insgesamt nur 3,9% des CO₂-Ausstoßes im Emissionshandelssektor verursacht. Demgegenüber entfielen auf die lediglich 90 Anlagen mit einer Emissionsmenge von mehr als 1 Mio. t CO₂ drei Viertel der gesamten CO₂-Emissionen.

Vor diesem Hintergrund muss das Ziel darin bestehen, die beabsichtigte Lenkungswirkung auf die Anlagen relevanter Größenordnung zu konzentrieren und Anlagen mit sehr geringen Emissionen vom Emissionshandel grundsätzlich zu befreien. Als ersten Schritt in diese Richtung unterstützt der DGB die beabsichtigte Zuteilung von Emissionsrechten mit einem Erfüllungsfaktor von 100% sowie eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für Kleinemittenten mit weniger als 25.000 t CO₂-Ausstoß ausdrücklich.

Härtefallregelung

Unregelmäßige Verläufe der CO₂-Emissionen in der Basisperiode machen eine wirksame Härtefallregelung im Zuge des Emissionshandels aus Sicht des DGB unabdingbar. Unzumutbare Belastungen durch Anwendung der festgelegten Zuteilungsregeln können letztlich durch verschiedene Umstände verursacht sein. Wesentlich erscheinen hier:

- Belastungen durch eine untypische Produktionstechnik, weil z.B. spezielle Rohstoffe verarbeitet oder Produkte mit sehr speziellen Eigenschaften erzeugt werden müssen und hierbei jeweils höhere CO₂-Emissionen entstehen,
- Belastungen durch eine untypische Höhe der historischen Emissionen, weil in der Basisperiode z.B. unplanmäßige Produktionsstillstände vorkamen oder spezielle (ggf. biogene) Brennstoffe, die heute nicht mehr zur Verfügung stehen, eingesetzt wurden,
- Belastungen durch Wachstum, d. h. durch den Umstand, dass im Rahmen bestehender genehmigter Kapazitäten die Auslastung und Produktion gegenüber der Basisperiode ausgeweitet werden soll, weil entsprechende Nachfrage besteht.

Eine Härtefallregelung muss ausdrücklich auch für solche Einzelfälle wirken, in denen unzumutbare Belastungen dadurch entstehen, dass sich die Produktionsmenge in der Handelsperiode gegenüber der Basisperiode 2000-2005 deutlich unterscheidet. Letztlich entstehen den betreffenden Unternehmen solche Probleme nur dadurch, dass die Politik historische Emissionen als grundlegende Allokationsbasis festgelegt hat, anstatt etwa auf eine geeignete Benchmark-Regelung abzustellen.