

## **DEUTSCHER BUNDESTAG**

**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

### **Antworten geladener Sachverständiger**

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

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

**- Drucksache 15/2966 -**

(Es sind nur die beantworteten Fragen aufgeführt)

Absender\*: Christoph Bals, Germanwatch  
Regine Günther, WWF

\* Wir bedanken uns bei Matthias Seiche (BUND) für die vielen konstruktiven Kommentare. Dank auch an alle hier nicht namentlich erwähnten Diskussionspartner.

## Fragen der Fraktion der SPD

### Allgemeine Fragen

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

***In Annex III der Direktive 2003/87/EC sind die elf Kriterien festgelegt, die bei der Erstellung eines nationalen Allokationsplanes zu berücksichtigen sind. Am 10.11. 2003 hat die EU-Kommission dann eine "Communication from the Commission on guidance to assist Member States in the implementation of the criteria listed in Annex III" - im Folgenden "Guidance" genannt - veröffentlicht. "The purpose of this guidance is ... to constitute the Commission's main tool when assessing notified allocation plan". Die EU-Kommission hat das Recht und die Pflicht, Nationale Allokationspläne, die gegen diese Kriterien verstoßen entweder ganz oder in Teilen zurückzuweisen. Die EU-Kommission hat nicht die verschiedenen NAPs zu vergleichen, sondern jeden der NAPs individuell nach den Kriterien von Annex 3 zu prüfen. Nach unserer Analyse verstößt das "Gesetz über den nationale Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007" in der Fassung vom 21.04. 2004 in zentralen Punkten gegen die Kriterien des Annex III. Das heißt: Die Richtlinie 2003/87/EG wird nicht angemessen umgesetzt.***

***Das deutsche Parlament wäre gut beraten, den vorliegenden NAP-Gesetzentwurf in verschiedenen Punkten zu verändern. Ansonsten ist zu erwarten, dass die EU-Kommission den Plan ganz oder in Teilen zurückweisen muss. Falls dies nicht geschehen sollte, ist damit zu rechnen, dass Bürger(innen) prüfen, die EU-Kommission wegen Nicht-Erfüllugn ihrer Prüfpflichten zu verklagen.***

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

***Antwort:***

Nein, der Gesetzentwurf verstößt in verschiedenen Punkten gegen die Kriterien des Anhangs III der Richtlinie. (Siehe oben und im folgenden).

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

***Antwort:***

Die EU-Emissionshandels-Richtlinie ist durchgängig von dem Geist geprägt, die Menge der zugeteilten Zertifikate vor Beginn der Handelsperiode verbindlich zu regeln. Lediglich in Article 29 der Richtlinie wird eine begrenzte Ausnahme dazu erlaubt. Die EU-Kommission erläutert diesen Sachverhalt in ihrer Guidance zu diesem Artikel:

"The Commission proposal was aimed to establish a market for emission allowances based on allocations by Member States made before the beginning of the relevant trading period, thereby avoiding uncertainty in the allowance market. The proposal therefor did not provide for the issue of any additional allowances after the final decision on the allocation plan. A limited provision was introduced in the negotiations in Council and the European Parliament allowing the issue of additional non-transferable allowances in exceptional and unforeseea-

ble circumstances in the first period of the trading scheme." (Guidance on Circumstances under which Force Majeure is demonstrated, 1).

Das deutsche NAP-Gesetz verstößt gegen dieses grundlegende Prinzip der EU-Richtlinie. Während im Allokationsplan noch die Obergrenze (Gesamtmenge) für die im Emissionshandelssektor erfassten Anlagen festgeschrieben wurde, fehlt eine rechtlich verbindliche Obergrenze im NAP-Gesetz. Dort wurde ein bottom-up Ansatz festgeschrieben, der dazu führen könnte, dass das im NAP festgelegte Cap reine Makulatur wird. Zwingend ist, dass eine feste Obergrenze verbindlich festgelegt wird.

Sofern etwa das im NAP unterstellte, aber nur grob abgeschätzte Emissionsvolumen von 114 Mio. t CO<sub>2</sub> für frühzeitige Emissionsminderungen nicht zutreffend ist, müsste die Obergrenze des deutschen NAP ex-post nach oben verschoben werden. Diese Vorgehensweise ist mit den Kriterien der EU-Richtlinie nicht vereinbar. Sie ist auch in keiner Weise durch die einzig gestattete Force Majeure Ausnahme von diesem Grundprinzip zu rechtfertigen.

Wenn der für Newcomer geltende Satz "Ein Erfüllungsfaktor findet keine Anwendung" nicht gleichbedeutend mit "Der Erfüllungsfaktor ist eins" ist, sondern die nachträgliche Korrekturmöglichkeit andeutet, dann liegt auch hier ein Verstoß gegen das Ex-Ante-Prinzip der Richtlinie vor.

- (4) Ist das Potenzial von Emissionsquellen zur Emissionsverringerung ausreichend berücksichtigt?

**Antwort:**

Der deutsche NAP-Gesetzentwurf ist durchgängig vom Prinzip der "Zuteilung nach Bedarf" geprägt. Nach Kriterium drei muss hingegen die Berücksichtigung des "Potentials" bei der Festlegung der Gesamtmenge der Zertifikate und soll bei der Festlegung der Menge der einzelnen für einzelne Aktivitäten zugewiesene Zertifikate angewandt werden. Bei der vorgenommenen deutlichen Verschiebung der Reduktionspflichten von der Wirtschaft hin vor allem zu Verkehr und Haushalten wurde die entsprechende Prüfung des Potentials nicht durchgeführt. Damit ist diese Umschichtung als Verstoß gegen den verpflichtenden Teil des Kriteriums drei zu werten.

Darüber hinaus verstößt der NAP-Gesetzentwurf in verschiedener Hinsicht gegen dieses Kriterium.

**Erstens: das Prinzip des brennstoffspezifischen Benchmarks stellt einen eklatanten Verstoß gegen Kriterium drei dar.**

Das Kriterium 3 sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Staaten bei den Zuteilungsregeln benchmarks benutzen können. In den Guidelines wird auch ausdrücklich akzeptiert, dass ein benchmark auf dem erreichbaren Fortschritt (was, wie unten angemerkt, etwas anderes als der heutige Stand der Technik ist) für kohlegefeuerte Stromerzeugung eine akzeptable Basis für die Allokation der Stromerzeugung sein kann (Guidelines, 30). Die EU-Kommission würde demnach einen einheitlichen Standard für die Stromerzeugung, beruhend auf dem erreichbaren Fortschritt der Kohletechnologie, akzeptieren. Zentral für diesen Vorschlag der EU-Kommission ist allerdings: "the incentive for fuel switching to less carbon intensive fuels would not be affected" (Guidelines, 30).

Deutschland wählt aber einen anderen Weg. Für stromerzeugende Anlagen wird keine einheitliche Benchmark für die Stromerzeugung, sondern ein *brennstoffdifferenzierter* Benchmark gewählt. Kohle und Braunkohle erhalten Zertifikate nach dem Benchmark für Kohle zugeteilt, (maximal 750 Gramm Kohlendioxid je Kilowattstunde, jedoch nicht mehr als bei der Verwendung der besten verfügbaren Techniken erreichbare Emissionswert der Anlage;

dass dies am gegenwärtigen, nicht am erreichbaren Stand der Technik orientiert ist, sei hier nur angemerkt). Ein GuD-Kraftwerk hingegen erhält nur 365 g CO<sub>2</sub>/kWh zugeteilt. (Ob bei dieser Kombination von Höchstwerten und benchmark sowie dem einheitlichen Höchstwert für Braunkohle und Kohle der Begriff "brennstoffspezifischer Benchmark" der angemessene ist, sei dahingestellt. Zentral ist jedoch, dass die unterschiedlichen fossilen Brennstoffe nicht pro erzeugter Stromeinheit, sondern je nach eingesetztem Brennstoff eine sehr unterschiedliche Menge an Zertifikaten zugewiesen bekommen.)

Damit aber wird im deutschen NAP-Gesetz der Anreiz zum Brennstoffswitch, der Grund warum die EU-Kommission einen kohlebasierten benchmark (für die gesamten stromerzeugenden Maßnahmen) akzeptiert, systematisch ausgehebelt. Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Benchmark pro Produkt und unabhängig von der Produktionsart, würde dazu, daß pro eingesparter Tonne CO<sub>2</sub> die gleiche Anreizwirkung entsteht. Dies ist eine fundamentale Voraussetzung für das Ziel, über den Emissionshandel die kostengünstigsten Reduktionsmöglichkeiten zu erschließen.

Bei unterschiedlichen Benchmarks insbesondere für verschiedene Brennstoffe ergeben sich dagegen sehr unterschiedliche Incentives. Diese Wettbewerbsverzerrung führt insgesamt zu wesentlich höheren Kosten, die von der Gemeinschaft aller Teilnehmer am Emissionshandel getragen werden müssen. Damit wird in großem Ausmaß dem in Artikel eins der Richtlinie festgehaltenen Ziel der Richtlinie entgegengearbeitet. Dort heißt es: "This Directive establishes a Community greenhouse gas emission allowance trading scheme in order to promote reductions of greenhouse gas emissions in a cost-effective and economically efficient manner."

Wir erwarten deshalb, dass die EU-Kommission diesen Teil des deutschen NAP zurückweisen wird.

### **Lösungsoption:**

Statt des brennstoffbezogenen Benchmarks sollte die Zuteilung von allen relevanten Newcomer-Anlagen im Strombereich nach einem einheitlichen Benchmark erfolgen. Die Umweltverbände favorisieren einen GuD-Benchmark, aber auch ein anderer einheitlicher benchmark wäre denkbar.

### **Zweitens: Der Erfüllungsfaktor eins wird ohne Berücksichtigung des Potentials für allzulange garantiert.**

Wer Ersatzanlagen baut, erhält nicht nur für vier Jahre eine Überallokation, sondern danach - unabhängig vom Reduktionspotential - für 14 Jahre Zertifikate nach einem Erfüllungsfaktor eins zugeteilt. Diese insgesamt 18jährige Garantie eines Erfüllungsfaktor eins wird gewährt ohne in irgendeiner Form zu prüfen, ob das Potential zur Reduzierung bei der Investition genutzt wurde. Man verlässt sich auf den - in der jetzigen Form der Übertragungsregelung leider minimierten - Anreiz zum Bau effizienter Anlagen.

Bei Neuanlagen wird zwar das Reduktionspotential zum Zeitpunkt der Investition durch die Orientierung am "Stand der Technik" berücksichtigt. Die Anlagen können dann aber in der Folge 14 Jahre ohne Erfüllungsfaktor betrieben werden. Damit wird bei der Allokation nicht der im Lauf dieser 14 Jahre mögliche "achievable progress" (guidelines, 30) berücksichtigt. Es wird vielmehr lediglich der heute bereits erreichte Fortschritt zugrunde gelegt.

Sowohl bei der Regelung von Ersatzanlagen als auch bei der Newcomer-Regelung ist der Zeitraum (14 Jahre), in dem der Erfüllungsfaktor eins gewährt wird, viel zu großzügig bemessen. Er kann keinerlei rechtliche Bindungswirkung haben. Ansonsten würde eine Präjudizierung für einen so langen Zeitraum die Betreiber unzulässig privilegieren gegenüber anderen Wettbewerbern, falls später eine mögliche Umstellung - z. B. auf ein EU-weites Benchmarksystem - erfolgt.

Die early action Regelung für zwischen 1994 und 2002 installierte Neuanlagen, die auf Antrag "ohne Nachweis einer Emissionsminderung" für 12 Jahre ein Erfüllungsfaktor eins garantiert wird, stellt nicht nur den Sinn einer early action Regelung auf den Kopf (s.u.), sondern bedeutet auch eine explizite Nichtberücksichtigung der Frage, ob das technische und ökonomische Potential bei der Neuinvestition genutzt wurde..

Auch die early action Regelung für Modernisierungen belohnt die betroffenen Anlagen 12 Jahre mit einem Erfüllungsfaktor eins. Dabei wird zwar ein nach Jahren gestaffeltes Mindestmaß an Emissionsminderung verlangt, aber Anlagen, die - beim selben Produkt und selbem Ausstoß - eine 8 Prozentige Reduktion erreicht haben, genauso belohnt, wie der, der eine 80prozentige Reduktion erreicht hat.

In all diesen Fällen wäre eine Berücksichtigung des Potentials sinnvoll, die etwa durch eine daran orientierte Staffelung der zeitlichen Garantie eines Erfüllungsfaktor eins an diesem Kriterium erreicht werden könnte. Auch hier ist der Zeitraum, in dem der Erfüllungsfaktor eins gewählt wird, zu großzügig bemessen. Er sollte in Relation mit dem Kürzen dieses Zeitraums für Newcomer und Ersatzanlagen gekürzt werden. Eine rechtliche Bindungswirkung über den Zuteilungszeitraum 2005-2007 kommt ihm nicht zu.

**Drittens: Das deutsche NAP-Gesetz hat sich bei der Festlegung der Allokationsregeln an den Einzelinteressen von einzelnen Unternehmen und nicht - wie gefordert - am ökonomischen Potenzial von Aktivitäten, basierend auf einer Analyse der Abatement Kosten, orientiert.**

- In den Guidelines zu Kriterium drei heißt es: "The economic potential of activities to reduce emissions should be based on an assessment of abatement costs per tonne of CO<sub>2</sub>eq, and under no circumstances on the economic viability of individual companies belonging to the activity or activities concerned" (Guidelines, 39). Der deutsche NAP aber wurde maßgeblich in der Diskussion mit Vertretern einiger weniger Unternehmen strukturiert. Bis zur letzten Verhandlungsnacht war deren Lobbypräsenz allzu sichtbar. Große Teile des NAP kann man, sowohl was die Geschichte der Erstellung als auch was die Ergebnisse angeht, als "Lex RWE", andere als "Lex Vattenfall", wieder andere als "Lex ENBW" betrachten. Die Betrachtung der "economic viability of individual companies" war ein zentraler roter Faden bei der Erstellung des deutschen NAP. Dies stellt einen eindeutigen Verstoß gegen das Kriterium drei.

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

**Antwort:**

Dem Monitoring-Verfahren kommt große Bedeutung zu. Nach den aktuellen Erfahrungen bei der Erstellung der je NAPs in der EU ist davon auszugehen, dass es erheblichen Diskussionsbedarf wegen notwendiger Änderungen der Allokationsregeln (etwa Vereinheitlichungen auf EU-Ebene) geben wird.

Diese Einschätzung ist übrigens einer der Gründe, warum wir alle Festlegungen im deutschen NAP-Gesetz (siehe §2, Satz 2) für die Zeit nach 2007 als vorläufig und ohne rechtliche Bindungswirkung betrachten.

Die zeitliche Begrenzung der rechtlichen Bindungswirkung auf die erste Zuteilungsperiode ergibt sich schon aus dem weiteren Zeitplan, der für die Überprüfung und Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems auf EU-Ebene festgelegt wurde: Noch im Jahr 2005 soll die EU-Kommission einen ersten Survey über das Funktionieren des EU-Emissionshandels einschließlich eines Dialoges mit Mitgliedsstaaten, NGO und dem European Council of Minis-

ters durchführen. Darauf basierend soll sie, auch noch in 2005, einen Report darüber vorlegen, wie das System funktioniert. Im Jahr 2006 soll es dann einen formalen Review geben. Dabei werden Fragen eine Rolle spielen, wie: Wird das System auf andere Gase ausgeweitet? Wird es auf andere Sektoren ausgeweitet? Gibt es die Notwendigkeit einer anderen Allokationsmethodologie. Nach den Erfahrungen der Erstellung der nationalen Allokationspläne ist damit zu rechnen, dass es Vorschläge geben wird, die Methodologie der Allokation ganz oder teilweise zu harmonisieren. So legt schon Artikel 30(2) der Richtlinie fest, dass die Kommission in ihrem Review erwägen soll, ob es praktikabel wäre, EU-weite benchmarks als Basis für die Allokation festzulegen. Diese Ergebnisoffenheit, was die weitere Methodologie der Allokation angeht, hat zwangsläufig die Folge, dass alle Aussagen über die Zuteilungsperioden nach 2007 nur vorläufigen Charakter haben können. Wir erwarten, dass die EU-Kommission diese Rechtsauffassung deutlich zum Ausdruck bringen wird.

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

**Antwort:**

Die EU-Kommission hat nach Einreichen eines NAPs drei Monate Zeit zur Überprüfung. Bei den NAPs, die termingerecht eingereicht wurden, ist davon auszugehen, dass die Prüfung bis 1. Juli abgeschlossen ist.

In den anderen Staaten haben die Unternehmen, die nicht wissen welche Teile des NAP akzeptiert werden und welche nicht, die Konsequenzen der von ihrer Regierung geschaffenen Rechtsunsicherheit zu verantworten.

Wir gehen davon aus, dass Deutschland seine im NAP-Gesetzentwurf vom 21.4. vorgenommenen Änderungen neu notifizieren lassen muss. Dies wird wohl auch der Fall sein mit den Änderungen, die das Parlament vornehmen wird. Damit ist mit einer Fristverschiebung auch für Deutschland zu rechnen.

## **Abschnitt 1 / Allgemeine Vorschriften**

...

## **Abschnitt 2 / Mengenplanung**

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

**Antwort:**

Die Mengenplanung ist in verschiedener Hinsicht nicht konsistent mit den deutschen Kyoto-Verpflichtungen bzw. den im EU-Burden-Sharing übernommenen Pflichten.

### *Zuteilungsperiode 2005-2007*

Die Bundesregierung hat im NAP – selbst bei sehr großzügiger Interpretation - einer Emissionsreduktion für die Industrie bis zum Jahr 2012 zugestimmt, die weit unter dem Reduktionsziel liegt, das die deutsche Industrie in ihrer freiwilligen Selbstverpflichtung zugesagt hatte. Für die erste Zuteilungsperiode muss jetzt nur noch eine Reduktion von 0,4% erbracht werden, was fast einer Stabilisierung gleich kommt.

Damit ist zu hinterfragen, ob der NAP konsistent mit den Guidelines der EU ist. Dies gilt schon für die Zeit von 2005-2007. Im Kriterium eins heißt es: "Prior to 2008, the quantity shall

be consistent with a path towards achieving or overachieving each Member State's target under Decision 2002/358/EC and the Kyoto Protocol".

Der Schlüssel zur Interpretation dieses Satzes ist das Konzept des Pfades, das in den Guidelines der EU-Kommission wie folgt ausgelegt wird: "Allocations for the period of 2005 to 2007 have to be mindful of the targets that will apply from 2008 to 2012. Consequently, it is understood that Member States should be making progress towards their commitments for 2008 to 2012 already for the trading period of 2005 to 2007. The path is intended to be a trend line, not necessarily a straight one, but one that is leading towards or goes beyond the reductions and limitations called for by the Kyoto Protocol and Decision 2002/358/EC" (Guidelines, 12). Es ist fraglich, ob der deutsche NAP, der die Industrieverpflichtungen gegenüber den Zusagen der freiwilligen Selbstverpflichtung derart deutlich reduziert, diesem Konsistenztest standhält. Ausdrücklich sagt das Kriterium eins, dass der NAP konsistent mit dem Nationalen Climate Change Programm sein soll. Im deutschen Nationalen Klimaplan aber ist vorgesehen, dass die Industrie zur Kyoto-Zielerreichung die volle Reduktion erbringt, die sie in ihrer Selbstverpflichtung zugesagt hat.

Es ist also zumindest fraglich, ob der deutsche NAP für die erste Zuteilungsperiode (2005-2007) zurückgewiesen werden muss.

### **Zuteilungsperiode 2008-2012**

Sicherlich kann die EU-Kommission aber die Festlegungen für das Jahr 2008-12 nicht akzeptieren, und zwar selbst dann, wenn sie diese spätere Zuteilungsperiode nicht ohnehin aus prinzipiellen Gründen (s.o.) für rechtlich nicht erklärt. Denn die Ziele für die Zuteilungsperiode sind nicht konsistent "with the Member State's obligation to limit its emissions pursuant to Decision 2002/358/EC and the Kyoto Protocol taking into account the proportion of overall emissions that these represent in comparison with emissions from sources not covered by this Directive and national energy politics".

Dieses Schlüsselkriterium aus Anhang III ist absolut bindend. Die deutsche Regierung verstößt mit ihrer deutlichen Entlastung der Wirtschaft ohne gleichzeitige ausgleichende Maßnahmen für andere Unternehmen gegen die Guidelines der EU-Kommission. Statt der zugesagten 45 Mio. t müssen von der deutschen Industrie und Energiewirtschaft jetzt nur noch 10 Mio. t CO<sub>2</sub> bis zum Jahr 2012 reduziert werden. Das, was der Industrie erlassen wurde, muss nun von den anderen Sektoren erbracht werden. Geht man von der Annahme aus, das deutsche Kyoto-Ziel wäre gerade erreicht worden, wenn die Industrie die von ihr versprochene Reduzierung um 45 Mio t. voll übernommen hätte, klafft jetzt eine hässliche Klimälücke im deutschen NAP. Wir schätzen diese Lücke temperaturbereinigt auf mindestens 18 Mio Tonnen CO<sub>2</sub>, möglicherweise deutlich darüber.

Die Guidelines fordern eindeutig: "Distributing the effort to meet these targets is a "zero-sum" exercise, whereby the same result must be achieved however the effort is distributed between covered and non-covered installations and activities, as well as between covered installations" (Guidelines, 10). Die bisher beschlossenen Maßnahmen in Kombination mit den für 2008-2012 angepeilten minimalen Treibhausgas-Reduktionszielen für die deutsche Wirtschaft führen im Rahmen eines Business as usual Szenarios keineswegs zum Erreichen der verbindlichen Reduktionsziele. Sie würden damit - falls die Aussagen für die zweite Zuteilungsperiode nicht ohnehin ohne jede Bindungswirkung sind - gegen das Kriterium eins verstoßen.

Zugleich werden der Industrie und Energiewirtschaft im NAP-Gesetzentwurf mehr Zertifikate zugeteilt, als diese wahrscheinlich brauchen. Die deutsche Industrie hat immer wieder in der Öffentlichkeit und in den Verhandlungen betont, dass sie in der Lage sei, die freiwillige Selbstverpflichtung einzuhalten. Gegenüber der freiwilligen Selbstverpflichtung hat es im NAP-Gesetzentwurf aber eine deutliche Überallokation gegeben. Damit liegt - zumindest, was die Periode 2008-2012 angeht, ein klarer Verstoß gegen Kriterium eins vor. Denn dort heißt es: "The total quantity of allowances to be allocated shall not be more than is likely to be needed for the strict application of the criteria of this Annex".

*An dieser Stelle soll auf ein weit verbreitetes Missverständnis hingewiesen werden. Wenn die deutsche Industrie ihre freiwillige Selbstverpflichtung doch erfüllt (was zu erwarten ist), dann kommt dies bei der im NAPG vorgenommenen Zuteilung nicht (!) der deutschen Zielerreichung zugute. In diesem Fälle würde die deutsche Wirtschaft die (ihr kostenlos zugeteilten und) für das Erreichen ihres laschen Ziels nicht notwendigen Zertifikate zum Marktpreis verkaufen können. In Deutschland aber muss der Rest des Gesamtziels zwangsläufig von den anderen Sektoren erfüllt werden, es sei denn der Staat tritt mit Steuermitteln als Käufer von Zertifikaten auf.*

**Forderung:** Die Bundesregierung muss die Ziele für Industrie und Energiewirtschaft für die zweite Verpflichtungsperiode deutlich nachschärfen. Außerdem muss sie bis zur Einreichung des zweiten NAP (2006), erhebliche Maßnahmen für die restliche Industrie sowie die Sektoren Verkehr und Haushalte beschließen.

Im jetzt vorzulegenden NAP-Gesetz sollten auf jeden Fall auch Sektorziele für Verkehr, Haushalte sowie Handel, Gewerbe und Dienstleistungen - sowohl für die erste als auch (noch rechtlich unverbindlich) für die zweite Zuteilungsperiode - definiert werden.

### **Konsistenz mit dem angestrebten Pfad für das Jahr 2020**

Das Kriterium eins ist so angelegt, dass es ermuntert, den NAP an Zielen auszurichten, die über das verpflichtende Kyoto-Ziel hinausgehen. "Some of the changes to the criterion in the course of negotiations in the Council and the European Parliament were made specifically to indicate that a Member State may go *beyond* the "Kyoto" target." (Guidelines, 10). Die deutsche Regierung hatte sich in ihrer Koalitionsvereinbarung darauf festgelegt, für das Jahr 2020 ein 40-Prozent-Reduktionsziel anzustreben, wenn sich auch in der EU ein ehrgeiziges Ziel (30 %) durchsetzen lässt. Von dem her sollte das NAP-Gesetz aufzeigen, wie der angestrebte Pfad mit einem solchen Ziel konsistent ist. Nur wenn Deutschland diesen Konsistenznachweis im NAP-Gesetz führt, kann es erwarten, wie bisher als Vorreiter unter den EU-Staaten wahrgenommen zu werden.

Ansonsten wird man bald getrost sagen können, dass diese Regierung sowie die sie tragende Koalition nicht nur das 25-Prozent-Reduktionsziel bis 2005 sondern bald auch das 40-Prozent-Reduktionsziel bis 2020 beerdigt hat.

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

#### **Antwort:**

Im jetzt vorzulegenden NAP-Gesetz sollten Sektorziele für Verkehr, Haushalte sowie Handel, Gewerbe und Dienstleistungen - sowohl für die erste als auch (noch rechtlich unverbindlich) für die zweite Zuteilungsperiode - definiert werden. Im 2006 einzureichenden NAP für die Zeit 2008-2012 müssen dann die Maßnahmen aufgelistet sein, wie diese jeweiligen Sektorziele zu erreichen sind.

Die gemeinsame Erfassung der verschiedenen Sektoren entspricht dem Prinzip der "organisierten Verantwortungslosigkeit." Da keinem Akteur und noch nicht einmal einem Sektor Verantwortung zugeteilt wird, kann und wird sich jeder damit herausreden, dass doch sicher nur die anderen gemeint gewesen seien.

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

**Antwort:**

Angesichts der nun vorgenommenen Überallokation sicherlich die deutsche Industrie und Energiewirtschaft. (Deren Ziele für 2008-2012 müssen unbedingt im 2006 einzureichenden NAP verschärft werden).

Darüber hinaus schlummern im Altbautenbestand (Haushalte) erhebliche Potentiale, die durch geeignete Instrumente kosteneffizient und arbeitsplatzschaffend genutzt werden könnten.

Das Wachstum der Emissionen im Flugverkehr (national) und LKW-Verkehr müssen begrenzt werden, wenn das Kyoto-Ziel noch erreichbar sein soll.

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

**Antwort:**

Die Möglichkeit von JI (in anderen Industrieländern) oder CDM-Projekte (in Entwicklungsländern) - auch in Bereichen außerhalb von Energie und Industrie - wurde unlängst in der Verbindungsrichtlinie geregelt.

Prinzipiell ist zu begrüßen, dass ab 2008 auch nationale Ausgleichsprojekte (von deutschen Akteuren in Deutschland durchgeführt) zugelassen werden. Dabei ist das Problem der indirekten Emissionsreduktionen angemessen zu lösen und Doppelzählungen sind dabei zu vermeiden. (So verringern etwa Stromsparmaßnahmen die Emissionen des Energieversorgers, nicht des Haushalts direkt. Die Arbeitsgruppe 4 der AGE hat hierzu Vorschläge erarbeitet). Dies könnte ein Ansatz sein, Energieeffizienz auf der Nachfrageseite gezielt zu stärken.

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

**Antwort:**

Es bedarf eines breiten Instrumentenmixes:

Der Emissionshandel hat prinzipiell das Potential, zum wichtigsten klimapolitischen Instrument zu werden. Die im ersten Schritt erfolgte Umsetzung, weckt jedoch erhebliche Zweifel, ob die deutsche Regierung den politischen Willen hat, es dazu zu machen.

Unabhängig davon, bleibt für eine erfolgreiche Klimapolitik ein breites Bündel an Maßnahmen nötig. Beispiele sind das EEG, die Weiterentwicklung der Ökosteuer und ökologischen Finanzreform. Wenn die nicht potenzial-gerechte Zuteilung für die Kraftwärmekopplung im NAP-D Gesetzentwurf aufrecht erhalten bleibt, wird auch eine zusätzliche Förderung der Kraftwärmekopplung notwendig bleiben.

Ein Maßnahmenbündel ist notwendig, um die Energieeffizienz auf der Nachfrageseite deutlich zu stärken. Dies muss ein deutlicher Schwerpunkt für die deutsche Klimapolitik sein.

Dramatisch ist der Zuwachs der Erwärmungswirkung des internationalen Flugverkehrs. Der prognostizierte Zuwachs der Erwärmungswirkung des Flugverkehrs zwischen 1990 und 2012 liegt in derselben Größenordnung wie durch das gesamte Kyoto-Protokoll, wenn es denn überall umgesetzt wird, an Erwärmungswirkung verringert wird. Deshalb ist es unumgänglich, dass auf EU-Ebene entweder eine Klima-Abgabe für den Flugverkehr oder ein Einbezug in den Emissionshandel ab 2008 passiert.

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

**Antwort:**

Es gibt gute Argumente, die Reserve auszudehnen, um Newcomer nicht im Wettbewerb zu benachteiligen. Zentral ist allerdings, dass dies auf keinen Fall zu einer weiteren Erhöhung des Gesamtziels führen darf, sondern dann zu einer Verschärfung des Erfüllungsfaktors führen müsste.

Gegenüber einer weiteren Überallokation durch eine Erhöhung des Gesamtziels wäre die Beibehaltung der jetzigen Regelung das kleinere Übel. Auch das jetzt gewählte Vorgehen ist mit der EU-Richtlinie vereinbar. In den Guidelines zum einschlägigen Kriterium 6 heißt es: "A Member State may provide access to allowances free of charge out of a reserve. If a reserve is set aside a Member State should indicate in the national allocation plan the size of the reserve by stating the absolute quantity of allowances out of the total quantity of allowances. The Member State should justify the size of the reserve with reference to an informed estimate of the expected number of new entrants during the trading period. Up to the quantity in the reserve, new entrants would be issued allowances free of charge" (Guidelines, 81). Die Kommission schlägt ausdrücklich vor, dass in einem solchen Fall die Zertifikate auf einer "first-come first-served basis" (81) zu verteilen. Falls die Reserve erschöpft ist, schlägt die Kommission den Staaten vor, dass die Newcomer Zertifikate auf dem Markt kaufen sollen.

Auf dem ersten Blick könnte dies ungerecht erscheinen. Da aber davon auszugehen ist, dass es wohl nur um das Jahr 2007 geht, in dem der Topf erschöpft sein könnte, und dass es - wegen des Planungsvorlaufs von größeren Anlagen - auch nur um kleinere Anlagen gehen wird, scheint es das geringere Übel, im Zweifelsfall den Zukauf zu empfehlen, anstatt nun im Vorfeld entweder den Erfüllungsfaktor für alle anderen zu verschärfen oder (als völlig unakzeptable Alternative) die Gesamtmenge der zugeteilten Zertifikate noch weiter auszuweiten.

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 13;

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

**Antwort:**

Grundvoraussetzung für einen liquiden und tragfähigen Markt ist ein relevantes Minderungsziel. Ohne diese Rahmensetzung und die dadurch induzierte Nachfrage kann kein liquider Markt entstehen. Der deutsche NAP-Entwurf hat kräftig dazu beigetragen, in der EU einen Wettlauf nach unten zu unterstützen und teilweise auszulösen. Angesichts der Überallokation in zahlreichen NAP-Entwürfen, steht die EU-Kommission vor der Aufgabe, diese ganz oder in Teilen zurückzuweisen, wenn ein liquider und tragfähiger Markt entstehen soll.

### **Abschnitt 3 / Zuteilungsregeln**

#### **Unterabschnitt 1 / Grundlagen für die Zuteilung**

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

**Antwort:**

Anlagen, die älter als 30 Jahre sind und deren Wirkungsgrad 31% bei Braunkohle und 36% bei Steinkohle nicht übersteigen, erhalten für die zweite und weitere Verpflichtungsperioden eine zusätzliche Reduktionsanforderung von 15% (§7, Abs. 7).

Es ist grundsätzlich begrüßenswert, dass die Bundesregierung mit dieser Malusregelung den - allerdings in seiner Ausgestaltung missglückten - Versuch unternimmt, die Grandfathering-Zuteilung für wenige Anlagen in Richtung eines Benchmark-Systems „aufzubohren“. In den Verhandlungen der letzten Nacht wurde der Modernisierungsanreiz allerdings so zu rechtgebogen, dass nicht mehr das technische Potenzial Kriterium für die Festlegung des Modernisierungsanreizes ist. Jetzt wurde das Kriterium so gesetzt, dass - beim wichtigsten betroffenen Akteur RWE - nur einige wenige Kraftwerke, die ohnehin demnächst stillgelegt werden sollen, davon betroffen sind.

Lösung:

- Bei einer Orientierung am technischen Potenzial alter Kraftwerke müsste der Mindestwirkungsgrad die Malusregelung für alte und wenig effiziente Kraftwerke angehoben werden. So könnte der Mindest-Wirkungsgrad auf auf 34 Prozent (netto) für Braunkohlenkraftwerke und 37 % für Steinkohlenkraftwerke gesetzt werden.
- Vielleicht noch wichtiger: Eine jährliche Dynamisierung der Regelung müsste festgeschrieben werden. Es widerspricht völlig dem Gebot, das technische und ökonomische Potenzial zu berücksichtigen, wenn ein Modernisierungsanreiz festgelegt wird, dessen Benchmark stabil ist, aber nicht analog zum technischen Fortschritt schrittweise angehoben wird. Denkbar wäre eine jährliche Anhebung um ein oder ein halbes Prozent.

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

**Antwort:**

Die Formulierung sollte so spezifiziert werden, dass hier keine Zweifel möglich sind.

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

**Antwort:**

Jetzt wurde das Kriterium so gesetzt, dass - zumindest beim wichtigsten betroffenen Akteur RWE - nur einige wenige Kraftwerke, die ohnehin demnächst stillgelegt werden sollen, davon betroffen sind.

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

**Antwort:**

Keine überzeugenden Gründe. Ein sofort wirkender Modernisierungsanreiz für diese "Schlimmsten der Schlimmsten" Klima-Dreckschleudern in Deutschland wäre sinnvoll.

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

**Antwort:**

Das Missbrauchsrisiko ist weiterhin sehr hoch.

Die Problematik der Regelung in § 7, Abs. 9 erschließt sich nur, wenn man berücksichtigt, dass nun eine brennstoffspezifische Benchmark für Newcomer eingeführt worden ist. Im BMU-Entwurf des NAP war das Anreizsystem so austariert, dass es für den Betreiber eine Kohlekraftwerks ökonomisch sinnvoll war, wenn er ein Kraftwerk stilllegen wollte, die Übertragungsregelung des § 10 zu nutzen. Denn bei der Nutzung der Regelung für Newcomer hätte er nur die Zertifikate nach einem GuD-Standard zugewiesen bekommen. Damit war auch sichergestellt, dass das alte Kraftwerk nicht aus taktischen Gründen weiter laufen gelassen werden konnte.

Nun hat sich das Anreizsystem erheblich verschoben, da es für Newcomer eine brennstoffspezifische Benchmark (§11, Abs. 2) gibt. Es kann nun für Betreiber mit vielen Anlagen durchaus sinnvoll sein, mehrere alte Kraftwerke mit 61 Prozent der durchschnittlichen Kohlendioxid-Emissionen weiterlaufen zu lassen - und den Neubau dann über die Newcomer-Regelung (§11) und nicht über die Übertragungsregelung (§ 10) abzuwickeln. Der entsprechende Akteur würde für das neue Kraftwerk nach Bedarf mit Zertifikaten ausgestattet, für alle alten Kraftwerke, die nun um mehr als ein Drittel weniger ausgelastet sind, erhält er aber in der vollen Zuteilungsperiode (2005-2007) die Vollausrüstung an Zertifikaten. Akteure aus Industrie haben gegenüber uns sehr deutlich gemacht, dass sie einen solchen Mißbrauch bei Kraftwerken, die der öffentlichen Stromversorgung dienen, für wahrscheinlich halten.

Dieser Mißbrauch - dessen Risiko erheblich ist - lässt sich vor allem durch die Umwandlung der brennstoffbezogenen benchmark für Neuanlagen in einen einheitlichen benchmark für fossile Kraftwerke verhindern.

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

**Antwort:**

Dies sollte unmissverständlich ausgedrückt im Gesetzestext ausgedrückt werden. Jede Vagheit hier wäre ein Verstoß gegen Kriterium eins von Annex III der Richtlinie.

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

**Antwort:**

Prinzipiell sind all diese Laufzeiten mit Erfüllungsfaktor eins unakzeptabel lange.

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

**Antwort:**

Das Umschwenken von einem einheitlichen benchmark für die Stromerzeugung (im NAP-Entwurf) hin zu einem brennstoffspezifischen benchmark ist einer der großen Sündenfälle des NAP.

Eine Lenkungswirkung in CO<sub>2</sub>-arme Energieträger findet dadurch nicht statt. Darüber hinaus wird über 14 Jahre der Stand der Technik festgeschrieben. Eine atemberaubend lange Laufzeit, in der Anlagen von Reduktionsverpflichtungen freigestellt sind.

Wir rechnen damit, dass die EU dieses Vorgehen als Kriterien-Vertoß werten wird (s.o.).

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

**Antwort:**

Der Wärmebenchmark ist problemlos in einer Verordnung durch feste Werte regelbar.

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

**Antwort:**

Dies hängt von der Rücklauftemperatur des Warmwassers ab: in Nahwärmenetzen zur reinen Gebäudebeheizung sind Rücklauftemperaturen unter 40°C möglich und damit 200 g/kWh, sonst 222 g/kWh.

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

**Antwort:**

Ja, der Warmwasserbenchmark ist die Ausnahme. Sonst 222 g/kWh

## **Unterabschnitt 2 / Besondere Zuteilungsregeln**

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

**Antwort:**

### **Early Action - Erstbetrieb von Anlagen**

Early Action ist als Option im Rahmen der Richtlinie zugelassen. Der deutsche NAP nutzt diese Option. Es gibt prinzipiell Fairness-Gründe, diese Option zuzulassen: "Those installations that have already reduced greenhouse gas emissions in the absence of or beyond legal mandates should not be disadvantaged vis-a-vis other installations, that have not undertaken such efforts." (86). Weder die Richtlinie noch die Guidelines definieren early action. Der

Gesetzgeber hat damit relativ viel Freiheit, wie er early action regelt. Nichts desto trotz gibt es auch klare Begrenzungen dieser Freiheit. "In line with criterion (4), only measures that operators undertook voluntarily can qualify as early action. Thus, early action is limited to reductions of covered emissions beyond reductions made pursuant to Community or national legislation, or to actions undertaken in the absence of any such legislation. Otherwise operators would effectively be rewarded for simply having complied with laws." (91).

Der deutsche NAP wählt einen Weg, der den Sinn einer early action Regelung auf den Kopf stellt: "Für Anlagen, die im Zeitraum vom 1. Januar 1994 bis 31. Dezember 2002 erstmalig in Betrieb genommen wurden, wird auf Antrag bei der Zuteilung nach § 7 ohne Nachweis einer Emissionsminderung oder der Nutzung des entsprechenden Potentials für 12 auf das Jahr der Inbetriebnahme folgende Kalenderjahre ein Erfüllungsfaktor von 1 zu Grunde gelegt" (§12, Abs. 5). Es reicht, dass die Anlage neu ist, ob und welchem Ausmaß sie tatsächlich freiwillig bzw über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus zum Klimaschutz beigetragen hat, bleibt völlig unberücksichtigt. Was eigentlich durch eine early action Regelung passieren soll, nämlich denen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, die frühzeitig sich als Vorreiter im Klimaschutz engagiert haben, passiert durch diese Regelung, die einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellt, gerade nicht. Egal ob ein Unternehmen Vorreiter über die gesetzlichen Vorgaben hinaus war, oder ob es gerade mal die gesetzlichen Vorgaben eingehalten hat - es wird für seine Investition belohnt. Vor allem kleine ostdeutsche Anlagenbetreiber scheinen hier - etwa gegenüber Vattenfall - benachteiligt. Uns ist ein Fall bekannt, in dem die absoluten Emissionen von 1990 bis 2000 von 430 000 t auf ca. 55 000 t bei etwa konstanten Output gemindert wurde. Es ist verständlich, dass solche Vorreiter des Klimaschutzes, die eigentlich durch eine early action-Regelung honoriert werden sollten, deutlich benachteiligt sehen.

Diese vor allem auf die Bedürfnisse von Vattenfall zugeschnittene Regelung ist in keiner Weise gedeckt durch die in Kriterium 7 zugelassene Option auf early action: "In line with criterion (4), only measures that operators undertook voluntarily can qualify as early action. Thus, early action is limited to reductions of covered emissions beyond reductions made pursuant to Community or national legislation, or to actions undertaken in the absence of any such legislation. Otherwise operators would effectively be rewarded for simply having complied with laws." (Guidelines, 91). Genau dies geschieht durch die deutsche Regelung. Wir erwarten, dass die EU-Kommission zwingend die early action Regelung des deutschen NAP zurückweisen wird, wenn der deutsche Bundestag nicht eine Bestimmung aufnimmt, dass - um für eine neugebaute Anlage early action in Anspruch nehmen zu können, der Nachweis geführt werden muss, dass über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus, der Ausstoß von Emissionen in erheblichem Ausmaß vermindert wurde (wenn nur die Energieeffizienz gesetzlich vorgeschrieben war, sollte der Nachweis, dass diese über das gesetzlich geforderte Maß hinaus gesteigert wurde). Die Guidelines der EU-Kommission enthalten verschiedene Vorschläge, wie eine early action Regelung aufgebaut werden kann.

### **Early action - Modernisierung von Anlagen**

Auch Anlagen, die zwischen 1994-2002 modernisiert wurden, sind 12 Jahre von einer Reduktionsverpflichtung befreit, wenn sie eine Verbesserung ihrer spezifischen Emissionen um mindestens

7% bei Modernisierungsabschluss 1994

8% bei Modernisierungsabschluss 1995

9% bei Modernisierungsabschluss 1996

....

15% bei Modernisierungsabschluss 2002

gegenüber einer Referenzperiode nachweisen können. Erfreulicherweise wird hierbei - anders als bei erstmaliger Inbetriebnahme - die Anerkennung von early action nur für Reduzierungen gewährt, die nicht aufgrund gesetzlicher Vorgaben (sowie Einstellung des

Betriebes oder Produktionsrückgänge) ausgelöst wurden. Mehr als gesetzlich vorgeschrieben, muss hier also für den Klimaschutz geleistet werden. In diesem Fall aber liegt die Problematik in einem anderen Punkt: Die vorgesehene Regelung nimmt in keiner Weise den Umfang der Minderungsleistung als Kriterium. Eine frühzeitige Emissionsminderung um 7% wird ebenso wie eine frühzeitige Emissionsminderung um 80% damit belohnt, dass die Anlage für 12 Jahre von allen Reduktionspflichten befreit wird. Auch hier ist es naheliegend, eine Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz anzunehmen.

Das weniger klima-effiziente Unternehmen erhält - da nach Bedarf und nicht nach Klimaschutz-Leistung ausgestattet wird, also weit mehr Zertifikate als das Vorreiter-Unternehmen vom Staat kostenlos zugeteilt. Belohnt wird hier das Unternehmen, das weniger im Sinne des Klimaschutzes geleistet hat. Falls beide Unternehmen in der Folge sich für ein und dieselbe Ersatzanlage entscheiden, profitiert wiederum das Unternehmen, das weniger für den Klimaschutz geleistet hat, am stärksten. Es wird im Rahmen der Übertragungsregelung für vier Jahre mit einem - möglicherweise deutlich -höheren Satz an Zertifikaten ausgestattet als der Klimaschutz-Vorreiter. Auch damit wird der Sinn einer early action Regelung ins Gegenteil verdreht. Auch ihre Ausgestaltung wird u.E. keinen Bestand bei der Prüfung der EU-Kommission haben.

Vorschlag:

Der Zeitraum, in dem ein Erfüllungsfaktor eins gewährt wird, sollte nach dem Ausmaß der Effizienzsteigerung durch die Modernisierung gestaffelt werden.

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

**Antwort:**

Der Grundgedanke ist richtig, dass die Dauer, für die die Inanspruchnahme des Erfüllungsfaktors 1 möglich ist, nach Effizienzschwellen zu differenzieren ist. Allerdings sollte diese Differenzierung sich in einem Zeitraum unterhalb der jetzt gewährten 12 Jahre bewegen und nicht noch eine darüber hinausgehende zeitliche Ausdehnung stattfinden.

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

Hängt von der Rücklauftemperatur des Warmwassers ab: in Nahwärmenetzen zur reinen Gebäudebeheizung sind Rücklauftemperaturen unter 40°C möglich und damit 200 g/kWh, sonst 222 g/kWh

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

**Antwort:**

Die größten noch ungenutzten und kostengünstigen Potentiale liegen der Nutzung der industriellen KWK.

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

**Antwort:**

**Durch die Kriterien 1 und 4 nicht gerechtfertigte Sonderzuteilung bei Einstellung des Betriebs von Kernkraftwerken**

Betreiber von Kernkraftanlagen, die bis 2007 ihre Anlagen vom Netz nehmen, erhalten laut NAP-Gesetz auf Antrag Berechtigungen mit einem gesamten Volumen von 1,5 Mio. t CO<sub>2</sub> (§15). Es ist zu prüfen, ob Kriterium 1 oder Kriterium 4 Grundlage einer solchen Sonderzuteilung sein könnte.

In ihren Guidelines zu Artikel 1 führt die EU-Kommission speziell zu diesem Punkt aus: "If a member State has committed itself to gradually phase-out nuclear installations on its territory, measures will have to be taken to provide the required levels of electricity. A nuclear phase-out might in some cases be expected to lead to an increase in greenhouse gas emissions, but would not justify that a member State does not fulfil its climate change commitment. It may, however, be a reason to require additional effort from installations covered by the Directive, or from sources, that are not covered."

Dabei ist zumindest zweierlei bemerkenswert.

Zum einen macht die EU-Kommission deutlich, dass ein Atomkraft-Ausstieg nicht in jedem Fall zu einem Anstieg der Emissionen führt. Tatsächlich ist dies etwa dann nicht der Fall, wenn die entsprechende Kapazität durch verringerte Nachfrage eingespart, durch Erneuerbare Energien oder neue bzw. stärker ausgelastete Kernkraftwerke ersetzt wird.

Zum anderen sagt die Kommission nicht, dass dies ein Grund sei, den betroffenen Betreibern von Anlagen zusätzliche Zertifikate zuzuteilen; vielmehr meint sie, es könne ein Grund sein, entweder von den vom Emissionshandel betroffenen Anlagen oder von den anderen Sektoren zusätzliche Anstrengungen zu verlangen.

Aus den Ausführungen der Guidelines, die sich direkt auf den Atomausstieg beziehen, lässt sich also keine Berechtigung ablesen, den Betreibern von stillgelegten Kernkraftwerken Sonderzuteilungen zukommen zu lassen.

Auch Kriterium vier könnte auf dem ersten Blick eine Berufungsgrundlage für die Sonderzuteilungen sein. Immerhin heißt es dort: "Account should be taken of unavoidable increases in emissions resulting from new legislative requirements". Allerdings bezieht sich das Kriterium auf das Verhältnis von Allokationen im Rahmen des EU-Emissionshandels und anderen gesetzlichen Verpflichtungen der EU. Selbst wenn

Selbst wenn man man der Ansicht ist, das Kriterium sei auch auf nationale Gesetzgebung zu beziehen, lässt sich daraus die gewährte Sonderzuteilung nicht ableiten.

Erstens kann nach dem NAP-Gesetz auch ein Betreiber (Stade), der ausdrücklich erklärt hat, dass er das Kraftwerk nicht wegen der gesetzlichen Ausstiegsregelung, sondern aus betriebswirtschaftlichen Gründen stilllegt, diese beantragen. Eine Sonderzuteilung für eine Stilllegung eines Kernkraftwerks, die nicht von gesetzlichen Vorschriften herrührt, kann sich jedenfalls nicht auf Kriterium 4 beziehen.

Zweitens müsste zumindest der Nachweis geführt werden, dass ein "nicht vermeidbarer Anstieg" aus der Stilllegung eines Kraftwerks herrührt. Die Sonderzuteilung im deutschen NAP-

Gesetz ist aber nicht an diese Bedingung geknüpft. Es wäre auch schwer, diesen Nachweis zu führen, [da die bis 2007 geplanten Stilllegungen in großem Maß durch Kapazitätsausweitungen anderer Atomkraftwerke kompensiert werden sollen].

Drittens müsste bei Bezug auf Kriterium vier, - wie die Guidelines ausdrücklich festlegen -, das Prinzip der Symmetrie berücksichtigt werden. "Pursuant to the first sentence in the criterion, consistency with other Community legislative and policy instruments have to be applied in a symmetrical manner. Not only an unavoidable increase in covered greenhouse gas emissions resulting from new Community legislative and policy instruments should be taken into account, but als a decrease in covered emissions resulting from such instruments." Konkret heißt dies: Wenn im deutschen NAP Sonderzuteilungen für den Kernkraft-Ausstieg generell berücksichtigt werden, müsste gleichzeitig auch das Ergebnis von anderen Gesetzen, die zu einer substanziellen Reduzierung führen. In Deutschland wäre das etwa das EEG mit seinen deutlichen Ausbauzielen für Erneuerbare Energieträger. Die unsymmetrische Berücksichtigung des Atomenergieausstiegs ist jedenfalls nicht zu rechtfertigen.

Im ursprünglichen Richtlinienentwurf der Kommission hatte es ausdrücklich geheißen: "no allowances should be allocated to cover emissions which would be reduced or eliminated as a consequence of Community legislation on renewable energy in electricity production". Zwar wurde dieser Satz von Council und EP letztlich gestrichen, doch in den Guidelines heißt es dazu: "The deletion of reference to Community legislation on renewable energy in electricity produciton in this criterion does not imply a major change, as it is replaced by the reference to consistency with national energy policies in criterion" (1). (Guidelines, 43). Die EU-Kommission lässt keinen Zweifel, warum die Konsistenzanforderung in Kriterium eins aufgenommen wurde: "Consistency between allwance allocations and other legislation is introduced as a requirement in order to ensure that no allowances are allocated in cases where other legislation implies that covered emissions had or will have to be reduced even without the introduction of the emission trading scheme" (Guidelines, 44).

Die in § 15 NAP-Gesetzentwurf geplante Sonderzuweisung für stillgelegte Atomkraftwerke stellt eine rechtlich unzulässige Überallokation dar, die nicht mit der EU-Emissionshandelsrichtlinie vereinbar ist. Es wäre sinnvoll, diese Regelung ersatzlos zu streichen, bevor die EU-Kommission diesen Teil des NAP zurückweist.

Wie jeder andere Newcomer auch sind die Betreiber von stillgelegten Atomkraftwerken auf die Newcomer-Regelung (§ 11) zu verweisen. Aufgrund dieser Regelung werden ja Neuanlagen, falls diese wegen des Kernenergieausstiegs gebaut wereden, sogar bedarfsberechtigt ausgestattet. Für darüber hinausreichende Zuteilungen gibt es keinerlei logische Begründung.

Wenn dennoch an der Idee einer Sonderzuweisung für den Atomausstieg festgehalten werden sollte, müsste sie

- zumindest an den Nachweis geknüpft werden, dass die Stilllegung wegen gesetzlicher Vorgaben erfolgt;
- zumindest an den Nachweis des "unvermeidbaren Anstiegs" der Emissionen durch die Stilllegung geknüpft werden,;
- in gleicher Weise eine "Gegenrechnung" des durch andere gesetzliche Maßnahmen, das EEG oder auch nachfragesenkende Regulierungen im NAP-Gesetz berücksichtigt werden. (Es sei darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung dieser Bedingungen zumindest für die erste Zuteilungsperiode dazu führen würde, dass keinerlei Sonderzuteilungen für die Stilllegung von Kernkraftwerken erfolgen würden. Wegen des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der von den AKW-Betreibern für andere Atomkraftwerke beantragten Lei-

stungserhöhungen in Höhe von 4,7 TWh für die Periode 2005-2007 sind keine Mehremissionen durch den Atomausstieg in dieser Periode zu erwarten (davon ging auch der NAP-Entwurf des BMU vom 29.01.04 aus, S. 30.)

Es sei auch darauf hingewiesen, dass bei Bestand des jetzigen § 15 mit rechtlichen Problemen zu rechnen ist. Der Präzedenzfall, dass hier Sonderallokationen ohne besonderen Nachweis verteilt werden, wirft die Frage der Gleichbehandlung anderer Anlagenbetreiber auf. Es ist damit zu rechnen, dass die Betroffenen Wettbewerber diese Frage gerichtlich prüfen lassen. Auch ist zu erwarten, dass ein Verstoß gegen das Beihilferecht geprüft wird.

## Fragen der Fraktion der CDU/CSU

### Allgemeine Fragen

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

**Antwort:**

Ja. Durch das Emissionshandelssystem wird nicht das Wachstum von Unternehmen, sondern von Emissionen eingeschränkt. Anders als bei einer ordnungsrechtlichen Begrenzung des Emissionsausstoßes, gibt es jetzt für jedes Unternehmen einen Ausweg, wenn es das Ziel nicht einhält. Wenn das Unternehmen meint, dass das Wachstum nur mit mehr Emissionen möglich ist, kann es jederzeit die notwendigen Zertifikate kaufen. Zur Zeit spricht vieles dafür, dass das System "long" ist, also dass das Angebot die Nachfrage übertrifft. Aber selbst wenn sich das ändern sollte, ist durch die Verbindungsrichtlinie ein weiteres großes Potential von Zertifikaten zugänglich geworden.

Es ist unstrittig, dass der Emissionshandel - richtig implementiert - das Instrument ist, das Klimaschutz am kostengünstigsten gewährleistet.

Es sollte bei dieser Debatte auch berücksichtigt werden, dass Unternehmen in Nicht-Kyoto-Staaten (jüngstes Beispiel Australien) sich beklagen, dass durch den CDM ein Wettbewerbsvorteil für exportorientierte Unternehmen aus Kyoto-Staaten entstehe.

Im übrigen zeigt der gegenwärtige Anstieg der Ölpreise, dass sich Investitionen in Energieeffizienz - diese werden durch den Emissionshandel vorangetrieben - eine "Versicherung" gegen steigende Energiepreise darstellen. Je geringer die Energieeffizienz einer Volkswirtschaft, desto stärker ist diese von Anstiegen der Energiepreise betroffen.

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

**Antwort:**

Vieles spricht dafür, dass eine weitere Steigerung der Effizienz deutscher Energie- und Industrieanlagen, deren Wert auf wichtigen Exportmärkten steigert. Gerade in China, einem der wichtigen Zukunftsmärkte, lässt sich eine deutliche Tendenz der Nachfrage nach effizienten Anlagen belegen.

Es sind nur wenige Branchen (etwa Stahl), bei denen es nennenswerte Wettbewerbsnachteile durch den ET geben könnte. Deswegen ist die Sonderregelung für Prozessenergie im Prinzip akzeptabel.

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

**Antwort:**

Die dramatische Abschwächung der Klimaziele im NAP-Gesetzentwurf gegenüber dem Entwurf des BMU hat an einer Abwärtsspirale innerhalb der EU kräftig mitgewirkt, die im Ergebnis zu vielen NAPs führt, die unakzeptabel sind.

Es ist zu erwarten, dass die EU-Kommission verschiedene NAPs ganz oder teilweise zurückweisen wird.

Als Konsequenz der Abwärtsspirale im Anspruchsniveau der NAPs in den letzten Wochen und Monaten liegt nahe, beim NAP für 2008-2012 eine erhebliche Vereinheitlichung der NAP-Kriterien im Rahmen der EU anzustreben.

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

**Antwort:**

Angesichts der Überallokation in D sowie (zum Teil in noch größerem Maß) in verschiedenen anderen EU-Staaten erwarten wir, dass die EU-Kommission zahlreiche NAPs ganz oder teilweise zurückweisen wird.

Ansonsten ist mit einem nicht oder wenig liquiden Markt zu rechnen.

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

**Antwort:**

Nach der Vorlage des deutschen NAP-Gesetzentwurfes am 31.3. sind die gehandelten CO<sub>2</sub>-Preise kräftig in den Keller gerutscht.

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

**Antwort:**

Die Politik hat durch die Verbindungsrichtlinie dafür den Rahmen gesetzt. Der Markt wird die Rolle der projektbezogenen Mechanismen bestimmen.

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

**Antwort:**

Das EEG ist eine sinnvolle Ergänzung zum Emissionshandel. Während der Emissionshandel ein Least Cost Instrument ist, ist das EEG ein Markteinführungsinstrument für Erneuerbare Energien Technologien, die als einen von vielen Vorteilen, dem Klimaschutz helfen. Es ist absehbar, dass nach dieser Phase der Markteinführung - wodurch die Kosten sinken -, Erneuerbare Energien eine zunehmend wichtige Rolle für den deutschen, EU-weiten und weltweiten Klimaschutz spielen werden.

Die Kriterien 4 und 1 des Annex III sollen sicherstellen, "that no allowances are allocated in cases where other legislation implies that covered emissions had or will have to be reduced even without the introduction of the emission trading scheme. Der deutsche NAP-Gesetzentwurf verstößt gegen diese Kriterien, da er zwar für die Kernkraft-Stillegung Sonderzuweisungen vornimmt, aber die Menge der zugeteilten Zertifikate für die Energiewirtschaft wird aufgrund des EEG nicht eingeschränkt.

Es ist zu erwarten, dass die EU-Kommission dieses Vorgehen nicht akzeptiert. (Siehe im Detail Frage 47 der SPD).

Im Prinzip ist richtig, dass die Anlagen, die dem Emissionshandel unterworfen werden, Anspruch auf eine Sonderbehandlung wegen der Ökosteuern haben. Dies war ja sogar schon für die freiwillige Selbstverpflichtung gewährt worden. In der Zukunft sollten nur Anlagen, die

dem Emissionshandel unterworfen werden, die gewährten Sonderbedingungen bei der Ökosteuern erhalten. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Industrie nun weit weniger als die Hälfte ihrer einst versprochenen Reduktionsleistung erbringt. Deshalb ist zu prüfen, ob die Industrie noch im gleichen Ausmaß wie bisher Anspruch auf ermäßigte Ökosteuersätze hat.

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

**Antwort:**

(Siehe Frage CDU/8)

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

**Antwort:**

Durch den Emissionshandel wird sozusagen eine neue Währung eingeführt. Wenn der Emissionshandel seine Rolle als vertrauenswürdiges "least cost Instrument" spielen soll, bedarf es einer klaren Rahmensetzung und eines stringenten Überwachungs- und Berichtswesens. Nicht, um die Industrie zu gängeln, sondern um ein wirkungsvolles Marktinstrument einzuführen.

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

**Antwort:**

Nein.

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

**Antwort:**

Nein. Es wäre auf der Grundlage der EU-Richtlinie möglich gewesen, ein wirkungsvolles Instrument für effizienten Klimaschutz aufzubauen, dass

- die Potentiale für Klimaschutz berücksichtigt,
- die Anreizstrukturen für den Klimaschutz setzt,
- die Ziele so setzt, dass wir uns auf unser Kyoto-Ziel und die mittelfristig notwendigen Klimaziele hinbewegen.

Diese Spielräume wurden leider nicht genutzt. Dies ist mittelfristig auch nachteilig für große Teile der deutschen Wirtschaft. Einerseits wegen der wachsenden Klimarisiken. Andererseits wegen der verringerten Chancen auf einem Exportmarkt, auf dem deutsche Produkte vor allem wegen ihrer Qualität (z.B. Energieeffizienz) gefragt sind.

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

**Antwort:**

Nein. Siehe auch Antwort auf Frage 8 der SPD;

14. Kann das Minderungsziel von 503 bzw. 495 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr durch die Regelungen des Nationalen Allokationsplans vom 31. März 2004 (NAP) und den Entwurf des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (NAPG) erreicht werden?

**Antwort:**

Das Minderungsziel von 503 Mio Tonnen CO<sub>2</sub> bis 2007 kann durch das NAPG erreicht werden. Die Zielwerte für 2012 sind als vorläufig zu betrachten; ob sie oder andere Ziele zu erreichen sind, lässt sich erst nach dem Einreichen des Allokationsplans für 2008-2012 abschätzen.

**Fragen zum NAP**

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 33 der SPD

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

**Antwort:**

Es sei darauf hingewiesen, dass es sich hier um eine Vorgabe aus den Guidelines der EU-Kommission zum early action Kriterium handelt, dass nur freiwillige Maßnahmen Berücksichtigung finden können. Das Problem ist nicht, dass es diese Bedingungen bei den early action-Modernisierungsmaßnahmen gibt, sondern dass es sie nicht für Neuanlagen gibt, die als early action anerkannt werden. (Siehe Antwort auf Frage 33 der SPD).

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

*Wir gehen hier davon aus, dass der jetzige brennstoffbezogene Benchmark für Newcomer, da nicht mit der Richtlinie und ihren Kriterien vereinbar, in einen einheitlichen benchmark umgewandelt wird. Dieser sollte als Strombenchmark auch für die KWK gelten. (Zusätzlich gibt es sinnvollerweise einen Wärmebenchmark ).*

Es sollte § 7 Abs. 9 auf die Produktionsmengen multipliziert mit den historischen spezifischen Emissionen und nicht auf die Emissionsmengen abgestellt werden. Besonders bei Kraftwerken mit billigem Brennstoff besteht sonst ein Anreiz, mit schlechtem Wirkungsgrad und damit hohen spezifischen Emissionen zu fahren, um oberhalb der Bemessungsgrenze zu bleiben.

## Fragen zum NAPG

22. Wie wird der Erfüllungsfaktor 0,9755 für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 in § 5 NAPG mit Blick auf die Erreichung der CO<sub>2</sub>-Minderungsziele und die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen im europäischen Vergleich bewertet? Welche Erfüllungsfaktoren und welche CO<sub>2</sub>-Minderungsziele (in Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> und in Prozent) sind in den anderen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen?

**Antwort:**

Es ist damit zu rechnen, dass verschiedene NAPs von der EU-Kommission ganz oder in Teilen zurückgewiesen werden. Wir werten aber diese Frage als Indiz dafür, dass bei der Erstellung des nächsten NAP, der im Jahr 2006 für die Zuteilungsperiode 2008-2012 eingereicht werden muss, ein grundlegende Koordinierung auf EU-Ebene sinnvoll ist.

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

**Antwort:**

Nein. Siehe auch Antwort auf Frage 8 der SPD;

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

**Antwort:**

Ohne zusätzliche Maßnahmen ist nicht zu erwarten, dass diese Sektoren das ihnen - durch die Verringerung der von der Industrie und Energiewirtschaft erwarteten Reduktionen - aufgebürdete Reduktionsziel erfüllen können. Auf jedem Fall sollte - um klarere Verantwortlichkeiten zu ermöglichen, die Gesamtmenge der zu erbringenden Leistungen auf die verschiedenen Sektoren (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Verkehr, Haushalte) verteilt werden.

25. Wie wird die Beschränkung der nationalen Reserve in § 6 NAPG auf 9 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent mit Blick auf die Planungssicherheit der Unternehmen und die Ansiedlung von Neuanlagen bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 13 der SPD

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 13 der SPD;

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 21 der SPD

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

**Antwort:**

Spätestens seit der Verabschiedung der Verbindungsrichtlinie dürfte diese Sorge völlig unberechtigt sein.

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

**Antwort:**

Dies ist akzeptabel. Um zufällige Schwankungen als Grundlage der Zuteilung möglichst auszuschließen, ist eine Dreijahresperiode gut geeignet. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit kommen weder spätere noch erheblich frühere Zeiträume in Frage.

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

**Antwort:**

Erstens ist das in den wenigsten Fällen zu erwarten. Zweitens würde dies, selbst wenn Unternehmen Zertifikate zukaufen müssen, keine erheblichen Verwerfungen mit sich bringen. Spätestens nach drei Jahren wird ja eine Unterausstattung korrigiert. Wenn es erhebliche Unterausstattungen gibt, greift außerdem § 7 Absatz 10. Angesichts der zu erwartenden niedrigen Zertifikatspreise wäre allerdings auch der Zukauf für die allermeisten Unternehmen leicht zu verkraften.

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf folgende Frage.

35. § 7 Absatz 10 NAPG enthält eine Härtefallregelung. Wie viele Fälle sind bekannt, in denen die 30-Prozent-Grenze von einem Unternehmen erreicht wird? Besteht die Gefahr, dass die Regelung aufgrund der 30-Prozent-Grenze praktisch leer laufen wird? Folgt aus der Minderzuteilung in Höhe eines bestimmten Grenzwertes nicht wirtschaftlicher Nachteil?

**Antwort:**

Es ist nicht sinnvoll, diese Grenze abzuschwächen.

Damit soll nicht bestritten werden, dass es sich hier letztlich um einen willkürliche Grenze handelt. All diese Probleme entstehen letztlich nur, weil die Zertifikate ohne ein benchmarking und kostenfrei zugeteilt werden. Für den zweiten NAP (2008-2012) sollte - möglichst EU-einheitlich - die Allokationskriterien weiterentwickelt werden.

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 16 der SPD

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

**Antwort:**

Es wird niemand verwehrt, eine Neuanlage zu bauen. Es müssen allerdings gegebenenfalls, falls die Reserve aufgebraucht ist, Zertifikate erstanden werden. Dieses Vorgehen ist von der EU-Kommission ausdrücklich vorgeschlagen worden (vgl. Antwort auf Frage 13 der SPD). Nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Ökosteuer scheint es noch weniger angemessen, hier einen Verstoß gegen die Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) zu sehen. Dass es sinnvoll ist zu prüfen, ob die jetzt ins Auge gefasste Reservemenge ausreicht, hatten wir bereits betont oben betont.

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

**Antwort:**

Die Übertragungsregelung (§ 10) stellt keinen Verstoß gegen Kriterium fünf aus Anhang III dar, das verpflichtenden Charakter hat. Ursprünglich hatte die Kommission als Formulierung für dieses Kriterium vorgeschlagen: "Nor shall any installation be allocated more allowances than it is likely to need". In den Verhandlungen wurde diese Formulierung vom Council und EP geändert, indem bezug auf den EC Treaty, Art. 87 und 88 Bezug genommen wurde, die State Aid regeln.

Die EU-Kommission dazu in ihren Guidelines: "State aid distorts competition and is therefore in principle forbidden, but can be found compatible with the Treaty if it is given to promote a Community objective, such as environmental protection, and if the positive environmental effect of the state aid outweighs the distortion of competition" (54).

Im Rahmen der Übertragungsregel werden Anlagen bewusst für vier Jahre mit mehr Zertifikaten ausgestattet als sie brauchen. Für vier Jahre erhalten Ersatzanlagen die volle Allokation der durch sie ersetzten Anlagen, also möglicherweise eine ganze Menge Zertifikate, die sie nicht selbst brauchen. Dies könnte im Sinne der EU-Kommission als Staatshilfe interpretiert

tiert werden. Zu prüfen ist, ob der positive Umwelteffekt der Staatshilfe deren Wettbewerbsstörung (etwa gegenüber Unternehmen, die eine vergleichbare Anlage über die Newcomerregelung (§11) ausstatten lassen) überwiegt. Tatsächlich kann mit einer Übertragungsregelung, ein starker Anreiz gesetzt werden, in eine Ersatzanlage zu investieren, die möglichst stark die Emissionen reduziert. Der Umwelteffekt der Übertragungsregelung rechtfertigt ihre Ausgestaltung.

Problematisch ist allerdings die sich an die Übertragungsregelung anschließende Gewährung des Erfüllungsfaktor eins für einen sehr langen Zeitraum. Der Kompromiss hat den Umwelteffekt der Übertragungsregelung stark eingeschränkt. Nach den ersten vier Jahren wird nämlich jeder Anlage - egal ob sie CO<sub>2</sub>-effizient ist oder nicht - für weitere 14 Jahre eine Ausstattung nach Bedarf ohne Erfüllungsfaktor gestattet. Damit wird der Umweltvorteil der Übertragungsregelung minimiert, ihre wettbewerbsverzerrende Wirkung bleibt jedoch bestehen. Es kann nicht im Sinne des NAP sein, durch eine Zusatzregelung (14 Jahre Erfüllungsfaktor eins) den Zweck der Übertragungsregelung zu konterkarieren.

**Lösung:**

Ein Ausweg - um den Umweltnutzen der in den deutschen Schlussverhandlungen umgestalteten Übertragungsregelung zu erhalten - würde etwa darin bestehen, die Übertragungsregelung ebenso wie die Zeit der Vollaussstattung jeweils für 6 Jahre zu gewährleisten. Die Vollaussstattung der Newcomer-Regelung ist dann ebenfalls auf 6 Jahre zu begrenzen.

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

**Antwort:**

Vgl. Antwort auf Frage 4 der SPD;

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 41 der CDU

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

**Antwort:**

Vgl. die Antworten auf Frage 4 und 33 der SPD;

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

***Antwort:***

Das Jahr 1994 ist ein willkürliches gewähltes Jahr. Dies führt für eine ganze Reihe kleinerer Unternehmen gerade in den neuen Bundesländern zu einer willkürlichen Ausgrenzung erheblicher Emissionsanteile der jeweiligen Unternehmen.

52. Wie wird die Sonderzuteilung bei Einstellungen des Betriebes von Kernkraftwerken in § 15 NAPG in Höhe von 1,5 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent bewertet? Ist diese in ihrer Höhe ausreichend?

***Antwort:***

Siehe Antwort auf Frage 47 der SPD

## Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### I. Allgemeines:

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

#### **Antwort:**

Nein. Siehe Antwort auf Frage eins der SPD.

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

#### **Antwort:**

Prinzipiell hat der Emissionshandel das Potential zum wichtigsten Instrument des Klimaschutzes zu werden. Die jetzt vorliegende Umsetzung wird diesem Anspruch nicht gerecht. (Zum Verhältnis zu den internationalen Klimaschutzverpflichtungen und das nationale Klimaschutzprogramm siehe Antwort auf Frage 8 der SPD). Um die notwendigen Klimaschutzziele zu erreichen, wird es allerdings eines intelligenten Instrumentenmixes bedürfen. Der Emissionshandel ist nicht mehr und nicht weniger als eine wichtiger Teil davon.

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

#### **Antwort:**

Schon die freiwillige Selbstverpflichtung der deutschen Industrie und Energiewirtschaft war weitgehend am business as usual orientiert. Nachdem nun im Rahmen des Emissionshandels der Wirtschaft mindestens 18 Mio Tonnen ihrer zugesagten Minderung des Treibhausgasausstoßes erlassen werden sollen, ist für die meisten Unternehmen mit einer Ausstattung nach oder über Bedarf auszugehen. Da die Situation bei den anderen NAPs nicht besser aussieht, ist in der ersten Phase (2005-2007) nicht mit ausreichenden Impulsen für eine ökologische Innovationsoffensive zu rechnen.

Dies kann sich allerdings ändern, wenn die EU-Kommission ihrer Pflicht nachkommt, und einen guten Teil der NAPs entweder ganz oder in Teilen zurückweist.

Es kann sich auch ändern, wenn die NAPs für die zweite Zuteilungsperiode tatsächlich an der Zielerreichung orientiert eingereicht werden. Es ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission in ihrem Evaluationsbericht eine veränderte Methodologie bei der Allokation für die zweite Phase vorschlagen wird. Vor diesen Hintergrund sind alle - unzureichenden - Festlegungen.

### II. Mengenplanung:

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

**Antwort:**

Siehe hier die Antwort auf Frage 8 der SPD

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

**Antwort:**

Ohne weitere Maßnahmen vor allem in den Sektoren Verkehr und Haushalte wird Deutschland seine - unabhängig vom Inkrafttreten des Kyoto im Rahmen der EU verbindlichen - "Kyoto"ziele nicht erreichen.

Siehe ausführlich hierzu auch die Antwort auf Frage 8 der SPD.

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

**Antwort:**

Wieder einmal wird das Handeln (und dazu noch in viel zu geringem Ausmaß) auf die Zukunft verschoben. Das Ziel für die erste Periode kommt im Wesentlichen einer Stabilisierung (-0,4%) gleich. Das - als vorläufig zu bewertende - Ziel für die zweite Periode bedeutet gerade einmal eine 2prozentige Reduktion.

Die deutsche Industrie und Energiewirtschaft hat einen Großteil des Reduktionsziels ihrer Selbstverpflichtung erlassen bekommen. Entsprechende zusätzliche Maßnahmen, v. a. für die Bereiche Verkehr und Haushalte, damit diese nun diese Zusatzreduktion gegenüber den bisherigen Vorgaben erbringen können, sind nicht verabschiedet. Deshalb steht nun auch - nachdem die Bundesregierung schon das nationale 25-Prozent-Reduktionsziel aufgekündigt hat - das Erreichen des Kyoto-Zieles in Frage. Ein Pfad, wie das - in der Koalitionsvereinbarung angepeilte 40-Prozent-Reduktionsziel zu erreichen ist, wird durch diesen NAP nicht eingeschlagen. Dabei fordern die Kriterien dazu auf, auch Ziele über den Kyoto-Zielen hinaus darzulegen.

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

**Antwort:**

Nein. Der erste Schritt wäre, dass im NAPG für beide Perioden deutlich wird, welcher Sektor welche Verantwortung zu schultern hat. Spätestens bis zur Einreichung des zweiten NAP muss Deutschland entweder den NAP für 2008-2012 verschärfen oder entsprechende Maßnahmen für die anderen Sektoren beschließen und im NAP nachweisen. Ansonsten sehen wir die EU-Kommission in der Pflicht, den deutschen NAP zurückzuweisen, da er die Kyoto-Zielerreichung nicht sichert.

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

**Antwort:**

Nach dem verbindlichen Kriterium eins des Anhang III der EU-Richtlinie hat - wie in den entsprechenden Guidelines ausgeführt - gezeigt werden, wie die gewählte Gesamtmenge der zugeteilten Zertifikate das Erreichen des Kyoto-Ziels bzw. ein Darüberhinausgehen garantiert. "A Member State has present the chosen path towards reaching or going beyond the target under Decision 2002/358/EC and the Kyoto Protocol and explain how consistency is ensured between the intended allocation and the path, and why the particular path was chosen" (Guidelines, 16).

Der vorglegte NAPG-Entwurf bleibt hinter diesem Anspruch zurück und erfüllt daher Kriterium eins nicht.

Die deutsche Regierung sollte dabei nicht nur aufzeigen, wie ihr Kyoto-Ziel erreicht werden kann, sondern auch, dass der begangene Pfad mit dem für die Verhandlungen mit der EU angepeilten 40-Prozent-Reduktionsziel für 2020 (gegenüber 1990) vereinbar ist. Nur wenn dieser Nachweis geführt wird, ist eine glaubwürdige Verhandlungsposition aufzubauen, um in der EU das gewünschte ehrgeizige Ziel (minus 30 Prozent) durchzusetzen.

Im jetzt vorzulegenden NAP-Gesetz sollten Sektorziele für Verkehr, Haushalte sowie Handel, Gewerbe und Dienstleistungen - sowohl für die erste als auch (noch rechtlich unverbindlich) für die zweite Zuteilungsperiode - definiert werden. Im 2006 einzureichenden NAP für die Zeit 2008-2012 müssen dann die Maßnahmen aufgelistet sein, wie diese jeweiligen Sektorziele zu erreichen sind.

Die gemeinsame Erfassung der verschiedenen Sektoren entspricht dem Prinzip der "organisierten Verantwortungslosigkeit." Da keinem Akteur und noch nicht einmal einem Sektor Verantwortung zugeteilt wird, kann und wird sich jeder damit herausreden, dass doch sicher nur die anderen gemeint gewesen seien.

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

**Antwort:**

Der Beschluss, der deutschen Wirtschaft einen großen Teil ihres Reduktionszieles zu erlassen, das auf dem noch im Jahr 2001 von der Wirtschaft selbst definierten technischen und ökonomischen Reduktionspotential beruhte, kann als Verstoß gegen Kriterium drei des Anhangs III der EU-Richtlinie gewertet werden. Eine Abschätzung des technischen und ökonomischen Potentials der verschiedenen Sektoren lag dieser Umschichtung nicht zugrunde. Deswegen ist sehr fraglich, die neue Aufteilung der Ziele volkswirtschaftliche vernünftig ist.

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

**Antwort:**

Die zentrale Größe, die es - in Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie - zu fixieren gilt, ist das Gesamt-Mengenziel. Nur sie kann die Einhaltung des Kyoto-Ziels garantieren. Der Erfüllungsfaktor ist abhängig zu machen von den ihn beeinflussenden Regeln. Auch am Erfüllungsfaktor sollten aber nach Start des Emissionshandels größere Veränderungen vermieden werden.

den werden, das heißt die ex-post-Korrektur-Möglichkeiten sind auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen.

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

Wenn die Reserve aufgestockt wird - wofür es gute Argumente gibt -, sollte dies in jedem Fall zu Lasten des Erfüllungsfaktors und nicht des Gesamtmengezieles gehen. Ansonsten sollte die nicht aufgestockt werden. Siehe hierzu auch Antwort auf Frage 13 der SPD und Frage 20 der FDP;

### **Zuteilungsregeln:**

#### **Allgemeines/Grundregeln:**

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

**Antwort:**

Diese Wahl ist akzeptabel. Um zufällige Schwankungen als Grundlage der Zuteilung möglichst auszuschließen, ist eine Dreijahresperiode gut geeignet. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit kommen weder spätere noch erheblich frühere Zeiträume in Frage.

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

**Antwort:**

Nein. Wie bei den Entsprechenden Fragen bemerkt, kann von Verstößen gegen Kriterium eins, drei, fünf, sieben ausgegangen werden. Es ist deshalb zu erwarten, dass die EU-Kommission den NAP ganz oder in Teilen zurückweisen wird.

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

**Antwort:**

Viele der komplexitätstreibenden Sonderregeln des NAP-Gesetzesentwurfes haben ihre Ursache in der vollständigen, kostenlosen und nicht an benchmarks orientierten Allokation. Es wäre sinnvoll gewesen, den in der Richtlinie zugelassenen Anteil kostenpflichtig zu auktionieren.

Nach den Erfahrungen der Erstellung der ersten NAPs in der EU scheint es unbedingt notwendig, für den zweiten NAP einheitlichere Allokationsmethodologien auf EU-Ebene zu vereinbaren. Zumindest für den Strombereich sollte für die kostenlos zugeteilten Zertifikate eine EU-einheitliche benchmark vereinbart werden.

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

**Antwort:**

Es ist grundsätzlich begrüßenswert, dass die Bundesregierung mit dieser Malusregelung den - allerdings in seiner Ausgestaltung missglückten - Versuch unternimmt, die Grandfathering-Zuteilung für wenige Anlagen in Richtung eines Benchmark-Systems „aufzubohren“. Jetzt wurde das Kriterium allerdings so gesetzt, dass - beim wichtigsten betroffenen Akteur RWE - nur einige wenige Kraftwerke, die ohnehin demnächst stillgelegt werden sollen, davon betroffen sind. Mit dem stabilen Wirkungsgrad-Kriterium wird im Lauf der kommenden Jahre der technische Fortschritt nicht berücksichtigt. Damit wird der ohnehin zahnlose Modernisierungsanreiz in den kommenden Jahren immer wirkungsloser.

Ausweg:

- Bei einer Orientierung am technischen Potenzial alter Kraftwerke müsste der Mindestwirkungsgrad die Malusregelung für alte und wenig effiziente Kraftwerke angehoben werden. So könnte der Mindest-Wirkungsgrad auf auf 34 Prozent (netto) für Braunkohlenkraftwerke und 37 % für Steinkohlenkraftwerke gesetzt werden.
- Vielleicht noch wichtiger: Eine jährliche Dynamisierung der Regelung müsste festgeschrieben werden. Es widerspricht völlig dem Gebot, das technische und ökonomische Potenzial zu berücksichtigen, wenn ein Modernisierungsanreiz festgelegt wird, dessen Benchmark stabil ist, aber nicht analog zum technischen Fortschritt schrittweise angehoben wird. Denkbar wäre eine jährliche Anhebung um ein oder ein halbes Prozent.

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

**Antwort:**

Siehe hierzu auch die Antworten auf die Fragen 4 und 24 der SPD und 41 der CDU; Im Prinzip liegt der Übertragungsregelung ein starker Anreiz zur Investition in klimafreundliche Investitionen zu Grunde. Die intendierte Wirkung wurde aber durch den sich anschließenden langen Zeitraum mit Erfüllungsfaktor eins sehr minimiert.

Eine vernünftiges Gleichgewicht zwischen klimapolitischen Investitionsanreiz und stabilen Investitionsbedingungen würde jeweils 6 Jahre Übertragungsregelung und Zeitraum mit Erfüllungsfaktor eins vorsehen.

Zur Frage der Wechselwirkungen zwischen Übertragungs- und Neuanlagenregelung wurde in der Antwort auf Frage 21 der SPD Stellung genommen.

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

**Antwort:**

Die Einführung von brennstoffspezifischen(!) Benchmarks zerstört in verschiedener Hinsicht das gesamte Anreizsystem im deutschen NAP. Sie sind - gerade in Kombination mit 14jähriger Zuteilung nach Bedarf - als Verstoß gegen das Kriterium drei zu bewerten. (Siehe Antwort auf Frage 4 der SPD) - da sie das Potential des Brennstoff-Switches systematisch untergraben.

Anders als im BMU-Entwurf des NAP kann es sich bei der im NAPG-Entwurf vorgesehenen Regelung für große Energieversorgungsunternehmen interessant darstellen, alte Kohlekraftwerke nicht im Rahmen der Übertragungsregelung stillzulegen. Die Alternative, die zu einer erheblichen Missbrauchsmenge führen könnte, kann für EVUs nun sein, alte Kohlekraftwerke mit knapp über 60 Prozent Kapazität (so dass sie also nicht stillgelegt werden müssen) weiterlaufen und im gesamten Zuteilungszeitraum zu 100 Prozent mit Zertifikaten ausstatten zu lassen. Der Neubau von Kraftwerken würde dann nicht über die Übertragungsregelung laufen, sondern über die Newcomer-Regelung. Um das zu vermeiden, sollte der brennstoffspezifische benchmark der Newcomer-Regelung in eine einheitliche benchmark für alle fossilen Kraftwerke umgewandelt werden.

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

**Antwort:**

Statt des brennstoffbezogenen Benchmarks sollte bei der Zuteilung von allen relevanten Newcomer-Anlagen ein einheitlicher Benchmark zugrunde liegen. Nach Vorstellung der Umweltverbände sollte sich dieser an eine GuD-Benchmark orientieren, es ist aber auch ein anderer benchmark denkbar. Zentral dafür, dass das Instrument Emissionshandel tatsächlich das in Art. 1 der EU-Richtlinie geforderte Least-Cost-Instrument wird, ist, dass alle fossilen Kraftwerke zur Stromerzeugung an ein und derselben benchmark gemessen werden. Nur so kann der Markt die gewünschte Rolle spielen.

In der jetzigen Regelung sehen wir einen Verstoß gegen die Richtlinie und ihre Kriterien. (siehe Antwort auf Frage 4 der SPD).

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

**Antwort:**

Siehe hier die Antworten auf die Fragen 13 und 14 der SPD:

**Besondere Zuteilungsregeln:**

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

**Antwort:**

Es sprechen Gerechtigkeitsgründe dafür, der Einbezug von early action ist aber nicht zwingend.

Konsequenz für das Gesamtsystem ist, dass der Erfüllungsfaktor für alle anderen im selben Ausmaß steigt.

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

**Antwort:**

Dieser Anerkennungszeitraum könnte zur Benachteiligung kleinerer ostdeutscher Unternehmen führen.

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

**Antwort:**

Vgl. die ausführliche Antwort bei Frage 33 der SPD.

Das geplante Verfahren ist nicht durch das entsprechende Kriterium der EU-Richtlinie gedeckt und müsste zurückgewiesen werden. Gerade für Neubauten wird nicht der zwingend notwendige Nachweis gefordert, dass mehr als gesetzlich vorgeschrieben geleistet wurde. Für Modernisierungen werden relativ geringe Reduzierungen ebenso belohnt wie ganz erhebliche Reduktionen.

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

**Antwort:**

Dies sollte nach der klimapolitischen Leistung gestaffelt und die Höchstdauer gegenüber den 12 Jahren proportional zu den entsprechenden (von uns vorgeschlagenen) Kürzungen der Zeiten bei Übertragungs- und Newcomer-Regelung reduziert werden.

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

**Antwort:**

Im Prinzip ja. Allerdings bedarf es präziserer Definitionen.

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

**Antwort:**

Siehe die ausführliche Antwort auf Frage 47 der SPD. Es ist zu erwarten, dass diese Sonderzuteilung als ungerechtfertigt von der EU-Kommission zurückgewiesen wird.

## Fragen der Fraktion der FDP

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

**Antwort:**

Nein - siehe oben.

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

**Antwort:**

Nein - die Etablierung eines brennstoffspezifischen benchmarks, das Grundprinzip einer bedarfsgerechten Zuteilung, eine nicht an den klimapolitischen Leistungen orientierte early action Regelung und die viel zu großzügige Verteilung eines Erfüllungsfaktors eins lassen die Vermutung zu, dass 2005 bis 2007 - auch, aber nicht nur durch den deutschen NAP - kein effizientes System entstehen wird.

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

**Antwort:**

Größerer "Bürokratieraufwand" entsteht vor allem bei der Erstallokation und weil die jetzige Ausgestaltung der Richtlinie an verschiedenen Stellen zu Missbrauch einlädt. Es handelt sich nicht um das gewünschte und mögliche schlanke System.

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

**Antwort:**

Die Teilnahme am Emissionshandel sollte Kriterium für den vergünstigten Öko-Steuersatz sein. (Es wäre nicht im Sinne der Unternehmen, ganz darauf zu verzichten, da im Durchschnitt ihre Sozialbeiträge stärker durch die Ökosteuer reduziert werden, als die Ökosteuer zu Buche schlägt).

Bei der geplanten Evaluation des KWK-Gesetzes sollte die (geplante) Wirkung des Emissionshandels mit berücksichtigt werden.

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

**Antwort:**

Dies ist im wesentlichen durch die Verbindungsrichtlinie der EU geregelt. Allerdings soll /muss diese noch durch ein nationales Gesetz umgesetzt werden. Nach Meinung der Umweltverände sollten sich die qualitativen Kriterien der Nutzung projektbasierter Mechanismen am Gold Standard orientieren.

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

**Antwort:**

Siehe Antwort auf Frage 4 der SPD; Sonderregeln, die auf RWE, Vattenfall und ENBW zugeschnitten sind, sind deutlich zu erkennen.  
Die brennstoffspezifischen Benchmarks stellen eine ungerechtfertigte Staatshilfe für den Kohlesektor dar.

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

**Antwort:**

Es ist zu erwarten, dass die EU-Kommission zumindest Teile des deutschen NAP zurückweisen wird.  
Konsequenz der Sonderregeln zum Stützen der Kohle (brennstoffspezif. benchmark für Newcomer usw.) wäre, dass nicht die volkswirtschaftlich kostengünstigsten Optionen des Klimaschutzes umgesetzt werden.

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

**Antwort:**

Die Aussage stimmt, da ein großer Teil der im Rahmen der freiwilligen Selbstverpflichtung von der Wirtschaft übernommenen Reduktionsleistungen nun auf die anderen Sektoren abgeladen wurden. Wenn die rechtlich verbindlichen EU-Ziele erreicht werden sollen, dann können solche Verschiebungen immer nur ein Null-Summen-Spiel sein.

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

**Antwort:**

Das ist richtig. Wir werten das Nicht-Prüfen dieser Vermutung als Kriterienverstoß des deutschen NAP-Gesetzes, auf den die EU-Kommission angemessen reagieren müsste.

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

**Antwort:**

Diese Aussage ist korrekt.

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

**Antwort:**

Diese Aussage ist im Wesentlichen richtig. Ohne Knappheiten kann kein liquider Markt entstehen. Sie gilt vor allem, wenn große Teile der Anlagen sowohl nach Bedarf erstausgestattet und für viele Jahre mit einem Erfüllungsfaktor eins versorgt werden. In der Praxis wird der Zertifikatspreis in der ersten Zuteilungsperiode (wenn die NAPs nicht von der EU-Kommission zurückgewiesen werden) nicht bei Null liegen, aber wohl näher bei Null als bei 10 Euro.

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

**Antwort:**

Als erster Schritt sollte im NAPG zumindest die Verantwortung auf die verschiedenen Sektoren verteilt werden. Im deutschen Klimaprogramm, das dieses Jahr fortgeschrieben wird, sollten die Sektorziele dann mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegt werden.

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

**Antwort:**

Angesichts des zu erwartenden Preisniveaus wird die Einführung des Emissionshandels für alle Branchen nur begrenzte Konsequenzen auf die Unternehmenswerte haben. Die Frage

der Überwälzbarkeit lässt sich m.E. nicht allein aufgrund theoretischer Überlegungen entscheiden, sondern ist eine Frage des funktionierenden Energie- und vor allem Strommarktes. Letzterer ist in D sehr vermachtet und wenig transparent. Dies könnte dazu führen, dass tatsächlich ein größerer Teil der Kosten auf die Abnehmer abgewälzt werden kann. Die Konsequenz wäre allerdings nicht, den Emissionshandel einzuschränken, sondern für Preistransparenz und einen funktionierenden Strommarkt zu sorgen. Hiermit kann ein wesentlicher Beitrag geleistet werden, dass die Opportunitätskosten nicht übergewälzt werden.

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

**Antwort:**

Auf der einen Seite wäre es für die Liquidität des Marktes und den Anreiz in emissionsarme Technologien zu investieren gut, wenn Unternehmen wüssten, dass sie Zertifikate auch nach 2007 banken können. Andererseits würde - angesichts der in D und anderen EU-Staaten in der Tesperiode (2005-2007) vollzogenen Überallokation eine Katastrophe für das Erreichen der Kyoto-Ziele, wenn große Mengen an Zertifikaten der vor Kyoto-Phase gebankt würden, um sie im Kyoto-Erfüllungszeitraum zu nutzen. Das heißt: ab der Periode 2008-2012 sollte ein Banking möglich sein.

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

**Antwort:**

Für die Anlagen, für die eine "Rechtezuteilung nach tatsächlichem Bedarf" vorgesehen ist, ist der ökonomische Anreiz zur Emissionsminderung minimiert; dies gilt umso mehr in einem System mit brennstoffspezifischem benchmarks für Newcomer, in dem zudem für Neuanlagen über mehr als ein Jahrzehnt ein Erfüllungsfaktor eins zugestanden wird. Die NAP-D Regelungen sind der Versuch, dem ökonomischen Anreizsystem eines cap and trade Systems die marktwirtschaftlichen Zähne zu ziehen. Eine Zuteilung nach Bedarf, heißt den Markt ausbremsen, der nur funktionieren kann, wenn es Knappheiten gibt.

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

**Antwort:**

Zu den einzelnen Punkten wird oben detailliert Stellung genommen.

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

**Antwort:**

Diese Aussage stimmt tendenziell. Es sollten deshalb für den Allokationsplan 2008-2012 zumindest zwei Dinge ernsthaft geprüft werden:

- ob eine Allokation (zumindest im Stromsektor) aufgrund EU-weiter benchmarks erfolgen kann;
- ob zusätzlich von der Möglichkeit gebraucht gemacht werden sollte, einen Teil der Zertifikate durch Versteigerung zuzuteilen und dafür viele Sonderregeln beiseite lassen zu können.

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

**Antwort:**

Diese Aussage stimmt tendenziell. Leider wurde das Gesamtsystem so sinnwidrig gerickt, dass viele Sonderregeln notwendig erscheinen.

19. Wie bewerten Sie die Aussage, dass Sonderzuteilungen für sogenannte prozessbedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht gerechtfertigt seien, weil „unvermeidbar“ nur das Entstehen von CO<sub>2</sub>, nicht aber dessen Emission sei und dass Anlagenbetreiber mit vergleichsweise hohen Vermeidungskosten auf den Markt für Emissionsrechte zu verweisen seien und insoweit nicht besser gestellt werden dürften als andere Anlagenbetreiber?

**Antwort:**

Wenn nur das technische Potential bei der Allokation zu berücksichtigen wäre, wäre diese Argumentation schlüssig, sobald die Methoden der Sequestrierung ökologisch sicher genug sind und Marktreife haben. (Noch ist beides nicht gesichert). Nach der letzten Fassung des Kriteriums drei des Anhang III soll aber generell das Potential, "including the technological potential" bewertet werden. "The implication is that more might be asked of activities that can make cheaper reductions, and less might be asked of activities whose reductions are expensive" (28).

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

**Antwort:**

Es sollte erwogen werden, die Reserve zu vergrößern. Aber nur, wenn das zu Lasten des Erfüllungsfaktors geht (oder wie die EU-Kommission sagt, das Vorgehen einem "Nullsummenspiel" entspricht). Auf keinen Fall darf das Vorgehen zu einer Erweiterung der Gesamtmenge der zugeteilten Zertifikate führen.

Ansonsten wäre die jetzige Regelung beizubehalten. Dabei geht es ja lediglich um die Zuteilung im Jahr 2007; ab 2008 sind die beiden Anlagen gleich gestellt. Deswegen sollte man hier die Menge begrenzen statt auszudehnen. Falls man meint, sie doch ausdehnen zu müssen, darf das allenfalls zu Lasten des Erfüllungsfaktors, aber nicht des Gesamtreduktionsziels gehen.

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

**Antwort:**

Angesichts der Überallokation der deutschen Industrie kann es allenfalls im Einzelfall zu Problemen kommen. Für 2008-2012 sollte eine EU-einheitliche Allokationsmethodologie angestrebt werden. Mittel- und langfristig ist eine gesteigerte Energieeffizienz ein deutlicher Wettbewerbsvorteil.

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

**Antwort:**

Im Prinzip ja - aber es bedarf präziserer Definitionen.

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

**Antwort:**

Nein - siehe oben die ausführlichen Antworten zu diesem Bereich.

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

**Antwort:**

Ja, es gibt sachliche Gründe: Neuere Daten liegen nicht vor. Vor 2000 ist die allgemeine Datenverfügbarkeit schon deutlich schwächer. Ein Dreijahreszeitraum ist sinnvoll zum Auswichten kurzfristiger Schwankungen.

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

**Antwort:**

Im wesentlichen - ja.

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

**Antwort:**

Das könnte ein gewisses Problem, vor allem für kleinere Unternehmen in Ostdeutschland sein, die viel für den Klimaschutz geleistet haben. Allerdings gibt es wesentlich heftigere Probleme bei der Grundanlage der deutschen early action Konstruktion (siehe oben).

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

**Antwort:**

Dies ist nicht nur sachlich ungerechtfertigt, sondern auch ein klarer Verstoß gegen die Kriterien des Annex III (siehe oben). Es belohnt die Klimasünder wie der Klimavorreiter. Das kann nicht Sinn der Anerkennung von early action sein.

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

**Antwort:**

Es handelt sich hier wohl um ein Lex Vattenfall; Unternehmen, die wirklich erhebliche Vorleistungen gebracht haben (vor allem auch kleinere Unternehmen in Ostdeutschland) sind die Benachteiligten. Zentral ist, dass early action nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn nachgewiesen wird, dass Leistungen über die gesetzlichen Vorschriften hinaus tatsächlich erbracht wurden; außerdem muss sich die "Belohnung" am Ausmaß der Reduzierung orientieren.

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

**Antwort:**

Siehe oben vor allem die Antworten auf die Fragen 21 und 41 der SPD.

41. Wie bewerten Sie die Aussage, dass durch die Wahl des „Erfüllungsfaktors 1“ alle Reduzierungsleistungen in dessen Anwendungsbereich pauschal gleichbehandelt werden

mit der Folge, dass alle Unternehmen, die besonders frühzeitig umfangreiche Emissionsminderungen erbracht haben, benachteiligt werden, weil ein Großteil der reduzierten Emissionen nicht mehr erfasst wird?

**Antwort:**

Sie ist richtig.

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

**Antwort:**

Probleme stellen sich hier vor allem, da die Menge der direkten Umweltschadstoffe bezogen auf die Output-Menge (Abgasmenge) reguliert wird. Konkret heißt das, dass lokale Umweltprobleme sich deutlich verschärfen könnten, wenn auf Energieeffizienzbestimmungen ganz verzichtet würde. Es wird mehr Abgas ausgestoßen, dementsprechend wäre dann ein größerer Ausstoß von lokal wirksamen Luftschadstoffen erlaubt.

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

**Antwort:**

Der gesamte NAP ist vom Prinzip der "Ausstattung nach Bedarf" und nicht vom Versuch, kosteneffiziente Potentiale zu nutzen, geprägt. (Siehe etwa Antwort auf Frage 4 der SPD).

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

**Antwort:**

Dies ist ein wesentlicher Faktor, der die ökologische Wirksamkeit des NAPG minimiert. Allerdings betrachten wir alle Regelungen, die über den ersten Zuteilungsraum hinausgehen für vorläufig und ohne gesetzliche Bindungswirkung.