

Grevenbroich, 2. September 2001

**Stellungnahme der Arbeitsgruppe
„Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“**

zum

**„Issue Paper for Further Consultations on Emissions Trading“
zur von der Kommission durchgeführten Beratungsrunde über die Schaffung
von Rahmenbedingungen für einen EU-weiten Handel mit Emissionsrechten**

Deutschland hat zwischen 1990 und 2000 seine CO₂-Emissionen um 15,3 % und seine Treibhausgasemissionen um 18,5 % reduziert. Dies war das Ergebnis eines konzentrierten Prozesses, der gemeinsam von der Bundesregierung, den Ländern, mehr als 1.500 Gemeinden, der Industrie und anderen gesellschaftlichen Akteuren, durchgeführt wurde. Mittlerweile werden in Deutschland aufeinander abgestimmte Maßnahmenbündel eingesetzt. Zu diesen Maßnahmenbündeln zählen ordnungsrechtliche Anforderungen und ökonomische Instrumente wie die Ökologische Steuerreform, das Erneuerbare Energien Gesetz, das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz und das CO₂-Minderungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Das Zentrale Instrument im Bereich der Deutschen Wirtschaft ist die „Vereinbarung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge“ vom 9. November 2000. Die deutsche Wirtschaft hat eine weitere Selbstverpflichtungserklärung zum verstärkten Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung am 25. Juni 2001 paraphiert.

Im Gegensatz zu der häufig vertretenen Ansicht, dass diese Emissionsminderung das Ergebnis der deutschen Wiedervereinigung sei, zeigen wissenschaftliche Studien, dass der weitaus überwiegende Teil dieser Emissionsminderung auf aktive klimaschutzpolitische Maßnahmen zurückzuführen ist. Zwischen 1990 und 1999 lassen sich in den verschiedenen Sektoren asymmetrische Trends feststellen: Während die CO₂-Emissionen der Industrie um mehr als 30 % und die der Energiewirtschaft um über 16 % zurückgingen, stiegen die CO₂-Emissionen der privaten Haushalte um 6 % und die des Verkehrs um 14 % an. Trotz dieser Fortschritte muss die Klimaschutzpolitik auch in Deutschland fortgeführt werden. Nur wenn dies im Rahmen einer international abgestimmten Strategie stattfindet, werden nachhaltig wirksame Beiträge zur Bekämpfung des globalen Treibhauseffekts geleistet werden können.

Zur Prüfung der Möglichkeiten zur Nutzung eines nationalen Emissionshandelssystems hat die Bundesregierung mit ihrem Beschuß vom 18. Oktober 2000 eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Dieser Arbeitsgruppe gehören Vertreter der Bundesregierung, von Landesregierungen, der Wirtschaft (30 Unternehmen sowie 9 Wirtschaftsverbände) sowie Vertreter von Umweltverbänden sowie Vertreter des Deutschen Bundestages an.

Diese Stellungnahme versucht, den bisher erreichten Zwischenstand der Beratungen der Arbeitsgruppe darzustellen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Arbeit der Gruppe noch nicht abgeschlossen ist und dass die Meinungen einzelner Teilnehmer zu wichtigen Fragen der Ausgestaltung durchaus unterschiedlich ist.

Freiwilligkeit versus verpflichtende Teilnahme

Die Gruppe hält die Entscheidung, ob ein Emissionshandelssystem freiwillig oder verpflichtend eingeführt werden sollte, zum derzeitig für verfrüh. Sie schlägt deshalb vor:

- eine ergebnisoffene Pilotphase für ein EU-weites Emissionshandelssystem durchzuführen,
- zeitlich begrenzt auf 3 Jahre,
- mit einem begleitenden Evaluierungssystem sowie
- einer grundsätzlich freiwilligen Teilnahme, allerdings flankiert durch wirtschaftliche Anreize auf europäischer Ebene (Einsatz von Mitteln der Kommission).
- Sollte ein Mitgliedsstaat ein verbindliches Emissionshandelssystem auf nationaler Ebene eingeführt haben oder einführen wollen, müsste dies auch während der Pilotphase fortgeführt werden können .

Im Rahmen der Pilotphase muss weiter geklärt werden, wie das Zusammenspiel mit anderen nationalen und internationalen Instrumenten funktioniert. So wird beispielsweise in Deutschland seit 1995 die Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge wirkungsvoll eingesetzt. Darüber hinaus ist die Kompatibilität mit der Ökologischen Steuerreform, dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz und dem Erneuerbaren Energien Gesetz zu gewährleisten sowie das Verhältnis zu ordnungsrechtlichen Regelungen (z.B. IPPC) zu klären. Im Hinblick auf die Kompatibilität eines Emissionshandelssystems mit der Selbstverpflichtungserklärung der Deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge existieren unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Arbeitsgruppe. Während der überwiegende Teil der Industrievertreter die Haltung vertritt, dass ein verpflichtender Emissionshandel und die derzeitige Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft nicht miteinander zu vereinbaren sind, halten andere Teilnehmer ein Zusammenspiel zwischen Selbstverpflichtungserklärungen und einem Emissionshandel für möglich. Auf internationaler Ebene sollte das Zusammenwirken mit den projektbezogenen Mechanismen wie „Joint Implementation“ und „Clean Development Mechanism“ geprüft werden. Zu klären ist ferner das Verhältnis zwischen dem EU-burden-sharing und einem EU-weiten Emissionshandelssystem.

Allokation

Aus Sicht der Arbeitsgruppe sollte die Erstallokation der Emissionsrechte grundsätzlich kostenlos sein (grandfathering); allerdings sollte auch die Möglichkeit bestehen, einen bestimmten Anteil im Rahmen eines Auktionsverfahrens zuzuteilen. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollten die bei einer möglichen Auktion eingenommenen Mittel aufkommensneutral an die Teilnehmer am Emissionshandel rückverteilt werden. Wichtig ist ferner, dass für die Erstallokation ein frühes Basisjahr/-periode analog dem Kyoto-Protokoll (1990-1992) gewählt wird, um „early action“ angemessen zu berücksichtigen. Wichtig für die Funktionsweise und Wettbewerbsneutralität des Handelssystems ist zudem das Setzen anspruchsvoller Ziele.

Einbeziehen von Gasen und Sektoren in das System

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass prinzipiell alle sechs Kyotogase in ein Emissionshandelssystem einbezogen werden sollten. Dies sollte allerdings schrittweise

erfolgen und wegen der großen Bedeutung von Kohlendioxid als Treibhausgas mit CO₂ starten. Optional sollten auch die Treibhausgase einbezogen werden können, für die es gelingt exakte Emissionsinventare aufzustellen. Aus Sicht der Arbeitsgruppe gilt dies insbesondere für CH₄ und N₂O, soweit diese Treibhausgase exakt erfasst werden können. Hinsichtlich der einzubeziehenden Sektoren ist die Gruppe der Auffassung, dass prinzipiell alle Sektoren einschließlich Verkehr und privaten Haushalten in den Emissionshandel integriert werden sollten; die Einbeziehung sollte jedoch schrittweise erfolgen.

Berücksichtigung von Emissionen aus Strombezug/-produktion

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Emissionen aus dem Strombezug hat die Arbeitsgruppe bisher keine Entscheidung getroffen.

Organisation des Marktes

Die Position der Arbeitsgruppe ist, dass ein entsprechender Markt für Emissionsrechte transparent, offen und liquide sein soll. Für die ökonomische Effizienz des Marktes ist eine große Anzahl von Teilnehmern wichtig. Zu einem Emissionshandel sollten daher grundsätzlich nicht nur Emittenten, sondern auch Handelsintermediäre zugelassen sein. Börsen oder börsenähnliche Einrichtungen, Dokumentations- und Registrierungszentren sollten – soweit erforderlich und möglich – grundsätzlich auf privatwirtschaftlicher Basis geschaffen und betrieben werden.

Monitoring, Verifizierung und Berichterstattung

Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist ein einheitliches, verbindliches und transparentes Verfahren zum Monitoring, zur Verifizierung und Berichterstattung sowie zur Bestandsaufnahme der tatsächlichen Emissionen nach Möglichkeit auf der Basis des Jahres 1990 unabdingbar. Es besteht Übereinstimmung, dass nur solche Unternehmen am Handel teilnehmen können, die über vorgenannten Voraussetzungen verfügen. Dabei sollte soweit wie möglich auf vorhandene Verfahren und Konzepte zurückgegriffen werden.

Sanktionen bei Verstößen

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass eine Harmonisierung von Sanktionen notwendig ist. Da im Rahmen der Pilotphase wirtschaftliche Anreize eingesetzt werden, sollten bei einem Verstoß gegen Regeln des Systems diese Mittel zurückgefordert werden.

Einbeziehung von „Joint Implementation“ und dem „Clean Development Mechanism“

Die Arbeitsgruppe befürwortet eine schnelle Prüfung der Frage unter welchen Rahmenbedingungen eine Berücksichtigung der im Rahmen von JI/CDM-Projekten erzielten Emissionsgutschriften (ERU's und CER'S) für alle am Emissionshandel Beteiligten möglich ist. Sobald diese Voraussetzungen definiert sind ist die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass Emissionsgutschriften aus JI/CDM-Projekte in den Emissionshandel einbezogen werden sollten.