Umwelt Bundes Amt
Für Mensch und Umwelt

DEHSt
Deutsche Emissionshandelsstelle

06.09.2007

EMISSIONSHANDEL:

WIE UNTERNEHMEN EMISSIONSBERECHTIGUNGEN KOSTENLOS ERHALTEN

Hintergrundpapier zur Zuteilung der Emissionsberechtigungen für die zweite Handelsperiode im Emissionshandel 2008 bis 2012 in Deutschland

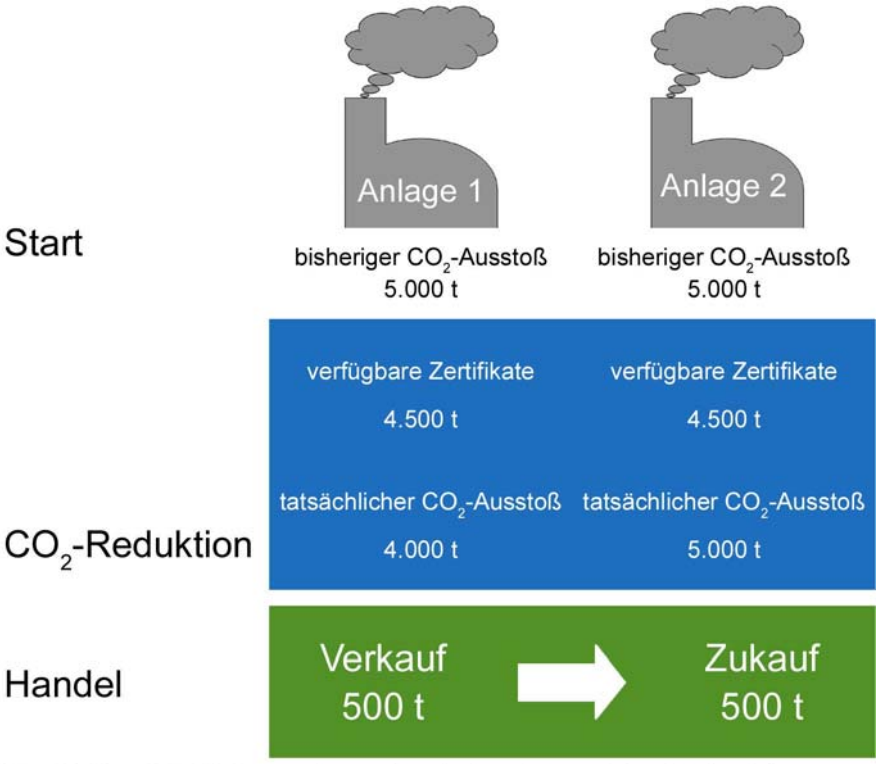
INHALT

Emissionshandel in Europa und Deutschland 3
Unterschiedliche Zuteilungsgrundlagen für Energiewirtschaft und Industrie 6
Unentgeltliche Emissionsberechtigungen bei Antragstellung bis 19.11.2007 7
Elektronisches Verfahren mit Formularmanagementsystem und Virtueller Poststelle 8
Unterschiedliche Antragsdaten für Energiewirtschaft und Industrie 9
Antragsprüfung der DEHSt 10
Budgetsicherung und Berechnung der individuellen Zuteilungsmenge durch die DEHSt 11
Unterstützung bei der Antragstellung durch die DEHSt 12

EMISSIONSHANDEL IN EUROPA UND DEUTSCHLAND

2003 beschlossen das Europäische Parlament und der Europäische Rat, die im Kyoto-Protokoll festgelegten Emissionsminderungsverpflichtungen der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedsstaaten zu einem wesentlichen Teil mit Hilfe eines Emissionshandelssystem für Kohlendioxid auf Unternehmensebene zu erfüllen. Um das Emissionshandelssystem möglichst ohne ökonomische Verwerfungen einzuführen, wird der größte Teil der zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen nach festgelegten Regeln in den Mitgliedsstaaten kostenlos vergeben. Die Unternehmen müssen in Höhe ihrer Ist-Emissionen jährlich Emissionsberechtigungen abgeben. Haben sie zu wenige, müssen sie dazu kaufen, haben sie zu viele – z. B. wegen durchgeführter Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz ihrer Anlage –, können sie verkaufen.

Abb.: Prinzip des Emissionshandels



Das Ziel der CO_2-Minderung ist erreicht. Anlage A hat mit dem Verkauf der Zertifikate Geld verdient. Anlage B hat sich aufwändige Investitionen erspart.

Quelle: Umweltbundesamt Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt)

In der ersten Periode des Emissionshandels 2005-2007 waren europaweit und auch in Deutschland zu viele Emissionsberechtigungen ausgegeben worden – ein effektiver Markt für Emissionsberechtigungen kam nur ansatzweise zustande. Verantwortlich dafür waren sowohl die

schlechte Datenlage über die tatsächlichen Kohlendioxidemissionen der Unternehmen als auch die Zurückhaltung der Mitgliedsstaaten bei der sofortigen stringenten Anwendung dieses neuen Instruments.

In der zweiten Periode 2008-2012 legt die EU-Kommission einen strengerer Maßstab an, es stehen wesentlich weniger Emissionsberechtigungen zur Verfügung – in Deutschland nur noch Berechtigungen für 453,1 Mio. Tonnen Kohlendioxid-Emissionen pro Jahr gegenüber 499 Mio. Tonnen pro Jahr in der ersten Periode. Diese Emissionsobergrenze (das so genannte Cap) ist im „Zuteilungsgesetz 2012" festgelegt.

Der Emissionshandel erfasst derzeit etwa 50 Prozent der gesamten deutschen Kohlendioxidemissionen.

Kohlendioxidemissionen in Deutschland 2006:	878,1 Mio. t.
Emissionen des Emissionshandelssektors 2006:	477,3 Mio. t
Emissionsbudget des Emissionshandelssektors ab 2008:	453,07 Mio. t

Weil ab 2008 insgesamt 40 Mio. Berechtigungen pro Jahr nicht mehr kostenlos ausgegeben werden, ein Teil des Budgets als nationale Reserve und für zusätzlich emissionshandelspflichtige Anlagen vorgesehen ist, beträgt das tatsächlich kostenlos unter den bisher am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen aufzuteilende Budget 379,07 Mio. Emissionsberechtigungen pro Jahr.

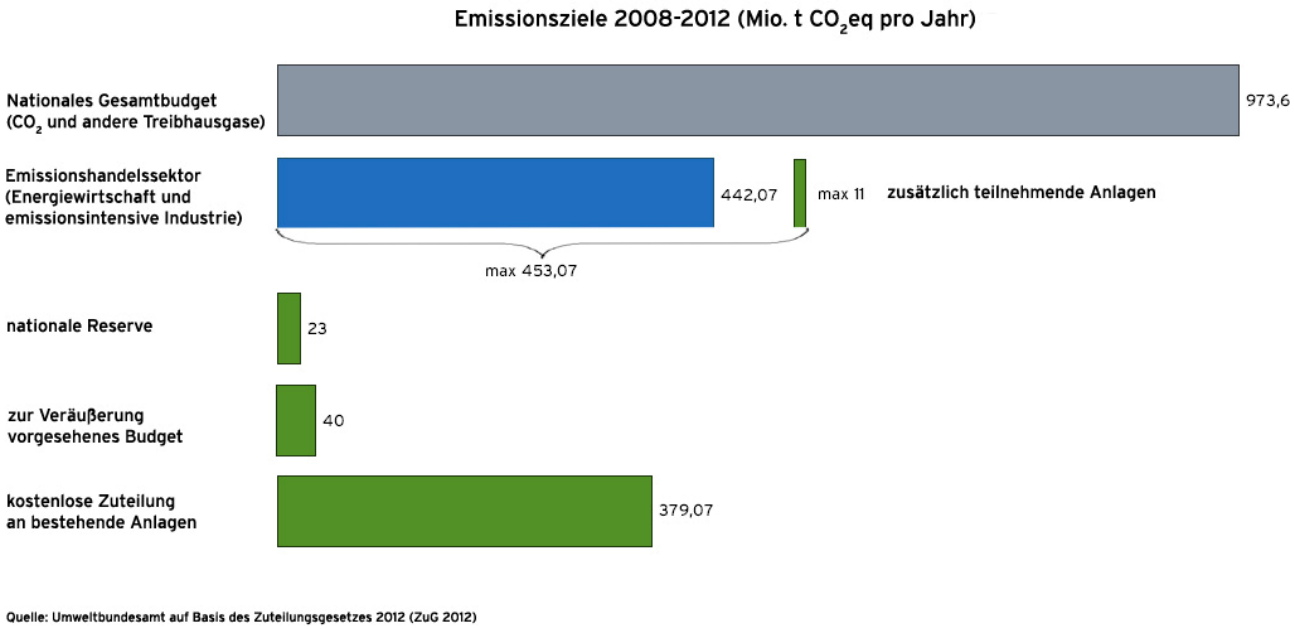


Abb.: Emissionsziele 2008-2012

Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt verteilt dieses Budget auf Antrag in einem Zuteilungsverfahren an die teilnehmenden Anlagen. Die erste Ausgabe auf die Emissionshandelskonten der beteiligten Unternehmen erfolgt Ende Februar 2008.

UNTERSCHIEDLICHE ZUTEILUNGSGRUNDLAGEN FÜR ENERGIEWIRTSCHAFT UND INDUSTRIE

Die Zuteilungsregeln unterscheiden sich für Anlagen, die bis zum 31.12.2002 in Betrieb gegangen sind, und solche, die ab 01.01.2003 den Betrieb neu aufgenommen haben oder deren Kapazität seitdem erweitert wurde. Anders als in der ersten Handelsperiode gelten ab 2008 auch unterschiedliche Emissionsminderungspflichten für die Energiewirtschaft und die emissionsintensive Industrie. Industrieanlagen erbringen eine Minderung von 1,25 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005. Sie erhalten eine Zuteilung auf Basis historischer Emissionen, die Zuteilungsmethode ist das so genannte Grandfathering. Für Energieanlagen gilt generell als neue Zuteilungsmethode das so genannte Benchmarking. Die Menge an Emissionsberechtigungen, die eine Anlage erhält, errechnet sich dabei anhand der Emissionswerte der einzelnen Produkte, wie z. B. Strom, Wärme oder mechanische Arbeit (Wellenarbeit). Als Bezugsgröße dient dabei für Energieanlagen mit Inbetriebnahme bis 31.12.2002 die historische Produktionsmenge, ansonsten ein Standardwert für die Auslastung der Anlagen. Kleine Bestandsanlagen aus Energiewirtschaft oder Industrie (Inbetriebnahme bis 31.12.2002) mit nicht mehr als 25.000 t Jahresemissionen an Kohlendioxid sind ganz von Emissionsminderungspflichten befreit, sie bleiben jedoch Teilnehmer am Emissionshandel und erhalten einheitlich eine Zuteilung nach dem so genannten Grandfathering.

UNENTGELTLICHE EMISSIONSBERECHTIGUNGEN BEI ANTRAGSTELLUNG BIS 19.11.2007

Jede teilnehmende Anlage erhält nur auf Antrag und nach festen Zuteilungsregeln Emissionsberechtigungen. Die gesetzlichen Grundlagen in Deutschland definieren diese Zuteilungsregeln:
das Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2012), in Kraft seit 11. August 2007, und
die Zuteilungsverordnung 2012 (ZuV 2012), in Kraft seit 18. August 2007. Einzelheiten der sich daraus ergebenden Zuteilungsregeln fasste die DEHSt in einem Zuteilungsleitfaden zusammen.

Die Antragsfrist für Bestandsanlagen mit Inbetriebnahme bis 31.12.2007 beträgt drei Monate ab Inkrafttreten der Zuteilungsverordnung 2012. Sie endet damit am 19. November 2007 um 24:00 Uhr. Wer eine emissionshandelspflichtige Anlage betreibt und diesen Termin versäumt, erhält keine kostenlose Zuteilung. Unabhängig hiervon bestehen für alle emissionshandelspflichtigen Anlagen die Pflichten zur jährlichen Berichterstattung und Abgabe von Berechtigungen in Höhe der jährlichen Emissionen. Im Verlauf der Handelsperiode veräußert die Bundesrepublik Deutschland zudem ein Teilbudget im Umfang von mehr als 40 Mio. Emissionsberechtigungen pro Jahr in einem noch zu definierenden Verfahren (40 Mio. Emissionsberechtigungen zum Verkauf oder zur Versteigerung sowie die zur Finanzierung der Systemkosten vorgesehenen Budgetteile aus der nationalen Reserve).

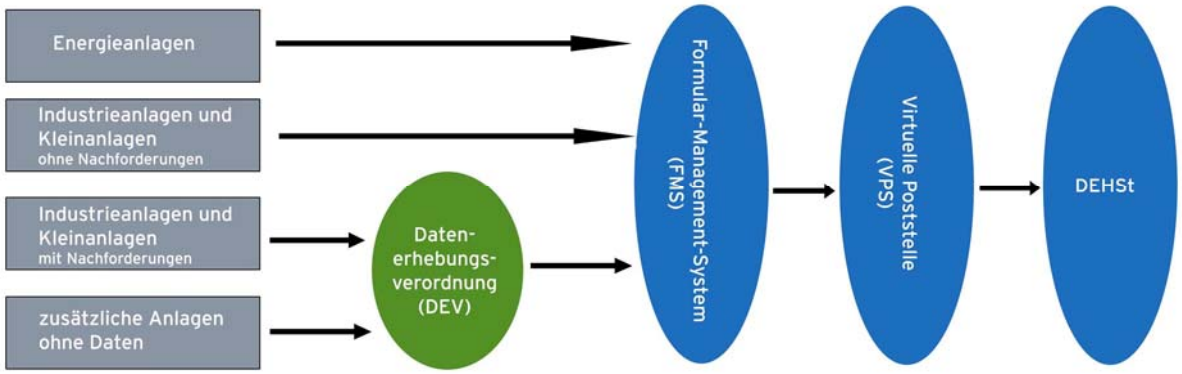
ELEKTRONISCHES VERFAHREN MIT FORMULARMANAGEMENTSYSTEM UND VIRTUELLER POSTSTELLE

Für die Zuteilungsanträge stellt die DEHSt den Unternehmen unentgeltlich Software zur Verfügung. Das Formular-Management-System (FMS) für die Eingabe und Verifizierung der Antragsdaten ist eine serverbasierte Anwendung. Sie setzt die rechtlichen Anforderungen an Inhalt und den Aufbau der Anträge um. Der Zugriff ist über das Internet möglich. So arbeiten Antragsteller und die mit der Verifizierung der Anträge beauftragte sachverständige Stelle im selben Datensatz. Für die elektronische Kommunikation steht die Virtuelle Poststelle (VPS) mit der zugehörigen Postfachanwendung zur Verfügung. Sie ermöglicht allen Akteuren eine gesicherte und rechtssichere Kommunikation. Die elektronische Signatur der Anträge ersetzt die Unterschrift. Darüber hinaus stellt die DEHSt ausführliche Erläuterungen der Zuteilungsregeln in speziellen Leitfäden und Handbüchern für die Unternehmen auf ihrer Internetseite (www.umweltbundesamt.de/emissionshandel) bereit und unterstützt die Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen bei allen Fragen rund um die Antragstellung.

UNTERSCHIEDLICHE ANTRAGSDATEN FÜR ENERGIEWIRTSCHAFT UND INDUSTRIE

Die Anforderungen an die mit dem Antrag einzureichenden Daten unterscheiden sich zwischen Energie- und Industrieanlagen erheblich. Industrieanlagen und kleine Energieanlagen bis zu 25.000 t Jahresemissionen (mit Inbetriebnahmen bis 31.12.2002) haben in der Regel bereits bis 2006 verifizierte Jahresemissionen für den Zeitraum 2000-2005 gemeldet. Diese sind Grundlage der Zuteilung, sofern sie nicht infolge von Nachforderungen der DEHSt einer Korrektur bedürfen. Die Unternehmen werden prüfen, ob sie gegebenenfalls Sonderregelungen in Anspruch nehmen können, beispielsweise bestimmte Härtefallregelungen oder Sonderregelungen für frühzeitige Emissionsminderungen. Für Energieanlagen sind hingegen Produktionsdaten für den Zeitraum 2000-2005 einzureichen. Auch Industrieanlagen mit Inbetriebnahmen ab 01.01.2003 müssen im Vergleich zur früheren Zuteilung andere Daten liefern, da sie nunmehr ebenfalls dem so genannten Benchmarking unterworfen sind. Zusätzlich ab 2008 emissionshandelspflichtige Anlagen, z. B. für Petrocracker, große, integrierte Hüttenwerke oder Rußerzeugungsanlagen, müssen Emissionsdaten für den Zeitraum 2000-2005 melden, sofern sie diese Angaben im Rahmen der Datenerhebung nach DEV 2012 noch nicht eingereicht haben. Besondere Anforderungen bestehen auch für den Fall, dass ein Unternehmen beabsichtigt, die Produktion und die zugehörigen Emissionsberechtigungen einer vor 2008 stillgelegten Anlage auf eine neue Anlage zu übertragen.

Abb.: unterschiedliche Antragserfordernisse



ANTRAGSPRÜFUNG DER DEHST

Die elektronisch erstellten und von sachverständigen Stellen verifizierten Zuteilungsanträge durchlaufen in der DEHSt eine Prüfung durch qualifizierte Branchenexperten, ebenfalls mit elektronischer Unterstützung. Zunächst erfolgt eine formale Prüfung der Unterlagen. Sie ergibt, ob der Antragsteller tatsächlich zur Antragstellung berechtigt ist, ob die elektronische Signatur rechtsgültig ist und ob die Antragsdaten vollständig vorliegen. Ist dies der Fall, liest die DEHSt die Datensätze in eine behördeninterne Datenbank ein. Sie ermöglicht die konsistente und einheitliche fachliche Prüfung der Anträge und unterstützt die Budgetsicherung. Die inhaltliche Prüfung der Branchenexperten erfolgt vor allem mit Blick auf die Richtigkeit der Angaben. Die Prüfung umfasst die vom Unternehmen beantragten Regelkombinationen für die Zuteilung sowie die zugrunde liegenden Emissionswerte und die Auslastungsfaktoren der Anlage, sofern die Anlagen im Zeitraum 01.01.2003 bis 31.12.2007 in Betrieb gegangenen sind. Auch prüft die DEHSt, ob ein Antragsteller mögliche Sonderregeln berechtigt geltend macht, wie z. B. die verfassungsrechtliche oder die besondere Härtefallregelung. Für Anlagen aus dem erweiterten Anwendungsbereich des Emissionshandels kann zudem eine Befreiung von einer Kürzung der Zuteilung aufgrund frühzeitiger Emissionsminderungen (der so genannten Early Action) beantragt werden. Die DEHSt ermöglicht den Antragstellern zudem, Unklarheiten in ihren Anträgen zu erläutern, falls Daten unplausibel sein sollten.

BUDGETSICHERUNG UND BERECHNUNG DER INDIVIDUELLEN ZUTEILUNGSMENGE DURCH DIE DEHST

Angesichts der neuen Zuteilungsmethode „Benchmarking“ für die Energiewirtschaft kann – wie schon in der ersten Handelsperiode – das von den Unternehmen beantragte Budget über dem verfügbaren liegen. Für diesen Fall hat der Gesetzgeber vorgesorgt. Es greift dann eine „anteilige Kürzung“ bei Anlagen der Energiewirtschaft, um das Gesamtbudget einzuhalten. Diese Anlagen verursachen etwa 80 Prozent der Kohlendioxid-Emissionen des Emissionshandelssektors. Anders als in der ersten Handelsperiode erfolgt die anteilige Kürzung jedoch nicht pauschal, sondern orientiert sich am Effizienzstandard der jeweiligen Anlage: Je effizienter sie die Brennstoffe nutzt, umso geringer fällt die Kürzung aus. Wie der Effizienzstandard zu errechnen ist, gibt das ZuG 2012 vor, die DEHSt setzt die Vorgaben im Antragsverfahren um. Das Budget zur Veräußerung der rund 40 Mio. t Emissionsberechtigungen pro Jahr stammt aus einer reduzierten Zuteilung für das Produkt Strom von Anlagen der Energiewirtschaft. Denn nur für diese Anlagen greift die zusätzliche Kürzung der unentgeltlichen Zuteilung, mit der die erforderliche Zahl an Emissionsberechtigungen für die Veräußerung bereit gestellt wird. Wie hoch der Kürzungsfaktor sein muss, damit genügend Berechtigungen für die Veräußerung zur Verfügung stehen, kann die DEHSt – ebenso wie die anteilige Kürzung bei Budgetüberschreitung – erst bei Vorliegen sämtlicher Zuteilungsanträge ermitteln. Erst wenn alle Zuteilungsanträge vollständig geprüft sein werden, lassen sich die beiden Kürzungsfaktoren errechnen und damit die Zuteilungsmenge für die Anlagen der Energiewirtschaft ermitteln. So ist für die Dauer des Zuteilungsverfahrens der komplexeste Zuteilungsantrag für den Zeitbedarf der Antragsprüfung maßgeblich.

Im Anschluss entstehen individuelle Zuteilungsbescheide für jede Anlage. In ihnen bescheinigt die DEHSt rechtsverbindlich, wie viele Emissionsberechtigungen jede einzelne der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen in den kommenden fünf Jahren erhält. Nicht zuletzt wegen des Marktwerts, den die Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2008-2012 haben werden, legt die DEHSt besonderen Wert auf Qualitätssicherung. Dabei greift nicht nur das 4-Augen-Prinzip bei der Bescheiderstellung, sondern eine Reihe weiterer, interner Schritte zur Qualitätssicherung. Die hohe Qualität der Zuteilungsbescheide in der Handelsperiode 2005-2007 strebt die DEHSt auch für die kommende Handelsperiode an.

UNTERSTÜTZUNG BEI DER ANTRAGSTELLUNG DURCH DIE DEHST

Die DEHSt stellt nicht nur die Antragssoftware und begleitende Dokumente elektronisch zur Verfügung (www.umweltbundesamt.de/emissionshandel), sondern steht auch mit einem Kundenservice für direkte mündliche und schriftliche Fragen zur Verfügung:

Telefon: 030-8903-5050 (Montag-Freitag 9.00-17.00 Uhr)
Email: emissionshandel@uba.de