



Nationale Ausgleichsprojekte (NAP) als Ergänzung des EU-Emissionshandels

In diesem Policy Paper wird die Diskussion um *Nationale Ausgleichsprojekte* (NAP) vorgestellt und in ihren politischen Kontext eingeordnet. Zunächst wird das Konzept im Detail erläutert und der Bezug zu den Verhandlungen über die Ergänzungsrichtlinie für den Einbezug von CDM- und JI-Projekten in den EU-weiten Handel mit Treibhausgasberechtigungen hergestellt. Danach werden einige besonders zu berücksichtigende Punkte bei der Ausgestaltung von NAP näher vorgestellt. Im Teil „Positionen verschiedener Akteure“ werden verschiedene Argumente Pro und Contra NAP präsentiert. Im Schlussteil werden die zitierten Positionsbezüge durch die Autoren bewertet.

Die Autoren stützen sich unter anderem auf die Unterlagen der Unterarbeitsgruppe IV „Projektbezogene Mechanismen“ der AG Emissionshandel. Darüber hinaus bezogen sie ausgewählte Beiträge des Workshops „Emissionshandel und Joint Implementation – der Stand der Dinge“ (Leipziger Messe Terratec, 13./14. März 2003, Quelle: Workshop 2003) ein.

Begriffsklärung und Einordnung in die Verhandlungen im Europäischen Rat und Parlament

Nationale Ausgleichsprojekte (NAP) werden im Zusammenhang mit dem Entwurf für eine Ergänzungsrichtlinie der EU-Richtlinie zum Handel mit Treibhausgasberechtigungen diskutiert. NAP sind konzeptionell mit den projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls - Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) - verwandt.

Nationale Ausgleichsprojekte (NAP) sind, ähnlich wie CDM- oder JI-Projekte, Klimaschutzprojekte, bei denen die Emissionsminderungen zur Ausgabe von Emissionszertifikaten an den Projektentwickler führen. So wie NAP derzeit diskutiert werden, würden die Projektentwickler im Gegenzug für die erfolgten Emissionsminderungen eine neue Form von Emissionszertifikaten (im folgenden NAP-Emissionszertifikate genannt)

Das Konzept: Klimaschutzprojekte in EU-Mitgliedstaaten generieren NAP-Zertifikate. Diese können ähnlich wie THG-Berechtigungen eingesetzt werden.

erhalten. Diese NAP-Emissionszertifikate dürften Anlagenbetreiber, die am EU-Emissionshandel teilnehmen müssen, dann ähnlich den THG-Berechtigungen einsetzen. Das heißt, den Anlagenbetreibern würde erlaubt, am Ende eines Verpflichtungszeitraums NAP-Zertifikate als gleichwertigen Ersatz für THG-Berechtigungen einzureichen.

NAP werden demzufolge als ergänzende Komponente des geplanten EU-weiten Systems für den Handel mit Treibhausgasberechtigungen diskutiert. Konkret wird erörtert, diese Ergänzung als Teil der Ergänzungsrichtlinie über den Einbezug von JI und CDM (im folgenden EU-Erg.RL-JI/CDM) rechtlich zu verankern. So heißt es zum Beispiel in der Begründung des ersten Entwurfs der EU-RL-Emissionshandel: „Dieses Instrument (Anm.: gemeint ist die EU-Erg.RL-JI/CDM) könnte auch einzelstaatliche Ausgleichsprojekte ermöglichen, wenn das Projekt annehmbaren Anforderungen im Hinblick auf Umweltwert, Prüfung und Zertifizierung genügt.“ (Europäische Kommission 2001, S. 22)

Diese Grundkonstruktion ist der derzeit diskutierten Lösung für das Zusammenspiel zwischen CDM, JI und dem EU-Emissionshandel sehr ähnlich. Im Falle von JI - und CDM – Projekten regeln das Kyoto-Protokoll und ergänzende Beschlüsse der Vertragsparteien, welche Klimaschutzprojekte als CDM/JI-Projekte zulässig sind und wie viele Emissionszertifikate (Certified Emission Reduction (CER) bzw. Emission Reduction Units (ERU)) dadurch generiert werden. Die Gleichstellung der CER und ERU mit den THG-Berechtigungen soll, wie bei den NAP diskutiert, in der EU-Erg.RL-JI/CDM erfolgen.

Das Zusammenwirken der projektbasierten Mechanismen mit dem EU-Emissionshandel und der Stand dieser Gesetzgebungsverfahren werden detailliert im Policy Paper Nr. 1/2003 „Die projektbasierten Mechanismen als Ergänzung des EU-Emissionshandels“ (Langrock/Sterk 2003) beschrieben.

Der Zusammenhang zwischen NAP und JI-Projekten innerhalb von EU-Mitgliedstaaten, Unterschiede zwischen beiden Konzepten

Das Kyoto-Protokoll erlaubt EU-intern JI-Projekte zwischen Mitgliedstaaten, es wird aber diskutiert, diese dennoch nicht zuzulassen. NAP und JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten, verbunden mit dem EU-Emissionshandel, sind zwei sehr ähnliche Politikinstrumente, die sich in ihrer rechtlichen Verankerung und ihren Zugangskriterien unterscheiden. NAP werden von Befürwortern oft als die „logische“ Folge von JI zwischen EU-Mitgliedstaaten präsentiert.

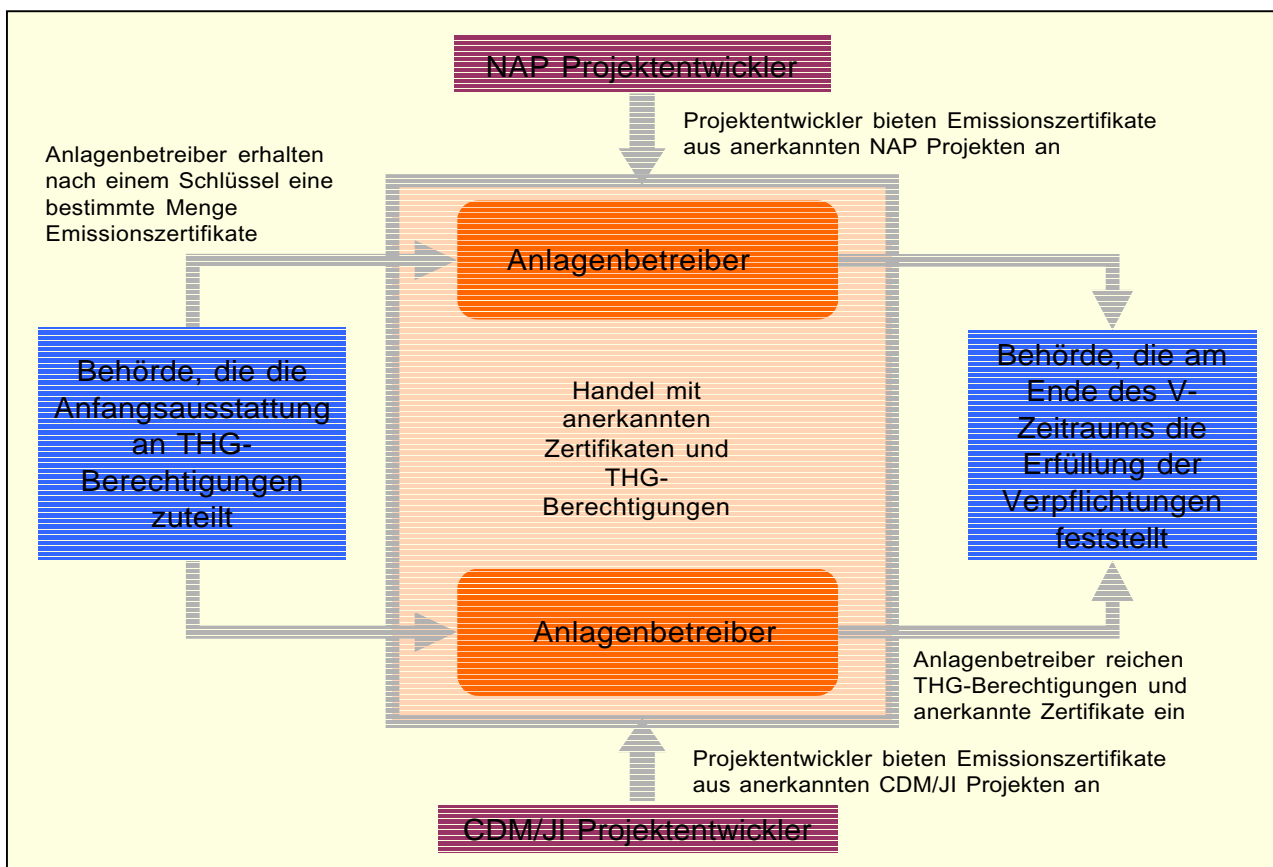
Gegenstand der Diskussion über NAP: Rechtliche Verankerung der nationalen Ausgleichsprojekte in der EU-Erg.RL-JI/CDM

Die Grundkonstruktion von NAP ist der von JI – und CDM Projekten sehr ähnlich.

Das Kyoto-Protokoll erlaubt prinzipiell JI-Projekte zwischen Annex-B-Staaten und damit ist es denkbar, dass ein EU-Mitgliedstaat als Investorstaat und ein zweiter EU-Mitgliedstaat als Gastland gemeinsam ein JI-Projekt anmelden. Dieses Projekt würde entsprechend den internationalen Regeln zu Emissionszertifikaten (ERU) führen und diese könnten – falls dies nicht ausgeschlossen wird - laut EU-Erg.RL-JI/CDM von Anlagenbetreibern im EU-Emissionshandel äquivalent zu den THG-Berechtigungen verwandt werden. Durch JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten würden also Emissionszertifikate aus Klimaschutzprojekten innerhalb der EU generiert, die letztlich auf dem EU-Emissionshandelsmarkt gehandelt werden dürfen. Damit sind JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten - genau wie NAP – Klimaschutzprojekte innerhalb der EU, die zu Emissionszertifikaten führen. Es gibt jedoch zwei wesentliche Unterschiede.

JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten sind laut Kyoto-Protokoll denkbar. Die Grundkonstruktion von NAP und JI-Projekten zwischen EU-Mitgliedstaaten ist ähnlich.

Abb. 1: Die Stellung von NAP-Zertifikaten innerhalb des EU-Emissionshandelssystems.



Erstens ist die rechtliche Verankerung der beiden Instrumente unterschiedlich. Bei JI-Projekten zwischen EU-Mitgliedstaaten regelt das Völkerrecht (Kyoto-Protokoll und Beschlüsse der Vertragsparteien), welche Klimaschutzprojekte zulässig sind und wie viele Emissionszertifikate generiert werden. Bei NAP würden diese Fragen durch EU-Recht geregelt werden.

Unterschiede bestehen in der rechtlichen Verankerung...

Zweitens unterscheiden sich die Zugangskriterien deutlich. Bei JI-Projekten muss für die Anerkennung im Rahmen des Kyoto-Protokolls immer die Beteiligung von Partnern aus zwei Annex-B-Staaten nachgewiesen werden. Bei NAP werden die Zugangskriterien anders diskutiert. Hier wird nicht auf die Beteiligung von Körperschaften aus dem Ausland insistiert, d.h. deutsche Unternehmen könnten im eigenen Land Projekte durchführen und finanzieren.

...und den Zugangskriterien.

NAP werden von den Befürwortern oft als logische Folge von JI zwischen EU-Mitgliedstaaten präsentiert (Siehe dazu auch Kapitel „Positionen verschiedener Akteure“). Wenn JI zwischen EU-Mitgliedstaaten zugelassen wird, dann können Projektentwickler aus einem EU-Mitgliedstaat Klimaschutzprojekte in anderen EU-Mitgliedstaaten unter Beteiligung eines Vor-Ort-Partners entwickeln. Die Befürworter von NAP argumentieren nun aus der Sicht eines deutschen Projektentwicklers. Für ihn sei sowohl die Beteiligung eines weiteren Partners als auch die Bestimmung, das JI-Projekt nur außerhalb Deutschlands durchführen zu können, hinderlich. NAP räumen diese beiden Nachteile aus: Die Zugangskriterien erlauben Projekte im Inland durchzuführen und die Beteiligung eines zweiten Partners ist nicht notwendig. NAP sind daher aus Sicht der Befürworter in gewisser Weise eine logische Vereinfachung von JI zwischen EU-Mitgliedstaaten.

Aus der Sicht der Befürworter sind NAP eine vereinfachte Version von JI zwischen EU-Mitgliedstaaten.

Die Steuerung der Vielfalt von denkbaren nationalen Ausgleichsprojekten: Zulässigkeit und Zusätzlichkeit

Bei der Ausgestaltung der NAP im Rahmen der EU-Erg.RL-JI/CDM muss das Verhältnis zwischen NAP und anderen Politikinstrumenten definiert werden. Dies wird einmal über die Definition der Zulässigkeit von Projekttypen, aber auch über ein Zusätzlichkeitskriterium erfolgen.

Wie sich schon bei den Anmeldungen für CDM - und JI-Projekte zeigt, kann der Gesetzgeber kaum vorhersehen, welche Klimaschutzprojekte ihm als NAP vorgeschlagen werden. Der Gesetzgeber muss jedoch steuernd eingreifen, denn er muss sicherstellen, dass NAP eine sinnvolle Ergänzung

NAP und schon umgesetzte oder geplante Klimaschutzinstrumente: Das Problem der Zusätzlichkeit und

der schon umgesetzten oder geplanten Klimaschutzinstrumente sind. In der Diskussion um NAP wird zwischen zwei Problemen unterschieden: Wenn eine Emissionsminderung als NAP vorgeschlagen wird, die schon durch ein anderes Politikinstrument erfasst ist, ergibt sich ein Problem mit der Zusätzlichkeit. Wenn ein NAP vorgeschlagen wird und die erfolgte Emissionsminderung sowohl zu NAP-Emissionszertifikaten als auch zum Freiwerden von THG-Berechtigungen führt, ergibt sich ein Problem der Doppelzählung. Das letztgenannte Problem stellt sich nur bei der Abgrenzung zwischen NAP und dem EU-Emissionshandel.

das Problem der Doppelzählung.

Das Problem der Zusätzlichkeit

Bei NAP-Projekten kommt durch die Zertifikate eine Ertragsquelle hinzu, die mit dem eigentlichen Zweck der Investition nichts zu tun hat. Durch die Möglichkeit, ein solches Investitionsprojekt als NAP anzumelden, erhält der Projektentwickler also eine finanzielle Förderung. Aus der Perspektive des Gesetzgebers ist es deshalb sinnvoll, solche Projekte als NAP auszuschließen, die entweder keine Förderung brauchen, schon ausreichend gefördert sind (z.B. erneuerbare Energien durch das EEG) oder deren Durchführung gesetzlich vorgeschrieben ist (z.B. Deponiegasabsaugung, vorgeschrieben durch Deponiegaserfassung bzw. das Immissionsschutzgesetz). Dieses Abgrenzungsproblem zwischen NAP und anderen Politikinstrumenten des Gesetzgebers wird das Problem der Zusätzlichkeit genannt.

Ein NAP ist nicht zusätzlich, wenn es keine Förderung braucht, schon ausreichend gefördert wird oder seine Durchführung gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Unterarbeitsgruppe 4 „Projektbezogene Mechanismen“ der AG Emissionshandel (UAG 4) identifizierte mehrere Politikinstrumente in Deutschland, gegenüber denen NAP besonders abgrenzt werden müsse, so etwa das EEG, das KWKG, die EnEV oder die Wärmeschutzverordnung (UAG 4 2002, S. 16).

Zusammenwirken mit weiteren nationalen Instrumenten, Problem der Zusätzlichkeit

Das Problem der Doppelzählung - Abgrenzung der NAP gegenüber dem EU-Emissionshandel

Das hauptsächliche Ziel des EU-Emissionshandels ist es, die Emissionen aus den darin erfassten THG-Quellen zu begrenzen und zwar auf ein Maß, das durch die Anzahl der ausgegebenen THG-Berechtigungen bestimmt wird. Wenn ein NAP zu NAP-Zertifikaten führt und diese wie beschrieben im Rahmen des EU-Emissionshandels angerechnet werden dürfen, erhöht dies die Anzahl der ausgegebenen Emissionszertifikate und damit die Emissionen aus den THG-Quellen im EU-Emissionshandel.

Ziel des EU-Emissionshandels: Begrenzung der THG-Emissionen aus den erfassten THG-Quellen

Die Doppelzählung tritt immer dann auf, wenn NAP zu Emissionsminderungen an einer THG-Quelle **innerhalb** des EU-Emissionshandels führen. Das folgende Beispiel beschreibt das Problem der

NAP an THG-Quellen innerhalb des EU-Emissionshandels führen

Doppelzählung sehr anschaulich, wenngleich sich alle Akteure einig sind, dieses Beispiel nicht als NAP zuzulassen: Angenommen, der Betreiber eines Kraftwerks mit einer thermischen Nennleistung über 20 MW investiert, um den Wirkungsgrad des Kraftwerkes zu erhöhen. Dieser Anlagenbetreiber hat für dieses Kraftwerk THG-Berechtigungen vor dem Beginn des Verpflichtungszeitraums erhalten, benötigt aber aufgrund der Modernisierung nicht mehr alle erhaltenen THG-Berechtigungen. Würde dieser Anlagenbetreiber für die Modernisierung auch NAP-Zertifikate erhalten, käme es zu einer Doppelzählung, denn der Minderungseffekt würde doppelt verbucht. In der Folge würde zum einen der Anlagenbetreiber, welcher die überschüssigen THG-Berechtigungen aufkauft, seine Emissionen um den entsprechenden Betrag ausweiten. Zum zweiten würde auch der Anlagenbetreiber, der die NAP-Zertifikate aufkauft, seine Emissionen erhöhen. Im Ergebnis führt die Modernisierung zwar zu einer Emissionsminderung im Kraftwerk, sie führt aber im Endeffekt zu einer Ausweitung der Anzahl der ausgegebenen Emissionszertifikate und damit zu mehr Emissionen aus den THG-Quellen, die im EU-Emissionshandel erfasst sind.

zu höheren
Gesamtemissionen.

Die Situation bei NAP an einer THG-Quelle **außerhalb** des EU-Emissionshandels ist anders zu bewerten. Eine Emissionsminderung an einer solchen Quelle führt, weil ein Anlagenbetreiber die NAP-Zertifikate für die Deckung seiner THG-Emissionen nutzen kann, zu erhöhten THG-Emissionen innerhalb des EU-Emissionshandels. Es werden also Emissionen von THG-Quellen, die nicht im EU-Emissionshandel geregelt sind, zu THG-Quellen, die im EU-Emissionshandel erfasst sind, verlagert. NAP an Quellen außerhalb des EU-Emissionshandels sind demzufolge aus Gesamt-EU-Sicht betrachtet neutral.

NAP an THG-Quellen
ausserhalb des EU-
Emissionshandels sind in EU-
Gesamtsicht neutral.

Wie die Praxis schon jetzt zeigt, gibt es NAP, bei denen nicht leicht zu entscheiden ist, an welchen THG-Quellen Emissionsminderungen eintreten. Die sogenannten indirekten Emissionsminderungen könnten aufgrund des oben beschriebenen Mechanismus dann zum Problem der Doppelzählung führen, wenn sie an THG-Quellen innerhalb des EU-Emissionshandels auftreten (siehe Praxisbeispiel unten).

Gefahr der Wirkung indirekter
Emissionsminderungen auf
Quellen des EU-
Emissionshandels.

Diskutierte Optionen zum Umgang mit diesen Problemen

Im Umgang mit dieser unübersichtlichen und komplexen Situation werden verschiedene Strategien vorgeschlagen, die durch die Autoren sehr unterschiedlich bewertet werden (Siehe Kapitel „Schlussfolgerungen und Bewertung durch die Autoren“). Diskutierte Optionen in Bezug auf beide Probleme sind unter anderem:

1. Grundsätzlich jeden Projekttyp zuzulassen und anhand von Kriterien im Einzelfall zu prüfen, ob ein Problem mit der

Doppelzählung oder der Zusätzlichkeit besteht.

2. Grundsätzlich nur bestimmte unbedenkliche Projekttypen zuzulassen (Positivliste). Diese Option wurde in ähnlichen Zusammenhängen bei den projektbasierten Mechanismen JI und CDM diskutiert.
3. NAP grundsätzlich auf bestimmte Sektoren der Volkswirtschaft zu beschränken.

Praxisbeispiel – Biogasanlage als nationales Ausgleichsprojekt

Obwohl ein Rechtsrahmen für NAP zur Zeit nicht existiert, experimentieren verschiedene Projektentwickler mit diesem Konzept. Die meisten dieser Projektentwickler orientieren sich dabei am Projektzyklus, wie er für JI-Projekte vorgegeben ist. Einige Projektentwickler lassen sich die erfolgten Emissionsreduktionen als sogenannte „verified emission reductions“ (VER) von Zertifizierungsgesellschaften bestätigen. Im folgenden wird zur Illustration das Projektbeispiel „Biogasanlage zur Vergärung von landwirtschaftlicher Gülle“ vorgestellt.

Das Projekt besteht aus der Installation und dem Betrieb einer Biogasanlage zur Vergärung von Gülle, die bei der landwirtschaftlichen Tierhaltung anfällt. In der Biogasanlage wird die Gülle so vergoren, dass der Methangehalt um bis zu 95 % sinkt. Das gewonnene Biogas wird zur Strom- und Wärmeenergiegewinnung verbrannt. Der erzeugte Strom wird ins öffentliche Netz eingespeist. Die Rückstände der Gülle werden nach der Behandlung in der Biogasanlage auf die Felder gebracht.

Als Referenzfall wird die Fortsetzung der Situation ohne das Projekt angenommen. Das heißt, die unbehandelte Gülle wird zu bestimmten Zeiten im Jahr auf landwirtschaftliche Flächen ausgebracht. Dieser Referenzfall wird deswegen angegeben, weil die Lagerung und unbehandelte Ausbringung auf die Felder die billigste und üblichste Variante zur Beseitigung der Gülle ist.

Die Gegenüberstellung der Projektaktivität mit dem Referenzfall ergibt zwei klimawirksame Effekte. Erstens, durch die Ausfäulung sinkt der Methangehalt der ausgebrachten Gülle und damit die Methanemissionen auf dem Feld um bis zu 95 %. Zweitens ersetzt das gewonnene Biogas fossile Brennstoffe für die Erzeugung von Strom und Wärme.

Der erste Emissionsminderungseffekt tritt an einer Quelle auf, die nicht im EU-Emissionshandel erfasst ist (Gülle auf dem Feld). Die Anrechnung dieser Emissionsminderung in Form von NAP-Zertifikaten führte demzufolge zu keinem Problem der Doppelzählung. Der zweite Emissionsminderungseffekt ist jedoch schwieriger zu beurteilen. Sollte zum Beispiel durch die Stromerzeugung Strom aus dem öffentlichen Netz ersetzt werden, würde eine Emissionsminderung irgendwo im öffentlichen Stromnetz, also außerhalb der Projektgrenzen, eintreten (indirekte Emissionsminderung). Da die meisten der Kraftwerke, die für das öffentliche Netz produzieren, eine thermische Nennleistung über 20 MW haben, tritt also eine indirekte Emissionsminderung an einer THG-Quelle, die im EU-Emissionshandel erfasst ist, ein. Würde für diesen Emissionsminderungseffekt NAP-Zertifikate ausgeteilt, ergäbe sich ein Problem der Doppelzählung.

Bei dem skizzierten Beispiel könnte sich weiterhin ein Problem mit der Zusätzlichkeit ergeben. Denn derartige Projekte werden durch die Einspeisevergütung des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gefördert (Bundesgesetzblatt 2000).

**Kasten 1:
Praxisbeispiel
Biogasanlage**

Beim Problem der Doppelzählung sind sich alle politischen Akteure aufgrund des oben beschriebenen Mechanismus darüber einig, NAP an THG-Quellen innerhalb des EU-Emissionshandels auszuschließen. In Bezug auf die indirekten Emissionsminderungen wird diskutiert, die indirekten Emissionsminderungen, die an THG-Quellen innerhalb des EU-Emissionshandels stattfinden, nicht zur Generierung von NAP-Zertifikaten zu nutzen.

Positionen verschiedener Akteure

Die NAP werden derzeit in einem kleinen Expertenkreis diskutiert, unter anderem in einer Unterarbeitsgruppe 4 (UAG 4) „Projektbezogene Mechanismen“ der AG Emissionshandel. Auch im Rahmen des Workshops „Emissionshandel und Joint Implementation – Der Stand der Dinge“ wurden verschiedene Pro - NAP Positionen vorgetragen.

Das meistgenannte Argument für NAP behauptet, es gebe eine Ungleichbehandlung von inländischen Projektentwicklern mit Projektentwicklern in einem EU-Mitgliedstaat, wenn nur JI zwischen EU-Mitgliedstaaten und nicht NAP zugelassen werden. Aus der Sicht eines deutschen Projektentwicklers sei es ungerecht, wenn ein Investor aus einem EU-Mitgliedstaat eine Emissionsminderung in Deutschland als JI-Projekt erschließen kann und ihm selbst diese Möglichkeit aufgrund der Zugangskriterien für JI nicht offen steht.

Die UAG 4 argumentiert auf derselben Grundlage etwas anders. Sollte JI zwischen EU-Mitgliedstaaten zugelassen werden, NAP aber nicht, würden die Projektentwickler die Zugangskriterien für JI zwischen EU-Mitgliedstaaten einfach durch die Gründung von Briefkastenfirmen erfüllen. Im Wortlaut: NAP würde „logisch aus EU-JI (Anm.: gemeint sind JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten) folgen, wäre es anders, würde zum Beispiel die abstruse Situation entstehen, dass ein deutscher Investor ein Projekt in Deutschland nur dann durchführen könnte, wenn er hierfür eine ausländische Tochter gründet oder einen ausländischen (Ko-) Investor findet“ (UAG 4 2002, S. 9). Folgerichtig empfiehlt die Unterarbeitsgruppe auf „die Einbeziehung der projektbezogenen Mechanismen in das EU Handelssystem zu drängen, und zwar sowohl in Bezug auf JI und CDM als auch in Bezug auf Nationale Ausgleichsprojekte“ (UAG 4 2002, S. 18).

Unternehmen, die bereits in NAP-ähnliche Projekte investiert haben, argumentieren häufig mit den Vorteilen von NAP gegenüber JI bzw. CDM Projekten. Ihrer Meinung nach bergen NAP im Inland weniger Risiken und

Die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Projektentwicklern ist das meistgenannte Argument für NAP.

Die UAG IV argumentiert mit der Möglichkeit, die Zugangskriterien für JI zwischen EU-Mitgliedstaaten zu umgehen.

NAP bieten im Vergleich zu JI und CDM-Projekten deutliche Vorteile für Projektentwickler.

die Transaktionskosten seien viel geringer. Aufgrund dieser Vorteile würden sich NAP sehr gut eignen, um auch kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) am Geschäft mit den Emissionsreduktionen zu beteiligen (UAG 4 2002, S. 9).

Ein drittes Argument für NAP betont, NAP könnten eine ideale Ergänzung der nationalen Klimaschutzprogramme sein. Die Vertreter dieser Position gehen davon aus, dass bei NAP keine Einschränkungen an dem Projekttyp vorgenommen werden. In diesem Fall würde die unternehmerische Freiheit dazu führen, dass Projektentwickler verschiedene Projekttypen vorschlagen, die möglicherweise nicht im „Radar“ der Politik liegen. NAP wären damit ein neuartiges Politikinstrument im nationalen Klimaschutzprogramm, denn es bezieht sich nicht a priori auf einen Projekttyp, sondern ist grundsätzlich für jede Idee offen. Aufgrund dieser Freiheit würden NAP die bestehenden nationalen Klimaschutzprogramme ideal ergänzen.

NAP sind eine ideale Ergänzung der nationalen Klimaschutzprogramme.
Suchfunktion.

Die EU-Kommission hat sich bisher nicht offiziell zum Thema NAP geäußert. Ein Vertreter der EU-Kommission hat gegenüber der UAG 4 die tendenziell skeptische Haltung der Kommission erläutert. Unter anderem zählte er als Contra-Argumente die Doppelzählungsproblematik, die Zurechnung indirekter Minderungen und die Befürchtung, das Instrument nicht adäquat regeln und verwalten zu können, auf (UAG 4 2003, S.3).

EU-Kommission: tendenziell zurückhaltend

Schlussfolgerungen und Bewertung durch die Autoren

Aus der Sicht der Autoren ist die Diskussion noch zu sehr im Anfangsstadium, um NAP fundiert zu beurteilen. Die Diskussion um NAP wird bisher nur von wenigen Experten geführt. Von den Argumenten für NAP scheint den Autoren das dritte besonders stichhaltig.

Das Argument der Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Projektentwickler ist nur zum Teil überzeugend. Aus der Sicht der Autoren zeigt die Argumentation der Unterarbeitsgruppe jedenfalls, dass die Projektentwickler Wege finden würden, um eine Gleichbehandlung faktisch zu erreichen. Insofern würde die Verabschiedung von NAP nur die Transaktionskosten der Projektentwickler (allerdings deutlich) senken. Wichtig erscheint den Autoren weiterhin darauf hinzuweisen, dass JI zwischen EU-Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene zum Teil umstritten ist.

Das zweite genannte Argument ist nicht überzeugend. Es ist selbstverständlich, dass NAP im Inland deutlich weniger aufwendig sind als

JI/CDM-Projekte im Ausland. Dafür, dass KMU bei JI und CDM benachteiligt sind, gibt es bis jetzt allerdings wenig empirische Evidenz. Es sind vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, die zur Zeit Projekte entwickeln.

Das dritte Argument für NAP ist aus der Sicht der Autoren ein starkes Argument für NAP, allerdings nur dann, wenn tatsächlich keine Einschränkung an die Zulässigkeit von Projekttypen gestellt werden. Dann müsste das Zusätzlichkeitskriterium jedoch sehr gut und zweifelsfrei formuliert sein. Denn es wäre zu erwarten, dass laufend neuartige Projekte von Unternehmen vorgeschlagen werden, bei denen die Zusätzlichkeit immer wieder neu bewertet werden muss.

Die Gegenargumente der EU-Kommission berühren zum größten Teil schon angesprochene Probleme, besonders das Problem der Doppelzählung. Viele dieser Probleme werden sich auch bei den anderen projektbasierten Mechanismen stellen, und es ist aus der Sicht der Autoren durchaus möglich, diese Problem zu lösen.

Aus der Sicht der Autoren können NAP eine interessante Ergänzung des EU-Emissionshandels sein. Es scheint jedoch noch nicht genug Wissen vorhanden, um NAP abschließend zu beurteilen und NAP erscheinen zumindest nicht weniger kompliziert als JI/CDM-Projekte. Besonders die Definition des Zusätzlichkeitskriteriums ist eine entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung von NAP. Bisher existiert noch kein allgemein akzeptiertes und einfach umsetzbares Konzept, um die Zusätzlichkeit sicherzustellen.

Quellen

- Bundesgesetzblatt 2000: Gesetz zum Vorrang Erneuerbarer Energien v. 29. März 2000, BGBl I 2000, 305.
- Langrock, Thomas/Sterk, Wolfgang 2003: Die projektbasierten Mechanismen als Erweiterung des EU-Emissionshandels (Policy Paper Nr. 1/2003, Mai 2003). Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- Unterarbeitsgruppe 4 „Projektbezogene Mechanismen“ der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (UAG 4) 2002: Ergebnisse und Empfehlungen der Unterarbeitsgruppe 4 (UAG) „Projektbezogene Mechanismen“ der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE). Zwischenbericht des Vorsitzenden der UAG 4 an die AGE. 11.11.2002. Berlin.
- Unterarbeitsgruppe 4 „Projektbezogene Mechanismen“ der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (UAG 4) 2003: Ergebnisprotokoll der UAG 4 - Sitzung am 05. März 2003.
- Europäische Kommission 2001: Vorschlag für die 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.). Im Internet verfügbar unter http://www.db.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL.ProcedureView?lang=2&procid=5726
- „Workshop 'Emissionshandel und Joint Implementation – der Stand der Dinge'. Zusammenfassung des Workshops vom 13./14. März 2003 in Leipzig“. Im Internet verfügbar unter <http://www.wupperinst.org/Projekte/Klima/k28.html>, Stand Mai 2003.

Dieses Papier ist ein Beitrag der Autoren Thomas Langrock und Hans Albrecht Wiehler. Beide sind Mitarbeiter der Abteilung Klimapolitik des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH.

Die Autoren danken Thomas Forth (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und Hermann E. Ott (Wuppertal Institut) für ihre Kommentare und Ergänzungen. Sie sind zum größten Teil in den Text eingeflossen, für etwaige Fehler oder Auslassungen sind alleine die Autoren verantwortlich.

Die geäußerten Einschätzungen sind weder mit der Bundesregierung abgestimmt, noch geben sie die Position des Wuppertal Instituts wieder.

Kontakt:

Thomas Langrock
Hans Albrecht Wiehler
Tel. +49-(0)202 2492-135 /-148, (-129 Sekretariat)
Email

thomas.langrock@wupperinst.org
wolfgang.sterk@wupperinst.org

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19 - 42103 Wuppertal

Das Wuppertal Institut ist Projektträger des Projektes "JIKO – Entwicklungsphase 2002 – 2004", das im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durchgeführt wird.

Internet www.wupperinst.org/projekte/klima/k27.html