

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

**Bericht der Unterarbeitsgruppe I**

Verbindung des Emissionshandels mit anderen Instrumenten

Erstellung eines Gesamtkonzepts

**Berlin, Dezember 2002**

## Inhalt

<b>TEILNEHMER DER ARBEITSGRUPPE</b>	<b>2</b>
<b>AUFGABENSTELLUNG</b>	<b>3</b>
<b>BISHERIGE ERGEBNISSE DER BERATUNGEN SOWIE OFFENE FRAGEN</b>	<b>4</b>
1. Verhältnis des Emissionshandels zu anderen klimapolitischen Instrumenten	4
2. Teilnehmer des Emissionshandels / Einbeziehung der anderen Sektoren	11
3. Zuteilung von Emissionsrechten: nationaler Allokationsplan	16
4. Stilllegungen, Neu- und Ersatzinvestitionen	18
5. Verbindung des vorgeschlagenen EU-Handelssystems mit den projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls	19
6. Fragen der Administration und Umsetzung	20
<b>AUSBLICK</b>	<b>21</b>
<b>MANDAT</b>	<b>22</b>

---

### *Teilnehmer der Arbeitsgruppe*

Vorsitzender :       Herr Schafhausen (BMU)

Sekretariat AGE :   Frau Butzengeiger, Herr Bode

Frau Günther (WWF Germany)

Herren Berg (Deutsche Shell Chemie GmbH), Groscurth (Vattenfall Europe AG), Günther (BMW), Hein (BDI), Herbst (VW AG), Hönig (VDZ e.V.), Kühleis (UBA), Mock (Hydro Aluminium), Rassing (BMW), Römmelt (Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung, MVEL NRW), Rosenow (E.ON AG), Sauer (Ministerium für Umwelt und Forsten, MUF Rheinland-Pfalz), Seiche (DNR/BUND) (Rudolph (BUND)), Wrany (BMF)

### Aufgabenstellung

Bereits aus den Diskussionen der AGE im Jahr 2001 wurde deutlich, dass das Verhältnis des Emissionshandels zu bzw. seine Einbindung in die bestehenden klimapolitischen Instrumente von grundlegender Bedeutung für seine Funktionalität und Akzeptanz sind. Dementsprechend bestand die Fragestellung der Unterarbeitsgruppe (UAG) 1 zunächst darin, diejenigen Instrumente zu identifizieren, deren Wirkung sich potentiell mit denen des Emissionshandels (EH) überschneidet und sodann die Interaktionen zu analysieren und zu beurteilen.

Bei den Beratungen der UAG 1 wurde schnell deutlich, dass das Verhältnis eines Emissionshandelssystems (EHS) zu anderen Instrumenten stets von seiner konkreten Ausgestaltung abhängig ist. Dementsprechend wurde die Fragestellung der UAG 1 erweitert – hin zur Entwicklung eines „Gesamtkonzepts“ für den Emissionshandel.

Die UAG 1 hat im Laufe der Sitzungen 2002 folgende Themen besprochen:

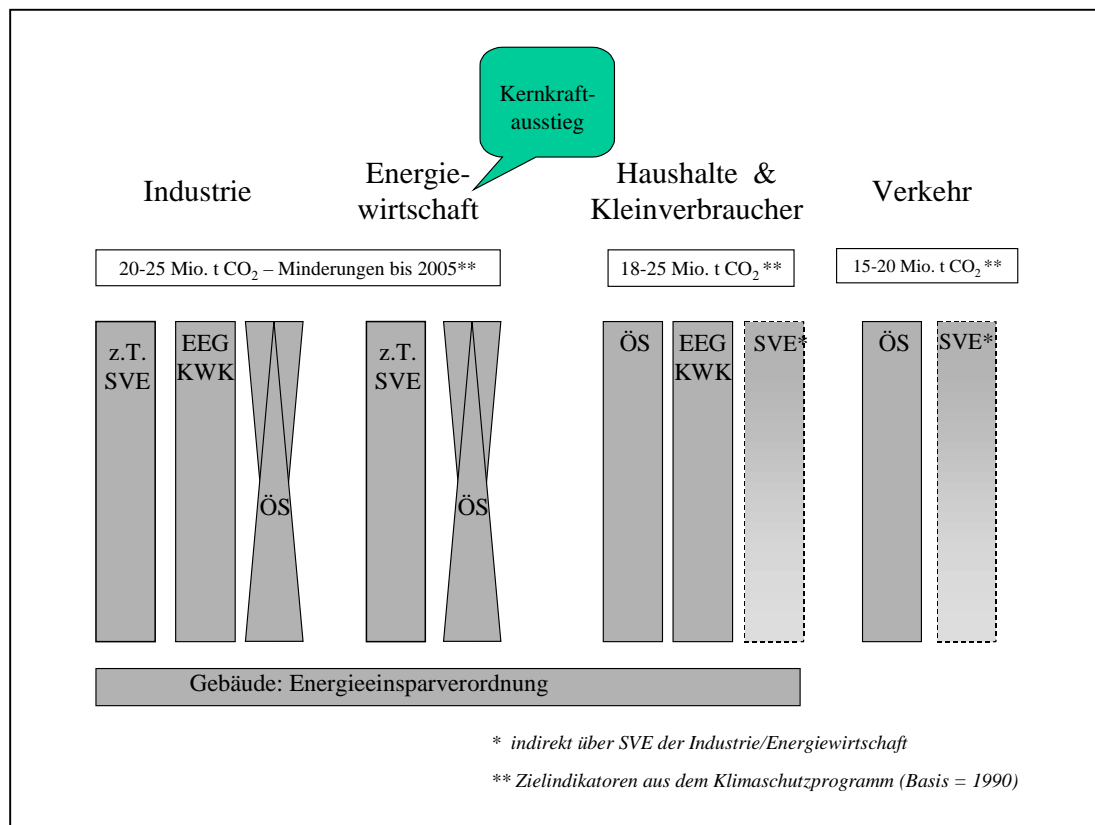
1. Verhältnis des Emissionshandels zu anderen klimapolitischen Instrumenten
2. Teilnehmer des Emissionshandels / Einbeziehung der anderen Sektoren
3. Zuteilung von Emissionsrechten: nationaler Allokationsplan
4. Behandlung von Stilllegungen, Neu- und Ersatzinvestitionen
5. Verbindung des EU-Handelssystems mit den im Kyoto-Protokoll definierten flexiblen Instrumenten Joint Implementation und Clean Development Mechanism
6. Fragen der Administration und Umsetzung

## Bisherige Ergebnisse der Beratungen sowie offene Fragen

### 1. Verhältnis des Emissionshandels zu anderen klimapolitischen Instrumenten

Das aktuelle Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 enthält eine Vielzahl von Maßnahmen, die der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dienen sollen (vgl. auch Abbildung 1). Die Beratungen der UAG 1 haben sich dabei aufgrund ihrer potentiellen Interaktion mit dem Emissionshandel auf folgende klimapolitische Instrumente konzentriert:

- Ökologische Steuerreform (ÖS)
- Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG)
- Gesetz zur Förderung der Kraftwärmekopplung (KWKG)
- „Klimaschutzvereinbarung“ der deutschen Industrie (SVE)<sup>1</sup>



**Abbildung 1:** Relevante klimapolitische Instrumente nach Sektoren, Zahlenwerte aus dem Klimaschutzprogramm

<sup>1</sup> Genau: "Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge" vom 9. November 2000

Unter Bezugnahme und aufbauend auf der o.g. Klimaschutzvereinbarung „besteht zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der unterzeichnenden Wirtschaft/Energiewirtschaft Einvernehmen, dass im Rahmen des nationalen Klimaschutzprogramms durch die Wirtschaft/Energiewirtschaft eine Emissionsreduktion von insgesamt bis zu 45 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr bis zum Jahr 2010 erreicht wird. – Dieser Beitrag soll durch Erhalt, Modernisierung und Zubau von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)<sup>2</sup> mit einem Minderungsziel von insgesamt möglichst 23 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr, jedenfalls nicht unter 20 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr in 2010 erreicht werden. Des weiteren soll eine CO<sub>2</sub>-Minderung bis zu 25 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr in 2010 über andere Maßnahmen erfolgen, die in den die Selbstverpflichtung der Wirtschaft konkretisierenden Einzelerklärungen der Energiewirtschaftsverbände näher ausgeführt werden.“<sup>3</sup>

### 1.1 Emissionshandel und ökologische Steuerreform

Die UAG 1 ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Emissionshandel und Ökosteuer<sup>4</sup> grundsätzlich nebeneinander existieren können. Um Doppelbelastungen für bestimmte (Emittenten-)gruppen und somit Wettbewerbsverzerrungen in der Industrie zu vermeiden, wurde jedoch eine Entlastung der Teilnehmer des EHS von der Ökosteuer gefordert. Ziel einer Modifizierung der Ökosteuer wäre, äquivalente Anstrengungen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern des Emissionshandels zu gewährleisten. Die Modifikation der Steuersätze sollte auf den Industriesektor beschränkt bleiben. Hierzu wurden zwei Modelle diskutiert:

1. Reduzierung des Ökosteuersatzes auf 0% für die Teilnehmer des EHS, Beibehaltung der bisherigen Steuersätze für Nicht-Teilnehmer.

---

<sup>2</sup> einschließlich kleiner Blockheizkraftwerke (BHKW) und der Markteinführung von Brennstoffzellen

<sup>3</sup> Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Industrie zur Minderung der CO<sub>2</sub> Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung in Ergänzung zur Klimaschutzvereinbarung vom 9.11.2000

<sup>4</sup> hier: Stromsteuer, Heizölsteuer, Gassteuer

2. Beibehaltung des bisherigen Steuersatzes für die Teilnehmer des EHS, Erhöhung des Steuersatzes für Nicht-Teilnehmer.<sup>5</sup>

Im Hinblick auf diese Varianten gab es keine Übereinstimmung zwischen den Teilnehmern der UAG 1. Ein Verfahren, das eine Schmälerung des Steueraufkommens zur Folge hätte, würde nach Auffassung des BMF in einen Zielkonflikt mit der von der Bundesregierung verfolgten Konsolidierungsstrategie geraten.

Einverständnis herrscht darüber, dass grundsätzlich alle Varianten mit einer entsprechenden Spreizung der Steuersätze als Anreiz für eine freiwillige Teilnahme am Emissionshandel dienen können. Von den Umweltverbänden wird allerdings bezweifelt, dass die zur Zeit definierten Ökosteuer-Sätze als Anreiz für eine freiwillige Teilnahme ausreichen. Sie halten den Emissionshandel nur bei verbindlicher Teilnahme für funktionsfähig.

Quantitative Vorschläge hinsichtlich der Spreizung der Steuersätze sind zu erarbeiten und unter rechtlichen Aspekten, wie z.B. dem Beihilferecht, zu überprüfen. Dabei sind auch die Sonderregelungen der Ökosteuer zu berücksichtigen, die den Spitzenausgleich für energieintensive Branchen sowie die auf 20% des Regelsteuersatzes reduzierten Steuersätze für das produzierende Gewerbe enthalten. Auch muss beachtet werden, dass die künftige Genehmigung der Spitzenausgleichs seitens der EU an Änderungen der SVE geknüpft wurde.

### **1.2. Emissionshandel und EEG/KWKG**

Die Unterarbeitsgruppe 1 kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen den Instrumenten Emissionshandel und Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) bzw. dem Gesetz zur Förderung der Kraftwärmekopplung (KWKG) eine Interaktion besteht, da sie teilweise die gleichen Zielgruppen/-emittenten umfassen. Da grundsätzlich eine Beibehaltung von EEG und KWKG politisch gewünscht ist, wurde auch hier über

---

<sup>5</sup> Die Umweltverbände fordern eine generelle Anwendung der regulären Ökosteuer-Sätze auf Heizöl, Gas und Strom im *Verwaltungsbereich/Kleinverbrauch* bei allen Unternehmen bei einer Nicht-Erhöhung der Ökosteuer auf fossile Energieträger beim Einsatz in vom Emissionshandel betroffenen *Anlagen*. Für nicht am Emissionshandel teilnehmende Unternehmen kann eine Ökosteuer-Ermäßigung nur in Härtefällen und in Abhängigkeit von der Energieintensität der Unternehmen gewährt werden.

Anpassungsmöglichkeiten beraten. Hinsichtlich des EEGs bedeutet dies, dass ähnlich wie bei dem KWKG<sup>6</sup> eine Anpassung der Umlagen für Verbraucherindustrien vorgenommen werden könnte. Auch hier gilt es zunächst zu prüfen, ob durch die Teilnahme am Emissionshandel eine erhebliche zusätzliche Belastung vorliegt.

Die UAG 1 erachtet es zudem für sinnvoll, eine Differenzierung der Emissionshandelsteilnehmer in Verbraucher und Erzeuger vorzunehmen. Während erstere durch die EEG-Umlage bei Strombezug belastet werden, werden die Erzeuger (genauer: Betreiber von EEG-fähigen Anlagen) finanziell unterstützt.

Für die Verbraucher wurde eine Entlastung der EH-Teilnehmer durch Staffelung der EEG-/KWK-Umlagen vorgeschlagen, sofern eine besondere Belastung vorliegt (Ausnahmeregelungen). Quantitative Empfehlungen sind zu erarbeiten; die rechtliche Zulässigkeit der Differenzierung der EEG/KWK-Umlagen ist zu prüfen. Eine abschließende Diskussion des Themas fand nicht statt und ist für 2003 geplant.

Hinsichtlich der Erzeugerseite hält es die UAG 1 für sinnvoll, den Betreibern neuer EEG-fähiger Anlagen wahlweise die Vergütung nach EEG oder aber die Teilnahme am Emissionshandel (z.B. in Form von Minderungszertifikaten) zu ermöglichen. Bei letzterem Ansatz sind jedoch noch Detailfragen zu Praktikabilität und Kompatibilität im Rahmen des EU-EHS zu klären. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der hohen Attraktivität der EEG-Vergütung eine breite Entscheidung für eine Teilnahme am Emissionshandel nicht zu erwarten sei<sup>7</sup>.

### 1.3. Emissionshandel und Kernenergieausstieg

In der Diskussion zum Emissionshandel und Kernkraftausstieg wurde argumentiert, dass der Kernenergieausstieg ein politisches Ziel ist. Daher vertreten die Industrie, das BMWA und das Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung „MVEL NRW“ die Auffassung, dass für zusätzlich entstehende CO<sub>2</sub>-Emissionen eine Kompensation durch den Staat – in Form von Bereitstellung zusätzlicher Zertifikate – zu erfolgen hat.

---

<sup>6</sup> wie z.B. die Härtefallregelung nach § 9 KWKG für die gemäß gesetzlicher Definition energieintensive Industrie

<sup>7</sup> Hydro Aluminium vertritt die Auffassung, dass rechtlich zu prüfen bleibt, ob Verbraucherindustrien für ein und das selbe Ziel, die Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, durch verschiedene Instrumente - in welchem Umfang auch immer - kostenseitig doppelt bzw. mehrfach herangezogen werden können. Das gilt insbesondere im Hinblick auf Gleichbehandlung und Wettbewerb.

Entsprechend der Vereinbarungen zum Kernenergieausstieg müssen bis 2005 Kernkraftwerke mit einer Stromerzeugung von etwa 8 Mrd. kWh/Jahr ersetzt werden. Je nach unterstellter Substitution durch Einsatz vorhandener oder neu zu errichtender GuD-Anlagen (auf Erdgasbasis), Steinkohle- oder Braunkohlekraftwerke entstehen zusätzlich 3 bis 7 Mio. t CO<sub>2</sub>. Von 2006 bis 2010 sind Kernkraftwerke mit einer Stromversorgung von rund 19 Mrd. kWh/Jahr (zusätzlich 7 bis 17 Mio. t CO<sub>2</sub>) und von 2011 bis 2020 weitere Kernkraftwerke mit einer Stromerzeugung von rund 87 Mrd. kWh/Jahr (zusätzlich 33 bis 74 Mio. t CO<sub>2</sub>) zu ersetzen (siehe auch Nationales Klimaschutzprogramm, Oktober 2000). Die Umweltverbände gehen dagegen davon aus, dass bei der Umsetzung eines konsequenten Maßnahmenpaketes zur Verringerung des Stromverbrauchs und zum Ausbau der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien der Kernenergieausstieg auch ohne einen Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen vollzogen werden kann. Das BMWA, MVEL NRW und die Industrie widersprechen dieser Einschätzung und halten sie für unrealistisch<sup>8</sup>.

Außerdem ist nach Ansicht der Umweltverbände zu berücksichtigen, dass der Emissionshandel für die fossile Stromerzeugung einen zusätzlichen Effizienzdruck bewirkt, für die atomare Stromerzeugung jedoch nicht. Aus diesem Grund halten die Umweltorganisationen eine flankierende Besteuerung von Kernbrennstoffen für erforderlich. Die Umweltorganisationen fordern, sobald wie möglich ein Tracking-System aufzubauen, so dass eine entsprechende Regelung auch für importierten Strom eingeführt werden kann. BMWA und MVEL weisen darauf hin, dass die Besteuerung von Kernbrennstoffen keinen Sinn macht, da wegen der Stromsteuer (Output) keine Inputbesteuerung erfolgt; dies ist in dem Entwurf der entsprechenden EU-Richtlinie geregelt.

Künftig zu diskutierende Aspekte umfassen die Fragen, an wen die Zuteilung der zusätzlichen Zertifikate erfolgen soll (Betreiber bisheriger KKW's oder Elektrizitätssektor allgemein) und in welcher Höhe bzw. auf welcher

---

<sup>8</sup> An dieser Stelle sei auch auf die Beratungen der UAG 2 verwiesen, die eine Berücksichtigung von Kernenergie-Ersatzanlagen im Rahmen einer sog. „Newcomer-Regelung“ vorschlägt, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Demnach würden neue Anlagen generell kostenfrei oder - falls eine solche Regelung unter EU-Recht nicht möglich ist - zumindest Ersatzanlagen kostenfrei mit Emissionsrechten ausgestattet werden. Diese Zuweisungen sollten im Rahmen der nationalen Allokationspläne bei Stilllegung der einzelnen Kernkraftwerke erfolgen. Die UAG 2 schlägt vor, die Menge der zuzuweisenden Zertifikate durch die zu ersetzende Strommenge - multipliziert mit den spezifischen Emissionen einer adäquaten Ersatzanlage (Grundlast-Charakteristik) - zu berechnen.

Bemessungsgrundlage die Zuteilung erfolgen soll. Grundsätzlich ist zu klären, woher die zusätzlichen Zertifikate für Ausgleichszuweisungen stammen sollen.

### **1.4 Emissionshandel und Klimaschutzvereinbarung**

Durch den Vergleich der beiden Instrumente sowohl in den AGE-Sitzungen 2001 als auch in der Unterarbeitsgruppe 1 im Jahr 2002 wurden zunächst Übereinstimmungen und Unterschiede erarbeitet. Unterschiede bestehen hinsichtlich der Zielgruppe (Anlagenbetreiber bzw. Verbände), der Art der Emissionsziele (absolut bzw. relativ) sowie der einbezogenen Gase und Emissionen (direkt bzw. indirekt).

Die nachfolgenden Debatten verdeutlichten, dass die Einschätzung der Kompatibilität bzw. Koexistenz von Emissionshandel und der SVE der Industrie unterschiedlich sind. Es wurde festgehalten, dass eine Koexistenz der Instrumente technisch und formal denkbar ist. Werden getrennte Monitoring- und Buchhaltungssysteme verwendet, würde die Teilnahme am Emissionshandel durch industrielle Emittenten die Einhaltung der Branchenziele nicht beeinflussen. Faktisch würde jedoch durch die verbindliche Einführung eines Emissionshandelssystems der Klimaschutzvereinbarung in der gegenwärtigen Form der Boden entzogen werden. Letztere Einschätzung beruht darauf, dass durch die monetäre Bewertung von Emissionen bzw. Emissionsminderungen die „Branchensolidarität“ gefährdet werden würde.

Einverständnis herrscht darüber, dass es das Ziel der am EH teilnehmenden Industrie ist, durch den EH in ihrer Gesamtheit keine höheren Emissionsreduktionen als durch die Klimaschutzvereinbarung (max. 45 Mio t CO<sub>2</sub>) erbringen zu müssen. Daher könnte das Reduktionsziel der SVE als Allokationsgrundlage dienen (s. auch Abschnitt 3. Zuteilung von Emissionsrechten: nationaler Allokationsplan).

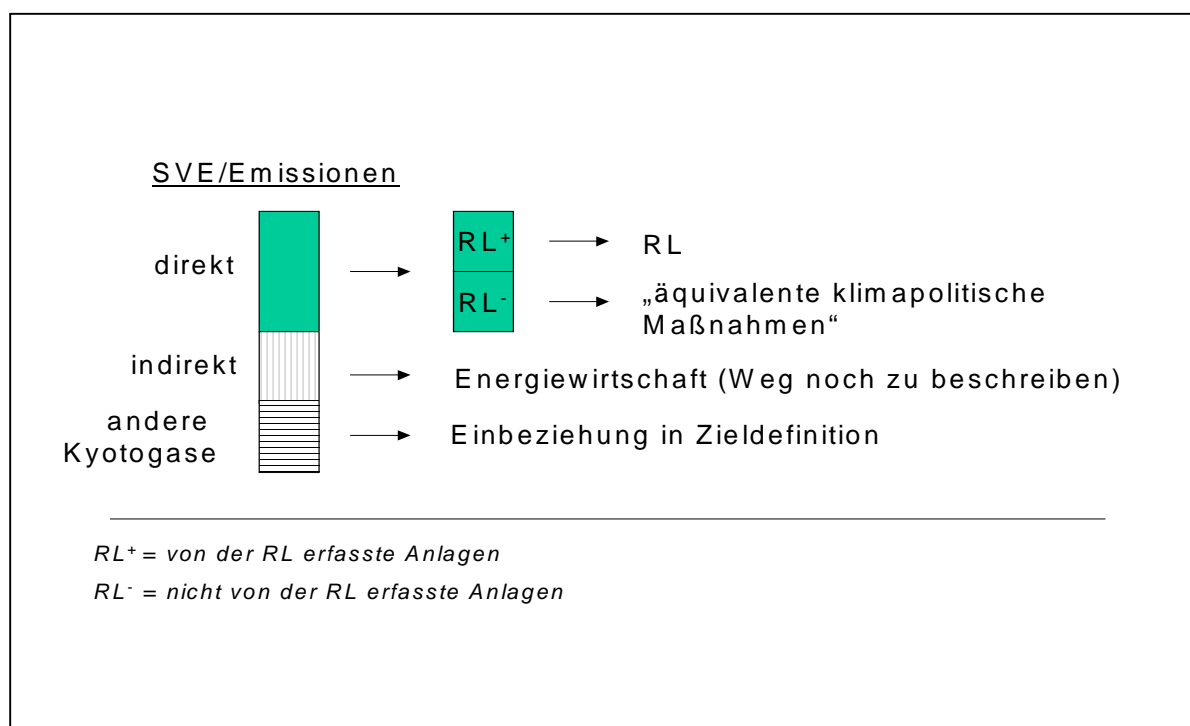


Abbildung 2: **Richtlinienentwurf Emissionshandel und SVE**

### **2. Teilnehmer des Emissionshandels / Einbeziehung der anderen Sektoren**

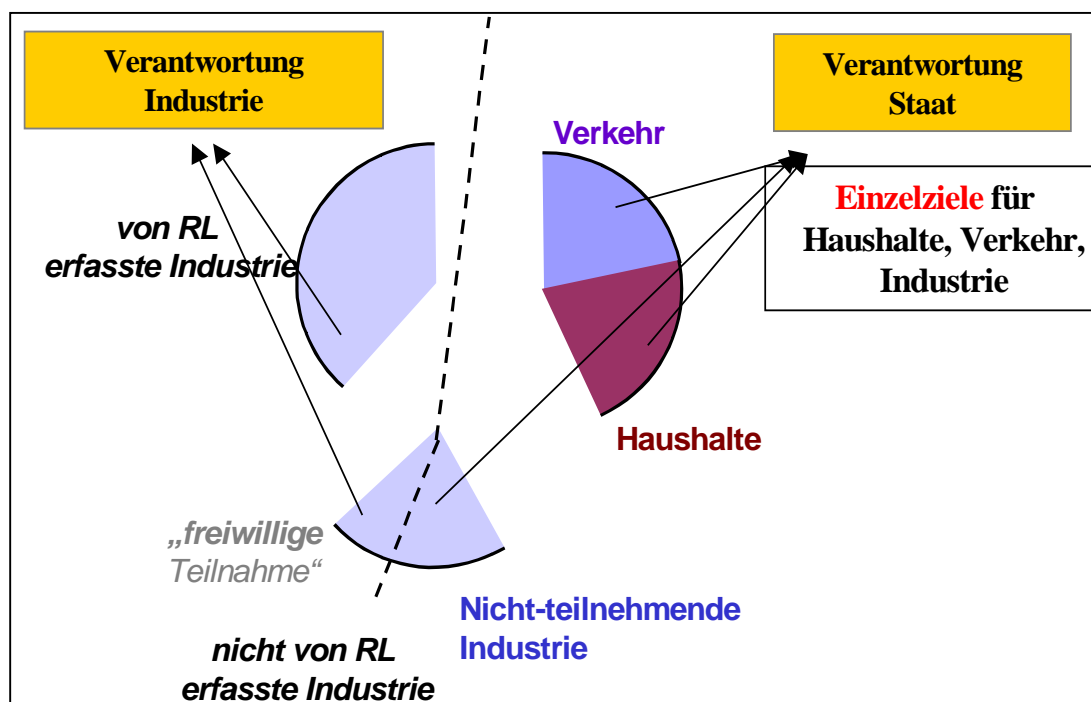
Die UAG 1 vertritt die Auffassung, dass im Rahmen eines umfassenden nationalen Klimaschutzkonzeptes *alle* Sektoren in äquivalenter Weise einbezogen werden müssen. D.h., von den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie, private Haushalte und Kleinverbraucher sowie Verkehr soll ein angemessener Beitrag zur nationalen Zielerreichung geleistet werden. Die entsprechenden Ziele für die Sektoren sind im Rahmen des von der EU geforderten "nationalen Allokationsplans" zu quantifizieren und gelten für die jeweilige Verpflichtungsperiode verbindlich (d.h. eine nachträgliche Änderung des Ziels des Industriesektors ist nicht möglich).

Hinsichtlich der Verantwortlichkeiten der Zielerfüllung ist jedoch nicht zwischen den oben genannten Sektoren zu differenzieren, sondern vielmehr zwischen den Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern. Dies ist dadurch zu begründen, dass der vorliegende EU-Richtlinienentwurf zum Emissionshandel nicht sämtliche Emittenten aus der Industrie als Teilnehmer vorsieht (vgl. auch Anhang 1 der RL). Wie in Abbildung 3 dargestellt, wäre die am EH teilnehmende Industrie ausschließlich für die Einhaltung ihrer Ziele verantwortlich, die Bundesregierung dagegen für das Einhalten der Emissionsziele aller Nichtteilnehmer. Dabei sollten *Einzelziele* für die Bereiche Verkehr, Haushalte, nichtteilnehmende Industrie festgelegt werden.

Stellt sich heraus, dass die Emissionen der nichtteilnehmenden Bereiche über dem Soll liegen, müsste die Bundesregierung zusätzliche Zertifikate ankaufen bzw. die klimapolitischen Maßnahmen in diesen Bereichen intensivieren<sup>9</sup>. Das einmal festgelegte Emissionsziel der Teilnehmer darf nicht nachträglich angepasst werden, um Planungs- und Rechtssicherheit für die Teilnehmer des Emissionshandels zu gewährleisten. Ein Zukauf von Zertifikaten durch die Bundesregierung könnte z.B. durch Einnahmen aus (ggf. zusätzlichen) Maßnahmen, wie z.B. erhöhten Ökosteuersätzen, für die Nicht-Teilnehmer finanziert werden.

---

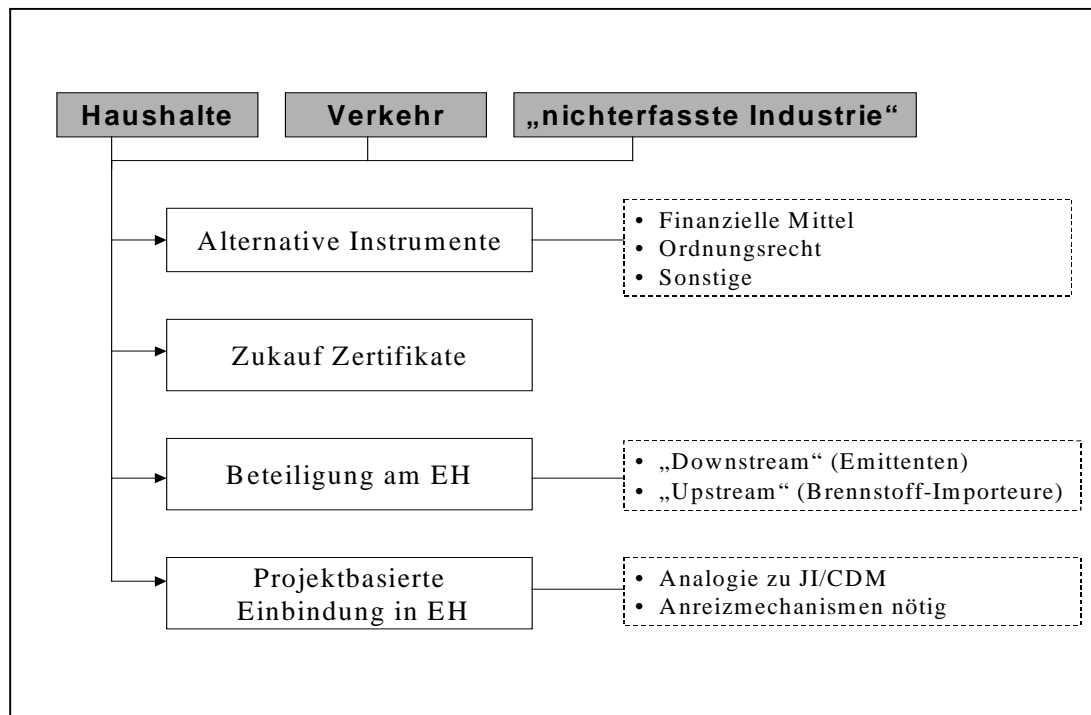
<sup>9</sup> für die Umweltverbände ist nur der letztere Ansatz akzeptabel



**Abbildung 3:** Verantwortlichkeiten der Zielerreichung

Durch die selektive Teilnahme industrieller Emittenten darf es innerhalb des Industriesektors nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Wettbewerbsneutralität kann geschaffen werden, indem die Nicht-Teilnehmer alternativen Instrumenten (s. z.B. Diskussion zu EH und Ökosteuer) unterliegen, die zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Das Kriterium der Vergleichbarkeit bedarf der Konkretisierung, Indikatoren hierfür sind in der Definition eines vergleichbaren Ziels, vergleichbaren Sanktionen und vergleichbaren Monitoringanforderungen zu sehen.

Die UAG 1 hat zudem Optionen diskutiert, ob und wie neben der Anwendung "traditioneller" klimapolitischer Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel eine Einbeziehung von Haushalten, Verkehr und "nicht-erfasster Industrie" in das EHS erfolgen könnte - entweder „direkt“ in den Emissionsrechtshandel oder über projektbasierte Mechanismen. Eine Übersicht der Optionen findet sich in der Abbildung 4.



**Abbildung 4:** Optionen der Einbeziehung der nicht von der RL erfassten Sektoren

Folgende Ergebnisse konnten festgehalten werden:

### 1. Nicht von der Richtlinie erfasste Industrie („Gewerbe“):

- Grundsätzlich ist es wünschenswert, durch ein freiwilliges opt-in eine direkte Teilnahme am Emissionshandel zu ermöglichen. Ein Ausschluss von Kleinstemittenten durch die Definition von Emissionsuntergrenzen erscheint sinnvoll, um die Effizienz des Systems aufrecht zu erhalten. Wird ein opt-in ermöglicht, sind vorab diverse Detailfragen zu klären – wie z.B. eine Anpassung der insgesamt für die Teilnehmer zur Verfügung stehenden Zertifikate. Auch die Reduktionsziele der jeweiligen Branchen, aus dem Unternehmen/Anlagen „herausoptieren“, müssen entsprechend angepasst werden.
- Würde ein upstream-System gewählt, sind potentielle Überschneidungen mit den EH-Teilnehmern zu beachten. Prozessemissionen werden nicht erfasst.

- Eine projektbasierte Einbindung erscheint für die Mehrheit der UAG empfehlenswert, da so zusätzliche Minderungspotentiale erschlossen und fehlende Zertifikate erwirtschaftet werden können<sup>10</sup>.

### 2. Verkehrssektor:

- Eine direkte Beteiligung einzelner Verkehrsteilnehmer am Emissionshandel in Form eines Downstreamansatzes erscheint aufgrund hoher Transaktionskosten *nicht geeignet*.<sup>11</sup> Bei einem Upstreamansatz (z.B. über Mineralölimporteure; Tankstellen) stellt sich das Problem, das diese eingeschränkte direkte Minderungsmöglichkeiten besitzen. Potentielle Überschneidungen zu den Teilnehmern des EH sind zu berücksichtigen.
- Die Einbindung in den EH über projektbasierte Mechanismen ist aufgrund des Mengenproblems nur bedingt empfehlenswert und beschränkt sich vermutlich auf die *kommerzielle Ebene* (Bsp. Fuhrparks, ÖPNV).

### 3. Haushalte:

- Eine direkte Beteiligung einzelner Haushalte am Emissionshandel in Form eines Downstreamansatzes ist aufgrund hoher Transaktionskosten nicht geeignet. Bei einem Upstreamansatz wären ebenfalls Überschneidungen zu

---

<sup>10</sup> Hinweis: ein Teil der Umweltverbände spricht sich gegen eine Einbeziehung der projektbasierten Mechanismen in das europäische Emissionshandelssystem bis einschließlich der ersten Verpflichtungsperiode 2008-2012 aus. Hintergrund dieser Forderung ist die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Verminderung der Treibhausgasemissionen vorrangig in den Industriestaaten selbst zu erfüllen ist. JI und CDM können als ergänzende Instrumente sinnvoll sein; ihre Anwendung hätte aber unter den momentanen Bedingungen des Kyoto-Protokolls gravierende negative Auswirkungen auf die inländische Erfüllung der Klimaschutzziele. Insbesondere in Deutschland, wo das Ziel des EU-Burden-Sharings bis 2008-12 durch wirtschaftlich und sozial leicht vertretbar inländischer Anstrengungen erfüllen kann, ist ein Ausweichen auf die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls für einen Teil der Umweltverbände nicht akzeptabel. Dies gilt gleichermaßen für die staatlich vermittelte Nutzung der flexiblen Mechanismen wie für die Einbeziehung der flexiblen Mechanismen in das europäische Emissionshandelssystem. Diejenigen Umweltverbände, die sich nicht prinzipiell gegen die Einbeziehung der projektbasierten Instrumenten JI und CDM wenden, halten aber qualitative Standards (in Anlehnung an das Carbon Label), die über Marrakesh-Accords hinausgehen, für unverzichtbar. - Dies gilt auch hinsichtlich der Ausführungen zu den projektbasierten Mechanismen unten.

<sup>11</sup> Der Verein deutscher Zementwerke sieht aufgrund der vergleichsweise hohen spezifischen Energiekosten im Verkehrssektor und der Vielzahl der Beteiligten (Autofahrer) zudem die Gefahr, dass Zertifikate v. a. in die Verkehrsbranchen transferiert würden, so dass für die Industrie ein Mangel an verfügbaren Zertifikaten auftreten könnte.

den Teilnehmern des EH zu beachten. Emissionen aus dem Elektrizitätsverbrauch sind durch die vorgesehene Beteiligung von Feuerungsanlagen > 20 MW zum größten Teil bereits von der RL abgedeckt.

- Die Einbindung von Haushalten in den EH über projektbasierte Mechanismen/nationale Ausgleichsprojekte beschränkt sich aufgrund des Mengenproblems auf die kommerzielle Ebene (Bsp. Wohnbaugesellschaften).

Schließlich besteht die Option, der am Emissionshandel teilnehmenden Industrie die Möglichkeit zur Durchführung von „nationalen Projekten“ in nicht-teilnehmenden Bereichen zu geben. Erfahrungen mit dieser Art der projektbasierten Einbindung wurde bereits im Rahmen des Hamburger CO<sub>2</sub>-Wettbewerbs sowie der ERUPT/CERUPT-Tender in den Niederlanden gewonnen; weitere Erkenntnisse können auch aus dem Hessen-Tender erwartet werden.

Für das EU-Handelssystem muss demnach die Anerkennung von Emissionsgutschriften aus derartigen Projekten erfolgen<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Aus Sicht eines Teils der Umweltverbände ist das Emissionshandelssystem jedoch mindestens bis Ende 2012 geschlossen zu halten.

### 3. Zuteilung von Emissionsrechten: nationaler Allokationsplan

Aufgrund der besonderen Relevanz des Themas hat die UAG 1 auch Fragen der Allokation diskutiert, wobei stets die Untersuchungsschwerpunkte und Ergebnisse der UAG 2 berücksichtigt wurden. Folgende Aspekte wurden behandelt:

- Aufteilung des nationalen Emissionsziels auf die einzelnen Sektoren
- Teilnehmer des Emissionshandels: "Herunterbrechen" der Ziele auf Verbands- bzw. Anlagenebene
- Einbeziehung der anderen Kyoto-Gase
- Rolle der Akteure

Das BMWA hat mehrere Emissionsprognosen zur Verfügung gestellt, die Emissionstrends der einzelnen Sektoren bis 2020 darstellen (Bsp. s. Abbildung 5)<sup>13</sup>. Die darauf basierenden Diskussionen verdeutlichen die Notwendigkeit, einmal festgelegte sektorielle Emissionsziele für den vorab definierten Zielzeitraum beizubehalten (s. auch Ausführungen zur Verantwortlichkeit der Zielerreichung, Abschnitt 2).

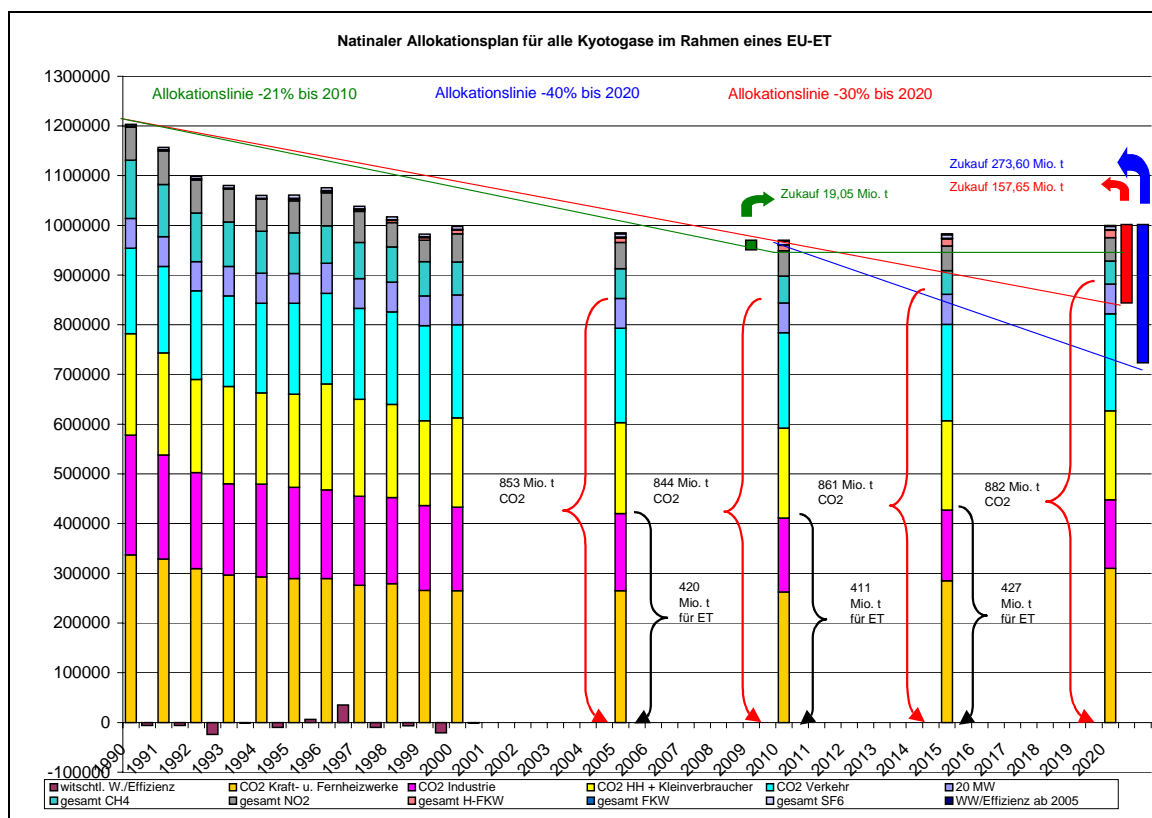


Abbildung 5: Emissionsprognosen nach Sektoren bis 2020; Quelle: BMWA

Wie bereits bei der Diskussion über das Verhältnis von Emissionshandel und SVE deutlich wurde, hat die Wirtschaft - unter der Annahme, dass ein Emissionshandelssystem eingeführt wird - ein Interesse daran, keine Mehrbelastungen im Vergleich zur freiwilligen Vereinbarung zu erhalten. Daraus resultiert das Konzept, das Reduktionsziel der SVE als Allokationsbasis zu nutzen. In der UAG 1 wurden hierzu verschiedene Modelle diskutiert.

Als Grundlage für die Erstallokation könnten die Einzelzusagen der Verbände dienen, die im Rahmen der Klimaschutzvereinbarung sowie in der ergänzenden Vereinbarung zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vom 25.6.2001 gemacht wurden ("bottom-up-Ansatz"). Diese Einzelerklärungen, die überwiegend spezifische Emissionsziele enthalten, müssten in absolute Ziele umgerechnet werden. Diesbezüglich besteht Einigungsbedarf über das konkrete Umrechnungsverfahren, insbesondere der Wahl des Bezugszeitraums. Hilfestellung könnte die von der Bundesregierung erwartete Gesamtreduktionsmenge - Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. aller Kyoto-Gase um 45 Mio. t in 2010/12 gegenüber 1998 (Klimaschutzvereinbarung vom 9.11.2000 und 25.06.2001) - leisten (→ Abgleich mit "top-down-Ansatz")<sup>14</sup>.

Für einen Emissionshandel auf Anlagenebene müssten in einem nächsten Schritt die Verbandsziele heruntergebrochen werden. Diese Aufgabe könnte ggf. von den Verbänden selbst übernommen werden, und z.B. auf Grundlage branchenspezifischer Kriterien oder durch (ggf. interne) benchmarks erfolgen. Diese Entscheidung wäre den Verbänden überlassen. Bei der Verwendung von benchmarks wäre u.U. zwischen branchenspezifischen und Querschnittstechnologien zu unterscheiden. Über das Thema Anreize für einen Brennstoffwechsel wurde nicht diskutiert; an dieser Stelle sei auf die Ergebnisse der UAG II verwiesen. Die jeweils von den Verbänden entwickelten Maßstäbe könnten auf nicht-organisierte Unternehmen übertragen werden. In diesem Szenario würden schließlich Behörden die Allokation auf Grundlage der Verbandsvorschläge mittels eines rechtsmittelkräftigen Bescheids fixieren. Dadurch kann die notwendige Rechtssicherheit erreicht werden.

Alternativ ist ein Szenario vorstellbar, in dem die Emissionsziele auf Verbandsebene "gepoolt" werden. Allerdings besteht weiterer Diskussionsbedarf zur Praktikabilität dieses Modells.

---

<sup>13</sup> Anmerkung: diese Szenarien wurden nicht von allen Teilnehmern der UAG1 für realistisch gehalten.

<sup>14</sup> Die Umweltverbände weisen darauf hin, dass das nationale Klimaschutzziel zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25% bis 2005 gegenüber 1990 nach wie vor Gültigkeit besitzt. Sie sind demnach der Auffassung, dass dieses Ziel mit allen zur Verfügung stehenden klimapolitischen Instrumenten erreicht werden soll. Falls das nationale Klimaschutzziel nicht als Basis für die Allokation im Rahmen des Emissionshandels herangezogen wird, ist sicherzustellen, dass dieses Ziel mit Hilfe anderer Maßnahmen erreicht wird.

Ab 2013 wurden benchmarks als adäquate Allokationsgrundlage auf europäischer Ebene besprochen. Hierdurch könnte eine zusätzliche Belastung bereits effizienter Anlagen vermieden werden, was insbesondere auch im europäischen Umfeld interessant ist. Die Verwendung von benchmarks ist jedoch relativ komplex<sup>15</sup> und bedarf einer angemessenen technischen und politischen Vorbereitung. Hier sollen zudem die Ergebnisse der UAG 2 berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der anderen Kyotogase befürwortet die UAG 1 deren optionale Einbeziehung in das EU-Handelssystem, sofern ein richtlinienkonformes Monitoring gewährleistet werden kann. Diese Ausweitung sollte von der ersten EU-Verpflichtungsperiode an möglich sein. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es hinsichtlich der oben angesprochenen Umrechnung spezifischer SVE-Ziele in absolute Emissionsziele angemessen, auch die dort enthaltenen Nicht-CO<sub>2</sub>-Gase in die Zielformulierung einzubeziehen (dann ausgedrückt in CO<sub>2-e</sub>), um den Gesamtaufwand zu reduzieren.

Insgesamt erscheint es sinnvoll, Beispielrechnungen für einige Branchen durchzuführen, um die Praktikabilität der Verfahren zu testen.

#### **4. Stilllegungen, Neu- und Ersatzinvestitionen**

Als weiterer entscheidender Ausgestaltungsaspekt eines EHS wurde die Handhabung von Anlagenstilllegungen, Ersatz- und Neuinvestitionen identifiziert. In allen drei Fällen stellt sich die Frage, wie mit bereits vergebenen Emissionsrechten verfahren wird: Darf der Anlagenbetreiber sämtliche Rechte – also auch die kostenfrei und ggf. bereits für künftige Perioden erhaltenen Zertifikate – behalten oder müssen sie an den Staat zurückgegeben werden?

Hinsichtlich der Differenzierung zwischen Ersatz- und Neuinvestitionen<sup>16</sup> sind detaillierte Kriterien zu definieren. Als Basis könnte hier der Unternehmensbezug in Verbindung mit Kapazitätswerten dienen. Bezüglich der Handhabung von (partiellen) Anlagenstilllegungen hat die UAG 1 verschiedene Modelle entwickelt, die sich hinsichtlich folgender Aspekte unterscheiden:

- Allokationsverfahren an bestehende Anlagen (Grundannahme ist stets grandfathering),

---

<sup>15</sup> Aufwand der Erstellung und Aktualisierung, hohe Anzahl von Kategorien, Zuordnung von Anlagen zu Kategorien

<sup>16</sup> erstere könnten z.B. im Rahmen eines Emissionsminderungsvorhabens getätigt werden, während letztere als Erhöhung der Kapazität anzusehen und damit einem Neuemittenten gleichzusetzen sind.

- Verbleib von Zertifikaten im Falle der Stilllegung,
- Allokationsverfahren an Ersatz- und Neuinvestitionen

Um das Problem der "Stilllegungsprämien" zu reduzieren, eine Benachteiligung von Neuemittenten zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand gering zu halten, wurde ein System diskutiert, bei dem die Allokation auf einem rollierenden Basisjahr beruht. Dementsprechend könnte die Erstzuteilung für bestehende Anlagen für 2008 z.B. auf Grundlage der Emissionen in den Jahren 2001-2006 erfolgen und für die Folgeperioden auf den Emissionen des/der Vorjahre basieren. Betreiber von Neuanlagen würden im ersten Betriebsjahr Zertifikate erwerben und ab dem zweiten Jahr jeweils Rechte auf Basis der Emissionen im Vorjahr erhalten. Bei Ersatzinvestitionen würden im ersten Jahr Zertifikate entsprechend der Altanlage, ab dem zweiten Jahr jeweils Rechte auf Basis der Emissionen im Vorjahr zugeteilt. An dieser Stelle sei auch auf die Beratungen der UAG II verwiesen.

### **5. Verbindung des vorgeschlagenen EU-Handelssystems mit den projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls**

Mit Ausnahme einiger Umweltorganisationen vertritt die Unterarbeitsgruppe 1 die Auffassung, dass eine Einbeziehung der im Kyoto-Protokoll definierten projektbasierten Mechanismen "Joint Implementation (JI)" und "Clean Development Mechanism (CDM)" erforderlich ist, um die definierten Emissionsziele kostengünstig zu erreichen. Dieser Teil der UAG 1 eine Einbeziehung von JI/CDM in das EU-Emissionshandelssystem von Beginn an. Konkret bedeutet dies die:

- Anerkennung von JI/CDM im Rahmen nationaler Allokationspläne
- Gewährleistung der Gleichrangigkeit von EU-allowances und projektbasierten credits

Zur Gewährleistung der ökologischen Integrität des Handelssystems müssen dabei zumindest die (noch zu erarbeitenden) internationalen Regeln des UNFCCC beachtet werden. Insgesamt erscheint es ausreichend, in der RL eine Ermächtigungsgrundlage zu definieren, die die o.a. Anerkennung und Gleichrangigkeit klarstellt. Die Ausführungsbestimmungen können dann in einem separaten Schritt bestimmt werden. Die UAG 1 würde ein zügiges Vorgehen der EU-Kommission (Entwicklung eines RL-Entwurfes zur Einbeziehung von JI/CDM) begrüßen, um eine ausreichende Vorbereitung zu ermöglichen.

Zur Positionierung eines Teils der Umweltorganisationen siehe auch Fußnote 7.

### **6. Fragen der Administration und Umsetzung**

Fragestellungen zur Administration und Umsetzung eines Emissionshandelssystems - also zum Allokationsverfahren, zu Monitoring, Kontrolle und Verzug - konnten bei den bisherigen Beratungen nur tangiert werden. Die im Jahr 2003 zu bearbeitenden Schritte umfassen:

- ◆ Definition und Analyse verschiedener Administrations- und damit Kostenverteilungsszenarien.
  - Wem obliegt die Zuständigkeit für Allokation, Monitoring, Kontrolle und Vollzug? Mögliche Zuständigkeiten: Bund, Länder, unabhängige Dritte.
  - Auswirkungen der Kostenverteilung: Staat, Teilnehmer, Steuerzahler.
- ◆ Stellungnahme zur Anlage 4 des EU-Richtlinienentwurfs (Monitoring).

Dabei sollen auch die Ergebnisse der UAG III berücksichtigt werden.

### **Ausblick**

Während der Beratungen der UAG I wurde eine Reihe von Fragestellungen identifiziert, die im Rahmen der bisherigen Sitzungen nicht abschließend behandelt werden konnten. Dies ist für die weitere Arbeit der UAG 1 bzw. der Arbeitsgruppe Emissionshandel im Jahr 2003 geplant.

### **Emissionshandel & Ökosteuer**

Quantitative Darstellung:

- ◆ Übersicht der von der Ökosteuer "befreiten" Unternehmen/Branchen
- ◆ Analyse verschiedener "Spreizungs-Szenarien" (Steuersätze)
- ◆ Auswirkung der Entlastungen auf die Elektrizitätspreise

### **Emissionshandel & KWKG**

Ist eine Differenzierung der EEG/KWKG-Umlagen rechtlich zulässig?

Welche Möglichkeiten der Teilnahme am Emissionshandel mit EEG-fähigen Anlagen bestehen? (Detailfragen & Praktikabilität der verschiedenen Ansätze)

### **Emissionshandel & Kernkraftausstieg**

In welcher Höhe bzw. auf welcher Bemessungsgrundlage erfolgt eine Sonderzuteilung?

Wer sind die Empfänger der Zuteilungen?

Aus welchem Budget stammen die Zuteilungen?

### **Emissionshandel & Allokation auf Basis der SVE**

Beispielrechnungen für Branchenallokation

### **Behandlung Neuer Marktteilnehmer („New Entrants“) im Sinne des Richtlinienentwurfes**

### Mandat

#### **Arbeitsauftrag UAG I der AGE für das Jahr 2003**

Die UAG I „Querschnittsorientierte Fragen/Verknüpfung mit anderen Instrumenten“ setzt Ihre Beratungen im Jahre 2003 fort. Sie konzentriert dabei ihre Arbeiten auf die Verknüpfung des Handels mit Treibhausgasemissionen mit anderen Klimaschutzpolitischen Instrumenten. Dies bezieht sich vornehmlich auf das Verhältnis zu den folgenden Instrumenten:

- Ökologische Steuerreform
- KWK-G/EEG
- Fortentwicklung der Klimaschutzvereinbarung der Deutschen Wirtschaft
- IVU-Richtlinie

Im Rahmen der Beratungen sind die instrumentellen Beziehungen und mögliche Berührungspunkte zu definieren und dabei auf ein sich gegenseitig unterstützendes, interdependentes Gesamtkonzept zu achten, mit dem die Klimaschutzpolitischen Ziele der Bunderregierung nachhaltig wirksam und sicher erreicht werden und das insgesamt zu keiner Mehrbelastung der deutschen Wirtschaft führt.

Bei den Beratungen sind die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppen II – IV zu berücksichtigen. Doppelbehandlungen von Teilaspekten in unterschiedlichen Unterarbeitsgruppen sind zu vermeiden.