

# Die neue europäische ET-Richtlinie aus Steinkohlesicht

Dipl.-Volksw. Wolfgang Reichel, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus, Essen

**A**m 9. Dezember 2002 hat sich der Europäische Rat der Umweltminister politisch darauf verständigt, ab dem Jahr 2005 ein Handelssystem für Emissionsrechte (Emissions Trading – ET) einzuführen (1). Auch bevor das Entscheidungsverfahren über den Kommissionsvorschlag zur Einführung eines Rahmens für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union formal abgeschlossen ist, lässt sich feststellen, dass die EU damit politisch ein völlig neues Instrument installiert. Es gibt dafür kein Vorstück, auch wenn der Begriff „Emissionshandel“ in der jüngsten Umweltdebatte recht häufig gebraucht wird.

Mit diesem neuen Instrument sollen zunächst nur die CO<sub>2</sub>-Emissionen bestimmter Kraftwerke und bestimmter Industrieanlagen in der EU gesteuert werden. Damit unterscheidet sich die neue Richtlinie deutlich von den im Kyoto-Protokoll vereinbarten Instrumenten, die zur effizienteren Erfüllung der ungleichen Minderungsverpflichtungen der Unterzeichnerstaaten einen zwischenstaatlichen Ausgleichsmechanismus vorsehen, unter anderem einen zwischenstaatlichen Handel mit Emissionsvermindierungen. Die EU-Kommission hatte zunächst sogar eine Verbindung zwischen den Kyoto-Maßnahmen und ihrem Richtlinienvorschlag völlig ausschließen wollen.

Schließlich darf das vorgeschlagene Handelssystem auch nicht mit dem in der Umweltökonomie bekannten Konzept einer direkten Mengensteuerung von Emissionen durch handelbare Emissionsrechte verwechselt werden. Abgesehen davon, dass praktische Erfahrungen damit kaum vorliegen, stellt sich gar nicht die Frage, alle CO<sub>2</sub>-Emissionen per Zertifikathandel zu steuern oder

**Am 9. Dezember 2002 erfolgte im Umweltrat die politische Einigung, ab dem Jahr 2005 in der Europäischen Union ein Handelssystem für Emissionsrechte einzuführen. Die EU-Kommission hatte hierzu im Oktober 2001 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der vor allem durch ein wissenschaftliches Gutachten von AGEP-Münster und dem Essener RWI-Institut kritisch hinterfragt wurde. Zwar sind noch wichtige Änderungen am Richtlinienvorschlag vorgenommen worden, die im Grundsatz falsche institutionelle Ausgestaltung auf Anlagenebene ist aber nicht beseitigt worden. Deshalb bleiben viele Bedenken – nicht nur aus Steinkohlesicht – bestehen. Schon bis Ende März 2004 muss nun der nationale Allokationsplan vorgelegt werden. Ab dem 1. Januar 2005 soll die Richtlinie in Kraft treten. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag am 20. Dezember 2002 in Saarbrücken bei einer Veranstaltung der IHK Saarland und des saarländischen Wirtschaftsministeriums.**

alternativ eine Steuerung über die Preise oder das Ordnungsrecht vorzunehmen.

Der EU-Richtlinien-Vorschlag zum „Emissions Trading“ ist von der Logik her ein völlig anderes System als die Kyoto-Mechanismen oder der Zertifikathandel der Umwelt-Ökonomielehrbücher. Ordnungsrecht, Steuerlösungen und kooperative Lösungen sollen beibehalten und um ein weiteres Instrument für einen Teilbereich ergänzt werden. Wie sich noch zeigen wird, ist dieses zusätzliche Instrument in der Umsetzung weitgehend pures Ordnungsrecht, dem das missverständliche Etikett „Emissionshandel“ umgehängt wurde (Tabelle 1). Manche halten das für einen genialen Schachzug, andere sehen sich als Gewinner im Spiel. Über die Wirkung für Versorgungssicherheit, Wachstum und soziale Gerechtigkeit gibt es wenig Kenntnis und diametrale Auffassungen.

Man hat den Kritikern der Richtlinie in der seit Veröffentlichung des EU-Grünbuchs im März 2000 (2) zum EU-Emissionshandel laufenden Debatte Fundamentalopposition gegen das Ziel des Klimaschutzes vorgeworfen. Das ist unzutreffend, denn das Kyoto-Protokoll ist politische Realität. Wie viele andere Branchenverbände ist auch der Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus der Klimavereinbarung der deut-

**Tabelle 1. Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom 23. Oktober 2001 für ein EU-weites Emissionshandelssystem.**

## Emissionshandel auf Anlagenebene

- ◇ Jeder Betreiber benötigt eine Genehmigung für die Emission von CO<sub>2</sub>.
  - ◇ Daneben werden Zertifikate für die Emission benötigt (können handelbar sein).
  - ◇ Zertifikate werden gemäß nationalem Allokationsplan für begrenzte Zeiträume erteilt (förmliches Gesetz?).
  - ◇ Der Gesamtausstoß wird durch ein „cap“ an Zertifikaten beschränkt, aufgeteilt auf Mitgliedsstaaten.
- Schaffung eines neuen Ordnungsrechts, um den Handel mit Zertifikaten zu ermöglichen.

schen Wirtschaft beigetreten. Der Bergbau forciert die sogenannte „Clean Coal Technology“ – auch wegen der Anforderungen der Klimapolitik.

Es ist aber schon richtig, dass man sich bei der Bewertung des Instruments und seiner Nebenwirkungen zuvor das Ziel der Politik genauer ansehen sollte. Das Ziel der EU-Kommission ist, die Erfüllung der im so genannten Burden-Sharing-Abkommen vereinbarten Minderungsziele in den EU-Ländern – bis 2008/2012 eine Minderung um 8 % bei so genannten Treibhausgasen – zu erreichen und zwar durch eine Veränderung der Energieverbrauchsstruktur in der Industrie, da sonst ein Anstieg der Emissionen um 1 % befürchtet wird (Bild 1). Alles andere, bis hin zu globalen Zusammenhängen, wurde ausgeblendet.

Die Bundesrepublik Deutschland hat bei der Gesamtverpflichtung der EU – die einer Reduktion von 340 Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent entspricht – eine Zusage über 254 Mill. t CO<sub>2</sub>, also drei Viertel, übernommen. Das Argument, Deutschland hätte davon bereits 231 Mill. t CO<sub>2</sub> erreicht und bräuchte den Zertifikathandel nicht, wurde weder im Europaparlament noch bei der EU-Kommission akzeptiert. Als Erklärung dafür bietet sich an:

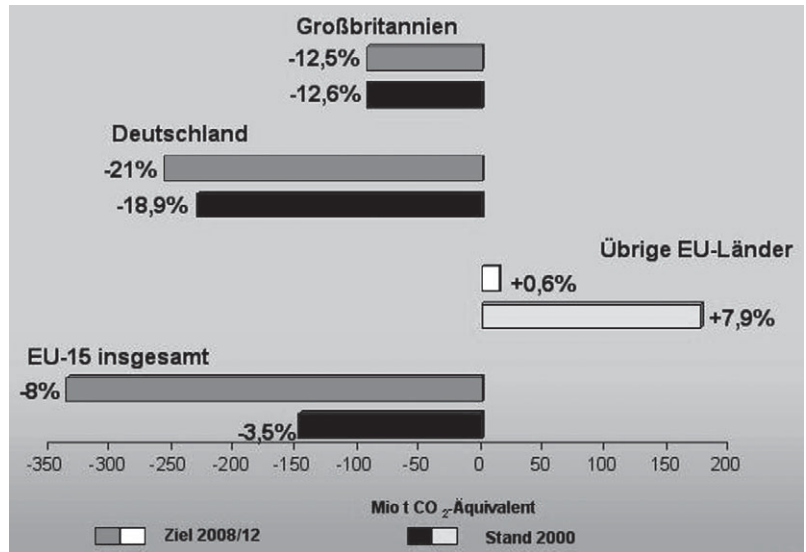
⇒ Brüssel und Straßburg halten prinzipiell nichts von nationalen Sonderwegen. Besonders deutsche Vertreter in den EU-Gremien weisen häufig hierauf hin.

⇒ Viele EU-Länder (bis auf Großbritannien und Luxemburg) haben vermutlich große Probleme, ihre Verpflichtungen zu erfüllen.

⇒ Die grünen Instanzen aus Deutschland haben in Brüssel längst die Gewissheit verbreitet, Deutschland werde mehr als 21 % Reduktion erbringen und entsprechende Zertifikate anderen zur Verfügung stellen.

In Deutschland wird längst das 40%-Reduktionsziel diskutiert. Ein solches Ziel ist ganz zweifellos eine Gefahr für die heimische Braun- und Steinkohle. Das hat ein Gutachten von Prognos/EWI (3, 4), das der frühere Bundesminister für Wirtschaft, Werner Müller, in Auftrag gegeben hat, deutlich gemacht (Tabelle 2).

Der Vorwurf einer Fundamentalopposition ist folglich als Aufforderung zurückzugeben, die richtigen Ziele offen zu nennen. Das ist in der jüngsten Berliner Koalitionsvereinbarung geschehen: „Deutschland wird seine Vorreiterrolle beim internationalen Klimaschutz weiter offensiv wahrnehmen. Wir werden vorschlagen, dass die EU sich im Rahmen der internationalen Klimaschutzverhandlungen für die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls bereit erklärt, ihre Treibhausgase bis zum Jahr 2020 um 30 % (gegenüber dem Basisjahr 1990) zu reduzieren. Unter dieser Voraussetzung wird Deutschland einen Beitrag von minus 40 % anstreben“ (5). Was von der Konditionierung, die EU müsse 30 % erbringen, zu halten ist, muss vor dem Hintergrund des Beitritts der EU-Kandidaten gesehen werden. Die Beitrittskandidaten könnten rechnerisch relativ leicht zu einer Gesamtreduktion in der EU der 25 Mitgliedsländer um 30 % gegenüber dem Jahr 1990 beitragen.



### Richtlinienvorschlag der EU-Kommission

Bild 1. Bilanz der Klimapolitik 1990 bis 2000.

Im Oktober 2001 hat die EU-Kommission, unbeeindruckt von den scharfen Demarchen des deutschen Bundesministers für Wirtschaft und seiner Kollegen aus den Bundesländern, einen konkreten Richtlinienvorschlag vorgelegt, der ein Emissions Trading nur für einen Teil der Industrie, europaweit für etwa 4 500 Anlagen – davon allein mehr als 2 000 in Deutschland – vorsieht. Die in Kyoto auf Staatenbasis begonnene ungleiche Verteilung der Reduktionslasten auf Länder wurde konsequent auf die einzelnen Industrieefeuerungsanlagen heruntergebrochen. Diese brauchen künftig eine Genehmigung für CO<sub>2</sub>-Emissionen. Sie erhalten entsprechend einer degressiv gedachten Vorgabe Zertifikate für CO<sub>2</sub>-Emissionen, die sie untereinander handeln können (ein sogenanntes Cap and Trade System), während andere Emissionsbereiche, zum Beispiel der Verkehr, außen vor bleiben.

Unbeantwortete Fragestellungen aus diesem Richtlinienvorschlag wie:

- ⇒ Bürokratieaufwand und direkte Produktionssteuerung durch das „Cap and Trade System“ für einzelne Anlagen?
- ⇒ Was geschieht mit den Vorleistungen, welche die betroffene Industrie in Deutschland seit dem Jahr 1990 erbracht hat?
- ⇒ Vereinbarkeit mit bestehendem Ordnungsrecht, vor allem in Deutschland?
- ⇒ Vereinbarkeit mit der freiwilligen Klimaverbarung der Wirtschaft mit der Bundesregierung

Tabelle 2. Instrumentendiskussion verstellt Blick auf Konsequenzen der CO<sub>2</sub>-Minderung.

#### Prognos/EWI-Gutachten für das BMWi

40 %ige Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bewirkt:

- ⇒ Verringerung der Braunkohlenförderung von heute 161 auf 89,5 Mill. t.
- ⇒ Verringerung der Braunkohlenförderung im Rheinischen Revier von heute 92 auf 20 bis 30 Mill. t.
- ⇒ Rückgang des Steinkohleneinsatzes in Kraftwerken von heute 48 auf 9 Mill. t.

fürten zu seiner Ablehnung unter anderem durch die Verbände der Wirtschaft (BDI, VIK, VCI, VDEW, WVB und andere) – aber zugleich auch zur Formulierung von Mindestanforderungen an ein EU-internes ET (Tabelle 3), wie:

- ⇨ Berücksichtigung der „early actions“.
- ⇨ Möglichkeit der freiwilligen Teilnahme (opt out).
- ⇨ Kompatibilität mit dem Ordnungsrecht.
- ⇨ Berücksichtigung der Kyoto-Mechanismen.
- ⇨ Harmonisierte Rahmenbedingungen in der EU.

Die Autoren des Richtlinienentwurfs, die man wohl nicht allein in der Generaldirektion Umwelt vermuten sollte, reagierten auf diese Mindestanforderungen jedoch nicht. Tatsächlich müssen diese die Mindestanforderungen als Aufforderung angesehen haben, nicht nur die Richtlinie, sondern ihr Konzept zu ändern. Damit sahen sie zugleich ihre Politik gefährdet. Deshalb hat man Kritikern die „übliche Fundamentalopposition der Industrie“ geworfen.

### Gutachten AGEP-Münster/RWI

Um die eigenen Bedenken zu präzisieren und wissenschaftlich prüfen zu lassen, hat die betroffene Wirtschaft die Initiative der Industrieergewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) aufgenommen und ein Gutachten an die Münsteraner Arbeitsgemeinschaft Energie- und Systemplanung (AGEP) und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen, vergeben, dessen Ergebnisse am 22. Oktober 2002 in Berlin vorgestellt wurden (6).

Es gibt in diesem Zusammenhang eine Reihe weiterer Gutachten, die sich im Wesentlichen mit den rechtlichen und den Verfahrensfragen befassen. Sie haben die Skepsis am Richtlinienvorschlag bestärkt, aber ob und vor allem wann hierzu europäische Gerichte entscheiden, ist ein anderes Thema.

Der Steinkohlenbergbau hat sich vor allem deswegen an dem Gutachten beteiligt, weil die EU-Kommission selbst ein ökonomisches Gutachten vorgelegt hatte, das zu dem für uns widersprüchlichen Ergebnis eines Zertifikatpreises von 30 EUR/t CO<sub>2</sub> kam und zugleich per Saldo wirtschaftliche Vorteile vor allem für Deutschland prognostizierte. Vorwegzunehmen ist, dass dieses

Gutachten aus der Sicht der modelltheoretischen Aufarbeitung des EU-Richtlinien-Vorschlags ein „Treffer“ war. Es hat zumindest bewirkt, dass nur noch wenige der betroffenen Industriezweige davon ausgehen, die Industrie könne vom Zertifikatehandel am Standort Deutschland profitieren. Bereits in dem im Februar 2002 vorgelegten Zwischenbericht zum AGEP/RWI-Gutachten wurden die handwerklichen Mängel der EU-Berechnung deutlich:

- ⇨ Falsche Basis der Berechnungen, das heißt die erreichten Reduktionen waren noch gar nicht berücksichtigt.
- ⇨ Ausschluss von Veränderungen der Erdgaspreise.
- ⇨ Ausschluss von Entscheidungen zur Standortverlagerung.

Die Effizienzgewinne wurden allein durch die Modellannahmen im Allgemeinen Gleichgewichtsmodell der EU, genannt PRIMES, erzeugt.

Das Gutachterteam hat Folgendes plausibel nachweisen können:

- ⇨ Die Effizienzgewinne von 1,3 Mrd. EUR/a werden mehrfach aufgezehrt durch Zusatzkosten des EU-Vorschlags.
- ⇨ Zertifikatpreise von 30 EUR/t CO<sub>2</sub> sind unrealistisch hoch, da bei diesen Preisen in der EU nicht mehr produziert wird, da die in der EU erzeugten energieintensiven Güter durch Importe ersetzt würden, und deshalb die Nachfrage nach Zertifikaten stärker als gedacht zurückgeht.

Natürlich ist auch das Ergebnis der Kombination der Forschungskapazitäten aus Münster und Essen nicht als exakte Prognose zu verstehen. Das gilt allein schon deshalb, weil sich der Richtlinienvorschlag in der jetzt verabschiedeten Fassung gar nicht umsetzen lassen dürfte. Die Modellrechnungen sind aber weitaus komplexer, und durch die Erfassung weiterer ökonomischer Zusammenhänge zeigen sie auch realistischere Ergebnisse. Die Gutachter haben die Zusatzkosten des EU-Vorschlags dadurch ermittelt, dass sie das mit realistischen 15 EUR/t CO<sub>2</sub>-Zertifikatpreis nachgerechnete „EU-Modell“ einem Modell, bei dem die drei Kyoto-Maßnahmen funktionieren, gegenübergestellt haben. Im Ergebnis ergäben sich ohne Kyoto-Maßnahmen (Tabelle 3):

- ⇨ 100 000 Arbeitslose zusätzlich im Jahr 2010, Mehrkosten 2 Mrd. EUR/a.
- ⇨ Induzierter Erdgaspreisanstieg 20 %, höhere EU-Importrechnung: 4 Mrd. EUR/a.
- ⇨ Zusatzkosten der energieintensiven Branchen 3 bis 4 Mrd. EUR/a, davon jeweils 30 % bei Chemie und Stahl.

⇨ Zusätzliche Bürokratiekosten 0,3 Mrd. EUR/a. Insgesamt ergaben sich netto Zusatzkosten des engen EU-Vorschlags von über 8 Mrd. EUR/a.

Dass ein Vorschlag mit Nutzung der internationalen Flexibilitäten effizienter sein muss, liegt auf der Hand:

- ⇨ Die Investition in Kohlenkraftwerke oder in der Stahlherstellung in anderen Ländern bringt wesentlich mehr Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion als in Deutschland.
- ⇨ Das Abdichten von Erdgaspipelines oder die Nutzung bisher abgefackelten „associated gas“ führt weltweit zu einer Verringerung von „Treib-

**Tabelle 3. Schlussbericht der AGEP-Münster/RWI-Studie, vorgestellt am 22. Oktober 2002.**

#### EU-Richtlinienvorschlag:

- ⇨ Basiert nicht auf Kyoto-Vereinbarung.
  - alle „flexiblen Instrumente“
  - ET als Staatenhandel
- ⇨ Bringt ökologisch weniger als bestehende Instrumente. „Erfolge“ nur durch Stilllegungen und Standortverlagerungen.
- ⇨ Hat gravierende negative ökonomische Wirkungen und führt zu hohen Arbeitsplatzverlusten.
- ⇨ Ist mit dem deutschen System der freiwilligen Selbstverpflichtung nicht vereinbar.
- ⇨ Ist ein Eingriff in den nationalen Energiemix und gefährdet die Kohlenverstromung.

hausgasen“, kostet aber pro Einheit wesentlich weniger.

Die Gutachter kommen in ihren verschiedenen Rechnungen bei verschiedenen Annahmen – etwa über das Verhalten Russlands auf einem internationalen Zertifikatmarkt – zu einer Untergrenze von 3,8 EUR/t CO<sub>2</sub> bei einem Handel zwischen allen sogenannten Annex-B-Staaten.

Schwierigster Punkt für die Abbildung der Realität in solchen Modellen ist die „leakage“-Diskussion, also die Frage, ab wann energieintensive Betriebe oder Produktionen in Länder wie zum Beispiel die USA, die Volksrepublik China oder die Ukraine verlagert werden, die keine CO<sub>2</sub>-Reduktionsverpflichtung haben.

Bei homogenen Produkten wie Stahl oder Zement lassen sich die heimischen Produkte im Modell durch Importe leichter substituieren als komplexe Produktketten wie bei der Chemie. Aber irgendwann muss der Modellierer die Annahme setzen, wann heterogene Produkte unter dem Wettbewerbsdruck unter die Homogenitätsannahme fallen. Zur Interpretation derartiger gesamtwirtschaftlicher Modelle soll an dieser Stelle nur noch Folgendes gesagt werden:

Ein niedrigerer Zertifikatpreis kann sich auch ergeben, wenn die betroffenen Industrien abgewandert sind. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind dann schon entstanden und nicht mehr im Preis abgebildet. Auch die sogenannten „wallfall-profits“ bei der deutschen CO<sub>2</sub>-Reduktion waren wirtschaftlich gesehen gar keine Profite – das war und ist noch teuer genug.

Die qualitativen Ergebnisse des Gutachtens sind wichtiger als Zahlenergebnisse. Die Gutachter sind der Auffassung, dass der ursprüngliche Richtlinien-Entwurf der EU zum ET nach seinen eigenen Ansprüchen nicht funktionieren kann, weil:

- ⇒ das EU-System der absoluten Begrenzung der Emissionen für einzelne Anlagen mit dem Kyoto-Mechanismus nicht kompatibel ist und
- ⇒ es schwere konzeptionelle Mängel hat.

Die Kriterien für die Zuteilung der Emissionsrechte auf die Anlagen laut Anlage III der Richtlinie stellen die Planer bei der Erstellung der sogenannten Allokationspläne, mit denen eine wettbewerbsgerechte Verteilung der Emissionsrechte erreicht werden soll, vor fast unlösbare Aufgaben:

- ⇒ Bei Mehrabsatz als Folge von Produktinnovation und damit echten Wettbewerbsvorteilen muss der Innovateur bei seinen Konkurrenten – die Anteile am Markt verlieren – Zertifikate kaufen (Ölkartell der 50er und 60er Jahre des letzten Jahrhunderts).
- ⇒ Neu eintretende Unternehmen sollen Zertifikate erhalten. Damit lohnt sich die Gründung von Tochterfirmen.
- ⇒ Wenn aufgrund des Zulassungsrechts bereits an der technischen Effizienzgrenze produziert wird, läuft die Zertifikatsvergabe auf direkte Produktionssteuerung hinaus.
- ⇒ Die statistischen Grundlagen für eine „wettbewerbsneutrale“ Vergabe der Erstausrüstung sind gar nicht gegeben. Beispiel: Herunterbrechen auf Anlagenebene für das Basisjahr 1990 im wieder-

**Tabelle 4. Anforderungen an den RL-Entwurf der Europäischen Kommission.**

- ⇒ „Opt-out-Klausel“ für Mitgliedsstaaten, die ihre Emissionsziele auch ohne die Einführung eines ET-Systems erreichen können.
- ⇒ Kostenlose Erstvergabe der Emissionsrechte (Grandfathering) unter Berücksichtigung bereits erbrachter Minderungsleistungen und nach EU-weit einheitlichen Kriterien.
- ⇒ Einführung einer Pilotphase (gegebenenfalls analog zu UK-System).
- ⇒ Verknüpfung mit freiwilligen Vereinbarungen.
- ⇒ Einbeziehung aller Kyoto-Mechanismen (auch JI und CDM).
- ⇒ Einbeziehung aller sechs Kyoto-Gase, nicht nur CO<sub>2</sub>.
- ⇒ Einbeziehung der EU-Beitrittskandidaten.
- ⇒ Monitoring, Berichtswesen und Überprüfungen sollten standardisiert und auf der Basis von ISO 14 000 erfolgen.

vereinigten Deutschland. Dabei kann es leicht um den Gegenwert mehrstelliger Millionenbeträge gehen. Bis heute gibt es keine exakte Vorstellung, wie viele Anlagen in der EU überhaupt konkret unter Anhang III fallen und wie hoch deren CO<sub>2</sub>-Emissionen im Einzelnen sind.

### Politische Einigung im Umweltrat

Die vorhersehbare Kritik an dem Gutachten, es basiere noch auf dem ursprünglichen EU-Richtlinien-Entwurf vom 24. Oktober 2001 und könne deshalb die zwischenzeitlichen Änderungsvorschläge aus dem EU-Parlament, der EU-Kommission und der dänischen Präsidentschaft nicht berücksichtigen, hat die Auftraggeber und die Gutachter veranlasst, Anforderungen an den Richtlinien-Entwurf zu formulieren, die teilweise in die politische Debatte einfließen (Tabelle 4):

- ⇒ „Opt out“ für Mitgliedsstaaten, welche die Emissionsziele ohne ET erreichen.
- ⇒ Kostenlose Vergabe der Erstrechte, wobei „early actions“ berücksichtigt werden müssen.
- ⇒ Pilotphase vor dem Start der ersten Kyoto-Phase im Jahr 2008.
- ⇒ Verknüpfung mit Selbstverpflichtungen.
- ⇒ Einbeziehung der Kyoto-Mechanismen.
- ⇒ Einbeziehung der EU-Beitrittskandidaten.
- ⇒ Standardisierte Verfahren für Monitoring, Berichtswesen und Überprüfungen.

Am 17. Oktober 2002 sollte im EU-Umweltministerrat bereits der Richtlinien-Entwurf verabschiedet werden. Es gibt verschiedene Auslegungen, durch wen und wie es zu einer Verschiebung kam.

Deutschland kündigte einen Vorschlag für ein gesetzlich geregeltes „Pool-Modell“ an (siehe Koalitionsvereinbarung). Aber jetzt war politischer Druck entstanden: Die Verabschiedung der EU-Richtlinie, das heißt die Verabschiedung eines „Gemeinsamen Standpunkts“ war wichtiger als der Inhalt der Regelung.

In einer irritierenden Abfolge von Abstimmungsgesprächen wurde der Vorschlag eines „gesetzlichen“ Pools mit dem Wettbewerbsargument in einen „freiwilligen“ Pool umgewandelt. Eigentlich widersinnig, da sich ein Unternehmen an einem „freiwilligen“ Pool nur beteiligen kann, wenn es Zertifikate braucht, sonst würde es ja etwas verschenken müssen.

Am 9. Dezember 2002 kam es zu dem geforderten politischen Erfolg. Ob die Richtlinie durch das Europaparlament noch verzögert oder gar gestoppt wird, ist offen, aber wenig wahrscheinlich. Der Klageweg steht natürlich offen. Dann müsste sich allerdings ein Kläger finden. Die deutsche Regierung wird das vermutlich nicht sein. Der Bundesminister für Umwelt sieht das Ergebnis als Erfolg an. Die deutsche Industrie hat bislang moderat reagiert: Nicht nur, dass beispielsweise von der Mineralölindustrie weiterhin von den theoretischen Vorteilen eines Emissionshandelsystems geschwärmt wurde, was mit der EU-Richtlinie gar nichts zu tun hat. Nein, auch Vertreter energieintensiver Industrien haben sich rasch umorientiert. Man hoffe, hieß es, damit leben zu können. Die Hoffnungen ruhen nun auf einer ausreichenden Ausstattung mit Emissionsrechten.

Die Einigung im Umweltrat umfasst folgende Elemente:

- ▷ Bis zum Jahr 2007 haben Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eines „opt out“ für bestimmte Anlagen oder Aktivitäten (Deutschland: Sektoren).
- ▷ Bis zum Jahr 2007 kostenlose Erstvergabe; ab dem Jahr 2008 die Möglichkeit, 10 % zu versteigern.
- ▷ Verteilung in Verantwortung der Mitgliedsstaaten.
- ▷ Die Kommission soll bis zum Herbst 2003 einen Vorschlag zur Verknüpfung mit den flexiblen internationalen Kyoto-Instrumenten (JI und CDM) vorlegen.
- ▷ Der Handel auf Anlagenebene beginnt im Jahr 2005 zunächst nur mit CO<sub>2</sub>, ab dem Jahr 2008 können jedoch unilateral bestimmte Aktivitäten und Spurengase zusätzlich einbezogen werden.
- ▷ Grundsätzlich möglich ist das „Pooling“ von Anlagen unter der Verantwortung eines von den Mitgliedsstaaten benannten Treuhänders – dies jedoch nur in freiwilliger Form.
- ▷ Die Strafgebühren bei Überschreiten der Emissionsrechte sollen in der Anfangsphase (bis zum Jahr 2007) 40 EUR/t CO<sub>2</sub> und ab dem Jahr 2008 dann 100 EUR/t CO<sub>2</sub> betragen.

Damit sind tatsächlich noch wichtige Änderungen eingefügt worden. Die durch das Gutachten „Zertifikatehandel für CO<sub>2</sub>-Emissionen auf dem Prüfstand“ deutlich herausgearbeitete falsche institutionelle Ausgestaltung des EU-Richtlinien-vorschlags ist indes im Grundsatz nicht beseitigt worden, da die anlagenbezogene Emissionssteuerung als Prinzip erhalten geblieben ist.

Die faktisch zu erwartenden Wirkungen hängen sehr davon ab, ob der künftige Zertifikatmarkt auch ohne Produktionseinschränkungen liquide genug sein wird. Das ist heute keineswegs vorherzusehen, sondern hängt von der Ausgangs- und Zielverteilung der Emissionsrechte ab.

Der Umfang von Angebot und Nachfrage wird durch nationale Behörden festgelegt. Die Bundesregierung will die deutsche Klimavereinbarung mit der Industrie als Grundlage für die Verteilung der Zertifikate nehmen. Die Frage, ob die Selbstverpflichtung zur CO<sub>2</sub>-Reduktion von Seiten der Industrie wegen Unvereinbarkeit mit einem anlagenbezogenen verpflichtenden Zertifikatmarkt gekündigt werden müsste, erübrigte sich damit.

Die Aufarbeitung der verbliebenen konzeptionellen Probleme und Widersprüche ist jetzt Aufgabe der Mitgliedsstaaten. Sie müssen nicht nur den nationalen „Allokationsplan“ aufstellen und von der Kommission genehmigen lassen. Die Kriterien dafür sind in Annex III des Richtlinienentwurfs aufgelistet. Deren Handikap besteht darin, dass die Kriterien für sich genommen noch nachvollziehbare Forderungen enthalten, aber insgesamt gesehen unvereinbar scheinen. So soll der Allokationsplan zwar im Einklang mit den Regeln über Beihilfen (Artikel 87 und 88 EG-Vertrag) stehen. Sollte ein Mitgliedsstaat die Kyoto-Maßnahmen für die von der Richtlinie erfassten Anlagen nutzen, so ändert das die interne Verteilung der Reduktionsvorgaben für die Unternehmen. Die EU-Kommission wird das aber als Beihilfetatbestand ansehen und entsprechende Genehmigungen erteilen müssen. Ob eine derartige Einschränkung der Kyoto-Instrumente sinnvoll ist, steht sehr in Frage.

Neben den programmierten Wettbewerbs- und Beihilfediskussionen ergibt sich ein Änderungsbedarf bei den schon bestehenden klimapolitischen Maßnahmen wie der KWK-Regelung, bei der Ausgestaltung der Ökosteuer und möglicherweise auch beim Anlagenordnungsrecht. Schließlich muss auch über den rechtlichen Charakter des nationalen Allokationsplans nachgedacht werden. Einiges spricht dafür, dass dies ein Gesetz erfordert.

Bis Ende März 2004 muss der nationale Allokationsplan vorgelegt werden, damit ein Handel beziehungsweise die Emissionskontrolle nach dieser Richtlinie ab dem 1. Januar 2005 beginnen kann.

So gesehen ist das „opt out“ bis zum Jahr 2007, das in Artikel 25 a vorgesehen ist, kein Zugeständnis zu der Forderung der deutschen Seite nach einem grundsätzlichen „opt out“, sondern eher ein Eingeständnis, dass man mit den administrativen Vorbereitungen und den Gesetzgebungsverfahren nicht bis zum Jahr 2005 fertig werden dürfte. Geht man davon aus, dass die nationale Vergabe von Zertifikaten nicht zu zwangswesen Produktionsbeschränkungen führt – weil das 21%-Reduktionsziel bis 2008/2012 in Deutschland ohnehin erreicht wird – bleibt unter anderem die Frage, ob Deutschland über die Wettbewerbswirkung Produktions- und Beschäftigungsreduzierungen hinnehmen muss und auf diese Weise die zur Erfüllung des 21%-Ziels nicht mehr benötigten Zertifikate verkaufen kann.

Das neue ET-System erhöht vor allem in der Stromerzeugung neben zusätzlichen Kostenbelastungen das Risiko eines „fuel switch“ von Kohle in Richtung Erdgas oder Importstrom (Kernenergie). Es stellt für alle betroffenen Anlagenbetreiber in der EU eine Wachstumsbremse im internationalen Wettbewerb dar.

Im Hinblick auf eine Verschärfung der klimapolitischen Zielvorgabe nach dem Jahr 2012 besteht bereits jetzt ein erhebliches Investitionsrisiko für den Neubau von Kraftwerken. Die Antwort auf die Frage, wer baut in Deutschland das nächste Stein- und Braunkohlenkraftwerk, wird erst nach dem „nationalen Allokationsplan“ möglich sein.

**Quellennachweis**

1. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rats in der Fassung des Ratsdokuments 14935/02 als Ergebnis der politischen Einigung des Umweltrats am 9. Dezember 2002.
2. Europäische Kommission: Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 vom 16. März 2000.
3. BMWi-Dokumentation Nr. 492: Energiepolitische und gesamtwirtschaftliche Bewertung eines 40-%-Reduktionsszenarios – Endbericht der Prognos AG, Berlin 2001.

4. BMWi-Energiebericht „Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung“, S. 38ff. und S. 52ff, Berlin, 2001.
5. Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“, S. 37.
6. AGEP/RWI: Zertifikatehandel für CO<sub>2</sub>-Emissionen auf dem Prüfstand – Ausgestaltungsprobleme des Vorschlags der EU für eine „Richtlinie zum Emissionshandel“, Untersuchung im Auftrag der IG BCE (Projektleitung Dr. Bernd Heins), der Unternehmen RWE, E.ON, Vattenfall Europe, Degussa, BASF, der Verbände der Zement-, Glas- und Papierindustrie, des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus und der Wirtschaftsvereinigung Stahl. Münster, Essen, 2002.



## **GSF – Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit**

*Wir suchen zur Einarbeitung bereits ab 1.7.2003 als Nachfolger/in für den im Jahr 2004 in den Ruhestand tretenden Leiter des Forschungsbergwerkes Asse in 38319 Remlingen eine/n*

### **Dipl.-Ingenieur/in**

#### **der Fachrichtung Bergbau**

**Wir sind ein nationales Forschungszentrum mit ca. 1.500 Mitarbeitern und beschäftigen uns in zahlreichen Instituten interdisziplinär mit der Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt. Als eine von der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Bayern getragene Forschungseinrichtung ist die GSF Mitglied der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren.**

*mit möglichst langjähriger Berufserfahrung im Salzbergbau sowie Erfahrungen in der Schließung von Bergwerken.*

*Seit einigen Jahren wird die sichere Schließung der Schachanlage Asse auf der Basis des Bundesberggesetzes vorbereitet. Der Abschluss dieser Arbeiten hat im Jahr 2013 zu erfolgen. Die Lösung der hierfür anstehenden äußerst anspruchsvollen Aufgaben erfordert als Leiter/in des Forschungsbergwerkes Asse eine/n zuverlässige/n, fachkundige/n, stets entscheidungsbereite/n und besonders tatkräftige/n Dipl.-Ingenieur/in der Fachrichtung Bergbau, welche/r in der Lage sein muss, interdisziplinär zu führen und zu arbeiten sowie die mit Fachaufgaben befassten Mitarbeiter hoch zu motivieren. Die rechtlichen Randbedingungen im Zuge des Genehmigungsverfahrens zur Schließung der Asse erfordern auch den versierten Umgang mit Behörden.*

*Wichtig ist auch die Erzielung der erforderlichen Akzeptanz in der örtlichen und regionalen Öffentlichkeit auf dem Weg zur sicheren Schließung der Schachanlage Asse.*

*Eine stets enge Zusammenarbeit mit der Geschäftsführung der GSF in Neuherberg bei München und den dort ansässigen Verwaltungs- und Infrastruktureinheiten ist notwendig.*

*Die GSF strebt generell eine Erhöhung des Frauenanteils an und fordert deshalb qualifizierte Interessentinnen ausdrücklich auf, sich zu bewerben. Schwerbehinderte werden bei gleicher Eignung bevorzugt.*

*Ihre Bewerbung mit den üblichen Unterlagen (Lebenslauf, Werdegang, Zeugnisse, Urkunden) sowie aussagefähigen Referenzen senden Sie bitte bis spätestens 24.02.2003 an den Kaufmännischen Geschäftsführer der GSF – Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit, GmbH, Herrn Dr. Hans Jahreis, Postfach 11 29, 85758 Neuherberg. Bitte stellen Sie uns die Bewerbung zusätzlich in elektronischer Form zur Verfügung. Die E-Mail senden Sie bitte an [Jahreiss@gsf.de](mailto:Jahreiss@gsf.de).*



### **GSF – Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit** in der Helmholtz-Gemeinschaft

Weitere **Stellenangebote** finden Sie im Stellenmarkt der GSF unter <http://www.gsf.de>