

**Bericht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
zur Umsetzung der geplanten Richtlinie über ein System für den Handel mit
Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Schaffung
der Datenbasis für den ersten nationalen Allokationsplan**

Vorbemerkung:

Der Emissionshandel ist ein wichtiges Instrument des Klimaschutzes zur Erreichung der Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft nach dem Kyoto-Protokoll und dem EU-Burdensharing. Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie muss die Bedeutung für Wirtschaft, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland berücksichtigen. Zugleich stellt sie, da politisches und rechtliches Neuland betreten wird, eine Herausforderung dar, deren Herzstück die Erstellung des Allokationsplans sein wird. Ihm obliegt es, die Kosten des Klimaschutzes ausgewogen zwischen den Emissionsbereichen zu verteilen, Anreize zur Effizienzerhöhung zu setzen, Vorleistungen zu honorieren und für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit möglichst für den gesamten Investitionszyklus zu sichern.

Der Prozess der Umsetzung wird von Zeit zu Zeit politische Weichenstellungen erfordern. Dieser erste Bericht enthält eine Bestandsaufnahme zum Verfahrensstand auf EU-Ebene, zu den nationalen Umsetzungserfordernissen sowie zur erforderlichen Anlagen-datenerhebung.

1. Inhalt des Richtlinienvorschlags der EU-Kommission vom 23.10.2001

Die KOM hat am 23.10.2001 einen Richtlinienvorschlag zur Einführung eines EU-weiten Handels mit Treibhausgasen vorgelegt. Das System soll ab dem 1.1.2005 verbindlich für Feuerungsanlagen > 20 MW_{therm} und für Produktionsanlagen in der Mineralöl-, Stahl-, Zement-, Glas-, Keramik-, Zellstoff- und Papierindustrie eingeführt werden. Der Teilnehmerkreis deckt nach einer Berechnung der KOM ca. 46 % der CO₂-Emissionen in der EU im Jahre 2010 ab. Das Handelssystem beginnt nur mit CO₂, soll aber sukzessive auf die anderen Treibhausgase des Kyoto-Protokolls ausgedehnt werden.

Konstitutives Element des Emissionshandels ist der Nationale Allokationsplan. Für die Aufstellung dieser Pläne und die darauf basierende Zuteilung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Den Anlagenbetreibern wird eine absolut begrenzte Menge an Emissionsrechten zugeteilt. Anhang III des Richtlinienvorschlags sieht allgemeine Regeln für die Ausgestaltung der Allokation vor, die von der KOM überprüft werden. Nach der Zuteilung können die Emissionsrechte EU-weit frei gehandelt werden. Die Emissionsobergrenze muss also nicht von jeder einzelnen Anlage eingehalten werden, sondern wird durch den Handel nach Maßgabe der anlagenspezifischen Kosten flexibilisiert.

Ein Überschreiten der Emissionsobergrenze kann durch am Markt erworbene Zertifikate oder durch aktive Klimaschutzmaßnahmen ausgeglichen werden, überschüssige Zertifikate können am Markt verkauft werden.

Bei der nationalen Umsetzung soll eine Ausgestaltung des Emissionshandels gewählt werden, die die Chancen des Instruments zur Senkung der Kosten des Klimaschutzes nutzt und negative Folgen für Wachstum und Beschäftigung vermeidet.

Eckpunkte des KOM-Vorschlages sind:

- Verbindliche Teilnahme für die aufgeführten Anlagen ab 2005
- Absolut begrenzte Zuteilung von Emissionsrechten an die Anlagenbetreiber
- Beginn mit CO₂, sukzessive Erweiterung auf alle Treibhausgase ist geplant
- EU-weite Vorgaben für das Überwachungs- und Berichtssystem
- Einheitliche Sanktionen bei Emissionsüberschreitung
- Aufstellung eines nationalen Allokationsplans u.a. nach folgenden Kriterien:
 - Vereinbarkeit mit den nationalen Klimaschutzzielen
 - Berücksichtigung des Potenzials der Anlagen zur Emissionsverminderung
 - Keine selektive Bevorzugung/Diskriminierung von Unternehmen/Branchen
 - Sicherung des Marktzugangs für Neuinvestoren

2. Stand des EU-Mitentscheidungsverfahrens

Auf der Sitzung des Umweltrates am 9. Dezember 2002 wurde einstimmig eine politische Einigung auf einen **Gemeinsamen Standpunkt** zum RL-Vorschlag erzielt, der am 18. März 2003 formell beschlossen wurde. Vorangegangen waren kontroverse Diskussionen über die Erforderlichkeit mit Blick darauf, dass Deutschland sein Klimaschutzziel auch ohne den Emissionshandel erreichen kann. Zentrale Punkte des Gemeinsamen Standpunkts (GS) sind aus deutscher Sicht:

- Die **Emissionsrechte** müssen bis 2007 und dürfen bis 2012 **kostenlos zugeteilt** werden. Ab 2008 dürfen bis zu 10 % der Zertifikate versteigert werden;
- Frühzeitig erbrachte Leistungen („**early action**“) dürfen **ab dem Jahr 1990** bei der Erstzuteilung **berücksichtigt** werden (Protokollerklärung von D);
- **Opt-out**-Möglichkeit für bestimmte Anlagentypen/Branchen in der Einführungsphase **2005-2007**, sofern vergleichbare Maßnahmen hinsichtlich Emissionsbegrenzung, Überwachung und Sanktionen erfolgen;
- Möglichkeit zur Einbeziehung weiterer Wirtschaftsbereiche und Treibhausgase auf nationaler Ebene ab 2005 (für Anlagen des Anhangs III < 20 MW) bzw. ab 2008 (für andere Bereiche und Gase), sofern die ökologische Integrität des Systems gewährleistet wird und keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten („**opt-in**“).

- Möglichkeit einer gemeinsamen Erfüllung der Verpflichtungen durch einen freiwillig gebildeten Zusammenschluss von Anlagenbetreibern einer Branche („pooling“);
- **Einbeziehung von Emissionsgutschriften aus JI und CDM von Beginn an.** Die genauen Regeln hierfür werden durch eine Änderungs-RL festgelegt, die ebenfalls 2005 in Kraft treten soll;

Nach dem RL-Vorschlag ist vorgesehen, dass die KOM weitere Hilfestellungen und Konkretisierungen für die nationale Umsetzung gibt. Bis zum 31.12.2003 soll die KOM eine Anleitung zur Anwendung der Zuteilungskriterien des Anhangs III vorlegen. Bis zum 30.09.2003 werden über ein Komitologieverfahren Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung der Emissionen verabschiedet.

Die **förmliche Verabschiedung der Richtlinie** im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ist – sofern keine längeren Konflikte zwischen Rat und Parlament in einem Vermittlungsverfahren auftreten – **bis Juli 2003** möglich. Anfang Juli soll die Abstimmung im EP-Plenum zur 2. Lesung erfolgen. Am 29.04.03 fand eine Sitzung des EP-Umweltausschusses statt, am 22.05.03 soll eine weitere Sitzung erfolgen. Der Berichtsersteller des Umweltausschusses hat zunächst 14 Änderungsanträge vorgeschlagen; **für die 2. Lesung des EP** wurden dann **insgesamt 69 Anträge** vorgelegt, die zum Teil erhebliche Veränderungen gegenüber dem GS bedeuten würden. Das EP ist offensichtlich nicht bereit, den GS des Rates unverändert zu übernehmen. Eine **Abstimmung mit Rat und Kommission** soll **parallel zur Vorbereitung der 2. Lesung** erfolgen, um möglichst im Juli einen abgestimmten Gesamtorschlag vorlegen zu können. Für die Bundesregierung geht es darum, Veränderungen des im GS erreichten Kompromisses zu verhindern.

3. Stand der nationalen Umsetzung

Der Zeitplan für die nationale Umsetzung der RL ist angesichts des Umfangs der gesetzlichen Umsetzungserfordernisse, der Vielzahl der betroffenen Anlagen für die jeweils Emissionszertifikatmengen festgelegt werden müssen, der Bedeutung der Allokationsentscheidungen für die betroffene Wirtschaft und der erst zum Jahresende 2003 angekündigten Konkretisierung durch die Kommission äußerst knapp bemessen. Nach dem Gemeinsamen Standpunkt muss der **nationale Allokationsplan** bereits **bis zum 31.03.2004 bei der KOM notifiziert** werden.

Die Umsetzung wird u.a. in der **nationalen Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“** mit ihren vier Unterarbeitsgruppen vorbereitet (UAG I: Verhältnis zu anderen Instrumenten, UAG II: Allokation, UAG III: Institutionelle Fragen, UAG IV: Einbeziehung projektbezogener Gutschriften). In dieser Arbeitsgruppe sind die beteiligten Ressorts, die Wirtschaft, die Länder, die Umweltverbände und das Parlament vertreten. Eine Unterstützung der Arbeiten erfolgt durch **zwei Forschungsvorhaben** zur rechtlichen Umsetzung sowie zum nationalen Allokationsplan. Die Einbeziehung der Wirtschaft in die Arbeiten zum Allokationsplan erfolgt darüber hinaus durch einen hochrangig besetzten **Gesprächskreis unter Leitung der Staatssekretäre**

von **BMU und BMWA**, in dem grundlegende politische Fragen der Umsetzung diskutiert werden.

An den zahlreichen und komplexen Fragen der Umsetzung wird derzeit mit Hochdruck gearbeitet. **Zentrale Arbeitsbereiche** sind dabei:

- Erarbeitung eines **Gesetzentwurfs** für die nationale Umsetzung der RL (inklusive der erforderlichen Rechtsverordnungen)
- Vorbereitung einer **institutionellen Struktur für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben** (z.B. Zuteilung und Löschung der Zertifikate, Einrichtung und Überwachung eines Zertifikateregisters, Organisation des Handels, Genehmigung, Überwachung und Verifizierung der Emissionsberichte, Verhängung von Sanktionen)
- **Erarbeitung von Klimaschutzzielen für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr und private Haushalte** für die Aufstellung des Allokationsplans
- Erarbeitung von **Zuteilungsregeln für den Allokationsplan**, wobei die Spielräume der RL für eine kostenlose Zuteilung genutzt werden
- Ermittlung der **Datengrundlagen** für den Allokationsplan

Die **Aufteilung der Vollzugsaufgaben** wird derzeit noch mit den Ländern diskutiert. In einem Bericht der Gemeinsamen UAG Emissionshandel des UMK-Arbeitskreises Energie und Umwelt und des LAI werden zwei Modelle genannt:

- **Modell A:** Durchführung der Aufgaben „Genehmigung“ und „Überwachung der Emissionsberichte“ durch die Landes-Immissionsschutzbehörden, Durchführung aller sonstigen Aufgaben durch eine bundesweite Zentralstelle. Dieses Modell wird vom BMU und einem Teil der Länder unterstützt.
- **Modell B:** Durchführung aller Vollzugsaufgaben durch die bundesweite Zentralstelle. Dieses Modell wird von einem anderen Teil der Länder befürwortet.

4. Datenbasis für den nationalen Allokationsplan

Ein **Kernproblem** der Umsetzung ist aufgrund des engen Zeitplans die Ermittlung der erforderlichen **Daten für den Allokationsplan**. Nach Anhang III, Nr. 10 des RL-Vorschlags muss dieser die geplanten Zuteilungsmengen für jede einzelne Anlage (in D ca. 4000 bis 5000!) ausweisen. Hierzu müssen geeignete Daten zu den Emissionen und Produktionsmengen der Anlagen zur Verfügung stehen. Um den in der Richtlinie vorgegebenen Termin für die Notifizierung des Allokationsplans bei der KOM einhalten zu können, muss die Datenbasis spätestens Ende 2003 vorliegen. Eine neue Erhebung bei den Unternehmen auf der Basis einer neuen rechtlichen Grundlage ist bis dahin nicht realisierbar. **Die Bundesregierung muss daher für die Aufstellung des Allokationsplans auf bei den Länderbehörden verfügbare Daten zurückgreifen.** Die aktuellste verfügbare Datenbasis bieten die **Emissionserklärungen 2000** nach der

11. BImSchV; diese muss allerdings von den Anlagenbetreibern nach den Erfordernissen des Allokationsplans ergänzt werden. Endgültige und rechtssichere Daten für die (gerichtlich überprüfbare) Zuteilungsentscheidung im Herbst 2004 können erst im Zuge des Genehmigungsverfahrens, das in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 durchgeführt wird, auf der Basis des bis dahin in Kraft getretenen Gesetzes zur Umsetzung der Emissionshandels-RL ermittelt werden.

Vor diesem Hintergrund wird die **Datenermittlung** für den nationalen Allokationsplan nach dem folgenden, mit den Ländern abgestimmten und durch die 60. Umweltministerkonferenz beschlossenen **Verfahren** durchgeführt:

1. Die Länder übermitteln dem BMU die vorliegenden und auf Plausibilität überprüften Daten aus den Emissionserklärungen 2000 auf der Grundlage einer abgestimmten und vereinheitlichten Vorgabe sowie einer Erläuterung zu methodischen Fragen.
2. Das BMU wertet diese Daten aus, ermittelt eine erste Datenbasis für den Allokationsplan und teilt den Länderbehörden noch bestehende Defizite mit.
3. Die Länder fordern alle von der RL betroffenen Anlagenbetreiber auf, ihre Daten entsprechend den Anforderungen des Allokationsplans zu korrigieren und durch aktuelle Angaben aus den Jahren 2001 und 2002 zu ergänzen. Die so gewonnenen Daten aus den Jahren 2000 – 2002 werden an das BMU übermittelt und bilden die Basis für die Erstellung des Allokationsplans.

5. Weiteres Verfahren

Die prioritären Fragen, die im Zuge der weiteren Umsetzung bearbeitet werden müssen, sowie die geplanten Maßnahmen und Fristen für das weitere Verfahren sind in den Anhängen I und II des Berichts dargestellt.“

Zentrale Fragen zum Emissionshandel

- 1. Datenbasis**
 - a) Erstallokation
 - b) Spätere Allokationsrunden

- 2. Aufteilung des Emissionsvolumens auf die Sektoren (Energiewirtschaft, Industrie Verkehr, Haushalte)**
 - a) Ausgangspunkt: Kyoto-Ziel (21 %)
 - b) Bedeutung der Selbstverpflichtung der Wirtschaft und ihrer Branchen (45 Mio. t bis 2010 gegenüber 1998)
 - c) Notwendige Aussage zu Beiträgen der anderen Sektoren

- 3. Zwischenziel für erste Phase (2005 – 2007)**

- 4. Welche Branchen/Anlagenbetreiber nutzen opt-out in der ersten Phase?**

- 5. Welche Branchen/Anlagenbetreiber wollen einen Pool bilden?**

- 6. Welche Branchen/Anlagenbetreiber nutzen „opt-in“ ab 2008?**

- 7. Besteht die Absicht neben CO₂ auch andere Treibhausgase einzubeziehen („opt-in“-Klausel)?**

- 8. Verteilung der Emissionsmenge auf die einzelnen Anlagen**

- 9. Berücksichtigung von „early action“**

- 10. Umgang mit der Forderung nach Schaffung einer Reserve für Neu-, Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen, u.a. im Kraftwerksbereich (u.a. Newcomer, Ersatzbedarf für Kernkraftwerke)**

11. Umgang mit **Stilllegungen, Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen** und Produktionsänderungen
12. **Übertragbarkeit** von Emissionsrechten auf Folgeperioden / **Banking**
13. Berücksichtigung der Anliegen der **Kraft-Wärme-Kopplung**
14. **Verzahnung mit anderen Instrumenten**, z.B. Öko-Steuer, Umweltrecht
15. **Rechtliche und institutionelle Umsetzung**,
 - a) eigenes Treibhausgasemissionshandels-Gesetz oder Umsetzung im Rahmen des BImSchG
 - b) Verfahren und Zuständigkeit für Basisgenehmigung
 - c) Klärung des Verhältnisses zur Energieeffizienzverpflichtung
 - d) Intensität und Zuständigkeiten für Überwachung der Emissionen
 - e) Verzahnung der Zuteilungsregelungen (Gesetz, NAP, Zuteilungsentscheidung)
 - f) Einrichtung einer zuständigen zentralen Stelle
 - g) Registerführung
 - h) Ausgestaltung der Sanktionen
16. Entwicklung und Beitrag z.B. aus **JI / CDM**