

Stand: 9. Oktober 2003

Die Emissionshandels-Richtlinie

Ab dem 1. Januar 2005 werden Unternehmen in Europa Emissionsrechte untereinander handeln können. So sieht es eine Richtlinie der Europäischen Union vor, die in Kürze in Kraft treten wird. Die Arbeiten an der Umsetzung in Deutschland laufen seit Dezember des letzten Jahres mit Hochdruck, damit der Emissionshandel pünktlich beginnen kann. Das BMU hat inzwischen den Entwurf für ein Gesetz in die Ressortabstimmung gegeben.

Die Idee, die hinter dem Emissionshandel steht

1997 hat sich die Weltgemeinschaft im Kyoto-Protokoll darauf verständigt, die Emissionen von Treibhausgasen abzubauen. Dabei sieht das Kyoto-Protokoll für die Industriestaaten absolute Minderungsziele vor. Alle Mitgliedstaaten der EU und die EU selber haben das Kyoto-Protokoll inzwischen ratifiziert. Zur Reduzierung der Klimagase setzt Europa auf den Emissionshandel. Die Idee, die hinter dem Emissionshandel steht, ist einfach: Für den Klimaschutz ist es unerheblich, wo Emissionen abgebaut werden. Entscheidend ist, dass sie abgebaut werden.

Also wird den Unternehmen genau die Menge an Emissionszertifikaten zugeteilt, die es den EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Minderungsverpflichtungen zu erfüllen. Mit den zugeteilten Zertifikaten müssen die Unternehmen „haushalten“. Sie können ihre Energieeffizienz steigern und dadurch ihre CO₂-Emissionen senken, um mit den zugeteilten Zertifikaten auszukommen.

Sie dürfen aber auch Zertifikate von anderen Unternehmen in Deutschland oder Europa dazukaufen. Entscheidend dafür, ob sie zukaufen oder Emissionen an ihren eigenen Anlagen vermeiden, sind die individuellen Kosten: Ist die Vermeidung von Emissionen kostengünstiger als der Preis für Zertifikate, wird die eigene Anlage verbessert und umgekehrt. Klimaschutz findet also dort statt, wo er sich am wirtschaftlichsten realisieren lässt.

Die vermiedene Tonne CO₂ erhält zum erstenmal einen Marktpreis. Wer mehr CO₂ einspart als er muss, kann damit auch Geld verdienen. Mit großer Wahrscheinlichkeit

werden deutsche Unternehmen am europäischen Markt vor allem als Verkäufer auftreten.

Die EU-Richtlinie zum Emissionshandel

Ins Emissionshandelssystem einbezogen werden zunächst alle Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung über 20 MW sowie größere Produktionsanlagen bestimmter, in der Richtlinie aufgeführter energieintensiver Wirtschaftszweige. Nach Schätzungen werden in Deutschland ca. 98 % der Emissionen aus der Energieerzeugung und mehr als 60 % der Emissionen der Industrie vom Emissionshandel erfasst.

Die Emissionsberechtigungen werden jeweils für eine Periode zugeteilt. Die erste beginnt am 1. Januar 2005 und endet am 31. Dezember 2007. Die anschließende Zuteilungsperiode umfasst den Zeitraum 2008 – 2012. Danach soll es mit Perioden von jeweils fünf Jahren weitergehen. Bis zum Jahr 2012 sieht die Richtlinie vor, dass die Zertifikate unentgeltlich zugeteilt werden können.

Die Verteilung der Emissionsrechte auf die Unternehmen muss natürlich nach transparenten, rechtsfesten Regeln erfolgen. Die Richtlinie macht dafür einige allgemeine Vorgaben. Die zugeteilte Zertifikatmenge muss mit dem (technischen) Potenzial der Anlagen zur Emissionsminderung vereinbar sein. Einzelne Unternehmen dürfen nicht willkürlich benachteiligt oder begünstigt werden. „Saubere“, energieeffiziente Technologien wie die Kraft-Wärme-Kopplung oder Brennstoffzellen sollen berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten können aktive Leistungen, die Anlagenbetreiber in der Vergangenheit zur Reduktion von Emissionen erbracht haben- sogenannte early action- berücksichtigen.

Die Gesamtmenge und die Verteilung der Emissionsrechte auf die Anlagen wird in einem „Nationalen Allokationsplan“ festgelegt. Bis zum 31. März 2004 müssen die Mitgliedstaaten den Allokationsplan für die Periode 2005 bis 2007 der EU-Kommission zur Notifizierung vorlegen. Die Kommission prüft diese Pläne und stellt sicher, dass die Pläne den Klimaschutzverpflichtungen entsprechen und keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten eintreten. Im Herbst 2004 können die Unternehmen dann Anträge auf Zuteilung von Emissionsrechten stellen.

Inhalt der EU-Richtlinie zum Emissionshandel

- **Anlagenbezogener Ansatz** – erfasst werden alle Feuerungsanlagen > 20 MW Feuerungswärmeleistung sowie größere Produktionsanlagen energieintensiver Wirtschaftszweige (in Deutschland ca. 4.000 Anlagen)
- **Europaweiter Handel mit Emissionsrechten**
- **Einführung 1. Januar 2005**
- **Zwei Phasen: 2005 – 2007 und 2008 – 2012**
- **Kostenlose Allokation bis 2012 möglich**
- **„Saubere“, energieeffiziente Technologien (z.B. KWK) sollen berücksichtigt werden**
- **„Early action“ mit frühestem Basisjahr 1990 kann berücksichtigt werden**
- **Bis zum 31.3.2004 müssen die Mitgliedstaaten der KOM Allokationspläne für 2005 - 2007 vorlegen (Kabinettsbeschluss März 2004)**
- **Einbeziehung weiterer Wirtschaftsbereiche und Treibhausgase ab 2008 möglich**

Die Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie in Deutschland

Das Treibhausemissionshandels-Gesetz (TEHG) schafft in Deutschland die Voraussetzungen für ein EU-weites Emissionshandelssystem ab 2005. Es regelt die grundlegenden Strukturen der nationalen Umsetzung des Emissionshandels (Genehmigung, Emissionsberichte und Überwachung, Verfahren für den Allokationsplan und die Zuteilung, Verwaltung und Handel der Zertifikate, Sanktionen) und ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass von konkretisierenden Rechtsverordnungen. Eine neu einzurichtende Emissionshandelsstelle verteilt die Zertifikate, löscht Zertifikate in dem Umfang, wie CO₂ ausgestoßen worden ist, überwacht die Konten für den Zertifikatehandel und verhängt – falls die Verpflichtungen verfehlt wurden – die erforderlichen Sanktionen.

Außerdem schafft das Gesetz eine Rechtsgrundlage für den Erlass des Nationalen Allokationsplans als Rechtsverordnung. Dieser legt fest, wie viele Emissionszertifikate insgesamt zugeteilt werden und nach welchen Regeln sie auf die einzelnen Anlagen verteilt werden.

Der Gesetzentwurf versucht, den zusätzlichen Verwaltungsaufwand minimal zu halten. Z.B. sollen die Unternehmen keine neuen Genehmigungen für die Emission von CO₂ beantragen müssen, sondern die vorhandenen Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz werden durch eine entsprechende Verordnung ausgeweitet. Die Überwachung und Prüfung der Emissionen soll nicht durch eine neue Behörde, sondern von privaten Unternehmen – sogenannten Verifizierern und Zertifizierern - und den bestehenden Immissionsschutzbehörden der Länder übernommen werden: Die Unternehmen geben jährliche Berichte ab, diese werden privat verifiziert, von den Immissionsschutzbehörden auf Plausibilität geprüft und bei der zentralen Emissionshandelsstelle zusammengeführt und ausgewertet. Die Emissionshandelsstelle löscht dann die im Vorjahr verbrauchten Emissionsberechtigungen – das Unternehmen, das Rechte übrig hat, kann diese in ganz Europa verkaufen.

Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie in Deutschland

- **Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen**
- **Integration der Genehmigungen für Treibhausgasemissionen und der Überwachung in das Bundesimmissionsschutzrecht – keine zusätzlichen Genehmigungsverfahren**
- **Erstellung des Allokationsplans März 2004**
- **Aufbau der Emissionshandelsstelle**

Die Eckdaten des Allokationsplans

Der Allokationsplan soll auf Basis des Treibhausemissionshandels-Gesetz (TEHG) als Rechtsverordnung erlassen werden. Man kann ihn grob in zwei Bereiche gliedern:

Makroplan

Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission nachweisen, wie sie die nationalen Reduktionsverpflichtungen erfüllen, die sie mit dem Kyoto-Protokoll eingegangen

sind. D.h. die Bundesrepublik muss nachweisen, wie sie für 21 % Emissionsminderung im Durchschnitt der Jahre 2008 –2012 gegenüber 1990 sorgt.

Dafür wird die nationale Gesamtmenge für Treibhausgasemissionen auf die Makrosektoren Private Haushalte / Verkehr / Dienstleistungen / Gewerbe / Industrie / Energiewirtschaft aufgeteilt, und für jeden Sektor werden die Maßnahmen festgelegt, mit denen die vorgegebenen Emissionsminderungen erreicht werden sollen. Der weit überwiegende Teil der Emissionen der Energieerzeugung und der Industrie wird dabei vom Emissionshandel erfasst. Für diesen Bereich des Emissionshandels besteht Einigkeit zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft, dass das Minderungsziel bis 2008 – 2012 aus den bestehenden Klimaschutzvereinbarungen der Bundesregierung mit der Wirtschaft – insbesondere der Zusage der Wirtschaft, die CO₂-Emissionen bis 2010 gegenüber 1998 um 45 Mio. t zu senken – abgeleitet wird. Eine angemessene Menge an Emissionsrechten soll in einer „Reserve“ für neu in Betrieb gehende Anlagen zur Verfügung stehen.

Da das Gesamtbudget der Klimagasemissionen durch die Kyoto-Verpflichtung „minus 21 %“ feststeht, führt jede „Sonderzuteilung“ (z.B. für early action oder kostenlose Zertifikate für Neuemittenten) zu einer geringeren Zuteilung für andere Bereiche (System der kommunizierenden Röhren).

Inhalt des Allokationsplans

Der Allokationsplan umfasst den Makroplan und den Mikroplan

Makroplan:

- Ziel: Nachweis der Erfüllung der jeweiligen nationalen Verpflichtungen im Rahmen des EU – burden sharing
 - für D: minus 21 % THG in der Periode 2008 – 2012 gegenüber 1990
 - Trennung zwischen „Kohlendioxid“ und „anderen THG“
 - Festlegung von Zielen für die Makrosektoren:
 - Private Haushalte
 - Dienstleistungen/Gewerbe
 - Energiewirtschaft
 - Verkehr
 - Industrie
 - Schaffung einer Reserve für Neuemittenten
- **Mehrausstattung in einem Sektor führt zu Minderausstattung in einem anderen Sektor (kommunizierende Röhren)**

Mikroplan

Der Allokationsplan enthält die konkreten Zuteilungsregeln und die Zuteilungsmengen für die voraussichtlich ca. 4000 beteiligten Anlagen in Deutschland. Er regelt, welche grundlegenden Allokationsregeln für diese Anlagen angewendet werden, wie mit Neuanlagen, Kapazitätserweiterungen und Anlagenstilllegungen umzugehen ist, wie sog. Frühvermeidungsmaßnahmen bei der Zuteilung („early action“) und energieeffiziente Technologien zu berücksichtigen sind, sowie ob und in welchem Umfang die Überführung von Berechtigungen aus der ersten in die zweite Zuteilungsperiode („banking“) ermöglicht wird.

Bis Ende dieses Jahres wird ermittelt, wie viel die Industrieanlagen und Kraftwerke, die beim Handel mitmachen sollen, in den Jahren 2000 - 2002 tatsächlich an CO₂ ausgestoßen haben. Dann wird berechnet, wie viel CO₂ sie künftig maximal ausstoßen dürfen, damit Deutschland sein Klimaschutzziel erreicht. Die Abstimmung zwischen „Soll“ und „Ist“ erfolgt über einen sogenannten Erfüllungsfaktor, um den die Zuteilungsmenge im Vergleich zur historischen Emissionsmenge reduziert wird.

Inhalt des Allokationsplans

Mikroplan:

- Schaffung der Datengrundlage auf der Basis 2000 – 2002
 - Regeln für die Zuteilung der Emissionsrechte auf die einzelnen Anlagen
 - Anwendung eines „Erfüllungsfaktors“, der historische Emissionen und Emissionsziele zusammenführt
- **KOM prüft die Allokationspläne der Mitgliedstaaten um sicherzustellen, dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt**

Die wirtschaftliche Seite des Emissionshandels

Für die Zuteilung und Ausgabe von Emissionsrechten durch die Bundesregierung wird in Deutschland bis zum Jahre 2012 kein Preis gezahlt werden müssen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Emissionshandel sowohl in der ersten Periode 2005 - 2007 als auch in der zweiten Periode 2008 - 2012 im Vergleich zu anderen Instrumenten zu einer deutlichen Kostenentlastung führt – erste Schätzungen gehen von einer Kosteneinsparung gegenüber dem Einsatz anderer Instrumente in Höhe von 250 – 550 Mio. € aus. Klimaschutz findet durch den Emissionshandel dort statt, wo er die geringsten Kosten verursacht. Dies bestätigen wissenschaftliche Studien, die in der Bundesrepublik Deutschland und auf europäischer Ebene vorgelegt wurden.

Grundsätze für die Allokation von CO₂-Zertifikaten

- **Kostenlose Zuteilung in beiden Verpflichtungsperioden (2005 - 2007 und 2008 - 2012)**
- **Minderungszusagen der Wirtschaft (-45 Mio. t von 1998 bis 2010) werden in den Allokationsplan übernommen (weder zusätzliche noch verminderte Anforderungen)**
- **Zuteilung erfolgt auf Basis der Ist-Emissionen der Jahre 2000-2002**
- **Early-Action soll berücksichtigt werden**
- **Einbeziehung von internationalen Klimaschutzprojekten über Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM) nach Verabschiedung der EU-Regeln**

Stand der Dinge

Am Gesetzgebungsverfahren und am Nationalen Allokationsplan wird mit Hochdruck gearbeitet, damit der Emissionshandel pünktlich zum 1.1.2005 beginnen kann. Der Gesetzentwurf wird nach der ersten Abstimmung innerhalb der Bundesregierung an die Länder und beteiligten Verbände zur Anhörung versandt. Nach der Auswertung wird das parlamentarische Verfahren eingeleitet.