

**Der Zeitdruck bleibt: Europäische Rahmen -  
bedingungen und Zeitplan für die Vorbereitung  
der zweiten Emissionshandelsperiode 2008 - 2012**

von

**Franzjosef Schafhausen  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin**

anlässlich der

**Veranstaltung 14 der Berliner Energietage  
„Emissionshandel in der EU – Vorbereitung auf die  
zweite Runde“**

**am 2. Mai 2005  
in Berlin**

- 1. Fakten**
- 2. Erfahrungen**
- 3. Konsequenzen**

## Fakten

### Kyoto ist Realität

- Rund 130 Vertragsstaaten haben ratifiziert (Quorum I: 55 Vertragsstaaten erforderlich)
- Rund 60 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Annex I Staaten im Jahre 1990 sind nun im Boot (Quorum II: 55 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Annex I Staaten im Jahre 1990 erforderlich)
- Kyoto ist am 16. Februar 2005 in Kraft getreten!
- Das Interesse an den FlexMechs wächst – Die Marktvolumina nehmen bereits zu – immer mehr „Gastländer“ und Akteure zeigen Interesse an einer Kooperation – steigendes Interesse bei den Investorländer, die sich aus ihrem Zielkorridor entfernen – die technische Infrastruktur entwickelt sich
- Der Markt entwickelt sich dynamisch
- Der Paradigmenwechsel in der Umwelt- und Klimaschutzpolitik ist nicht mehr aufzuhalten
- Die USA suchen nach Anschluss an das weltweite Klimaschutzregime – Das Klimaschutzpapier von Anfang März 2005 (Treffen Bush – Schröder in Mainz) ist Beweis dafür

## Der rechtliche Rahmen in Brüssel

- Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 275/32 DE am 25. Oktober 2003)
- (Einseitige d.h. nicht abgestimmte) Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt (KOM (2003) 830 endgültig, Brüssel, 7. Januar 2004)

## Der rechtliche Rahmen in Brüssel

- Die „Monitoring Leitlinie“ (verabschiedet vom Climate Change Committee als Komitologieausschuss am 24.11.2003 und von der EU – Kommission am 29. 1. 2004) – rechtlich verbindliche Vorgabe
- Die „Register Verordnung“ – rechtlich verbindliche Vorgabe - (Grundlage für CITL = Community Transaction Log) – aber nicht nur technische Vorgabe – Kommission versucht offensichtlich auch über die Register Verordnung die Richtlinie nachzubessern
- Die „Linking Directive“ – Verbindung zwischen EU-weitem Emissionshandel und den flexiblen Mechanismen „Joint Implementation“ und „Clean Development Mechanism“ – am 13. November 2004 wirksam geworden (Veröffentlichung im Europäischen Amtsblatt)

## EU15: Die Nachfrage überwiegt

Quelle: EUA, 2003

EU-Mitgliedstaat	THG-Emissionen 1990	THG-Emissionen 2002	„burden sharing“	Zielgröße 2008 - 2012	Zielabweichung
Belgien	141,2	150,0	- 7,5 %	132,4	- 17,6
Dänemark	69,5	68,5	- 21 %	54,9	- 13,6
Deutschland	1216,2	1016,0	- 21 %	960,8	- 55,2
Finnland	77,2	82,9	+/- 0 %	77,2	- 5,7
Frankreich	746,0	634,8	+/- 0 %	652,8	- 16,0
Griechenland	107,0	135,4	+ 25 %	133,8	- 1,6
Irland	53,4	68,9	+ 13 %	60,4	- 8,5
Italien	508,0	553,8	- 6,5 %	476,2	- 77,6
Luxemburg	12,7	10,8	- 28 %	9,1	- 1,7
Österreich	78,0	84,6	- 13 %	67,9	- 16,7
Portugal	57,9	81,6	+ 27 %	74,1	- 7,5
Schweden	72,3	69,6	+ 4 %	75,2	+ 5,6
Spanien	286,8	399,7	+ 15 %	329,8	- 69,9
United Kingdom	746,0	634,8	- 12,5 %	652,8	+ 16,0
Niederlande	212,5	213,8	- 6 %	199,7	-14,1

## Die Beitrittsländer als Anbieter?

Quelle: EUA, 2003

Beitrittsstaat	THG-Emissionen in Mio. t im Basisjahr	Basisjahr	Kyoto Ziel	THG-Emissionen in Mio. t in 2001	Distance to target: Kyoto-Ziel zu THG-Emissionen 2001
Bulgarien	157,7	1988	145,1	77,7	+ 67,4
Tschechische Republik	192,1	1990	176,7	148,0	+ 28,7
Estland	43,5	1990	40,0	29,4	+ 10,6
Ungarn	102,6	Mittelwert 1985 - 1987	96,4	84,3	+ 12,1
Lettland	29,0	1990	26,7	11,4	+ 15,3
Litauen	51,5	1990	47,4	20,2	+ 27,2
Polen	565,3	1988	531,4	382,8	+ 148,6
Rumänien	264,8	1989	243,6	148,3	+ 95,3
Slowakei	72,2	1990	66,4	50,1	+ 16,3
Slowenien	19,9	1986	18,3	20,2	- 1,9

## Die Reduktionsfaktoren signalisieren Nachfrage

Mitgliedstaat	Relation Referenzperiode / Handelsperiode 2005/2005 - Reduktionsfaktor
Dänemark	1,08
Deutschland	0,996
Irland	1,067
Niederlande	1,065
Österreich	1,083
Slowenien	0,97
Schweden	1,13
Vereinigtes Königreich	0,998
Belgien	0,998
Estland	1,58
Finnland	1,26
Frankreich	1,12 / 1,107

## Die Reduktionsfaktoren signalisieren Nachfrage

Mitgliedstaat	Relation Referenzperiode / Handelsperiode 2005/2005 - Reduktionsfaktor
Lettland	1,24
Luxemburg	1,16
Portugal	1,04
Slowakei	1,15
Italien	1,075
Litauen	1,58
Spanien	1,05
Polen	1,30

## Nutzung der projektbezogenen Mechanismen

- Forcierte Nutzung von JI/CDM in zahlreichen NAP's für 2008 – 2012 vorgesehen – von der KOM aber noch nicht genehmigt
- Finanzierung aus öffentlichen Mitteln in einzelnen Mitgliedstaaten geplant (NL, DK, AUS, F, I, E)
- Jährliches Gesamtvolumen 2008 – 2012 derzeit: 100 – 125 Mio. t/a – aus heutiger Sicht völlig unrealistisch
- Einzelnen MS lehnen die staatlich geförderte Nutzung von JI und CDM ab: UK, SWE, SLO, D
- JI – Projekte zur CO<sub>2</sub>-Minderung machen innerhalb der EU kaum noch Sinn – die Suche nach alternativen Strukturen und Konzepten hat eingesetzt

## Geplanter Erwerb von ERU's und CER's mit staatlichen Mitteln in der zweiten Handelsperiode

(Planzahlen in den vorliegenden NAP's)

MS	Erwerb von Zertifikaten mit staatlichen Mittel p.a. 2008 - 2012	Verhältnis CER's/ERU's zum jeweiligen burden sharing Ziel	Verhältnis CER's/ERU's zum aktuellen „distance to target“ (Ende 2002)
Niederlande	17 – 20	133 – 156 %	121 – 142 %
Spanien	20	-	29 %
Österreich	7	69 %	42 %
Island	3,7	-	43 %
Dänemark	3,7	26 %	26 %
Portugal	3,7	-	46 %
Luxemburg	3	86 %	176 %
Belgien	2,5	23 %	18 %
Italien	32,5 - 60	98 – 182 %	41 – 76 %
insgesamt	99,1 – 126,6		

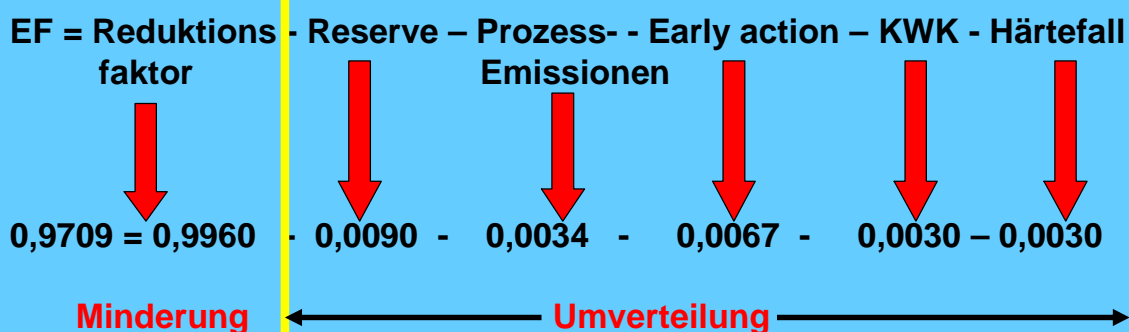
## EU-MS: Stand der Implementierung

- Eine Richtlinie - aber 25 NAP's
  - Referenzperioden nicht identisch und unterschiedlich genutzt
  - Benchmarks uneinheitlich
  - Allokationsregeln uneinheitlich (New comer, Closure, reserve, transfer rules, early action, clean technologies)
  - Interdependenzen zwischen den Regeln unklar
- Kommission wird die letzten Entscheidungen über die letzten zwei NAP's (I,GR) in den nächsten Wochen treffen
- Bislang 5.65 Mrd. t CO<sub>2</sub> an 10.751 Anlagen alloziiert (2005 – 2007)
- Kommission hat zahlreiche NAP's beanstandet (u.a. auch den deutschen NAP wegen der darin enthaltenen „ex post“ Korrekturen)
- Insgesamt beträgt das bislang durch die KOM korrigierte Emissionsvolumen für die Periode 2005 – 2007 223,6 Mio. t CO<sub>2</sub>
- Verschiedene Vertragsverletzungsverfahren wurden mittlerweile eingeleitet
- Zwei Verfahren vor dem Europäischen Gericht anhängig: D und UK

## Reduziert die Wirtschaft?

Ja, geringfügig! Sie verteilt aber vornehmlich um!

Der Beweis: NAP 2005 - 2007



EF = 0,9709 oder 2,91 %

Der Klimaschutzpolitische Effekt bleibt deutlich hinter der Zusage der „Vereinbarung der Bundesregierung mit der deutschen Wirtschaft zur weltweiten Klimavorsorge“ zurück.

# Erfahrungen

## Theorie und Praxis

- Der **real existierende Emissionshandel entspricht nur bedingt den theoretischen Idealvorstellungen**
- Die politischen Abstimmungsprozesse in Brüssel und Berlin sind für Kompromisse verantwortlich, die das Leistungsvermögen des umgesetzten Instruments gegenüber den theoretischen Vorstellungen an vielen Stellen deutlich gemindert haben
- Das **Grundproblem** für die nur unzureichende Allokation stellt die Zuteilung der Emissionszertifikate durch den Staat dar – die aus ökonomischer Sicht eindeutig vorzuziehende Auktion war nicht durchsetzbar
- Die **Informationssituation** war bis Herbst 2004 **äußerst schlecht** – vollständige Transparenz erst im Frühjahr 2006
- Die auf das intensive Lobbying der Wirtschaft zurückzuführende hohe Komplexität der Allokationsregeln mindert Transparenz und Effizienz und leistet strategischem Verhalten Vorschub - **58**  
**Regelkombinationen** sind **kein Ruhmesblatt**
- Im Ergebnis wurde in der Pilotphase ein Umverteilungsmechanismus innerhalb der Wirtschaft geschaffen

## Dennoch

- Das angeblich so konsequente Ordnungsrecht erweist sich mehr und mehr als problematisch (Kapazitätsabbau bei den Vollzugsbehörden erhöht die bereits bestehenden Vollzugsdefizite – die uneinheitliche Vollzugspraxis ist nicht mehr zu leugnen – das know how innerhalb der Vollzugsbehörden zur Umsetzung eines ökonomischen Instruments ist im Durchschnitt gering – die Datenlage war katastrophal)
- Der Emissionshandel führt im Gegensatz zum Ordnungsrecht zu einer exakten und transparenten Daten- und Informationsbasis - Transparenz ist eine der zentralen Voraussetzung für Effizienz – Kohlenstoff bekommt einen Preis!
- Umweltdefizite und Umwelterfolge werden monetär messbar – der Anreiz für eine systematische Suche nach Minderungsmöglichkeiten nimmt weiter spürbar zu
- Die immer wieder geforderte „bedarfsgerechte Zuteilung“ ist systemwidrig und wäre der Tod eines jeden Emissionshandelssystems

## Der Rechtsrahmen steht!

- TEHG – Treibhausgasemissionshandelsgesetz am 14. Juli 2004 in Kraft getreten
- ZuG2007 – Zuteilungsgesetz am 31. August 2004 in Kraft getreten
- ZuV2007 – Zuteilungsverordnung am 1. September 2004 in Kraft getreten
- KostV – Kostenverordnung am 1. September 2004 in Kraft getreten

### In Vorbereitung:

- Gesetz zur Umsetzung der „linking directive“ (Verknüpfung des EU-Emissionshandelssystems mit den Kyoto-Mechanismen „Joint Implementation“ und „Clean Development Mechanism“) – ProMechG am 4. Mai 2005 im Kabinett
- NAP II und ZuG2012 werden bereits entwickelt
- Klimaschutzberichterstattungsgesetz – KSPG – in Vorbereitung

## Der institutionell - technische Rahmen steht

- Die Deutsche Emissionshandelsstelle – DEHSt – im Umweltbundesamt (Sitz Berlin) arbeitet seit Dezember 2003
- Die Aufgabe der DEHSt besteht in der technischen Abwicklung des Emissionshandels
- Die soft-ware steht
- Das Register funktioniert – Verbindung zwischen deutschem Register und CITL hergestellt
- DEHSt wird DNA im Hinblick auf JI und CDM
- Der Aufbau der erforderlichen Infrastruktur ist weitestgehend abgeschlossen

## Die derzeitigen Emissionstrends – Das „burden sharing – Ziel“ Deutschlands in Gefahr?

- Trend Energiewirtschaft seit 1999- 2002: steil nach oben gerichtet: **plus 22,4 Mio. t (!)**
- Trend Industrie: weiterer Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen seit 1998 – **minus 8,2 Mio. t**
- Trend Private Haushalte: Tendenz zur Senkung mit sehr starken temperaturbedingten Ausschlägen (**minus 9,1 Mio. t gegenüber 1990**)
- Trend Verkehr: Individualverkehr seit 1999 nach unten gerichtet (**minus 8,7 Mio. t seit 1999**) aber immer noch 13,8 Mio. t höher als im Basisjahr 1990

**Fazit:** Es ist längst nicht sicher, dass Deutschland sein Ziel (minus 21 % in der Periode 2008 – 2012) erreicht. Vielmehr führen die moderaten caps im Emissionshandel zu einem deutlich höheren Handlungsbedarf in den Sektoren „private Haushalte“ und „Verkehr“

## Die Zahlen nach Abschluss der Allokation

	Zuteilungs- menge in Mio. t 2005 - 2007	Veränderung gegenüber Makrobudget	Zuteilungs- menge in Mio. t pro Jahr	Veränderung gegenüber Makrobudget
	Werte für die Zuteilungsperiode		Jahrestranche	
Zuteilung	1.485	-	495	-
Prozess- bedingt	215 (206,4)	+ 9,6	72 (68,8)	+ 3,2
Early action	333 (342)	- 9	111 (114)	- 3
KWK	6 (4,5)	+ 1,5	2 (1,5)	+ 0,5
Options- regel	232		77	
Budget- über- schreitung	42 2,8 % des Gesamtbudgets		14 2,8 % des Gesamtbudgets	
anteilige Kürzung		4,6 %		4,6 %

## Sektorale Aufteilung der allozierten Zertifikate nach Anzahl und Emissionsvolumen

Sektor	Anzahl der Anlagen		Zugeweilte Emissionsmenge für die Periode 2005 - 2007	
Energiewirtschaft	1.236	66,8 %	1.171	78,9 %
Produzierendes Gewerbe	613	33,2 %	314	21,1 %
insgesamt	1.849	100 %	1.485	100 %

## Anzahl der Anlagen nach Größenklassen

Größenklassen (Anzahl zugeteilter Zertifikate in der Periode 2005 – 2007 in t CO <sub>2</sub> )	Anzahl der Anlagen
unter 30.000 (10.000 a)	574
unter 150.000 (50.000 a)	705
unter 1.5 Mio. (500.000 a)	407
unter 15 Mio. (5 Mio. a)	147
mehr als 15 Mio.	16
insgesamt	1.849

## Verteilungsstrukturen

Tätigkeit	Durchschnittliche Zuteilung pro Anlage	Maximale Zuteilung pro Anlage	Minimale Zuteilung pro Anlage
Energie	947.196	86.001.132	12
Eisen/Stahl	2.591.343	21.199.014	723
Raffinerien	1.981.696	10.913.541	8.070
Zement	1.483.454	4.450.791	107.661
Kalk incl. Zucker	414.148	6.765.480	12.165
Papier	122.632	1.178.316	312
Glas	156.268	834.162	6.873
Keramik	36.669	269.028	840
Zellstoff	1.086.962	2.317.182	42.193
insgesamt	803.137	86.001.132	12

## **Betroffenheit der Anlagen von Kürzungen** **nach § 4 (4) und § 5 ZuG2007**

<b>Kürzung der Zuteilung in %</b>	<b>Anzahl der Anlagen</b>
<b>0 %</b>	<b>376</b>
<b>0 – 2 %</b>	<b>116</b>
<b>2 – 4 %</b>	<b>146</b>
<b>4 – 6 %</b>	<b>385</b>
<b>6 – 7,4 %</b>	<b>262</b>
<b>7,4 %</b>	<b>564</b>
<b>insgesamt</b>	<b>1.849</b>

### **Ergebnisse der Zuteilung**

- **Strategisches Verhalten hat zu einem immensen Umverteilungsprozess geführt**
- **Vor allem die Optionsregel § 7 (12) ZuG2007 wurde extensiv genutzt (für eine Anlage gedacht – von 521 Anlagen genutzt)**
- **Dies führt zu einer Zuteilung, die deutlich über den Makrobudgets liegt (42 Mio. t CO<sub>2</sub> in der Periode 2005 – 2007 oder 14 Mio. t CO<sub>2</sub>/a)**
- **Die „anteilige Kürzung“ (§ 4(4) ZuG2007) für die Bestandsanlagen ist entsprechend hoch (zusätzlich 4,6 %)**
- **„early action“ entlastet vornehmlich die neuen Bundesländer**

## Die Diskussion geht weiter

- Entwicklung einer Handelsplattform entschieden – eex, Leipzig arbeitet bereits
- Diskussion des Zusammenwirkens mit anderen Klimaschutzpolitischen Instrumenten (Ökologische Finanzreform, EEG, KWKG, Klimaschutzvereinbarung mit der Wirtschaft, IVU-RL) – Abstimmung des Klimaschutzpolitischen Instrumentariums, um Synergieeffekte zu nutzen
- Analyse der 25 NAP's zeigt – Abstimmung tut Not – Interdependenzen zwischen den Regeln ist zu beachten
- Sammlung und Dokumentation von Erfahrungen zur Vorbereitung des im kommenden Jahr stattfindenden review-Prozesses und zur Erarbeitung von NAP II und ZuG2012

## Der Markt arbeitet bereits mit zunehmender Dynamik

- Preis für „allowances“ am 2. Mai 2005      15,32 €/t CO<sub>2</sub>
- OTC – Umsatz im April 2005      650.000 t CO<sub>2</sub>/d
- Derzeitiger durchschnittlicher OTC – Umsätze pro Tag  
500.000 – 800.000 t CO<sub>2</sub>
- Umsätze am Spot – Markt (eex, Leipzig) noch verhalten

# Konsequenzen

## Der Aufgalopp zum NAP II hat bereits begonnen

- Erfahrungsaustausch läuft bilateral und multilateral (siehe AGE, co<sub>2</sub>ncept, bayCO<sub>2</sub>, EU core group, Review Prozess der EU - Kommission)
- Die Lobby ist bereits hoch aktiv
- Ziel: Sammeln von Erkenntnissen, um noch rechtzeitig in die Diskussion in Brüssel aktiv eingreifen zu können
- Ziel: Nutzung der Erfahrungen für die Ausgestaltung von NAP II und ZuG2012
- Prozess läuft sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene
- Forderungen „keep it simple and transparent“

## Unsicherheiten

- **Wirksamkeit und Effizienz des Instruments: Preis für Kohlenstoff und Liquidität**
- **Auswirkungen auf den Wettbewerb innerhalb der EU und nach außen**
- **Anspruchsniveau in den Mitgliedstaaten – Das „Gefangenendilemma“**
- **Haltung der KOM zu NAP – relevanten Änderungen und zum Verfahren**
- **Wirkungen der Pilotphase 2005 – 2007**
- **Zeitraumen äußerst knapp**

## Diskussionsfelder der EU core group (3. Februar 2005 in Den Haag – 14. März 2005 in Berlin – 23. Mai 2005 in London)

- **Anlagenabgrenzung – mehr Emissionen durch weniger Anlagen?**
- **Gering emittierende Anlagen**
- **Benchmarking – Problem Aktivitätsprognosen und ex post Korrekturen**
- **Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EU – Emissionshandels – Verkehr? Private Haushalte? Andere Treibhausgase?**
- **Harmonisierung von Allokationsregeln und – kriterien**
- **Verbesserung der Abstimmung zwischen der EU KOM und den Mitgliedstaaten**

**Problem: Termin für Vorlage der zweiten Allokationspläne: 30. Juni 2006**

## Potential for Change

- **Änderung der Richtlinie : Co-decision (Zeitbedarf bis zu zwei Jahren)**
- **Änderung der Annex III – Kriterien: Komitologieverfahren**
- **Änderung der NAP-guidance: Entscheidung der Kommission**
- **Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten (unilaterales oder abgestimmtes Handeln)**

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**

**[www.bmu.de](http://www.bmu.de)**  
**[www.dehst.de](http://www.dehst.de)**