

Brüssel, den 29. Mai 2002

**STELLUNGNAHME**

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates  
über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen  
in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates"**

(KOM (2001) 581 endg. - 2001/0245 (COD))

---

Der Rat beschloss am 11. Dezember 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates"*  
(KOM (2001) 581 endg. - 2001/0245 (COD)).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. Mai 2002 an. Berichterstatter war Herr GAFO FERNÁNDEZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 391. Plenartagung am 29./30. Mai 2002 (Sitzung vom 29. Mai) mit 93 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*  
\*    \*

## 1.     **Einleitung**

1.1           Im März 2000 legte die Europäische Kommission ein Grünbuch über die Einführung des Handels mit Treibhausgasemissionen in der EU vor. Dieses Grünbuch brachte einen umfassenden und transparenten Dialog mit den verschiedenen Vertretern der europäischen Zivilgesellschaft in Gang, und viele der dabei eingebrachten Empfehlungen sind in den nun vorliegenden Richtlinienvorschlag aufgenommen worden. Auch der Ausschuss äußerte sich seinerzeit in einer Stellungnahme zu dem Grünbuch<sup>1</sup>.

1.2           Der Emissionshandel gehört zusammen mit dem Mechanismus der gemeinsamen Erfüllung und dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung zu den sog. flexiblen Mechanismen, mit deren Hilfe die makroökonomischen Kosten und Auswirkungen der Erfüllung des Kyoto-Protokolls verringert und seine Umsetzung für die Unterzeichnerstaaten vereinfacht werden sollen.

1.3           Das Kyoto-Protokoll ist ab dem Jahr 2008 rechtsverbindlich. Die Europäische Kommission hat jedoch beschlossen, den Emissionshandel bereits ab 2005 auf Gemeinschaftsebene einzuführen, um ihn in dieser Vorlaufphase erforderlichenfalls perfektionieren zu können, bevor er dann mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls international praktiziert wird.

1.4           Eine Gemeinschaftsregelung erscheint aus mehreren Gründen angezeigt: Zum einen, um die durch den Emissionshandel angestrebten, gesamtkestendämpfenden Synergieeffekte, die auf einzelstaatlicher Ebene wesentlich geringer ausfallen würden, umfassend auszuschöpfen. Zum ande-

---

<sup>1</sup>           CES 1004/2000, ABl. C 367 vom 20.12.2000, S. 22.

ren, um einer wirtschaftlichen Zersplitterung des Emissionsmarktes und einer möglichen Aufstellung wettbewerbsverzerrender nationaler Kriterien vorzubeugen.

1.5 Von zentraler Bedeutung für die Regelung sind das Konzept der Emissionsberechtigung sowie die unter die Richtlinie fallenden Treibhausgase und Sektoren und/oder Anlagen.

1.6 Das Konzept der Emissionsberechtigung beruht darauf, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaates einer Anlage die Berechtigung erteilt, in einem bestimmten Zeitraum eine bestimmte Menge an Treibhausgasen in die Atmosphäre freizusetzen.

1.7 Was die sechs im Kyoto-Protokoll erfassten Treibhausgase anbelangt, so hat die Kommission beschlossen, den Emissionshandel aus Gründen der Übersichtlichkeit zunächst auf Kohlendioxid zu beschränken, zumal die Zuteilung und unmittelbare Überwachung von Emissionsberechtigungen für die übrigen Treibhausgase Schwierigkeiten aufwirft.

1.8 Die von der Richtlinie erfassten Sektoren und Anlagen sind gemäß Anhang I die Energiewirtschaft (ab 20 MW installierter thermischer Leistung), die Eisenmetallerzeugung und –verarbeitung, die mineralverarbeitende Industrie sowie die Zellstoff- und Papierherstellung. Auch thermische Anlagen mit einer Leistung über 20 MW in Sektoren, die nicht ausdrücklich genannt werden, fallen dennoch unter die Richtlinie.

1.9 Die Regelung stützt sich auf vier zentrale Elemente: Erstens einen nationalen Zuteilungsplan; zweitens ein System individueller Berechtigungen; drittens ein Überwachungsverfahren einschl. eventueller Sanktionen; viertens ein Verfahren für den Emissionshandel zwischen den Beteiligten.

1.10 Der nationale Zuteilungsplan wird zunächst für den Zeitraum von 2005 bis 2008 festgelegt und danach für jeweils fünfjährige Perioden. Für jede dieser Perioden legen die einzelnen Mitgliedstaaten die Gesamtmenge der zu erteilenden Berechtigungen sowie die nationalen Zuteilungskriterien fest. Ab 2008 wird die Kommission eine harmonisierte Zuteilungsmethode vorgeben.

1.11 Die Genehmigung von Emissionsberechtigungen wird seitens der zuständigen Behörde auf Antrag des Betreibers einer Anlage auf der Grundlage der jeweiligen produktiven und technischen Parameter erteilt. Die zuständige Behörde teilt die individuellen Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen, die von 2005 bis 2008 kostenlose Emissionsberechtigungen umfassen, zu; die Berechtigungen sind jedoch an eine Überwachung der Emissionen gebunden sowie an die obligatorische Vorlage eines Berichts über die den eigenen oder von Dritten erworbenen Emissionsrechten entsprechenden Emissionen.

1.12 Gestützt auf Leitlinien der Europäischen Kommission zur Überwachung der und Berichterstattung über die Emissionen prüfen die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der für die Erteilung der Emissionsberechtigungen zuständigen Behörden die Einhaltung der Emissionsauflagen und verhängen – im Zeitraum 2005 bis 2008 noch gemäßigte – Strafen, wenn Betreiber die tatsächlichen

Emissionen ihrer Anlage in einem Betriebsjahr nicht durch eine ausreichende Anzahl von Berechtigungen für dieses Betriebsjahr abdecken können.

1.13 Das Handelsverfahren stützt sich auf ein System der nationalen Verzeichnisse, die auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten erstellt werden und auf Gemeinschaftsebene standardisiert und in Form elektronischer Datenbanken geführt werden sollen. Die Kommission wird einen Zentralverwalter bestellen, der für die unabhängige Kontrolle und Festschreibung der Transaktionen zuständig ist. Die Übertragungen werden schlussendlich durch die Personen oder Gremien, die in der Richtlinie ausdrücklich dazu ermächtigt werden, auf der Grundlage von privaten Handelstransaktionen vorgenommen.

1.14 Auf internationaler Ebene kann die Gemeinschaft Vereinbarungen mit Drittländern schließen im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Systeme.

1.15 Im Jahr 2004 schließlich kann die Kommission einen Vorschlag unterbreiten, um die erfassten Treibhausgase und Tätigkeiten auszuweiten, und im Jahr 2006 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie mit eventuellen Änderungsvorschlägen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Ausschuss begrüßt den Richtlinienvorschlag als innovatives Instrument, das durch Erfahrungen einiger EU-Mitgliedstaaten untermauert wird und vorbehaltlich eventueller Verbesserungen einen wertvollen Beitrag zur Erfüllung der im Kyoto-Protokoll festgelegten nationalen Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bei geringstmöglichen Kosten und wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen leisten kann, wobei das Kyoto-Protokoll auch die Möglichkeit des Emissionshandels zwischen Mitgliedstaaten vorsieht. Der Ausschuss hat die Annahme und Ratifizierung dieses Protokolls von Anbeginn vorbehaltlos unterstützt.

2.2 Doch auch wenn der Ausschuss das letztendliche Ziel des Richtlinienvorschlags befürwortet, möchte er nachfolgend einige Vorbehalte geltend machen.

2.3 Der Ausschuss möchte gleich gegen das in **Artikel 1** aufgestellte Ziel der Richtlinie Widerspruch einlegen; er ist mit der Formulierung des Ziels in diesem Artikel nicht einverstanden. Im Einklang mit der Stellungnahme des Ausschusses zu dem Grünbuch über dieses Thema sollte das Ziel nicht in der Schaffung eines Systems bestehen, *"mit dem auf kostenwirksame Weise eine Verringerung von Treibhausgasemissionen bezweckt wird"*, sondern ein System anstreben, *"mit dem die Verringerung der Treibhausgasemissionen auf kostenwirksame Weise und möglichst ohne Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit und der globalen Beschäftigungslage in der Europäischen Union erreicht wird"*.

2.4 Der Ausschuss hegt einige Vorbehalte bezüglich der zwingenden Anwendung dieser Richtlinie im Übergangszeitraum 2005-2008 (also noch vor dem offiziellen Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls).

2.5 Der Ausschuss hält ferner den Ausschluss der übrigen Klimagase vom ursprünglichen Vorschlag sowie die Nichtberücksichtigung der anderen flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls nach 2008 für ungerechtfertigt.

2.6 Ferner bezweifelt der Ausschuss die Vereinbarkeit der Richtlinie mit dem Funktionieren des Binnenmarktes und hält es für notwendig, sicherzustellen, dass dieses System nicht aufgrund einer unterschiedlichen Auslegung der Emissionsbedingungen der einzelnen Anlagen durch die jeweils zuständigen Behörden in den verschiedenen Ländern zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Ferner hält er die Bezugnahme auf die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) für unangebracht und kritisiert allgemein die Einstufung der Berechtigungen als Belastung und nicht als potentieller Vorteil für die Unternehmen, die zusätzliche Anstrengungen zur Emissionsreduktion unternehmen. Auf diese Aspekte geht der Ausschuss im Einzelnen bei der Erörterung der betreffenden Artikel ein.

2.7 Er schlägt daher vor, **Artikel 2 Absatz 2**, der auf die IVU-Richtlinie Bezug nimmt, zu streichen.

2.8 Der Ausschuss schlägt vor, **Artikel 3** – Begriffsbestimmungen – wie folgt zu ändern:

2.8.1 *"Anlage": eine technische Einrichtung am selben Standort, in der eine oder mehrere der in Anlage I genannten Tätigkeiten stattfinden.*

2.8.2 *"Person": sollte durch "Betreiber" ersetzt und wie folgt definiert werden: "jede natürliche oder juristische Person, die ein nachweisliches Interesse an einer Teilnahme an diesem System hat."*

2.9 **Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e)** sollte wie folgt ergänzt werden: *"eine Verpflichtung zur Abgabe von Berechtigungen oder von Emissionsreduktionsgutschriften, die im Rahmen von Projekten im Zusammenhang mit dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung oder dem Mechanismus der gemeinsamen Erfüllung erworben wurden, in Höhe der Gesamtemissionen (...)"*.

2.10 Zu **Artikel 9** – Nationaler Zuteilungsplan: Einige Mitgliedstaaten haben bereits eigene Verfahren entwickelt, um die nationalen Emissionsziele zu erreichen und ihren Verpflichtungen gemäß dem Kyoto-Protokoll nachzukommen. Diese alternativen Vorgehensweisen müssen in dem Richtlinienvorschlag im Wege von Flexibilitäts-Mechanismen berücksichtigt werden, die eine Beibehaltung der jeweiligen "Errungenschaften" ermöglichen, sofern nachgewiesen werden kann, dass die betreffenden Maßnahmen den durch eine Anwendung dieser Richtlinie unternommenen Anstrengungen gleichkommen.

2.10.1 Die Anlagen der betreffenden Länder stehen in erster Linie mit solchen Unternehmen in Drittstaaten im Wettbewerb, die nicht mit den Kosten für Emissionsberechtigungen oder

Emissionssteuern belastet sind und wo eine Anwendung der Richtlinie die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Anlagen schwächen würde.

2.11 **Artikel 9** wäre daher wie folgt zu ergänzen:

2.11.1 Zu Absatz 1 zwei weitere Unterabsätze mit folgendem Inhalt hinzufügen:

- Absatz 1 (b) Die Mitgliedstaaten müssen der Europäischen Kommission sechs Monate vor dem 1. Januar 2005 und 2008 und ebenfalls jeweils sechs Monate vor Beginn der darauffolgenden 5-Jahres-Zeiträume mitteilen, ob sie bestimmte Anlagen in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbeziehen bzw. davon ausnehmen wollen, wobei der Kommission genaue Angaben über die betreffenden Anlagen sowie eine stichhaltige Begründung vorzulegen sind.
- Absatz 1 (c) Im Einklang mit den Verfahrensweisen im Zusammenhang mit den nationalen Emissionszuteilungsplänen kann die Kommission diese Anlagen vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausnehmen, wenn die beiden folgenden Anforderungen nachweislich erfüllt sind:
  - 1.) Aufgrund von auf nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen, wie u.a. freiwillige sektorbezogene oder andere Vereinbarungen unter öffentlicher Aufsicht, bemühen sich diese Anlagen, ihre Emissionen in gleichem Maße zu reduzieren, wie es der Fall bei Anwendung dieser Richtlinie wäre;
  - 2.) diese Anlagen werden den gleichen, in Artikel 14 und 15 vorgesehenen Überwachungs- und Prüfungsverfahren unterworfen wie die übrigen unter die Richtlinie fallenden Anlagen.

2.12 **Artikel 10: Zuteilungsmethode**

2.12.1 Die Kommission schlägt vor, die Emissionsberechtigungen in t CO<sub>2</sub> zuzuteilen, beschränkt damit jedoch die Verwendung anderer Messgrößen. Für bestimmte Anlagen könnten sich aber andere Messverfahren als sinnvoll erweisen.

2.12.2 Als zwei wichtige Beispiele lassen sich die Energieeffizienzziele und die Ziele, die sich auf allgemein anerkannte Referenznormen stützen, zitieren. In dem Vorschlag sollten diese alternativen Messgrößen daher berücksichtigt und in Anhang III als zulässige Möglichkeit für die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer globalen Strategie vorgesehen werden.

2.12.3 Hinzu kommt, dass die Bewertung der Eignung der Zuteilungsmethode auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten und ihrer Kompatibilität mit dem Binnenmarkt nach dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls eine gewisse Zeit erfordert, um sicherzustellen, dass die Methode und das gemeinschaftsweit harmonisierte System auch wirklich mit dem im Kyoto-Protokoll für alle Unterzeichnerstaaten vorgesehenen Emissionshandel vereinbar ist.

2.13 Der Ausschuss schlägt daher Folgendes vor:

2.13.1 **Artikel 10 Absatz 1:** Abändern in "*Für den am 1. Januar 2013 beginnenden (...)*".

2.13.2 **Artikel 10 Absatz 2:** Ersetzen durch "*Im Einklang mit Artikel 26 Absatz 2 schlägt die Kommission eine harmonisierte Zuteilungsmethode vor, die ab dem 1. Januar 2013 angewendet wird und die bei einer Bezahlung der Emissionsberechtigungen auf jeden Fall den von den Unternehmen entrichteten Energieabgaben Rechnung trägt, um eine zweifache Besteuerung desselben Steuertatbestands zu vermeiden.*"

2.13.3 Aber auch in der Zeit bis 2013 achtet die Kommission darauf, dass der Binnenmarkt keinen Schaden nimmt. Ganz allgemein sorgt die Kommission über die harmonisierte Zuweisungsmethode für Bedingungsähnlichkeit zwischen den Mitgliedstaaten.

2.14 **Artikel 12, Absatz 1:** "Personen" durch "*Betreiber*" ersetzen.

2.15 **Artikel 13** – Gültigkeit der Berechtigungen: In den Absätzen 2 und 3 "Personen" durch "*Betreiber*" ersetzen.

2.16 **Artikel 16** – Sanktionen: Die in Artikel 16 vorgesehenen Sanktionen können keinesfalls vor dem Inkrafttreten des ersten Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls im Jahr 2008 greifen und schließen außerdem eine nachträgliche Vorlage von Gutschriften nicht aus, so dass sie bis zum Jahr 2013 nur als symbolisches Druckmittel auf die Betreiber im Hinblick auf die Entwicklung des Emissionsberechtigungshandels dienen können, ohne dass sie als unverhältnismäßig einzustufen wären. Ferner ist der Hinweis auf einen "Marktpreis" angesichts der Vertraulichkeit der Transaktionen zwischen Betreibern unangebracht. Daher schlägt der Ausschuss folgendes vor:

2.16.1 Artikel 16 Absatz 1 wie folgt umformulieren: "*(...) Die Sanktionen müssen wirksam und verhältnismäßig sein, im Einklang mit den Verfahrensweisen in Absatz 3 stehen und können ab dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls angewendet werden.*"

2.16.2 Den zweiten Teil von Absatz 3 umformulieren in "*Die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung beträgt (...) 50 □ (...)*".

2.17 **Anlage I:** In dem Absatz über Energiewirtschaft "über 20 MW" ersetzen durch "*über 50 MW*". Damit soll die Anwendung der Richtlinie in einer ersten Phase auf diejenigen Sektoren oder Anlagen konzentriert werden, auf deren Konto größere Mengen an Treibhausgasemissionen gehen, ohne dass kleinere Anlagen wie eventuell große Krankenhäuser oder vergleichbare Einrichtungen beeinträchtigt werden. Ferner sollte die ausschließliche Bezugnahme auf CO<sub>2</sub> entfallen, um alle Treibhausgase einzuschließen. Der Ausschuss hält es jedoch für möglich, im Jahr 2006 im Lichte des technologischen Fortschritts bei der Elektrizitätserzeugung bzw. im Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung und im Rahmen der in Artikel 2b vorgesehenen Überprüfung diesen Grenzwert von 50 MW zu korrigieren.

2.18 **Anlage III:** Der Ausschuss schlägt folgende Änderungen vor:

2.18.1 Die Formulierung in Absatz 4, der zufolge aus erneuerbaren Energien erzeugter Strom ausgenommen wird, sollte gestrichen werden. Damit könnten diese der Biomasse gleichgesetzt werden, was wiederum ihrer Marktdurchdringung und damit der Verbesserung der Energieversorgungssicherheit der Europäischen Union förderlich wäre.

2.18.2 Am Ende von Absatz 3 folgenden Wortlaut anfügen: *"Insbesondere können andere von den Mitgliedstaaten verwendete Zuteilungsverfahren berücksichtigt werden, vorausgesetzt, dass sie sich auf allgemein anerkannte Referenznormen stützen und gleichwertige Ergebnisse ermöglichen wie die in dieser Richtlinie vorgeschlagenen Methoden."*

2.18.3 In Absatz 6 "neue Marktteilnehmer" durch *"neue Unternehmen oder neue Anlagen"* ersetzen. Das Satzende wie folgt ergänzen: *"(...) können bzw. wie Kapazitätssteigerungen bestehender Anlagen verrechnet werden, ohne dass es zu einer Diskriminierung der neuen Tätigkeiten kommt."*

2.18.4 Einen neuen Absatz (6 a) mit folgendem Wortlaut einfügen: *"Der Plan sieht geeignete Verfahrensweisen vor, damit die Wettbewerbsfähigkeit eines bestimmten Sektors oder einer bestimmten Anlage nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird und damit die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gewährleistet ist."*

2.19 Am Ende von Absatz 7 folgendes anfügen: *"In diesem Sinn werden bei der Zuteilung der einzelnen Berechtigungen die seit 1990 von der betreffenden Anlage unternommenen Anstrengungen zur Verringerung ihrer Emissionen sowie die realen Möglichkeiten des jeweiligen Sektors und der betreffenden Anlage, noch weitere Anstrengungen in dieser Richtung zu unternehmen, berücksichtigt."*

Brüssel, den 29. Mai 2002

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI