

## Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
(16. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Michael Kauch, Gudrun Kopp,  
Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/3051 –

**Klimapolitischen Zertifikatehandel in Deutschland nachhaltig und  
verantwortungsvoll gestalten – Nationalen Allokationsplan grundlegend  
überarbeiten**

### A. Problem

Die Bundesregierung hat am 28. Juni 2006 den Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 verabschiedet und der EU-Kommission zur Prüfung vorgelegt; er beinhaltet gesamtwirtschaftliche Emissionsobergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 und legt die Regeln fest, nach denen die Emissionszertifikate den am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen zugeteilt werden sollen, weist jedoch aus Sicht der Antragsteller schwerwiegende Mängel in ökologischer und ökonomischer Hinsicht auf. Daher soll die Bundesregierung aufgefordert werden, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten und die konstatierten Mängel durch die Berücksichtigung spezifischer Vorgaben u. a. zur Reservehaltung, zur Versteigerung von Emissionsrechten und zum Verzicht auf die Privilegierung von Neuanlagen zu beseitigen.

### B. Lösung

Ablehnung des Antrags.

**Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen  
die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen  
DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### C. Alternativen

Keine

### D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 16/3051 abzulehnen.

Berlin, den 17. Januar 2007

### **Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

**Petra Bierwirth**  
Vorsitzende

**Andreas Jung (Konstanz)**  
Berichterstatter

**Frank Schwabe**  
Berichterstatter

**Michael Kauch**  
Berichterstatter

**Eva Bulling-Schröter**  
Berichterstatterin

**Hans-Josef Fell**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Andreas Jung (Konstanz), Frank Schwabe, Michael Kauch, Eva Bulling-Schröter und Hans-Josef Fell

### I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 16/3051** wurde in der 63. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. November 2006 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Bundesregierung hat am 28. Juni 2006 den Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 verabschiedet und der EU-Kommission zur Prüfung vorgelegt; er beinhaltet gesamtwirtschaftliche Emissionsobergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 und legt die Regeln fest, nach denen die Emissionszertifikate den am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen zugeteilt werden sollen, weist jedoch aus Sicht der Antragsteller schwerwiegende Mängel in ökologischer und ökonomischer Hinsicht auf.

Daher soll die Bundesregierung aufgefordert werden, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten und die konstatierten Mängel durch die Berücksichtigung spezifischer Vorgaben u. a. zur Reservehaltung, zur Versteigerung von Emissionsrechten und zum Verzicht auf die Privilegierung von Neuanlagen zu beseitigen.

### III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3051 abzulehnen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/3051 in seiner Sitzung am 17. Januar 2007 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, dass der Antrag nicht mehr dem aktuellen Entwicklungsstand entspreche; bevor man sich mit Detailfragen auf nationaler Ebene befasse, müssten zunächst die Hintergründe und Berechnungsgrundlagen der neuen Vorgaben der EU-Kommission zur Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes geklärt werden. Im Grundsatz könne aus den der EU-Kommission vorgelegten Daten keine Verfehlung der Reduktionsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland in Höhe von 21 Prozent abgeleitet werden. Insofern sei eine Herabsetzung der bisherigen Obergrenze für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß derzeit nicht nachvollziehbar. Das Problem bedürfe dringend der Klärung, wobei eine gerichtliche Auseinandersetzung vor dem Europäischen Gerichtshof nicht ausgeschlossen werden könne, eine Haltung, die auch auf Seiten der Bundesregierung vertreten werde. Der Antrag spreche eine Reihe von Fragen an, die nicht zuletzt im Lichte der neuen Vorgaben der EU-Kommission einer weiteren Dis-

kussion bedürften. So müsse beispielsweise vertieft darüber nachgedacht werden, wie man Planungssicherheit und Anreize für Investitionen in Neuanlagen schaffen könne, wenn die ursprünglich vorgesehene Allokationsregelung für Neuanlagen nicht weiter aufrechterhalten werden könne. Allerdings liefere der Antrag auf diese Fragestellung keine hinreichende Antwort, weil er sich nicht vertieft genug mit der Materie befasse. Darüber hinaus sei die im Antrag formulierte Vorstellung unrealistisch, mit den aus der Versteigerung von 10 Prozent der Emissionsrechte gewonnenen Erlösen eine Abschaffung der Stromsteuer finanzieren zu können, da die zu erwartenden Versteigerungserlöse für eine entsprechende finanzielle Entlastung des privaten Sektors bei Weitem nicht ausreichten. Zurückhaltend werde auch die Forderung beurteilt, neben der Stromerzeugung eine effiziente Stromverwendung und die Nutzung erneuerbarer Energien, etwa zur Wärmeengewinnung, in das Emissionshandelssystem einzubeziehen. Zwar bedürfe es durchaus einer vertieften Diskussion darüber, wie das Emissionshandelssystem für künftige Zuteilungsperioden weiterentwickelt werden könne, etwa im Hinblick auf eine Einbeziehung des Flugverkehrs, doch bestehe die Gefahr, das Emissionshandelssystem zu überfrachten, wenn den Überlegungen der Antragsteller Folge geleistet würde. Im Übrigen stehe mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz bereits ein geeignetes Instrumentarium zur weiteren Verbreitung und wirksamen Förderung der erneuerbaren Energien zur Verfügung. Der Antrag werde abgelehnt.

Die **Fraktion der SPD** stimmte der Beurteilung zu, dass der Antrag nicht mehr dem aktuellen Stand der Entwicklung entspreche. So werde u. a. die ursprünglich vorgesehene und von den Antragstellern kritisierte Allokationsregelung für Neuanlagen von der EU-Kommission nicht akzeptiert. Auch die Überlegungen zur Versteigerung von Emissionsrechten und zur Ausgestaltung der Reservehaltung seien noch im Fluss. Darüber hinaus gebe es Klärungsbedarf im Hinblick auf die von der EU-Kommission geforderte Absenkung der Obergrenze für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß auf 453 Mio. t. Auf der einen Seite wäre es nicht akzeptabel, wenn Deutschland für die Verfehlungen anderer EU-Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Minderungsverpflichtungen zusätzlich belastet würde, andererseits beurteile man jedoch die Option eines gerichtlichen Vorgehens gegen die Vorgaben der EU-Kommission sehr zurückhaltend, da es angesichts der zentralen Bedeutung der Klimaschutzpolitik für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und der zu erwartenden negativen Rückwirkungen auf die EU-weiten und internationalen Bemühungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen kaum vertretbar sei, die Angelegenheit vor den Europäischen Gerichtshof zu tragen, selbst wenn dies von Seiten der Bundesregierung nicht ausgeschlossen werde. Der Antrag werde abgelehnt.

Die **Fraktion der FDP** erläuterte die Grundzüge der Vorlage. Im Mittelpunkt ihrer Ausführungen stand zum einen die Aufforderung an die Bundesregierung, im Rahmen der geforderten grundlegenden Überarbeitung des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 vorzusehen, insgesamt

10 Prozent der zuzuweisenden Emissionsrechte im Versteigerungsverfahren zu vergeben, die Versteigerung der Emissionsrechte auf den Stromsektor zu beschränken und die hieraus resultierenden Erlöse durch eine entsprechende Senkung bzw. Abschaffung der Stromsteuer vollständig zur steuerlichen Entlastung des privaten Sektors zu verwenden. Des Weiteren verwies die Fraktion der FDP auf die Notwendigkeit, auf die im Nationalen Allokationsplan 2008 bis 2012 vorgesehene Privilegierung von Neuanlagen im Kraftwerksbereich zu verzichten; sollte die geplante Regelung, auf Neuanlagen ab dem Datum der Inbetriebnahme über einen Zeitraum von 14 Jahren den Erfüllungsfaktor nicht anzuwenden, zur Anwendung gelangen, sei zu erwarten, dass es nach dem Jahr 2012 zu einem Stillstand der Investitionen in emissionsmindernde Kraftwerkstechnologien und damit zu einer volkswirtschaftlichen Fehlsteuerung kommen werde.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, sie könne wesentlichen Teilen des Antrags zustimmen. Ausdrücklich begrüßt werde die Forderung nach einer Aufstockung der Reserve zur Ausstattung von Neuanlagen mit Emissionszertifikaten; eine größere Reservehaltung werde für mehr Planungssicherheit sorgen und einer möglichen ausstattungsbedingten Blockade von Investitionen in Neuanlagen entgegenwirken. Auch mit der Forderung, insgesamt 10 Prozent der Emissionsrechte im Wege der Versteigerung zuzuteilen, stimme man überein, vertrete allerdings in Bezug auf die Verwendung der Versteigerungserlöse eine andere Auffassung als die Antragsteller. Ein Schwachpunkt der Vorlage sei, dass zur Notwendigkeit einer weiteren Herabsetzung des von der Bundesregierung vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>-Minderungsziels nicht deutlich Stellung bezogen werde. Sowohl das ursprünglich ins Auge gefasste CO<sub>2</sub>-Emissionsvolumen von 482 Mio. t als auch die später von der Bundesregierung vorgeschlagene Zielgröße von 465 Mio. t CO<sub>2</sub>-Ausstoß führten lediglich zu einer vergleichsweise geringfügigen Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, entsprächen nicht der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft und würden den klimapolitischen Anforderungen nicht gerecht. Daher plädiere man nachdrücklich dafür, die von der EU-Kommission herabgesetzte Obergrenze für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in Höhe von 453 Mio. t zu akzeptieren und den Nationalen Allokationsplan 2008 bis 2012 entsprechend abzuändern. Von einer Anfechtung dieser Vorgabe vor dem Europäischen Gerichtshof werde dringend abgeraten; ein derartiges Vorgehen würde die klimapolitische Vorreiterrolle Deutschlands erheblich beeinträchtigen und hätte zumal in der Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft weitreichende negative Auswirkungen auf die Bemühungen anderer

Staaten innerhalb und außerhalb der EU, die Treibhausgasemissionen einzudämmen. Bei der Abstimmung über den Antrag werde sich die Fraktion DIE LINKE. der Stimme enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** setzte sich kritisch mit der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung auseinander. Der immer offensichtlicher werdende Klimawandel erfordere ein wesentlich ambitionierteres und entschlosseneres Vorgehen, als es die Bundesregierung bisher an den Tag gelegt habe. Jedenfalls könne nicht hingenommen werden, dass sich eine immer größere Lücke zwischen den wohlformulierten Absichtserklärungen und dem tatsächlichen klimapolitischen Handeln der Bundesregierung auf tue. Bezeichnend sei, dass man seitens der Bundesregierung offensichtlich darum bemüht sei, Einfluss auf die EU-Kommission im Sinne einer Minderung der klimapolitischen Vorgaben für Deutschland zu nehmen; dies führe die proklamierte klimapolitische Vorreiterrolle Deutschlands ebenso ad absurdum wie die Absicht der Bundesregierung, eine Klage gegen die verschärften klimapolitischen Vorgaben der EU-Kommission ins Auge zu fassen.

Was den vorliegenden Antrag anbelange, so teile man dessen Kritik an dem Entwurf der Bundesregierung für einen Nationalen Allokationsplan 2008 bis 2012. Weder der geplante Verzicht auf eine Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten noch die vorgesehene Privilegierung von Neuanlagen seien nachvollziehbar, vor allem aber sei es nicht akzeptabel, neue Kohlekraftwerke über einen Zeitraum von 14 Jahren von der Anwendung des Erfüllungsfaktors freizustellen. Nicht mittragen könne man dagegen die Forderung der Antragsteller, die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsrechten pauschal zur Senkung bzw. Abschaffung der Strombesteuerung einzusetzen. Stattdessen gebe man hier einer differenzierteren Betrachtungsweise den Vorzug; demnach sollte aus erneuerbaren Energien gewonnener Strom von der Belastung durch die Ökosteuern freigestellt werden, die steuerliche Belastung von Strom aus ökologisch problematischen Energiequellen wie Kohle und Atomkraft mit der Ökosteuern jedoch beibehalten werden. Vor diesem Hintergrund werde man sich bei der Abstimmung über den vorliegenden Antrag der Stimme enthalten.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/3051 abzulehnen.

Berlin, den 17. Januar 2007

**Andreas Jung (Konstanz)**  
Berichterstatter

**Frank Schwabe**  
Berichterstatter

**Michael Kauch**  
Berichterstatter

**Eva Bulling-Schröter**  
Berichterstatterin

**Hans-Josef Fell**  
Berichterstatter