

Der deutsche NAP – bürokratisch, ineffizient, unklar und mit der EU-Richtlinie nicht vereinbar

Am 28.05. hat der Deutsche Bundestag das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für THG-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-07 (ZuG) beschlossen. Zwei Tage vorher sind von der Regierungskoalition noch über 50 Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf der Regierung vorgenommen worden, der selbst bereits gegenüber dem vom Bundeskabinett am 31.03. beschlossenen und bei der EU-Kommission notifizierten Nationalen Allokationsplan für Deutschland an mehreren Stellen geändert worden war.

Auf Druck der deutschen Industrie wurde nicht nur die Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen für den Emissionsrechtehandelsbereich deutlich erhöht, sondern es wurden auch immer weitere z.T. in sich inkonsistente neue Ausnahmen und Sonderregelungen in das Gesetz eingefügt. Im Ergebnis ist nicht nur nach Auffassung der Opposition im Bundestag ein „bürokratisches Monster“ herausgekommen. Selbst in den Regierungsfractionen war man über das Ergebnis frustriert und würde am liebsten „noch einmal von vorne“ angefangen.

Der **Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz (bvek)** hat sich in die deutsche Debatte mit detaillierten Stellungnahmen und eigenen Vorschlägen zu den Anhörungen des Umweltministeriums und des Bundestages eingebracht und dabei auf eine möglichst optimale volkswirtschaftliche Gestaltung gedrängt – leider weitgehend vergebens. Die Eigeninteressen einige Industriebranchen und Unternehmen waren stärker als gesamtstaatliches Verantwortungsbewußtsein.

Die vielen bürokratischen Regelungen lassen sich hier nicht detailliert darstellen. Es kann nur auf wenige grundlegende Regelungen eingegangen werden.

Nach dem ZuG werden die Emissionsberechtigungen auf Betreiber vorhandener Anlagen nach 2 verschiedenen Methoden verteilt, einfaches Grandfathering und Zuteilung nach Bedarf. Beide Methoden sind nach Auffassung des bvek nicht mit den Vorgaben der EU-Richtlinie vereinbar und zudem verteilungspolitisch „ungerecht“ und volkswirtschaftlich ineffizient.

Anlagen, die 2003 und 2004 in Betrieb gegangen sind bzw. gehen werden, erhalten ihre Zuteilung an Emissionsberechtigungen nach „angemeldeten“ jahresdurchschnittlichen CO₂-Emissionen und einer Ex post-Korrektur entsprechend dem tatsächlichen Aktivitätsniveau. Sie erhalten damit praktisch Berechtigungen entsprechend ihrem tatsächlichen Bedarf zugeteilt. Diese Anlagen sind faktisch vom Emissionsrechtehandelsregime ausgenommen, da bei ihnen weder ein Überschuß noch eine Unterdeckung an Emissionsrechten entstehen kann. Dies ist aber mit der EU-Richtlinie unvereinbar. Auch die EU-Kommission hat mehrfach auf die Unzulässigkeit von Ex post-Korrekturen hingewiesen. Allerdings sind die Formulierungen im Gesetzestext bezüglich der Berechnung der anzumeldenden Emissionen und der Ex post-Korrekturen nicht konsistent, so daß es nicht zwingend zu einem Ausgleich der tatsächlichen Emissionen mit zugeteilten Berechtigungen kommen muß. Unter Umständen kann es sogar zu systematischen Überausstattungen mit Berechtigungen kommen.

Anlagen, die vor 2003 in Betrieb gegangen sind, erhalten dagegen Emissionsberechtigungen im Umfang ihrer jahresdurchschnittlichen CO₂-Emissionen in einer Basisperiode (in der Regel 2000–02). Die Zuteilungen an Anlagen, die bereits vor 1994 in Betrieb gegangen sind, werden durch Multiplikation mit einem sogenannten Erfüllungsfaktor noch geringfügig um knapp 3% reduziert. Diese einfache Grandfathering-Methode berücksichtigt nicht das unterschiedliche „Vermeidungspotenzial der Tätigkeiten“, wie es die EU-Richtlinie verbindlich

vorschreibt. Dieser Mangel kann auch nicht durch eine weitgehend ineffektive Early-Action-Regelung ausgeglichen werden.

Die Zuteilung nach der Grandfathering-Methode wird aber bei drei Ausnahmetatbeständen ersetzt durch ebenfalls eine Zuteilung nach Bedarf.

Mit der sogenannten Auslastungs-Korrekturregelung wird die Zuteilung nach Grandfathering für die Anlagen, deren tatsächliche Emissionen infolge von Produktionsrückgängen weniger als 60% gegenüber den jahresdurchschnittlichen Emissionen in der Basisperiode betragen, auf die Höhe der tatsächlichen Emissionen gekürzt. Damit erhalten auch diese Anlagen faktisch Emissionsberechtigungen nach Bedarf und werden insoweit ebenfalls aus dem Emissionsrechtehandelsregime herausgenommen.

Zweitens kann auf Antrag die Zuteilung nach Grandfathering durch eine auf Basis „angemeldeter Emissionen“ ersetzt werden, wenn auf Grund besonderer Umstände in der Basisperiode die Zuteilung nach Grandfathering um mindestens 25 % niedriger ausfallen würde, als in der Zuteilungsperiode benötigt wird und dadurch für das Unternehmen „erhebliche wirtschaftliche Nachteile“ entstünden. Und schließlich kann drittens dieser Wechsel der Zuteilungsart auch vorgenommen werden, wenn die Zuteilung nach Grandfathering aufgrund besonderer Umstände eine „unzumutbare Härte“ für das Unternehmen darstellen würde. Die Begriffe „erhebliche wirtschaftliche Nachteile“ und „unzumutbare Härte“ sind aber rechtlich unbestimmt und können im Zweifel letztlich erst vor Gericht geklärt werden.

Rechtlich ebenfalls zweifelhaft ist ferner die Regelung, daß bei Einstellung des Betriebes einer Anlage während der Zuteilungsperiode die Zuteilungsentscheidung für zum Zeitpunkt der Einstellung noch nicht ausgegebene Berechtigungen widerrufen wird. Auch dies stellt eine Ex post-Korrektur dar. Der Widerruf unterbleibt nur, wenn die Produktion der eingestellten Anlage von einer anderen bestehenden Anlage desselben Betreibers oder einer Neuanlage in Deutschland als Ersatzanlage übernommen wird.

Nicht näher eingegangen werden kann auf die Sonderzuteilungen für Early Action, KWK-Strom, prozeßbedingte CO₂-Emissionen und für die Stilllegung von Kernkraftwerken. Der bvek lehnt alle diese Sonderzuteilungen entschieden ab, da mit ihnen nur scheinbar vermeintliche Ungerechtigkeiten der beiden grundlegenden Zuteilungsmethoden (Grandfathering und Zuteilung nach Bedarf) ausgeglichen werden. Tatsächlich werden damit aber zugleich neue Ungerechtigkeiten und eine erhebliche Erhöhung des bürokratischen Umsetzungsaufwandes bewirkt.

Die Ausstattung von Neuanlagen, die nicht Ersatzanlagen sind, mit kostenlosen Emissionsberechtigungen aus einem Reservefonds an Emissionsberechtigungen auf Basis von produktbezogenen Benchmarks wird dagegen ausdrücklich begrüßt. Allerdings ist die vorgesehene BAT-Orientierung der Benchmarks unzweckmäßig, wie man u.a. daran erkennen kann, daß man sich bisher noch auf keine Benchmarks hat einigen können. Sie sollen erst in einer späteren Rechtsverordnung festgelegt werden.

Abschließend muß darauf hingewiesen werden, daß trotz der Verabschiedung durch den Bundestag das Zuteilungsgesetz noch nicht endgültig ist, da dazu die Zustimmung der EU-Kommission erforderlich wäre. Sollte diese zumindest entsprechend ihrer bisherigen Position die Ex post-Korrekturregelungen als unzulässig ablehnen, würde ein großer Teil der deutschen Zuteilungsregelungen hinfällig werden. Der bvek hat die EU-Kommission genau dazu aufgefordert.

Dietrich Borst, Chair Person, German Emission Trading Association (bvek)
Jürgen Hacker, Managing Director, UMB Environmental Management Consultancy, Berlin