

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Hans-Josef Fell, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/10178 –**

Position der Bundesregierung zum Klima und Energiepaket der EU-Kommission

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 23. Januar 2008 wurde von der EU-Kommission ein Klima- und Energiepaket vorgelegt, das derzeit im Europäischen Parlament und dem Ministerrat beraten wird. Bestandteil des Paketes sind unter anderem die Überarbeitung des Emissionshandelssystems, die Aufteilung der Bemühungen zur Emissionsreduktion zwischen den Mitgliedstaaten („effort sharing“), eine Richtlinie über den Ausbau erneuerbarer Energien, eine Richtlinie über die Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS).

Nach zunächst zwei Orientierungsdebatten bei den Umweltministerräten am 3. März 2008 in Brüssel und 7. Juni 2008 in Luxemburg fand am 3. und 4. Juli 2008 ein weiterer informeller Umweltministerrat in Paris statt, bei dem nach Pressemeldungen bislang noch keine Einigung zum Energie- und Klimapaket der EU-Kommission erreicht werden konnte. Strittig waren nach Agenturmeldungen vor allem die Punkte der konkreten Aufteilung der CO₂-Reduktionen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, die Frage nach der Festlegung des Bezugsjahres (1990 oder 2005) sowie die Anerkennung von „Joint Implementation“ und „Clean Development Mechanism“ Projekten (JI/CDM) und die Gefahr einer Abwanderung energieintensiver Unternehmen aus Europa, die in einem internationalen Wettbewerb stehen.

Erklärtes Ziel der französischen Ratpräsidentschaft ist es, das Legislativpaket „Klima und Energie“ noch in diesem Jahr abzuschließen. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste das Europäische Parlament bereits bei der 1. Lesung, die voraussichtlich im Dezember 2008 stattfinden wird, einen mit dem Rat abgestimmten Vorschlag verabschieden.

Die Bundesregierung hat sich selbst zum Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber dem Bezugsjahr 1990 zu senken. Dieses Ziel soll zum einen Teil durch ein integriertes Klima- und Energiepaket erreicht werden, das sich derzeit (zum Teil) noch im parlamentarischen Verfahren befindet, der übrige Anteil zur Reduktion der Treibhausgasemissionen soll durch den Emissionshandel erbracht werden. Der Senkung der Treibhausgasemissionen durch den Emissionshandel kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Insofern sind die europäischen Beschlüsse zur Weiterentwicklung des euro-

päischen Handelssystems von entscheidender Bedeutung zum Erreichen nationaler Reduktionsziele für die Treibhausgasemissionen.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bedeutung von Europa in der internationalen Klimapolitik als Vorreiter, und welche Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen sollten die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland nach Ansicht der Bundesregierung bis 2020 unabhängig von einer internationalen Vereinbarung anstreben?

Mit dem am 23. Januar 2008 vorgelegten Klimapaket strebt die Europäische Kommission die Umsetzung und Konkretisierung der Ratsbeschlüsse vom Frühling 2007 an. Darin billigt der Europäische Rat das Ziel der EU, die Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 30 Prozent zu reduzieren und auf diese Weise zu einer globalen und umfassenden Vereinbarung für die Zeit nach 2012 beizutragen, sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag verpflichten. Der Europäische Rat hat ferner beschlossen, dass die EU bis zum Abschluss einer globalen und umfassenden Vereinbarung für die Zeit nach 2012 und unbeschadet ihrer internationalen Verhandlungsposition die feste und unabhängige Verpflichtung eingeht, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Damit geht die EU nach Einschätzung der Bundesregierung in ihrer Vorreiterrolle zum internationalen Klimaschutz voran. Alle Länder sind jetzt aufgefordert, je nach ihren unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten ihren Beitrag zu den Klimaschutzanstrengungen zu leisten.

2. Wird von der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Ministerrat die von der EU-Kommission vorgeschlagene und vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 7. Mai 2008 eingeforderte einhundertprozentige Auktionierung der Emissionszertifikate für die Energiewirtschaft ab 2013 unterstützt, und setzt sich die Bundesregierung in diesem Zusammenhang für eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Energieträger wie Gas oder Kohle ein, oder sind gegebenenfalls Ausnahmen vorgesehen, und wenn ja, in welcher Form?

Die Bundesregierung befürwortet die vollständige Auktionierung für die Stromproduktion sowohl für Bestands- als auch für Neuanlagen.

3. Erwartet die Bundesregierung durch eine einhundertprozentige Auktionierung der Emissionszertifikate für die Energiewirtschaft eine Steigerung der Stromkosten und gegebenenfalls in welcher Höhe?

Die Umstellung von der kostenlosen Zuteilung auf die Vollauktionierung hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Strompreisbildung an der Strombörse, da dort der Betreiber des preisbestimmenden Grenzkraftwerks, bei dem die Erzeugungskosten durch den Stromerlös gerade abgedeckt werden, den Preis der Emissionszertifikate unabhängig von der Art der Zuteilung vollständig in den Strompreis überwälzt.

4. Welche Verhandlungsposition vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Auktionierung von Zertifikaten im produzierenden Gewerbe?

Für das Produzierende Gewerbe ist mit Blick auf die internationale Wettbewerbssituation ein moderater Einstieg in die Auktionierung in Betracht zu zie-

hen. Dies setzt jedoch zwingend voraus, dass energieintensive Unternehmen von der Auktionierung ausgenommen werden, wenn sie in einem intensiven internationalen Wettbewerb stehen und dadurch die Gefahr einer Verlagerung von CO₂-intensiver Produktion in Drittstaaten („carbon leakage“) besteht. Dies gilt, bis festgestellt wird, dass im Rahmen eines internationalen Klimaschutzabkommens vergleichbare Verpflichtungen von Industriestaaten und angemessene Beiträge von Schwellenländern wirksam werden.

Mit Blick auf das direkte „carbon leakage“ ist die Bundesregierung der Ansicht, dass kohlenstoffintensive Unternehmen unter Berücksichtigung ihrer internationalen Wettbewerbsposition von der Auktionierung ausgenommen werden sollen. Hierfür müssen in der Richtlinie objektive, quantifizierte Kriterien aufgenommen werden, damit klar ist, welche Sektoren dauerhaft von der Versteigerung ausgenommen werden.

Für die übrigen Sektoren des Produzierenden Gewerbes, die dem Emissionshandel unterliegen, schlägt die Bundesregierung vor, den Versteigerungsanteil für die gesamte Handelsperiode auf 20 Prozent verbindlich festzulegen.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag der EU-Kommission einen Teil der Rechte zur Versteigerung von Zertifikaten von Mitgliedstaaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen auf Mitgliedstaaten mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen umzuverteilen, um die finanziellen Möglichkeiten letzterer für Investitionen in klimafreundliche Technologien auszubauen, und welche Position vertritt die Bundesregierung diesbezüglich bei den Verhandlungen im Rat?

Die Bundesregierung lehnt einen zusätzlichen Umverteilungsmechanismus im Wege einer Sonderzuteilung von Emissionsberechtigungen grundsätzlich ab.

6. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich des Kommissionsvorschlages, dass eine Reihe neuer Industriesektoren (z. B. Aluminium- und Ammoniakhersteller) sowie zwei weitere Gase (Stickoxid und Perfluorkohlenstoffe) in das Emissionshandelssystem einbezogen werden sollen?

Die Bundesregierung befürwortet diesen Vorschlag.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag der EU-Kommission, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten sollen, kleine Anlagen aus dem Anwendungsbereich des Systems herauszunehmen, sofern vergleichbare emissionsmindernde Maßnahmen getroffen werden, und wie ist diesbezüglich ihre Verhandlungsposition im Rat?

Die Bundesregierung begrüßt die vorgesehene Entlastung kleinerer Emittenten. Der Schwellenwert für Kleinanlagen sollte auf 25 000 t/a erhöht werden.

8. Welche Regelungen hält die Bundesregierung für notwendig, um Nachteile für im internationalen Wettbewerb stehende, besonders energieintensive Unternehmen zu verhindern, und wie beurteilt sie in diesem Zusammenhang den französischen Vorschlag eines „Border Adjustment“?

Es wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen. Ergänzend dazu: Stromintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes mit dem Risiko von „carbon leakage“ sollen eine Kompensation für emissionshandelsbedingt erhöhte Stromkosten erhalten, bis festgestellt wird, dass im Rahmen eines internationalen

Klimaschutzabkommens mit vergleichbaren Verpflichtungen von Industriestaaten und angemessenen Beiträgen von Schwellenländern diese Gefahr nicht weiter besteht. Die Regelung ist in der Emissionshandels-Richtlinie zu verankern und so auszugestalten, dass spätere Beihilfenprobleme ausgeschlossen sind. Diese Unternehmen sind auf der Grundlage der europäischen Energiesteuer-Richtlinie zu identifizieren. Dazu gehört die Festlegung eines angemessenen Schwellenwertes. Die Kompensation soll durch Zuteilung von Emissionszertifikaten erfolgen.

9. Für welche Industrien sind solche Sonderregeln im Rahmen des Emissionshandels aus Sicht der Bundesregierung erforderlich?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass in der Richtlinie durch klare Kriterien abschließend und verbindlich festgelegt werden soll, für welche Industrien Sonderregeln gelten. Die konkrete Festlegung kann nur EU-einheitlich und auf Basis der Daten aus allen Mitgliedstaaten erfolgen. Die Bundesregierung hat die Europäische Kommission aufgefordert, zeitnah einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

10. Teilt die Bundesregierung die Haltung der EU-Kommission, mit Blick auf die internationalen Klimaverhandlungen vorerst von der Festlegung etwaiger Sonderregelungen für besonders energieintensive Unternehmen abzusehen?

Die Schaffung von Rechtssicherheit und Verlässlichkeit bei „carbon leakage“ ist für Deutschland wie für andere Mitgliedstaaten mit Industrie, die in einem intensiven internationalen Wettbewerb stehen, essentiell. Das gilt gleichermaßen für die direkten Effekte des Emissionshandels wie für indirekte Effekte durch erhöhte Strompreise.

Eindeutige und quantifizierte Kriterien für betroffene Sektoren und das Instrument als solches sind in der Richtlinie klar festzulegen und so auszugestalten, dass spätere Beihilfenprobleme ausgeschlossen sind. Ein Auseinanderziehen der Entscheidungen über die Sektoren und über das anzuwendende Schutzinstrument gegen „carbon leakage“ kommt für die Bundesregierung nicht in Betracht.

11. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass auch energieintensive Unternehmen ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen, und welche Maßnahmen erachtet sie dafür als sinnvoll, insbesondere bei einem Scheitern eines Kyoto-Folgeabkommens?

Auch die Energieintensive Industrie leistet ihren Beitrag zum Klimaschutz (siehe Antwort zu Frage 4).

12. Zu welchem Anteil sollen nach Ansicht der Bundesregierung ab 2012 JI/CDM-Projekte anrechenbar sein, und wo sieht die Bundesregierung gegebenenfalls Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Projekten?

Die Bundesregierung tritt mit Nachdruck für eine stärkere Berücksichtigung von Emissionsgutschriften aus Klimaschutzprojekten in Drittländern (JI/CDM) im Emissionshandelsbereich ein. Dazu sollte in der Emissionshandelsrichtlinie eine Obergrenze festgelegt werden, die es erlaubt, unter Berücksichtigung des nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission nutzbaren Gutschriftenkontingents insgesamt bis zu 50 Prozent der ab 2013 im Emissionshandelssektor zusätzlich zu erbringenden Minderungsleistung durch die Nutzung von Gut-

schriften aus JI/CDM-Projekten zu erfüllen. Die Bundesregierung unterstützt ferner mit Nachdruck die Berücksichtigung von Emissionsgutschriften aus Klimaschutzprojekten in Drittländern (CDM/JI) im Nicht-Emissionshandelsbereich. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Beschränkungen sind zu restriktiv.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung Vorschläge, den Wald in den Emissionshandel ab 2012 mit einzubeziehen, z. B. durch die Ausgabe von Zertifikaten für Aufforstungsmaßnahmen, und wie bewertet sie die Gefahr, dass die CO₂-Reduktionsziele dadurch verwässert werden könnten?

Die Bundesregierung ist gegen die Aufnahme von Projekten im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) zum jetzigen Zeitpunkt, was durch die derzeitigen Daten- und Methodenunsicherheiten begründet ist. Eine Behandlung dieser Frage sollte nach Verabschiedung eines internationalen Abkommens vorgenommen und eine entsprechende Behandlung von LULUCF darin geklärt werden.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung Vorschläge, KWK-Anlagen (Kraft-Wärme-Kopplung) im Rahmen des Emissionshandels in Form einer Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten zu fördern?

Die Bundesregierung unterstützt den Vorschlag der Europäischen Kommission, für die Bereitstellung von Wärme aus hocheffizienten KWK-Anlagen eine kostenlose Zuteilung vorzusehen.

15. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich einer Aufnahme des Schiffsverkehrs in die Emissionshandelsrichtlinie?

Die Bundesregierung steht einer wettbewerbsneutralen Einbeziehung des Schiffsverkehrs in den Emissionshandel grundsätzlich positiv gegenüber. Sie wird sich auf internationaler Ebene in der IMO und der UNFCCC für eine globale Lösung einsetzen. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission angekündigt, hierzu im Jahr 2009 Analysen und Vorschläge vorzulegen.

16. Wie viel Tonnen CO₂-Einsparung werden nach Einschätzung der Bundesregierung in der Bundesrepublik Deutschland durch den Emissionshandel bis 2020 erbracht werden (ohne Berücksichtigung von CDM/JI-Projekten)?

Im Jahr 2005 betragen die Emissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen in Deutschland 474 Mio. t CO₂. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie sollen im Fall des 20-Prozent-Ziels die europäischen Gesamtemissionen des Emissionshandelssektors bis zum Jahr 2020 um rund 21 Prozent gegenüber 2005 zurückgehen. Welche emissionshandelspflichtigen Anlagen in den verschiedenen Mitgliedstaaten in welchem Umfang zur Erreichung dieses Ziels beitragen, hängt u. a. von den relativen Vermeidungskosten dieser Anlagen, den Kosten von CDM/JI-Zertifikaten und den tatsächlichen Entscheidungen der Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen ab. Eine Aufteilung der im Zeitraum 2005 bis 2020 zu erbringenden Gesamtminderung des EU-Emissionshandelssektors auf die einzelnen Mitgliedstaaten ist daher ex ante nicht möglich.

17. Wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge der EU-Kommission zur Aufgabenverteilung der Mitgliedstaaten in den Bereichen, die nicht in den Emissionshandelsrichtlinie einbezogen sind („effort sharing“)?

Die Architektur des Vorschlags der Europäischen Kommission wird grundsätzlich begrüßt, insbesondere eine Aufteilung des 20-Prozent-Ziels auf Sektoren und Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung unterstützt eine Aufteilung der Minderungsbeiträge zwischen dem Emissionshandelssektor und dem Nicht-Emissionshandelssektor, die die volkswirtschaftlichen Kosten der Erreichung der vorgegebenen EU-Minderungsziele minimiert.

18. Welche Sanktionen sollten nach Ansicht der Bundesregierung greifen, wenn Mitgliedstaaten ihre Zielvorgaben im Rahmen des „effort sharing“ nicht erreichen?

Ob und welche Sanktionsmaßnahmen erforderlich sind, wird derzeit innerhalb der Bundesregierung beraten.

19. Wie bewertet die Bundesregierung den Richtlinienentwurf der EU-Kommission zu CCS, und welche Position vertritt sie diesbezüglich im Rat?

Die Bundesregierung hält den Richtlinienentwurf für eine geeignete Grundlage und setzt sich für die Verabschiedung eines Rechtsrahmens für CCS ein.

20. Welche Position vertritt die Bundesregierung insbesondere hinsichtlich der Kommissionsvorschläge zur Übertragung der Verantwortung, und ist nach Ansicht der Bundesregierung die Haftungsfrage hinsichtlich der Langzeitfolgen ausreichend geregelt?

Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang den Vorschlag zur verpflichtenden Einrichtung eines Haftungsfonds durch die Wirtschaft?

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Übertragung der Verantwortung nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nach Beendigung der CO₂-Einlagerung in Kombination mit der Einrichtung eines betreiberfinanzierten und kostendeckenden Haftungsfonds.

21. Wie bewertet die Bundesregierung darüber hinaus Vorschläge, dass auch Regelungen zum Transport des CO₂ in die Richtlinie aufgenommen werden sollten?

Die Bundesregierung möchte, dass Regelungen für den Transport von CO₂ im Rahmen der CCS-Richtlinie verabschiedet werden.

22. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung hinsichtlich der Umsetzung der CCS-Richtlinie in Deutschland um den Zugang zu Leitungen und Speichern für Dritte zugänglich zu machen, und wie bewertet sie das Konzept einer verpflichtenden Trennung von Netz und Betrieb?

Die Bundesregierung möchte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Leitungen und Speichern gewährleisten.

23. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass CCS im Rahmen des Emissionshandels zusätzlich zu den CO₂-Gutschriften gefördert werden sollte, und wenn ja, wie?

Die Bundesregierung unterstützt Forschung und Entwicklung von CCS und strebt an, dass die CCS-Technik bis 2020 sicher, umweltfreundlich und wirtschaftlich durch die Energiewirtschaft eingesetzt werden kann.

