

**Stellungnahme
der deutschen Wirtschaft
zum Richtlinien-Vorschlag für einen
europaweiten Handel mit Treibhaus-
gas-Emissionsberechtigungen**

(KOM (2001) 581 vom 23. Oktober 2001)

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW)

**Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft
(BGW)**

Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: (030) 2028-1555
Fax: (030) 2028-2555

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
J.Hein@bdi-online.de

Die deutsche Wirtschaft beteiligt sich aktiv an der Verwirklichung nationaler und gemeinschaftsweiter Klimavorsorgeziele. Die im Zuge unternehmerischer Eigeninitiative veranlassten Maßnahmen haben entscheidend zu einer positiven Klimabilanz der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union beigetragen. Denn auch die positive Emissionsbilanz der Europäischen Union, die im Zeitraum 1990 bis 1999 eine Minderung aller Treibhausgas-Emissionen ihrer 15 Mitgliedsstaaten um rund 4 % verzeichnet, stützt sich ganz wesentlich auf die in Deutschland erreichte Reduzierung.

Die deutsche Wirtschaft, insbesondere die energieintensiven Branchen, setzen auch künftig und mit Vorrang auf die mit der Bundesregierung geschlossene Vereinbarung zur Klimavorsorge. Dieses Instrument hat einen wesentlichen Anteil am seither erzielten Rückgang der nationalen CO₂-Emissionen: um über 30 % im Bereich der Industrie und um über 16 % im Bereich der Energiewirtschaft. Dieses Instrument ist aus Sicht der deutschen Wirtschaft weiterhin am besten geeignet, anspruchsvolle Klimavorsorge und die Sicherung internationaler Wettbewerbsfähigkeit effizient und widerspruchsfrei zu verknüpfen. Die Einführung eines verpflichtenden Emissionshandels würde das Ende dieser auf Branchenebene angelegten Vereinbarung bedeuten.

Die deutsche Wirtschaft favorisiert für den Mitgliedstaat Deutschland daher auch weiter hin den bereits erfolgreich eingeschlagenen Weg und lehnt den am 23.10.2001 vorgelegten Richtlinien-Vorschlag in seiner jetzigen Form ab.

Die deutsche Wirtschaft hält den Emissionshandel auf Ebene der Staaten, wie im Kyoto-Protokoll vorgesehen, für eine grundsätzlich sinnvolle Erweiterung des klimapolitischen Instrumentariums, weil er die Anpassungskosten an die Kyoto-Ziele minimieren kann.

Sollte europaweit ein Emissionshandel auf Unternehmensebene eingeführt werden, müssen ausreichende Vorlaufzeit für die betroffenen Unternehmen gegeben sein und bestehende nationale Regelungen berücksichtigt werden. Der Richtlinien-Vorschlag bedarf wenigstens folgender wichtiger Korrekturen:

1. Die Beteiligung am Emissionshandelsregime muss optional möglich sein.

Die Minderungskosten sind innerhalb der Gemeinschaft extrem ungleich verteilt („Burden Sharing“ vom Juni 1998): Deutschland muss demnach mehr als drei Viertel der Emissionsminderung erbringen, die nötig ist, damit das Kyoto-Ziel der Gemeinschaft erreicht wird. Eine verpflichtende Teilnahme von Mitgliedstaaten und Anlagenbetreibern würde aufgrund der dadurch bedingten sowie der schon bestehenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten (z.B. energiepolitische Grundsatzentscheidungen, klimapolitische Zielsetzungen und Verpflichtungen der Staaten) unweigerlich zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten führen.

Wettbewerbsverzerrungen würden aber vor allem gegenüber Nicht-EG-Staaten auftreten, die nicht am Emissionshandel teilnehmen und auch keine

anderen Klimaschutzinstrumente für ihre Industrie installiert haben (Anreize für Standortverlagerungen).

Um sicherzustellen, dass wirtschaftliche Nachteile zu Lasten einzelner Akteure – hierbei insbesondere der energieintensiven Branchen - vermieden werden, muss es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, zu entscheiden, wie Anlagenbetreiber in ihrem Hoheitsbereich in die Klimavorsorge eingebunden werden. Konkret, ein Mitgliedstaat muss souverän entscheiden dürfen, ob er sich an einem Emissionsrechtehandel beteiligt. In einer zweiten Stufe muss es den Unternehmen überlassen bleiben, zu entscheiden, ob sie sich am ET beteiligen. Konkret, ein Unternehmen, das im Rahmen einer nachprüfbaren Branchen-Selbstverpflichtung (Monitoring) gleichwertige Klimavorsorge-Aktivitäten (sprich Emissionsreduktionen) nachweisen kann und sich nicht am ET-System beteiligen will, darf nicht dazu gezwungen werden. Im Gegenzug sollten Unternehmen, die dies wünschen, die Möglichkeit erhalten, sich am Emissionshandel zu beteiligen.

2. Bereits realisierte Treibhausgasemissionsminderungen ("Early Actions") müssen berücksichtigt werden.

Maßnahmen, die bereits vor Einführung eines Emissionshandels einen Beitrag zur klimapolitischen Zielerfüllung bewirkten, müssen bei der Erstallokation zur Zuteilung entsprechender Mengen an Emissionsberechtigungen führen.

3. Kompatibilität mit dem bestehenden ordnungsrechtlichen Rahmen ist sicherzustellen.

Die Einführung eines Emissionshandels und die gleichzeitige Anwendung von Gesetzen zur Förderung der KWK, zur Förderung von erneuerbaren Energien etc. dürfen nicht zu widersprüchlichen Anforderungen an die Normadressaten führen. Dementsprechend muss Absatz 4 des Anhang III des Richtlinien-Vorschlags geändert werden, denn in der existierenden Fassung würde er bewirken, dass Unternehmen für aufgrund anderweitiger Regelungen erzielte Emissionsminderungen keine Emissionsberechtigungen zugeteilt bekämen. Da die Energieeinsparpotentiale – insbesondere bei den energieintensiven Branchen – bereits weitestgehend ausgeschöpft sind, führte eine derartige Regelung zu unverhältnismäßigen Belastungen der Unternehmen. Einschränkende Bedingungen dieser Art sind auch deshalb zu vermeiden, da sie zu einem nicht liquiden, also nicht funktionierenden Markt führen. Weiterhin ist die Einführung einer neuen Emissionsgenehmigung für die Etablierung eines Handelssystems nicht erforderlich. Den Mitgliedstaaten ist es freizustellen, auf welche Weise sie den Unternehmen die in der Richtlinie genannten Pflichten auferlegen (in Deutschland etwa durch die Änderung der 11. Bundes-Immissionsschutzverordnung).

4. Kostenfreie und harmonisierte Zuteilung von Emissionsberechtigungen ist Grundvoraussetzung.

Die Allokation muss über die „Vor-Kyoto-Phase“ hinaus nach der Methode des kostenlosen „Grandfathering“ erfolgen. Bei Auktionierung der Erstausrüstung an die Emissionsberechtigten besteht dagegen die Gefahr, dass den Unter-

nehmen die Mittel entzogen werden, um in energiesparende, emissionsarme Verfahren sowie Forschung und Entwicklung zu investieren.

Ein faires Wettbewerbsgeschehen setzt weiterhin voraus, dass die Marktteilnehmer unter gleichen Voraussetzungen agieren können. Eine in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich strenge Zuteilung von Emissionsberechtigungen würde von vornherein den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft verfälschen und dem Grundansatz des europäischen Binnenmarktes zuwiderlaufen.

Die Kyoto-Basisjahre sollten wie im Protokoll definiert verwendet werden.

5. Gleichzeitige und gleichwertige Berücksichtigung aller Kyoto-Mechanismen.

Die projektbezogenen Flexibilisierungsoptionen des Kyoto-Protokolls (Joint Implementation, JI, und Clean Development Mechanism, CDM) müssen gleichzeitig und gleichwertig mit dem Emissionshandel angewendet werden dürfen. Dies gilt entsprechend für Senken-Projekte. Eine entsprechende Regelung im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie sollte diese Optionen bereits von Anfang an einbeziehen. Entsprechend den Ergebnissen der 7. UN-Klimavertragsstaatenkonferenz („Marrakech Accords“, November 2001) müssen „Assigned Amount Units“ (AAUs), „Emission Reduction Units“ (ERUs, aus JI-Projekten), „Certified Emission Reductions“ (CERs, aus CDM-Projekten) und „Removal Units“ (RMUs, aus Senken-Projekten) gleichwertig handelbar sein.

6. Möglichst alle Kyoto-Gase sind einzubeziehen.

Die Einbeziehung der weiteren Gase neben CO₂ (gegebenenfalls mit anderem Basisjahr) – zufriedenstellende Datenlage, akzeptables Monitoring etc. vorausgesetzt – eröffnete ein deutlich größeres Kosteneffizienzpotential verglichen mit einem reinen „CO₂-Handel“.

7. Harmonisierung der Grundlagen des Monitoring, der Berichterstattung und der Nachweisführung sind erforderlich.

Ein effizienter, den bürokratischen Aufwand (Transaktionskosten) begrenzender Emissionshandel setzt ein möglichst global harmonisiertes System für ein "Monitoring-, Berichterstattungs- und Nachweisverfahren" voraus (ISO-Normen; anfänglich, auf Europa bezogen CEN-Normen). Es sollte kein völlig eigenständiges, von allen existierenden Verfahren losgelöstes Zertifizierungssystem für den Bereich „Klima“ eingeführt werden. Bei Teilnahme an EMAS sollte der Betriebsprüfer von der Korrektheit der vorgelegten Daten ausgehen (Ziel: Vermeidung von Doppelarbeit).

Monitoring: Bei CO₂ sollte die Bestimmung weitestgehend auf kalkulatorischer Basis erfolgen. Hierzu sind entsprechende Protokolle definiert (s. bspw. World Business Council on Sustainable Development).

Berichterstattung: Hier muss durch die Kommission ein transparentes und einfaches - möglichst EDV-gestütztes Verfahren entwickelt werden.

Verifizierung: Der Richtlinien-Vorschlag sollte zugunsten einer deutlichen Präzisierung und Vereinfachung des Prozesses geändert werden. Der Entwurf fordert eine Validierung, was für den Erfolg eines (insbesondere freiwilligen) Systems nicht erforderlich ist. Ausreichend wäre eine Verifizierung der vorgelegten Daten durch Wirtschaftsprüfer im Rahmen der jährlichen Testierung des Jahresabschlusses.

8. Ergebnisoffene Pilotphase erforderlich.

Ein wesentlicher Bereich der Nutzung der Luft wird durch die Einführung eines Handels mit Emissionsberechtigungen einer staatlichen Bewirtschaftungsordnung unterstellt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen solcher tiefgreifender Änderungen sind unabsehbar. Die deutsche Wirtschaft hält daher eine ergebnisoffene Pilotphase für erforderlich.