

STELLUNGNAHME

des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)

**zum EU-Kommissionsvorschlag für eine
Richtlinie des EP und des Rates
über ein System für den Handel mit Treibhausgas-
emissionszertifikaten in der Gemeinschaft
und
dem zu erstellenden nationalen Allokationsplan
zur Zertifikatezuteilung an die Anlagen**

11. April 2003

1. Ausgangslage

1.1. EU-Richtlinien-Entwurf (Basis gemeinsamer Standpunkt 18.03.2003)

Seit dem 18. März 2003 liegt ein gemeinsamer Standpunkt des Rates zu einer Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft vor. Der EU-weite Emissionshandel soll das zentrale Instrument bilden, um die Klimaschutzverpflichtungen der Europäischen Union (Reduktion um 8% von 1990 bis zur Phase 2008 bis 2012) zu erfüllen.

Der Richtlinienentwurf erlaubt den Mitgliedstaaten, in zahlreichen Detailfragen des Emissionshandels eigenständige Regelungen zu treffen. So legt die Bundesregierung in dem zu erstellenden nationalen Allokationsplan (=NAP) die zulässigen Emissionsmengen für die verschiedenen Sektoren fest. Daneben wird in dem NAP die Methodik festgelegt, nach der einzelnen Anlagen eine Zertifikatmenge zugeteilt wird.

1.2. Einbeziehung von VKU-Unternehmen in den CO₂-Zertifikatehandel

Unter die Richtlinie fallen u.a. alle Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung größer 20 MW. Explizit ausgenommen werden Verbrennungsanlagen von gefährlichen und Siedlungsabfällen. Zusätzlich werden die Industriezweige Mineralölraffinerien, Kokereien, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, mineralverarbeitende Industrie und die Zellstoff- und Papierherstellung von dem Richtlinienvorschlag erfasst, so dass häufig auch Kunden kommunaler Energieversorgungsunternehmen der Richtlinie unterliegen.

Von der Richtlinie erfasst wird zunächst das bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe freigesetzte Kohlendioxid sowie nicht-energiebedingte Kohlendioxidemissionen o.g. industrieller Prozesse.

Innerhalb des VKU sind voraussichtlich mindestens 60 Unternehmen mit über 120 Anlagen der Strom- oder Wärmeerzeugung, aber vor allem durch KWK-Anlagen, von dem Richtlinien-Entwurf erfasst.

1.3. Nationales Gesetzgebungsverfahren

Der EU-Richtlinienvorschlag wird in einem bereits begonnenen Prozess von der Bundesregierung vorgehend in nationales Recht umgesetzt. Der in Vorbereitung befindliche Gesetzentwurf ist voraussichtlich zustimmungspflichtig. Elemente, die einer flexiblen Anpassung bedürfen (z.B. der NAP), sollen in Verordnungen gefasst oder durch andere Maßnahmen verbindlich gemacht werden.

Bis zum 31. März 2004 muss die Bundesregierung der Europäischen Kommission den NAP vorlegen, in dem zahlreiche konkrete Zuteilungsfragen für die Emissionsrechte (Zertifikate) auszuführen sind. Dieser kann gem. Richtlinienvorschlag vom 18.03.2003 frühzeitige Maßnahmen im Klimaschutz umfassen, er muss jedoch u.a. Angaben über die Berücksichtigung energieeffizienter Technologien, die Berücksichtigung von Vorleistungen und eine Liste der betroffenen Anlagen mit deren Zuteilungsumfang enthalten. Zu den Kriterien für die Zuteilung der Emissionsrechte an die Anlagen gehört auch die Konsistenz mit dem Emissionsminderungspotenzial, wobei auch das technische Potenzial zu berücksichtigen ist.

2. VKU-Positionen zum nationalen Allokationsplan

Die Anreizwirkungen des Emissionshandelssystems werden sich vor allem aus den sich herausbildenden Marktpreisen für die Emissionszertifikate ergeben. Gleichwohl werden mit der Zuteilung der Emissionsrechte erhebliche Verteilungseffekte bewirkt. Eine weitgehend objektive sowie an der Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Anlagen orientierte Verteilung der Emissionsrechte sind für den VKU zentrale Kriterien für die Ausgestaltung des NAP.

2.1. Zuteilungsverfahren

Um die engen zeitlichen Fristen bei der Einführung des europäischen Handelssystems in Deutschland zu erfüllen, schlägt der VKU unter Berücksichtigung der politischen Vorgaben (Einsparung von 21% CO₂-Äquivalenten in der Periode 2008 bis 2012 gegenüber 1990 und einer bisher erzielten Reduktion von gut 19% CO₂-Äquivalenten gegenüber 1990) praxisrelevante Grundsätze bei der Zuteilung der Zertifikate vor. Das Zuteilungsverfahren der Emissionszertifikate sollte folgenden grundlegenden Anforderungen entsprechen:

- **kostenlose Zuteilung an bestehende Anlagen auf Basis historischer Emissionen** (s. 2.1.1)
- **Minderungen von Treibhausgasemissionen, die seit 1990 durch nachweisbare Aktivität erzielt werden konnten** (sogenannten Early-Actions s. 2.1.2), **sind auf geeignete Weise und in vollem Umfang zu berücksichtigen**
- **Anlagen mit gekoppelter Strom- und Wärmeerzeugung (KWK-Anlagen) sollen im NAP so behandelt werden, dass Anreizsignale für die Lieferung von Fernwärme entstehen, die in nicht von der Richtlinie erfassten Sektoren signifikante Emissionsminderungen ermöglichen** (s. 2.1.3)

- **sogenannte Neuemittenten (s. 2.1.4) erhalten eine kostenlose Ausstattung unter der Berücksichtigung anspruchsvoller Effizienzkriterien und der branchenüblichen Minderungsverpflichtungen**
- **zur Erhöhung der Planungs- und Investitionssicherheit der Anlagenbetreiber sollten die Zuteilungsmethoden für spätere Handelsperioden bereits vor Beginn des Emissionshandelssystems Anfang 2005 definiert werden; insbesondere sollte darauf abgestellt werden, die Zuteilung für spätere Perioden auf der grundlegenden Methodik der Erstzuteilung von 2005 vorzunehmen (s. 2.1.5)**
- **projektbasierte Maßnahmen (CDM und JI) sind gemeinsam mit den nationalen Ausgleichsprojekten (nationale JI-Projekte) frühzeitig in den Handel aufzunehmen (s. 2.1.6)**
- **ein sogenanntes 'opt-in' (Integration in das Handelssystem) für Anlagen kleiner 20 MW bietet die Möglichkeit, weitere Treibhausgasreduzierungs- und Emissionsminderungspotenziale zu erschließen und sollte daher zugelassen werden (s. 2.1.7)**

2.1.1 Grundlage des Zuteilungsverfahrens

Das Zuteilungsverfahren soll für alle betroffenen Anlagen eine objektivierte, d.h. sachgerechte und handhabbare Zuteilung sicherstellen und möglichst wenige Sonderregelungen erfordern.

Die Zuteilung an bestehende Anlagen soll kostenlos anhand von spezifischen historischen Emissionen und einer zeitnahen flexiblen Referenzperiode erfolgen.

Die zeitnahe flexible Referenzperiode berücksichtigt klima-, konjunktur- und betriebsbedingte Emissionsschwankungen angemessen und vermeidet anlagenindividuelle Benachteiligungen die aus einer Festlegung eines Referenzjahres (Zusammenfallen mit Revision, ...) resultieren würden.

Die Zuteilung für Bestandsanlagen auf Basis historischer Emissionen spiegelt sachgerecht die Situation derjenigen Anlagenbetreiber wieder, die zwischen 1990 und der flexiblen Referenzperiode Effizienzsteigerungen in ihren Anlagen, bzw. den hierdurch stillgelegungsähnlich ersetzten Anlagen (auch Dritter) vorgenommen haben. Die Emissionen dieser modernen, dem Stand der Technik entsprechenden Anlagen lassen sich nicht nennenswert weiter reduzieren.

Mit einer anlagenbezogen frei wählbaren Basisperiode für die spezifischen Emissionen können Maßnahmen, die im Zeitraum ab dem Kyoto-Basisjahr 1990 bis zum letzten verifizierbaren Basisjahr vor Beginn des Zertifikatehandels durchgeführt wurden, angemessen erfasst werden. Die Produktionsmengen einer zeitnahen flexiblen Referenzperiode bilden mit den spezifischen Emissionen eine geeignete Basis der Zuteilung der Zertifikate. Daneben kann der Umsetzungsaufwand für die Datenerfassung und –aufarbeitung seitens der Anlagenbetreiber bei der Anwendung einer zeitnahen Basis- und Referenzperiode auf das notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben.

Die Referenzperiode sollte für die weiteren Zertifikate-Zuteilungen in 2006 und 2007 fortgeschrieben werden.

Frühzeitige Maßnahmen des Klimaschutzes (s. 2.1.2) können mit einem solchen Ansatz angemessen integriert werden.

Für Anlagen, die aktuelle Maßnahmen (current-action) in den Klimaschutz (z.B. Modernisierung im Rahmen des KWK-G und einer Inbetriebnahme in 2005 bei erhöhter Stromerzeugung) durchführen, muss der Effizienzgewinn einer Modernisierung auch für einen Leistungszuwachs bei der Zertifikate-Zuteilung Berücksichtigung finden. Es sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, dass auf Basis der Auslegungsdaten eine zertifizierte Prognose der Produktionsmengen des zukünftigen Handelsjahres herangezogen werden kann. Diese ist nach Ablauf des Handelsjahres zu verifizieren.

2.1.2 Berücksichtigung von Early-Actions

Early-Action (EA) bezeichnet Treibhausgas-Reduktionen, die durch nachweisbare Aktivität des Anlagenbetreibers vor der Einführung des Emissionshandelssystem 2005 umgesetzt wurden. Die Anerkennung von EA gleicht Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Anlagenbetreibern aus, die bisher keine oder geringere Investitionen in Emissionsminderungen getätigt haben oder auslösen konnten. Dabei sind Anlagenbetreiber, die frühzeitig zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen beigetragen haben, bei der Erstzuteilung der Zertifikate so zu behandeln, dass sie durch diese Maßnahmen bei der Zuweisung von Emissionsrechten nicht benachteiligt werden. Der in Ansatz zu bringende Zeitraum muss vom Kyoto-Basisjahr 1990 ausgehen. Mit diesem Ansatz soll verhindert werden, dass vor der zeitnahen Referenzperiode erzielte Einsparerfolge vergesellschaftet werden.

Neuanlagen, die alte Bestandsanlagen im Rahmen gleicher Produktionsmengen vor 2005 ersetzen, gelten als EA. Die Anerkennung von EA sind von unabhängigen Dritten zu zertifizieren. Kann eine Modernisierungsmaßnahme nicht direkt einer Alt-Anlage zugeordnet werden, ist der zertifizierte Durchschnitt der spez. Emissionen mehrerer ersetzter (=stillgelegter) Alt-Anlagen anteilig heranzuziehen, die sich am selben Standort befinden. Zur genaueren Definition des Standortbegriffs bietet sich eine Anlehnung an die entsprechenden Bestimmungen des KWK-G an.

In modernen Anlagen kann das energetische Umwandlungsniveau kaum weiter gesteigert werden. Dennoch unterliegen auch diese Anlagen einer zunehmend degressiven Zuteilung. Daher sollten nicht erforderliche Zertifikate in spätere Verpflichtungsperioden übertragbar (=banking) sein.

2.1.3 Zuteilungsverfahren für KWK-Anlagen

Der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) kommt wegen ihrer hohen energetischen Umwandlungseffizienz in der deutschen Klimaschutzstrategie eine maßgebliche Rolle zu. Durch die gemeinsame Strom- und Wärmeerzeugung emittieren KWK-Anlagen prinzipiell weniger CO₂, tragen somit u.a. bereits zum Klimaschutz bei und können durch Erschließung weiterer Wärmesenken zusätzliche CO₂-Minderungen beisteuern.

In dem NAP muss die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission Angaben machen, wie energieeffiziente Technologien berücksichtigt werden. Im Rahmen des Zuteilungsverfahrens für KWK-Anlagen sollten folgende Anforderungen erfüllt werden:

- Schaffung von Anreizen für eine weitgehende gekoppelte Erzeugung von Strom und Wärme in einer Anlage, unabhängig vom eingesetzten Brennstoff
- Schaffung von Anreizen für einen weiteren Ausbau der gekoppelten Erzeugung von Strom und Wärme, um die Klimaschutzziele Deutschlands zu befördern

Da KWK-Anlagen auch zu Emissionsminderungen in einem nicht dem Emissionshandel unterliegenden Sektor (Raumwärmesektor) beitragen, können obige Anforderungen pragmatisch durch einen 2-stufigen Ansatz erfüllt werden.

Zunächst wird mit einem zertifizierten Wärmewirkungsgrad der für die KWK-Fernwärmeerzeugung notwendige Brennstoffanteil berechnet. In einem zweiten Schritt werden die aus diesem Brennstoffanteil resultierenden CO₂-Emissionen von der Nachweispflicht durch Zertifikate befreit. Mit einem solchen Verfahren kann für alle Anlagen eine Anreizwirkung zur Wärmeauskopplung geschaffen werden.

2.1.4 Umgang mit Neuemittenten

Der Betreiber einer Anlage, die nach 2005 in Betrieb genommen wird und die keine alte Bestandsanlage ersetzt oder auf andere Weise kostenlos zugeteilte Emissionsrechte erlangen kann, gilt als Neuemittent innerhalb des Emissionshandelssystems. Für die Neuemittenten muss das Zuteilungsverfahren den nichtdiskriminierenden Markteintritt gewährleisten, ohne bei den Bestandsanlagen gravierende Nachteile auszulösen.

Nach Auffassung des VKU ist eine kostenlose Zuteilung unter der Berücksichtigung anspruchsvoller brennstoffabhängiger Effizienzkriterien und der branchenüblichen Minderungsverpflichtungen ein sachgerechtes Zuteilungsverfahren für Neuemittenten. Diese Zertifikate müssen von der Bundesregierung bei der Definition der Mengengerüste im NAP vorab reserviert werden und können u.a. aus der Rückgabe von Emissionszertifikaten ersatzlos stillgelegter Anlagen gespeist werden.

2.1.5 Planungssicherheit

Investitionsentscheidungen in der Energiewirtschaft werden auf der Basis bekannter Grundlagen über einen langfristigen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten getroffen. Die Allokation von Zertifikaten an die Anlagen erfolgt nach der Einführungsphase ab 2008 alle 5 Jahre und kann durch veränderte Allokationsverfahren erheblichen Schwankungen unterworfen sein, was zwangsläufig zu Investitionsunsicherheiten führt.

Der VKU plädiert dafür, zur Erhöhung der Planungs- und Investitionssicherheit der Anlagenbetreiber die Zuteilungsmethodik für spätere Handelsperioden bereits vor Beginn des Emissionshandelssystems Anfang 2005 unter Berücksichtigung der staatlich vorgegebenen Minderungsziele zu definieren. Es sollte darauf abgestellt werden, die Zuteilung für spätere Perioden auf der grundlegenden Methode der Erstzuteilung von 2005 vorzunehmen.

2.1.6 Additive projektbasierte Instrumente

Die projektbasierten Maßnahmen CDM (Clean-Development Mechanism) und JI (Joint Implementation) zur Treibhausgasminderung bilden sinnvolle Ergänzungen für den Emissionshandel. Diese Zertifikate aus projektbasierten Maßnahmen sind frühzeitig in das europäische Handelssystem zu integrieren, um umgehend Anreize zum Klimaschutz zu setzen. Zumindest sind derzeit erschließbare Treibhausgasminderungspotenziale und hieraus resultierende Zertifikate durch eine 'Banking-Regelung' in spätere Handelsperioden zu übertragen.

Der Nachweis der CDM oder JI-Maßnahmen kann durch Einhaltung notwendiger Mindeststandards und eine Verifikation geführt werden. Jedoch muss ein handhabbarer Transaktionsaufwand die Umsetzung ermöglichen.

Sogenannte 'Nationale Ausgleichsprojekte' stellen das Pendant zu JI innerhalb Deutschlands dar. Ein Projekt, das von ausländischen Investoren durchgeführt wird und zu Emissionszertifikaten führt, muss analog für einen inländischen Investor möglich sein. Um zahlreiche heimische Projekte zur Emissionsminderung zu erschließen, sind diese nationalen Ausgleichsprojekte gleichberechtigt mit JI in das Handelssystem zu integrieren. Diese Projekte bieten neben der Emissionsminderung die Vorteile geringerer Umsetzungsrisiken und Transaktionskosten sowie die Integration weiterer Teilnehmer in das Handelssystem.

2.1.7 Integration von Feuerungsanlagen kleiner 20 MW

Die Erweiterung des Teilnehmerkreises an dem Emissionshandel führt zu mehr Liquidität des Handels und zu einer kosteneffizienteren Zielerfüllung der Treibhausgasminderung. So wird es den Mitgliedsstaaten in dem Richtlinienvorschlag freigestellt, weitere Emittenten, z.B. unterhalb der 20 MW-Grenze, in das Handelssystem aufzunehmen.

Eine derartige Flexibilisierung des Handelssystems sieht der VKU bspw. durch eine sogenannte freiwillige 'opt-in' Lösung sichergestellt. Hierdurch können Anlagenbetreiber unterhalb der 20 MW-Grenze freiwillig dem Handelssystem beitreten und weitere Potenziale zur Emissionsminderung erschließen. Hiervon können z.B. BHKW-Betreiber Gebrauch machen, aber auch durch ein lokales Energieversorgungsunternehmen 'gebündelte' Haushaltsheizungskunden.

2.2. Umsetzung des Zertifikatehandels

Grundsätzlich erfordert eine erfolgreiche Umsetzung des Zertifikatehandels einen minimalen Transaktionsaufwand bei den Beteiligten (z.B. beim Monitoring). Zugleich werden unverhältnismäßige Transaktionskosten bei den Anlagenbetreibern vermieden.

Daneben bedarf ein funktionierender Zertifikatehandel einer hinreichenden Anzahl an Handelsteilnehmern. Eine entsprechende Marktliquidität ist nur erzielbar, wenn geringe Eintrittsbarrieren zur Teilnahme an dem Handel für die Anlagenbetreiber und sonstige Dritte entstehen.

2.2.1 Übertragen von Emissionszertifikaten in spätere Handelsperioden

Innerhalb einer Handelsperiode ist das vor- (banking) oder rücktragen (borrowing) von Zertifikaten zur Erhöhung der Flexibilität zulässig. Bei dem Übergang von einer Handelsperiode in die nächste bedarf es Regeln, die das Handelssystem flexibilisieren und somit Preisschwankungen vermeiden.

Zur Flexibilisierung des Handelssystems ist den Anlagenbetreibern das Übertragen von Zertifikaten in folgende Handelsperioden zu gestatten.

2.2.2 Bündeln von Anlagen

Für Unternehmen mit wenigen oder gar nur einer einzelnen der Richtlinie unterliegenden Anlage/n bedeutet die Umsetzung des Zertifikatehandels neben den zunehmenden finanziellen Risiken auch einen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Hier ist sicherzustellen, dass erschließbare Synergiepotenziale durch Kooperation mehrerer Anlagenbetreiber ausgenutzt werden können.

Zur Sicherstellung eines minimalen Transaktionsaufwands ist ein sogenanntes 'bündeln' (=poolen) einzelner Anlagen innerhalb des eigenen oder eines dritten Unternehmens mit geringem Aufwand umzusetzen.

2.2.3 Genehmigungsverfahren

Bei dem Handel mit Treibhausgasemissionen ist grundlegend zwischen der **Genehmigung** (permit), die es der Anlage ermöglicht, am Handel teilzunehmen, und der **Zuteilung** von Zertifikaten (allowances), die auf der Grundlage des nationalen Zuteilungsplans erfolgen, zu unterscheiden. Die Zertifikate sind Gegenstand des Emissionshandelssystems.

Nach dem aktuellen Stand der Richtlinie ist die **Genehmigung** als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet. Das heißt, die Genehmigung ist notwendige Voraussetzung, damit die Anlage am Emissionshandel teilnehmen kann.

Ein bloßes Anzeigeverfahren, das insbesondere für bereits bestehende Anlagen von Vorteil wäre, ist im Richtlinientext nicht vorgesehen. Bei der Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens muss daher auf einfache Verfahrensregelungen und eine Minimierung des Verwaltungsaufwands geachtet werden.

Da viele Überschneidungen und Schnittpunkte zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bestehen, erscheint eine Integration in das BImSchG sinnvoll. Für bereits bestehende Anlagen sollte ein gesonderter, vereinfachter Genehmigungsvertragbestand geschaffen werden. Dasselbe gilt für die Änderungen der Anlagenart und –betriebsweise, wenn die Anlage am Handel bereits teilnimmt.

Der Richtlinientext legt nicht fest, wie das Betreiben einer Anlage bei fehlender Genehmigung zu sanktionieren ist. Ausgeschlossen werden muß die Stilllegung der Anlage als mögliche Sanktion, da es andernfalls zu ungerechtfertigten Härten kommen kann, die sachlich nicht gerechtfertigt sind.

In diesem Zusammenhang bedeutsam sind auch die Auswirkungen der Einführung des Emissionshandelssystems auf das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht (Gebot zur Vorsorge, Gebot zum sparsamen und effizienten Umgang mit Energie). Hier ist bei der Umsetzung der Richtlinie auf eine sinnvolle Abgleichung der Vorschriften insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen aus der IVU-Richtlinie (Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) zu achten.

2.2.4 Unverschuldetes Versäumnis von Nachweispflichten („höhere Gewalt“)

Ein **Zertifikat** stellt einen Verwaltungsakt dar, dessen gesetzliche Grundlage der nationale Zuteilungsplan ist. Bezüglich der Zertifikate hat der Halter Melde- und Berichtspflichten. Zur Verwaltung der Zertifikate muss ein Register eingerichtet werden, in dem die Konten der einzelnen Halter verwaltet werden. Registriert werden die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung und die Löschung von Emissionsrechten. Bei der Einrichtung des Registers und dessen Verwaltung muß auf eine Abgleichung mit anderen Meldepflichten des Anlagenbetreibers geachtet werden, um diesen nicht durch erhöhten Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig zu belasten.

Für den Fall eines Pflichtverstoßes (z.B. fehlender Bericht über die Emissionen des Vorjahres, nicht ausreichende Vorhaltung der die eigenen Emissionen abdeckenden Emissionsrechte etc.) verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Normierung von Sanktionen. Ein Pflichtverstoß kann den Ausschluß vom Veräußerungsgeschäft und die Verhängung von Bußgeldern nach sich ziehen. Die Verhängung der Sanktion muß ein Verschulden des Halters voraussetzen, was im Richtlinien text nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Dies ergibt sich zum einen aus dem gemeinhin geltenden Verschuldensprinzip des deutschen Ordnungsrechts und indirekt auch aus der Richtlinie, die die Verhängung verhältnismäßiger Sanktionen fordert.

Um das Funktionieren des Emissionshandelssystems zu gewährleisten, müssen die einzelnen Pflichten der Halter von Emissionsrechten innerhalb bestimmter Fristen erfolgen. Bei der Festlegung der zeitlichen Intervalle ist gleichermaßen auf die Gewährleistung eines reibungslosen Handels sowie die realistische Möglichkeit der Pflichterfüllung innerhalb der gesetzten Frist zu achten.