

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
15. WP

Ausschussdrucksache 15(15)194**

Öffentliche Anhörung am 9. Februar 2004

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 15/2328 -

Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigun-
gen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-
Emissionshandelsgesetz - TEHG)

Fragenkatalog

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜ-
NEN und FDP

Inhalt	Seite
Fragen der Fraktion der SPD	2
Fragen der Fraktion der CDU/CSU	3
Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	6
Fragen der Fraktion der FDP	8

Fragen der Fraktion der SPD

1. Wird die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten ... angemessen umgesetzt?
2. Inwieweit ist die Schaffung eines eigenständigen Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes – TEHG und einer abgetrennten Artikel-Verordnung innerhalb der Systematik des Bundesimmissionschutzgesetzes sinnvoll ?
3. Wird die Arbeitsteilung hinsichtlich der Regelungsbereiche zwischen Bund und Land ausreichend berücksichtigt ?
4. Welche Argumente sprechen für bzw. gegen eine Ansiedlung der Emissionshandelsstelle beim Umweltbundesamt ?
5. Ist die Privatisierungsmöglichkeit angemessen ausgelegt ?
6. Ist Möglichkeit für die Emissionshandelsstelle ein verbindliches elektronisches Verfahren vorzusehen, wünschenswert und wird sie im Gesetz hinreichend umgesetzt ?
7. Ist das System der Sanktionen ausreichend und angemessen ?
8. Ist es angemessen, für die Zuteilungsanträge eine formale Verifizierung zu fordern?
9. Sind die Regelungen über die Börsenaufsicht zum Zertifikatehandel angemessen ausgelegt?
10. Inwieweit ist die europaweite Harmonisierung der Abgabefristen für die Emissions-Berichte sichergestellt ?

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeines

1. Wie kann im Rahmen des Emissionshandels ein künftiges Wirtschaftswachstum gewährleistet werden?
2. Wie wird die Entwicklung des Emissionszertifikatemarkts in Europa beurteilt (Mangel an Zertifikaten oder Überschuss) und welche belastbaren Vorstellungen über die Entwicklung der Preise existieren?
3. Welche Betroffenheiten gibt es für die Wirtschaft insgesamt durch den, durch das TEHG eingeführten Emissionshandel?
4. Wieviele Anlagen sind direkt betroffen?
5. Gibt es Anlagen, bei denen nach einer Abwägung von Kosten und Nutzen eine weitere Emissionsminderung unverhältnismäßig ist und wie wird dies im Gesetzesentwurf berücksichtigt?
6. Welche Auswirkungen werden auf die Energiepreise erwartet, von deren Höhe die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie abhängt?
7. Wie hoch werden die zusätzlichen Kosten für die beteiligten Unternehmen durch das Aufstellen von Emissionsbilanzen, die Schaffung der administrativen und organisatorischen Infrastruktur, die erforderliche Treibhausgasemissionsgenehmigung, die jährliche Erstellung und Prüfung der Berichte über die von ihrer Anlage freigesetzten Emissionen sowie die Durchführung des Handels geschätzt?
8. Wie können Kostenentlastungen mindestens in gleicher Höhe bei konventionellen Klimaschutzmaßnahmen (EEG, KWKG, ÖkoSteuer, Selbstverpflichtung, etc.) erreicht werden? In der Begründung zum TEHG wird die Kostenentlastung auf bis zu 500 Mio. Euro beziffert.
9. Ist das vorgeschlagene Verwaltungssystem mit seinen Behördenstrukturen, Antragsverfahren und Berichtspflichten zu bürokratisch?
10. Führen die Regelungen des TEHG-E zu Doppelprüfungen/-regelungen?
11. Mit welchem bürokratischen Mehraufwand für die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen ist zu rechnen?
12. Welche Auswirkungen auf die europäische und internationale Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Industrien sind zu erwarten?
13. Wie sind diese Auswirkungen vor dem Hintergrund zu bewerten, dass das Kyoto-Protokoll noch nicht in Kraft getreten ist und wohl vorerst auch nicht in Kraft treten wird?
14. Sollte der Emissionshandel wegen des Nichtinkrafttretens des Kyoto-Protokolls ausgesetzt werden?
15. Welche Auswirkungen hat die EU-Osterweiterung auf den Emissionshandel insbesondere auch vor dem Hintergrund der Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokolls?

16. Wie werden die projektbezogenen Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) im Zusammenhang mit dem Emissionshandel beurteilt, insbesondere vor dem Hintergrund, wenn das Kyoto-Protokoll nicht in Kraft tritt?
17. Wie kann ein einfacher und unbürokratischer Umtausch der aus CDM und JI gewonnenen Emissionseinsparungen in Emissionsrechte nach dem Europäischen Emissionshandelssystem erfolgen?
18. Wie wirken sich die Strukturveränderungen in den neuen Bundesländern und den damit zwangsläufig verbundenen höheren Reduktionen aus?

Rechtliche Aspekte

19. Ist die Kompatibilität des Europäischen Emissionshandels zur nationalen Gesetzgebung gewährleistet?
20. Wie sind die nationalen Gesetze (EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuern) mit dem Europäischen Emissionshandelssystem vereinbar?
21. Sollten „Käufer“ beim Emissionshandel von den o.a. Belastungen aus den Gesetzen zur Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit befreit werden?
22. Sollten, wegen des europäischen Emissionshandels die bestehenden Instrumente (EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuern) ersetzt werden?
23. Ergibt sich daraus, dass der TEHG-E ein Genehmigungsverfahren regelt, eine Zustimmungspflicht durch den Bundesrat?
24. Ist es sinnvoll im TEHG-E grundsätzliche Zuständigkeiten für das Regelwerk festzulegen, ohne dass das gesamte Regelwerk vorliegt?
25. Könnte eine Umsetzung des Europäischen Emissionshandels durch ein Gesetz nicht einfacher und unbürokratischer erfolgen?
26. Wie beurteilen Sie die Absicht, den Nationalen Allokationsplan, der von der Bundesregierung als Plan beschlossen wird, zur Grundlage für ein Gesetz über den nationalen Allokationsplan zu machen?
27. Kann der parlamentarische Gesetzgeber von den Vorgaben der Planungsentscheidung bei der Gesetzgebung des Gesetzes über den Nationalen Allokationsplan abweichen oder bedeutet die Planungsentscheidung eine weitgehende Präjudizierung des Gesetzes über den Nationalen Allokationsplan?
28. Enthält § 4 TEHG-E einen eigenständigen Genehmigungsvorbehalt oder soll lediglich darauf verwiesen werden, dass die Freisetzung von Treibhausgasen von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung erfasst wird?
29. Wie verhalten sich § 6 Abs. 1 TEHG-E und § 2 Abs. 2 der 34. BImSchV-E zueinander?
30. Wie wird der weitgehende Ausschluß des Bundesrates bei der Verordnungsgebung auf Grundlage des TEHG-E beurteilt?
31. Bietet das vorgeschlagene System eine ausreichende Rechtssicherheit und Klagemöglichkeiten für die Anlagebetreiber?

32. Welcher Rechtsschutz wird gegen den Nationalen Allokationsplan gegeben sein?
33. Ist gewährleistet, dass durch die Rechtsmittelverkürzung im TEHG-E die verfassungsmäßigen Grundrechte der Anlagenbetreiber nicht rechtswidrig verkürzt werden?
34. Welche Risiken müssen die Anlagenbetreiber tragen?

Zu den einzelnen Vorschriften

35. Wie wird der Regelungsvorbehalt des § 6 Abs. 4 Satz 5 TEHG-E beurteilt, mit dem die Übertragung von nicht genutzten CO₂-Berechtigungen auf die zweite Handelsphase von 2008 bis 2012 eingeschränkt werden kann?
36. § 10 Abs. 1 Satz 2 TEHG-E sieht vor, dass die Angaben im Zuteilungsantrag durch einen Gutachter „verifiziert“ werden müssen. Stehen für diese Überprüfung Gutachter in hinreichender Anzahl zur Verfügung?
37. Welche Voraussetzungen für einen effizienten Handel sind aus der Finanzperspektive notwendig und sind in diesem Kontext die Regelungen des TEHG, insbesondere des § 15, hinreichend?
38. Wie wird die Entscheidung für das Umweltbundesamt als zuständige Behörde bewertet (§ 20 TEHG-E)?
39. Nach § 23 TEHG-E können Anlagen, die von demselben Betreiber an demselben Standort in einem technischen Verbund betrieben werden, bei der Ermittlung der Emissionen als einheitliche Anlage behandelt werden. Wie beurteilen Sie diese Lösung?
40. § 24 TEHG-E ermöglicht die Bildung von Anlagenfonds. Wie beurteilen Sie die Umsetzung dieser Option?
41. Was muss neben der Bildung von Anlagenfonds nach § 24 TEHG-E noch berücksichtigt werden, um Anlagenverbänden bei der Umsetzung des Emissionsrechtehandels gerecht zu werden?

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. Werden mit dem Entwurf des TEHG die rechtlichen Vorgaben der EU-Emissionshandelsrichtlinie angemessen und hinreichend in nationales Recht umgesetzt?
2. Welche Rolle werden das TEHG und der Emissionshandel im nationalen Klimaschutzprogramm einnehmen?
3. Sollte im Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan, auf das im § 7 des TEHG verwiesen wird, neben der Gesamtmenge und den konkreten Allokationsregeln noch weiteres geregelt werden, z.B. die Festlegung von Zielen für die einzelnen Makrosektoren? Wie kann auf der Grundlage des TEHG sichergestellt werden, dass alle Akteure und Sektoren vergleichbare Anstrengungen zur Bekämpfung des Treibhauseffekts unternehmen?
4. Wie ist das vorgesehene Verhältnis von TEHG und Artikelverordnung (34. BImSchV, Novellierung 9. BImSchV) zu bewerten?
5. Schafft der Entwurf ein vernünftiges Verhältnis zwischen den formalen Anforderungen der Richtlinie (u.a. Genehmigung, Berichtspflichten) und des Ordnungsrechtes (BImSchG) auf der einen sowie der für den Emissionshandel notwendigen Flexibilität auf der anderen Seite?
6. Wie ist die Zuteilung von Emissionszertifikaten vor dem Hintergrund des Energieeffizienzgebotes im BImSchG zu bewerten? Besteht die Gefahr, dass über die Anwendung des immissionsschutzrechtlichen Energieeffizienzgebots die Liquidität des Zertifikatemarktes eingeschränkt wird? Wie kann dem vorgebeugt werden?
7. Eröffnet der TEHG-Entwurf die Möglichkeit für eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung des Emissionshandels in Deutschland? Bietet er dadurch sogar Chancen für einen Abbau von Bürokratie und ordnungsrechtlicher Auflagen?
8. Welche Anforderungen sind an eine moderne und effiziente administrative Umsetzung des Emissionshandels zu richten?
9. Sind die Länderimmissionsschutzbehörden von ihrer personellen und finanziellen Ausstattung in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben in den Bereichen „Genehmigung“ und „Überwachung“ zu übernehmen?
10. Wie ist die Einbeziehung der BImSch-Behörden, die bislang lediglich mit der Umsetzung ordnungsrechtlicher Anforderungen Erfahrungen haben, zu bewerten mit Blick auf die ökologische Wirksamkeit und die ökonomische Effizienz der Umsetzung des TEHG?
11. Welche Möglichkeiten zur Nutzung privatwirtschaftlicher und privatrechtlicher Strukturen bietet das TEHG? Würde die Nutzung derartiger Strukturen die Effizienz der Umsetzung möglicherweise verbessern?
12. Welche Voraussetzungen schafft das TEHG für ein möglichst reibungsloses Zusammenwirken mit anderen Klimaschutzpolitischen Instrumenten? Welche Beziehungen bestehen zur Ökologischen Steuerreform, zum EEG und zum KWKG? Wie soll sichergestellt werden, dass sich die genannten Instrumente sinnvoll ergänzen?
13. Auf welche Weise sollen im Rahmen des TEHG Emissionsgutschriften aus JI und CDM berücksichtigt werden?

14. Das TEHG baut auf der Anlagenabgrenzung der 4. BImSchV auf. Ist diese Abgrenzung mit Blick auf die Vorgaben der Kommission und der EU-Richtlinie sachgerecht? Welcher Änderungsbedarf ergibt sich dadurch ggf.?

Fragen der Fraktion der FDP

1. Wie bewerten Sie grundsätzlich die klimapolitische und die ökonomische Leistungsfähigkeit des Emissionshandels im Sinne des Kyoto-Protokolls und seiner Instrumente?
2. Halten Sie die in den vorliegenden Entwürfen vorgesehenen Regelungen angesichts dieses Potentials für geeignet und hinreichend, um die mit dem europäischen Emissionshandel verbundenen ökologischen und ökonomischen Chancen angemessen zu nutzen?
3. Wie hoch schätzen Sie den Aufwand, den die betroffene Wirtschaft zur Erhebung, Aufbereitung und Übermittlung des geforderten Datenmaterials bisher tragen musste?
4. Wie bewerten Sie die Qualität der so gewonnenen und übermittelten Datenbasis?
5. Ist die im Rahmen der vorliegenden Entwürfe vorgesehene Tiefe und Breite der Regelungen vollständig europarechtlich geschuldet und insoweit ohne rechtliche Alternative?
6. Wenn nein: in konkret welcher Hinsicht wurden europarechtlich bestehende und aus Ihrer Sicht sinnvollerweise zu nutzende Spielräume nicht genutzt?
7. Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf mit Blick auf diesbezügliche Erfahrungen in europäischen Partnerländern?
8. Welche Auswirkungen werden die in den vorliegenden Entwürfen vorgesehenen Regelungen auf die Höhe der (Grenz-)Kosten bzw. die Höhe der Preise auf den Güter- und Faktormärkten haben?
9. Welche Märkte sind im einzelnen betroffen und werden diese Auswirkungen im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten bzw. der Standorte innerhalb der EU unterschiedlich sein?
10. Wird durch die vorgesehenen Regelungen erreicht, dass das Emissionshandelssystem mit bereits bestehenden Vorgaben (nach EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuer und Selbstverpflichtung der Industrie zur Klimavorsorge) verbunden und zu einem konsistenten Gesamtregelwerk integriert werden kann?
11. Wenn nein: wie und unter welchen Voraussetzungen könnte dies erreicht werden?
12. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Regelungen, insbesondere die erforderliche Offenlegung aller betrieblichen Daten im Rahmen des Zuteilungsverfahrens aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht?
13. Ist die geforderte Offenlegung betrieblicher Daten unumgänglich und ist deren Geheimhaltung gewährleistet?
14. Expecten Sie aufgrund der in den vorliegenden Entwürfen vorgesehenen Regelungen kurz-, mittel- oder langfristig negative Auswirkungen auf die relative Wettbewerbsposition Deutschlands (bzw. deutscher Unternehmen) im europäischen und internationalen Wettbewerb?
15. Wenn ja: welche Auswirkungen sind für welche Branchen im Vergleich zu anderen Ländern, Produkten oder Standorten zu erwarten?
16. Wie könnten die Regelungen in dieser Hinsicht verbessert werden?

17. Halten Sie die in den vorliegenden Entwürfen getroffenen Regelungen für hinreichend, um einen funktionsfähigen, liquiden und effizient arbeitenden Zertifikatemarkt zu generieren?
18. Wenn nein: in konkret welcher Hinsicht bleiben die vorliegenden Regelungsentwürfe hinter dieser Zielvorstellung zurück?
19. Ist aus Ihrer Sicht schon jetzt weiterer legislativer Handlungsbedarf absehbar und wenn ja: in welcher Hinsicht?
20. Welche konkreten Rechts- und Planungsunsicherheiten bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die betroffenen Wirtschaftsunternehmen und wie ist in diesem Zusammenhang die im Entwurf TEHG vorgesehene Regelung zu werten, dass einerseits zwar die Möglichkeit eines Widerspruchs gegen Zuteilungsentscheidungen gegeben ist, dieser Rechtsbehelf jedoch keine aufschiebende Wirkung hat (§12)?
21. Welche interregionalen Verteilungseffekte sind vom Emissionshandel bzw. von der Erсталlokation der zugrunde liegenden Rechte insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung im Osten Deutschlands zu erwarten?
22. Welche Möglichkeiten erkennen Sie, diese Verteilungseffekte explizit auszuweisen und wie bewerten Sie einen solchen Vorschlag?
23. Wie beurteilen Sie den absehbaren Bürokratieaufwand im Rahmen des Vollzugs der vorgesehenen Regelungen und an welchen Stellen ließe sich das Verfahren aus Ihrer Sicht im Sinne eines vereinfachten Vollzugs bzw. eines verminderten Bürokratieaufwands alternativ gestalten?
24. Welche föderale Ebene sollte Ihrer Auffassung nach für den Vollzug der für den Emissionshandel geltenden rechtlichen Bestimmungen zuständig sein?
25. Wie begründen Sie diese Auffassung?
26. Wie bewerten Sie die Vorzüge und Nachteile einer zentralen im Vergleich zu einer dezentralen Vollzugskompetenz?
27. Wie bewerten Sie die Einschätzung, dass sich der Emissionshandel in engster Wechselbeziehung mit dem Strommarktgeschehen befindet und welche Konsequenzen sind Ihrer Meinung nach daraus abzuleiten?
28. Wie bewerten sie den Stand der Vorbereitungen in den vom Emissionshandel betroffenen Wirtschaftsunternehmen und worauf ist dieser Vorbereitungsstand Ihrer Auffassung nach zurückzuführen?
29. Welche Voraussetzungen sind – insbesondere unter Berücksichtigung der Rolle der Finanzdienstleister – für einen effizienten Handel erforderlich und sind in diesem Zusammenhang die Regelungen des Gesetzentwurfs TEHG, insbesondere der §§ 15 und 16, ausreichend oder besteht hier Änderungs- oder Ergänzungsbedarf?
30. Was ist Ihrer Einschätzung nach die Rechtsnatur von Emissionszertifikaten, namentlich: handelt es sich dabei um „Waren“, handelbare Eigentumsrechte oder um „Wertpapiere“ bzw. „Finanzinstrumente“ im Sinne des Kreditwesengesetzes?

31. Wie begründen Sie diese Kennzeichnung und welche Schlussfolgerungen sind daraus für den Gesetzgeber, die Verwaltung und für die betroffene Wirtschaft abzuleiten?
32. Teilen Sie die Einschätzung des Bundesamtes für die Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), dass es sich bei den Handelsgeschäften mit Emissionszertifikaten mit Drittbezug wegen deren Rechtsnatur als Wertpapiere um erlaubnispflichtige und durch das BaFin zu beaufsichtigende Geschäfte handelt, und wie ist die anders lautende Bestimmung in §15 Satz 1 des Gesetzentwurfs TEHG rechtlich zu werten?
33. Ist die Bestimmung in §15 Satz 1 des Gesetzentwurfs TEHG geeignet und hinreichend, um den dazu in der Gesetzesbegründung dargelegten Zweck dauerhaft zu erreichen?
34. Welche Konsequenzen hat die in §15 Satz 2 des Gesetzentwurfs TEHG vorgesehene Regelung, wonach Derivate, welche sich auf Emissionszertifikate beziehen, als Wertpapiere bzw. Finanzinstrumente im Sinne des Kreditwesengesetzes bestimmt werden und damit der Aufsicht des BaFin unterfallen, für die Marktliquidität und Effektivität des Emissionshandels sowie für das Engagement der deutschen Finanzinstitute und Finanzintermediäre im Emissionshandel?
35. Wie bewerten Sie die Einschätzung, dass die sich aus vorgenannter Regelung ergebende Erlaubnispflichtigkeit von Handelsaktivitäten und ggf. der daran beteiligten Handelsplattformen ein maßgebliches Hemmnis für das Entstehen funktionsfähiger derivater Märkte darstellt?
36. Wie bewerten Sie die Einschätzung, dass es den Betroffenen insoweit erschwert wird, auf marktlichem Wege Sicherheit hinsichtlich zu erwartende Höhe der Zertifikatspreise und damit Erwartungssicherheit für die Planung klimarelevanter Investitionen zu erlangen?
37. Wie bewerten Sie die Forderung nach einer europaweiten Harmonisierung der Allokation bzw. der Reduktionsverpflichtungen?
38. Wie bewerten Sie die Notwendigkeit, Zertifikate aus weltweit generierten, projektbasierten Emissionsreduktionseinheiten (ERUs und CERs) von vornherein in den Handel auf deutscher bzw. europäischer Ebene einzubeziehen?
39. Wird ein solcher Einbezug durch die vorgesehenen Regelungen ermöglicht?
40. Wie bewerten Sie die Forderung, künftig einen staatlich organisierten Zukauf projektbasierter Emissionsreduktionseinheiten (ERUs und CERs) auf europäischer Ebene einheitlich vorzusehen?