

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

Ausschussdrucksache 15(15)207\*

**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 Berechtigungen  
zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-  
Emissionshandelsgesetz - TEHG)

**Statement und Antworten des Verbandes Kommunalen Un-  
ternehmen**

auf den Fragenkatalog der Fraktionen SPD, CDU/CSU,  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

## Antworten des Verbandes Kommunaler Unternehmen - VKU e.V.

### Fragen der Fraktion der SPD

1. Wird die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten ... angemessen umgesetzt?

**Antwort:**

Die Vorgaben der Richtlinie 2003/87/EG werden in dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) weitestgehend angemessen berücksichtigt. Eine umfassende Antwort lässt sich erst geben, wenn die Umsetzungsregelungen der in Anhang III o.g. Richtlinie genannten Kriterien, wie z.B. seit 1990 geleistete Vorleistungen oder wie energieeffiziente Technologien Berücksichtigung finden, bekannt sind.

Außerdem ist nach dem vorliegenden Entwurf der Verordnung zur Umsetzung o.g. Richtlinie die Betroffenheit von Siedlungsabfall-Verbrennungsanlagen (=MVA) unklar. Obwohl dieser Anlagentyp („Verbrennungsanlage von gefährlichen und Siedlungsabfällen“ gemäß der EU-Richtlinie) von der Umsetzung der EU-Richtlinie ausgenommen ist, könnte die Umsetzungsverordnung die ca. 60 MVA als Anlagen zur Erzeugung von Strom, Dampf und Warmwasser erfassen. Dabei dienen MVA gemäß den abfallrechtlichen Vorgaben originär dem Zweck der thermischen Behandlung von Abfällen und erzeugen hierbei nutzbare Energie in Form von Strom, Fernwärme bzw. Prozessdampf. Zur Sicherstellung des Versorgungsauftrages insbesondere von Fernwärme (meist erfolgt die gemeinsame Erzeugung in einem vorteilhaften KWK-Prozess) werden dabei in Ausnahmesituationen auch fossile Energieträger eingesetzt, wenn nicht genügend Energie durch den „Abfallteil der Gesamtanlage“ erzeugt wird oder bei Betriebsstillständen. Zusätzlich wird durch die Nutzung der Energie aus Siedlungsabfällen in Form von Strom, Dampf und Wärme und die damit verbundene Substitution von fossiler Energie, bereits eine CO<sub>2</sub> - Reduktion von 4 – 4,5 Mio. t CO<sub>2</sub>/a erzielt.

Daher sollten Siedlungsabfall-Verbrennungsanlagen incl. aller Nebenanlagen aus dem Regelungsbereich der Umsetzungsverordnung definitiv ausgeschlossen bleiben.

2. Inwieweit ist die Schaffung eines eigenständigen Treibhausgas-Emissionshandels-gesetzes – TEHG und einer abgetrennten Artikel-Verordnung innerhalb der Systematik des Bundesimmissionschutzgesetzes sinnvoll ?

**Antwort:**

Die vorgesehene Verbindung des TEHG mit dem Bundesimmissionsschutzrecht führt dazu, dass sowohl die Landesbehörden als auch die DEHSt Aufgaben im Rahmen des Emissionshandels zugewiesen bekommen. Dies kann in einzelnen Fällen zu Problemen führen (siehe Antwort/ Frage 29/ CDU/CSU) und sollte so gelöst werden, dass sich der Anlagenbetreiber nicht divergierender Entscheidungen unterschiedlicher Hoheitsträger ausgesetzt sieht.

An einigen Stellen zeigt sich, dass es sich um die Verknüpfung zweier Gesetze mit unterschiedlichen Zielsetzungen handelt. Während die Sanktionen nach dem TEHG sich auf die weitere Teilnahme am Handel beziehen, kann nach dem Bundesimmissionsschutzrecht parallel dem Ordnungsgedanken entsprechend als ultima ratio die Stilllegung der Anlage verfügt werden. Auch die Definition des Verantwortlichen ist in der derzeit vorgesehenen Form im Hinblick auf das System des Emissionshandels nicht sachgerecht, entspricht aber den Erfordernissen des Immissionsschutzrechts. (Vgl. dazu Antwort auf Frage 20/ CDU/CSU). Unbedingt erforderlich erscheint es neben der unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeit darauf abzustellen, wer das wirtschaftliche Risiko des Betriebs der Anlage trägt.

3. Wird die Arbeitsteilung hinsichtlich der Regelungsbereiche zwischen Bund und Land ausreichend berücksichtigt ?

**Antwort: ./.**

4. Welche Argumente sprechen für bzw. gegen eine Ansiedlung der Emissionshandelsstelle beim Umweltbundesamt ?

**Antwort:** ./.

5. Ist die Privatisierungsmöglichkeit angemessen ausgelegt ?

**Antwort:** ./.

6. Ist Möglichkeit für die Emissionshandelsstelle ein verbindliches elektronisches Verfahren vorzusehen, wünschenswert und wird sie im Gesetz hinreichend umgesetzt?

**Antwort:**

Für eine einfache und kostengünstige Abwicklung der notwendigen Meldungen an die Emissionshandelsstelle ist ein elektronisches Verfahren wünschenswert. Ein elektronisches Verfahren ist im vorliegenden TEHG-Entwurf optional vorgesehen, die konkrete Ausgestaltung aber noch offen.

Bei der konkreten Ausgestaltung des elektronischen Verfahrens ist aber darauf zu achten, dass auch die Rahmenbedingungen kleinerer Anlagenbetreiber, begrenzte Personal-, Soft- und Hardwareressourcen, Beachtung finden.

7. Ist das System der Sanktionen ausreichend und angemessen?

**Antwort:**

• Sanktionen bzgl. der Berichtspflicht (§17 TEHG):

Die Vorgaben der Richtlinie zu den Sanktionen bei einem Verstoß gegen die Richtlinie lassen weiten Umsetzungsspielraum. Die im TEHG enthaltene Frist – 31. März des Folgejahres - für die Abgabe des Berichts ist von der Richtlinie vorgesehen, nicht allerdings die Sperrung für den Verkauf von Berechtigungen. Die Sperrung soll nach der Begründung des TEHG zum einen zu einer effektiven Durchführung des Emissionshandels beitragen sowie den einzelnen vor der Verletzung seiner Abgabepflichten schützen. Insoweit erscheint die Sperrung des Kontos bei Nichterfüllung der Berichtspflicht zwar als geeignete Maßnahme, unverhältnismäßig ist jedoch die in § 17 Abs. 2 vorgesehene fehlende aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe, mit deren Hilfe der Verantwortliche gegen eine unberechtigte Sperrung vorgehen kann.

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine behördliche Anordnung – hier die Sperrung des Registers – haben nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Das bedeutet, dass bis zur Feststellung der Rechtmäßigkeit der Sperrung im Widerspruchs- und Klageverfahren die Anordnung keine Wirkung entfaltet, das Konto also nicht gesperrt ist. Von diesem Grundsatz soll aufgrund der oben genannten Gründe abgewichen werden. Dabei werden die Interessen der Verantwortlichen und der Eingriff, den eine Kontosperrung für den Verantwortlichen haben kann, nicht ausreichend gewürdigt.

Für die nicht-rechtzeitige Erfüllung der Berichtspflicht kommen die unterschiedlichsten Gründe in Betracht. Neben Versäumnissen, die in der Sphäre des Verantwortlichen liegen, kommen auch andere Gründe, die außerhalb seines Verantwortungsbereichs liegen in Betracht wie beispielsweise die nicht ausreichende Zahl an Gutachtern, die die Anforderungen nach § 10 erfüllen, das Verschwinden des Berichts im Verantwortungsbereich der Behörde etc. Ebenso ist ein Unterbleiben der Meldung von der Landesbehörde an die Bundesbehörde, dass der Bericht zum 1. März vorlag (vgl. § 17 Abs. 1 S. 2), als Grund für die vermeintliche Nichterfüllung der Berichtspflicht denkbar. Anders als in § 18 Abs. 1 S. 2 kann sich der Verantwortliche bei der Nichterfüllung der Berichtspflicht auch nicht auf höhere Gewalt berufen (z.B. Beschädigung der Unterlagen durch Wasserschaden).

Selbst wenn der Verantwortliche also seine Obliegenheiten erfüllt hat, müsste er in den oben genannten Gründen die Kontosperrung mit sofortiger Wirkung hinnehmen, was für ihn beträchtliche finanzielle Einbußen bedeuten und – mangels Planbarkeit - zu einer Beeinträchtigung seiner finanziellen Dispositionsfreiheit führen kann.

Ausreichend ist es auch nicht, den Verantwortlichen darauf zu verweisen, dass er im Verwaltungsverfahren die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes beantragen kann, da die Sperrwirkung zunächst einmal zu Lasten des Verantwortlichen eintreten würde und zum anderen ihm das Prozessrisiko einseitig auferlegt wird. Letztlich mangelt es an einer Vorschrift, die dem Verantwortlichen – angesichts des Entfallens der aufschiebenden Wirkung seiner Rechtsbehelfe – einen Entschädigungsanspruch für den Fall der Unrechtmäßigkeit der Sperr-Anordnung zuerkennt.

Zu empfehlen ist daher, § 17 Abs. 2 zu streichen.

- Sanktionen bzgl. der Abgabepflicht:

Die in § 18 Abs. 2 vorgesehene Regelung, nach der die Emissionen im Falle der nicht-rechtzeitigen Erfüllung der Berichtspflicht zu schätzen sind, bedarf der Korrektur. Für den Fall, dass der Verantwortliche seine Pflicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums nachholt, sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass die aufgrund der Schätzung ermittelte Emissionsmenge durch die sich aus dem Bericht ergebende Menge korrigiert wird. Dem stehen keine verbindlichen Vorgaben der Richtlinie entgegen. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor.

8. Ist es angemessen, für die Zuteilungsanträge eine formale Verifizierung zu fordern?

**Antwort:**

Die Richtlinie selbst stellt bzgl. der konkreten Zuteilungsentscheidung keine formalen Kriterien auf. Die in § 9 Abs. 1 S. 3 vorgesehene Verifizierung der Angaben im Zuteilungsantrag geht damit über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Die Gesetzesbegründung enthält zu den Gründen dieser Regelung keine Angaben. Zu vermuten ist jedoch, dass mit Hilfe der Verifizierung eine belastbare Datenbasis für die Zuteilung von monetär bewertbaren Zertifikaten, die das Funktionieren und die Effizienz des Emissionshandels-Systems sicherstellt, geschaffen werden soll. Dies entspricht letztlich auch den Interessen der am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen.

Allerdings muss dafür Sorge getragen werden, dass die vorgesehene Einschaltung der Verifizierer für die Unternehmen auch realisierbar ist und ihnen daraus nicht unverhältnismäßige Nachteile erwachsen. Aus diesem Grund sollte der Kreis der zugelassenen Verifizierer nicht grundlos beschränkt werden. Zur Zeit werden nur Umweltgutachter und nach § 36 GewO öffentlich bestellte Sachverständige ohne weitere inhaltliche Prüfung der Befähigung gem. § 10 Abs. 1 TEHG vom Gesetz als sachverständige Stellen anerkannt. Die Begrenzung der Anzahl der Gutachter bei der erheblichen Anlagenzahl und dem zeitlich begrenzten Verifizierungszeitraum hätte gravierende Auswirkungen. So stehen nach Angaben des Bundesumweltministerium in Deutschland zur Zeit ca. 190 zugelassene Umweltgutachter für über 2.600 vom Emissionshandel erfasste Anlagen zur Verfügung, woraus erhebliche Gefahren erwachsen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einbeziehung von Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern als dringend geboten. Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer werden nach dem derzeitigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens nicht ohne weitere inhaltliche Prüfung der Befähigung als Sachverständige zugelassen. Diese Beschränkung lässt sich nur schwer rechtfertigen. Die Zulassung von Wirtschaftsprüfern als Sachverständige ohne Nachweis der Befähigung sollte nicht zuletzt aufgrund der hohen Qualitätsanforderungen erfolgen, die diese kraft ihrer Berufsordnung zu erfüllen haben. Auch wirtschaftlich ist die Zulassung von Wirtschaftsprüfern geboten. Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer werden ohnehin für die Verifizierung von Angaben aus anderem Grund (z.B. Testate nach KWK-G) eingeschaltet. So nehmen bereits heute Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer im Rahmen der Abwicklung des KWK-G Zertifizierungen vor, die beim Emissionshandel ebenfalls notwendig werden (z.B. eingesetzte Brennstoffmengen und erzeugter KWK-Strom).

Hierdurch wäre gewährleistet, dass bei den vorgesehenen engen Fristen ausreichend Verifizierer zur Verfügung stehen und für die Unternehmen nicht für die selbe gesetzlich notwendige Dienstleistung mehrfach Kosten anfallen.

Des Weiteren müssen die in § 10 Abs. 3 vorgesehenen Fristen für die Einreichung der Antragsunterlagen – insbesondere im Hinblick auf den engen zeitlichen Rahmen bei der 1. Zuteilungsperiode – so ausgestaltet werden, dass sie von den Verantwortlichen angesichts der vorgeschriebenen Verifizierung auch eingehalten werden können. Der bloße Verweis in der Gesetzesbegründung auf das verwaltungsrechtliche Institut der Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand im Falle einer Fristversäumnis ist insoweit nicht ausreichend, da er das Risiko der Fristversäumnis ausschließlich dem Verantwortlichen zuweist.

Ratsam ist es, neben den in § 10 Abs. 2 vorgesehenen, für die Verifizierung zugelassenen Sachverständigen, auch Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer generell zu nennen. Für die erste Zuteilungsperiode sollte die 20 Wochenfrist (§ 10 Abs. 3) daher verkürzt, bzw. in eine Frist ab Inkrafttreten des Gesetzes (z.B. 8 Wochen) umgewandelt werden.

9. Sind die Regelungen über die Börsenaufsicht zum Zertifikatehandel angemessen ausgelegt?

**Antwort:**

Der Handel mit CO<sub>2</sub>-Berechtigungen unterfällt, solange kein Börsenmarkt hierfür existiert, nicht der Börsenaufsicht. Sollte sich ein solcher bilden, steht mit dem Börsengesetz ein hinreichend gutes und über Jahre erprobtes System der Aufsicht der Preisbildung und Markregeln zur Verfügung. Mit dieser Frage soll wohl eher die Angemessenheit der Auslegung im Zusammenhang mit den Regeln des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) und des § 15 TEHG-Entwurf (Anwendbarkeit von Vorschriften über das Kreditwesen) angesprochen werden. Nach dem § 15 S. 1 gelten Berechtigungen (= die sog. allowances) nicht als Finanzinstrumente. Dieser Einordnung wird zugestimmt. Nach § 15 S. 2 wiederum sind Derivate im Sinne des § 1 Abs. 11 S. 4 des KWG auch Termingeschäfte, deren Preis unmittelbar oder mittelbar von den Börsen- oder Marktpreis von Berechtigungen abhängt. Diese Regelung kann nicht ohne weiteres zugestimmt werden. Sie führt in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu nennenswerten rechtlichen Unsicherheiten, deren Klärung z.B. im Strombereich mehrere Jahre in Anspruch nahm und bis heute nicht abgeschlossen ist. Vertieft hierzu noch: Fragen 29 ff., insbesondere der Frage 30 der FDP-Fraktion).

10. Inwieweit ist die europaweite Harmonisierung der Abgabefristen für die Emissions-Berichte sichergestellt?

**Antwort:** ./.

## Fragen der Fraktion der CDU/CSU

### Allgemeines

1. Wie kann im Rahmen des Emissionshandels ein künftiges Wirtschaftswachstum gewährleistet werden?

**Antwort:**

Um ein künftiges Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden, bedarf es konkreter Regelungen innerhalb des NAP-G.

Hierzu ist eine an strengen Effizienzkriterien angelehnte kostenlose Zertifikatezuteilung an Neuemittenten notwendig. Darüber hinaus bedarf es Regelungen, dass die Produktionsausweitung einzelner Anlagen, die die CO<sub>2</sub>-Emissionen Deutschlands in Summe mindern, berücksichtigt wird. Beispielhaft sei hier die Mehrerzeugung von KWK-Strom und –Wärme in bestehenden KWK-Anlagen genannt, die in der einzelnen Anlage zu Mehremissionen führen, aber insgesamt zu geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen (z.B. im Sektor Haushalte) führen.

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?

**Antwort:**

Die Entwicklung (inkl. Preise) des Emissionszertifikatemarkts in Europa hängt von zahlreichen Faktoren wie Wirtschaftswachstum, Energiepreisentwicklung und insbesondere den Zuteilungsregelungen der EU-Mitgliedstaaten ab. Eine Aussage im Sinne der Fragestellung ist zum derzeitigen Zeitpunkt kaum möglich.

3. Welche Betroffenheiten gibt es für die Wirtschaft insgesamt durch den durch das TEHG eingeführten Emissionshandel?

**Antwort:**

Bei einer optimalen Ausgestaltung des Emissionshandels lassen sich die von der Wirtschaft gegebenen Klimaschutzzusagen, bei insgesamt minimalen volkswirtschaftlichen Kosten, erfüllen.

Volkswirtschaftliche Brutto-Mehrbelastungen lassen sich bei einer kostenlosen und hinreichenden Zertifikatzuteilung nicht identifizieren, allenfalls in dem notwendigen zusätzlichen administrativen Mehraufwand bei Behörden und Unternehmen.

Prinzipiell kann die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und somit direkt auch die Bepreisung von Energieeinsatz zu einem effizienteren Energieeinsatz führen, womit der volkswirtschaftlich belastende Energieimport gemindert werden kann.

4. Wieviele Anlagen sind direkt betroffen?

**Antwort:**

Nach derzeitigem Kenntnisstand sind insgesamt über 2.600 Anlagen in Deutschland vom Emissionshandel betroffen. Rund 400 Anlagen befinden sich hiervon alleine im Bereich der Stadtwerke, die insbesondere mit effizienten KWK-Anlagen eine umweltschonende Strom- und Wärmeversorgung sicherstellen.

Mehrere Dutzend weitere Anlagen im Stadtwerke- und privatwirtschaftlichen Bereich kämen hinzu, sollte die Bundesregierung auch Müllverbrennungsanlagen in den Regelungsbereich des Emissionshandels aufnehmen (zu den Nachteilen einer Ausweitung des Regelungsgebietes auf Müllverbrennungsanlagen s. auch Frage 1 der SPD-Fraktion).

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?

**Antwort:**

In den letzten Jahren sind zahlreiche moderne und effiziente Anlagen besonders häufig in den fünf neuen Bundesländern, aber insgesamt auch bundesweit in Betrieb genommen worden. Dieser Investitionsschub hat in erheblichem Maße zu der bereits erreichten Treibhausgasminderung von ca. 19% beigetragen. Darüber hinaus tragen strom- und wärmeerzeugende KWK-Anlagen bereits zu einer CO<sub>2</sub>-effizienten Energiebereitstellung bei, die ansonsten getrennt in der Stromwirtschaft und im Haushalts- und Gewerbesektor in Summe zu höheren CO<sub>2</sub>-Emissionen geführt hätte.

Eine weitere Emissionsminderung ist o.g. Anlagen unter der Abwägung von Kosten und Nutzen nicht abzuverlangen. Das vorliegende TEHG trifft zu hierzu notwendigen Regelungen keine Aussage. Entsprechende Regelungen sind im NAP-G vorzusehen.

6. Welche Auswirkungen werden auf die Energiepreise erwartet, von deren Höhe die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie abhängt?

**Antwort:**

Grundsätzlich werden durch den Emissionshandel kohlenstoffärmere Energieträger bevorzugt, was über Nachfrageänderungen zu entsprechenden positiven als auch negativen Preisveränderungen führen kann.

Je nach Ausgestaltung des Emissionshandels kann es zu Wettbewerbsverzerrungen im (Fern-)Wärmeversorgungssektor (Haushalte, Gewerbe und Industrie) kommen. Heizwerken und KWK-Anlagen im Regelungsbereich des Emissionshandels drohen zusätzliche CO<sub>2</sub>-Minderungskosten, die bei Anlagen außerhalb des Emissionshandelssystems nicht anfallen.

Notwendige Regelungen, die Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, sind im NAP-G vorzusehen.

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?

**Antwort:**

Mit dem bisher bekannten Regelungsgehalt des Emissionshandels kann über die o.g. zwangsweise anfallenden Kosten in den Unternehmen noch keine Abschätzung vorgenommen werden.

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.

**Antwort:**

Das KWKG-G sichert mit einem begrenzten finanziellen Aufwand die CO<sub>2</sub>-effiziente gemeinsame Strom- und Wärmezeugung in KWK-Anlagen und trägt somit im erheblichen Maße zur Sicherstellung der Klimaschutzziele Deutschlands bei. Darüber hinaus wird durch die aktuell durchgeführte Modernisierung von KWK-Anlagen ein zusätzlicher CO<sub>2</sub>-Minderungsbeitrag von mindestens 3,5 Mio. Tonnen pro Jahr geleistet. Zu beachten sind die hierdurch entstehenden Arbeitsmarkteffekte in der heimischen Energiewirtschaft und dem Anlagenbau, so dass das KWKG-G als effizientes Klimaschutzpolitisches Instrument bezeichnet werden kann.

Eine umfassende volkswirtschaftliche Kostenbetrachtung der weiteren o.g. Klimaschutzmaßnahmen im Vergleich zum Emissionshandel, ist vom VKU nicht vorgenommen worden.

9. Ist das vorgeschlagene Verwaltungssystem mit seinen Behördenstrukturen, Antragsverfahren und Berichtspflichten zu bürokratisch?

**Antwort:**

In Kenntnis des vorliegenden TEHG-E scheint der geforderte bürokratische und administrative Aufwand weitestgehend verhältnismäßig und bedarf nur der Optimierung in einzelnen Regelungen (s.u.). Zu dem außerhalb des TEHG geregelten bürokratischen und administrativen Aufwand kann hier keine abschließende Aussage getroffen werden.

Administrative Vereinfachungen sind für die erleichterte Zulassung bzw. für eine Ausdehnung der zugelassenen Verifizierer auch auf Wirtschaftsprüfer notwendig. Eine Anpassung der 20-Wochen Frist bei der Anlagengenehmigung ist ebenfalls notwendig (s. Erläuterungen bei Frage 8 SPD-Fraktion).

Zu den konkreten Berichtspflichten des Anlagenbetreibers kann zum derzeitigen Kenntnisstand noch keine Aussage gemacht werden. Jedoch lassen die bislang im Entwurf vorliegenden 'Monitoring-Guidelines' der EU-Kommission einen ungerechtfertigten Verwaltungs- und somit Kostenaufwand befürchten. Die nationale Umsetzung der 'Monitoring-Guidelines' sollte sich auf das zwingend notwendige Maß beschränken.

10. Führen die Regelungen des TEHG-E zu Doppelprüfungen/-regelungen?

**Antwort: ./.**

11. Mit welchem bürokratischen Mehraufwand für die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen ist zu rechnen?

**Antwort:**

In den Unternehmen sind zumindest folgenden Arbeiten zur Umsetzung des Emissionshandels umzusetzen:

- Aufbau einer organisatorischen Infrastruktur
- Erstellen von Emissionsbilanzen
- Aufbau eines kontinuierlichen Monitoringsystems
- Beantragung der Genehmigung
- Handelsdurchführung
- Jährliche Meldungen

Des Weiteren wird auf die Antwort auf die Frage der CDU/CSU verwiesen.<sup>9</sup>

12. Welche Auswirkungen auf die europäische und internationale Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Industrien sind zu erwarten?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:** ./.

14. Sollte der Emissionshandel wegen des Nichtinkrafttretens des Kyoto-Protokolls ausgesetzt werden?

Die bestehende EU-Richtlinie bietet bis 2012 auch ohne das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls eine hinreichende juristische Deckung des Emissionshandels.

**Antwort:** ./.

15. Welche Auswirkungen hat die EU-Osterweiterung auf den Emissionshandel insbesondere auch vor dem Hintergrund der Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokolls?

**Antwort:**

Wegen des größeren und somit liquideren Emissionsrechte-Marktes ist eine EU-Osterweiterung positiv zu beurteilen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei den 10 Beitrittsstaaten kostengünstige Emissionsminderungspotenziale zu erschließen sind. Negative Auswirkungen eines nicht-ratifizierten Kyoto-Protokolls werden in diesem Zusammenhang nicht gesehen.

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?

**Antwort:**

Die projektbezogenen Mechanismen CDM und JI werden für einen funktionierenden und effizienten Emissionsrechte-Markt positiv beurteilt. Um die projektbezogenen Maßnahmen für den europäischen Handel zu erschließen, sollten diese frühzeitig und unbürokratisch in das europäische Handelssystem integriert werden. Die Integration der im Ausland generierten Zertifikate ist durch schlanke und kostengünstige Regelungen sicherzustellen. Darüber hinaus sollten Regelungen festgelegt werden, wie nationale Ausgleichsprojekte kosteneffizient für den Emissionshandel erschlossen werden können. Hierdurch werden nicht nur Vorteile für den Klimaschutz, sondern auch für Innovationen und Wirtschaftswachstum generiert.

17. Wie kann ein einfacher und unbürokratischer Umtausch der aus CDM und JI gewonnenen Emissionseinsparungen in Emissionsrechte nach dem Europäischen Emissionshandelssystem erfolgen?

**Antwort:**

s. Antworten auf die Frage 16 der CDU/CSU-Fraktion

18. Wie wirken sich die Strukturveränderungen in den neuen Bundesländern und den damit zwangsläufig verbundenen höheren Reduktionen aus?

**Antwort:**

Die Anerkennung von so genannten Early Actions Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber noch kostengünstig durchführbaren Maßnahmen aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz als grundsätzlich geboten anzusehen. Dies gilt gleichberechtigt für alle bundesweit durchgeführten Maßnahmen, wobei gerade in den neuen Bundesländern enorme Anstrengungen zur Emissionsminderung durchgeführt wurden.

Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass die Early Action – Zertifikate nicht von vornherein und durch einen begrenzten Geltungsmodus der ersten Handelsperiode entwertet werden.

**Rechtliche Aspekte**

19. Ist die Kompatibilität des Europäischen Emissionshandels zur nationalen Gesetzgebung gewährleistet?

**Antwort:** ./.

20. Wie sind die nationalen Gesetze (EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuern) mit dem Europäischen Emissionshandelssystem vereinbar?

**Antwort:**

s. Frage 8 der CDU/CSU-Fraktion

21. Sollten „Käufer“ beim Emissionshandel von den o.a. Belastungen aus den Gesetzen zur Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit befreit werden?

**Antwort:**

Für o.a. Gesetze bestehen bereits umfassend geregelte Befreiungen, um unverhältnismäßige Belastungen zu vermeiden. Durch die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate sind weitere Belastungen weitestgehend ausgeschlossen.

Darüber hinaus dürfte eine Identifizierung von Käufern im Emissionshandel ex-ante kaum möglich sein.

22. Sollten, wegen des europäischen Emissionshandels die bestehenden Instrumente (EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuern) ersetzt werden?

**Antwort:**

O.g. Instrumente verfolgen gegenüber dem ausschließlichen Klimaschutzziel des Emissionshandels noch weitere Ziele, weshalb ein „ersetzen“ nicht empfohlen wird.

23. Ergibt sich daraus, dass der TEHG-E ein Genehmigungsverfahren regelt, eine Zustimmungspflicht durch den Bundesrat?

**Antwort:** ./.

24. Ist es sinnvoll im TEHG-E grundsätzliche Zuständigkeiten für das Regelwerk festzulegen, ohne dass das gesamte Regelwerk vorliegt?

**Antwort:** ./.

25. Könnte eine Umsetzung des Europäischen Emissionshandels durch ein Gesetz nicht einfacher und unbürokratischer erfolgen?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:**

Wenn die Bundesregierung bis zum 31. März 2004 einen nationalen Zuteilungsplan erstellt, so entspricht sie damit den Vorgaben der Richtlinie in Art. 9 Abs. 1, 2. UAbs. Nach geltendem EU-Recht sind die Mitgliedstaaten zur fristgerechten Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht verpflichtet. Die Bundesregierung entspricht mit der Erstellung eines nationalen Zuteilungsplans also den europarechtlichen Vorgaben.

Da dieser Zuteilungsplan nicht nur zur Vorlage bei der Kommission erstellt wird, sondern nach deutschem Recht dem Parlamentsvorbehalt unterliegen soll, ist es sinnvoll, den der Kommission vorgelegten Plan zur Grundlage des Gesetzes für 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?

**Antwort:**

Nach dem derzeitigen Zeitplan soll die Verabschiedung des Gesetzentwurfs für den nationalen Allokationsplan im Kabinett zeitgleich mit der Abgabe des Plans bei der Europäischen Kommission am 31. März 2004 erfolgen. Aufgrund des engen zeitlichen Rahmens, den die Richtlinie für die Umsetzung lässt, kann die Einbringung des Gesetzes in das parlamentarische Verfahren nicht früher erfolgen. Gegen dieses Vorgehen bestehen aber keine Bedenken, da die Kommission den Plan erst bis zum 30. Juni 2004 bewilligen muss. Den Mitgliedstaaten ist es daher möglich eventuelle Abweichungen, die sich aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens abzeichnen, der Kommission noch rechtzeitig vor ihrer Entscheidung mitzuteilen.

Allerdings sollte im parlamentarischen Verfahren darauf geachtet werden, dass der in der Richtlinie vorgesehene Zeitpunkt (30.6.) für die Genehmigungsentscheidung der Kommission eingehalten werden kann, da es andernfalls den Unternehmen unmöglich gemacht wird, den Antrag auf Zuteilung, den sie gemäß § 10 Abs. 3 bis zum 13. August 2004 (20 Wochen-Frist) gestellt haben müssen, rechtzeitig und vollständig einzureichen.

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?

**Antwort:**

Ausweislich der Gesetzesbegründung und der vorgesehenen Gesetzssystematik soll durch § 4 kein eigenständiges Genehmigungserfordernis für den Emissionshandel geschaffen werden. Da alle Tätigkeiten, die derzeit unter das TEHG fallen, Anlagen betreffen die nach dem Bundesimmissionsschutzrecht einer Genehmigung bedürfen, wird auf die BImSch-Genehmigung verwiesen, über die ohnehin alle Anlagen verfügen. Dieses Vorgehen ist begrüßenswert, da es für die Unternehmen nicht weiteren Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Einführung des Emissionshandelssystems schafft.

Anzumerken bleibt, dass die in der Gesetzesbegründung enthaltene Formulierung, dass das TEHG nur deklaratorisch auf die einschlägigen Bestimmungen des BImSch-Rechts verweist, missverständlich ist. Aufgrund dieser Formulierung könnte nämlich auf einen eigenständigen Genehmigungsvorbehalt im TEHG geschlossen werden.

29. Wie verhalten sich § 6 Abs. 1 TEHG-E und § 2 Abs. 2 der 34. BImSchV-E zueinander?

**Antwort:**

§ 2 der 34. BImSchV-E enthält eine Konkretisierung der Grundpflichten, die der Verantwortliche zu erfüllen hat. Abs. 2 der Vorschrift soll im speziellen die sich aus § 6 Abs. 1 TEHG ergebenden Pflichten konkretisieren. Bei isolierter Betrachtung der beiden genannten Vorschriften ist kein eigenständiger (konkretisierender) Regelungsgehalt des annähernd wortgleichen § 2 Abs. 2 der 34. BImSchV-E erkennbar.

Die Vorschrift soll jedoch dazu dienen, die Pflichten des TEHG für das Immissionsschutzrecht zu konkretisieren, um zu ermöglichen, dass die BImSch-Behörde bei einem Verstoß gegen die Abgabepflicht die Sanktionen nach dem BImSchG verhängen kann – was im Einzelfall die Stilllegung einer Anlage bedeuten kann. Mit Blick auf die in §§ 17 und 18 enthaltenen Sanktionen des TEHG kann sich der Anlagenbetreiber im Extremfall unterschiedlichen Sanktionen verschiedener Behörden (DEHSt/ Landesimmissionsschutzbehörden) ausgesetzt sehen. Diese Sanktionen können unabhängig voneinander verhängt werden. An dieser Stelle zeigen sich das aus dem Verweis auf das Bundesimmissionsschutzrecht resultierende Problem der Mischverwaltung.

Die vorgesehene Doppel-Zuständigkeit kann aber auch bereits an anderer Stelle zu Problemen führen:

Ist in einem Fall unklar, ob eine Anlage in den Anwendungsbereich des Emissionshandels fällt, steht dem Anlagenbetreiber kein anderes Mittel zur Verfügung als von der Landesbehörde die negative Feststellung – notfalls im Klageweg – zu verlangen. In diesem Fall muss das Unternehmen, um nicht wesentlichen Nachteilen ausgesetzt zu sein, parallel – im Widerspruch zu der begehrten negativen Feststellung – bei der DEHSt die Zuteilung beantragen. Im Ergebnis könnte es dazu kommen, dass ein Unternehmen bei der Zuteilung von der DEHSt berücksichtigt wird und im Verwaltungs- und/ oder Gerichtsverfahren zeitlich später festgestellt wird, dass die betroffene Anlage nicht vom Anwendungsbereich des Emissionshandels erfasst wird.

Außerdem kann es zu der Situation kommen, dass die Behörden der Bundesländer abweichende Entscheidungen treffen, so dass im Ergebnis vergleichbare Anlagen gegebenenfalls unterschiedlich beurteilt werden.

30. Wie wird der weitgehende Ausschluß des Bundesrates bei der Verordnungsgebung auf Grundlage des TEHG-E beurteilt?

**Antwort:** ./.

31. Bietet das vorgeschlagene System eine ausreichende Rechtssicherheit und Klagemöglichkeiten für die Anlagebetreiber?

**Antwort:** Siehe Antwort zu Frage 7 der SPD-Fraktion

32. Welcher Rechtsschutz wird gegen den Nationalen Allokationsplan gegeben sein?

**Antwort:**

Bei dem nationalen Allokationsplan, der zur Vorlage bei der Kommission erstellt wird und im nationalen Recht lediglich als Grundlage für das Gesetz über den nationalen Allokationsplan dient, handelt es sich um einen "Plan" ohne rechtliche Qualität. Anders als ein Verwaltungsakt, eine Rechtsverordnung oder ein Gesetz geht von ihm keine verbindliche Wirkung aus, weshalb ein Rechtsschutz auch nicht geboten scheint. Gegen das auf Grundlage des Plans später zu erlassende Gesetz können die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe eingelegt werden.

33. Ist gewährleistet, dass durch die Rechtsmittelverkürzung im TEHG-E die verfassungsmäßigen Grundrechte der Anlagenbetreiber nicht rechtswidrig verkürzt werden?

**Antwort:** Siehe Antwort auf Frage 7 der SPD-Fraktion

34. Welche Risiken müssen die Anlagenbetreiber tragen?

**Antwort:**

Das bislang einzig erkennbare nennenswerte Risiko, das Anlagenbetreiber tragen müssen, liegt in einer Unterdeckung notwendiger Zertifikate. Die dann anwendbaren drastischen Sanktionen drohen aber in erster Linie dann, wenn von 2007 auf 2008 keine hinreichende Banking-Regelung zur Übertragung von Zertifikaten geschaffen wird.

Durch eine ausgewogene begrenzte Banking-Regelung werden marktferne Preissprünge vermieden und eine hinreichende Marktliquidität sichergestellt.

35. Wie wird der Regelungsvorbehalt des § 6 Abs. 4 Satz 5 TEHG-E beurteilt, mit dem die Übertragung von nicht genutzten CO<sub>2</sub>-Berechtigungen auf die zweite Handelsphase von 2008 bis 2012 eingeschränkt werden kann?

**Antwort:**

Ein genereller Ausschluss des Banking ist kritisch zu bewerten, da er sehr starken Einfluss auf die Preisbildung und Volatilität des Marktes haben dürfte. Alle z.B. durch Anlagen-Modernisierung erzielten Berechtigungen würden zum Ende der ersten Handelsperiode durch Zeitablauf entwertet.

Ist ein anteiliges begrenztes Banking (prozentuale Kappung) von Zertifikaten von der 1. in die 2. Handelsperiode nicht umsetzbar, sollte zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen die Early-Action Regelung eine gestreckte Austeilung über die ersten beiden Handelsperioden vorsehen.

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?

**Antwort:**

Nein, zur Begründung s. Frage 8 der SPD-Fraktion

37. Welche Voraussetzungen für einen effizienten Handel sind aus Finanzperspektive notwendig und sind in diesem Kontext die Regelungen des TEHG, insbesondere des § 15, hinreichend?

**Antwort:**

§ 15 S. 1 TEHG-Entwurf nimmt die CO<sub>2</sub>-Zertifikate (Berechtigungen) und damit den darauf bezogenen Handel von der Finanzmarktaufsicht durch das Bundesamt für die Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aus. Ein derartiges Verständnis ist – will man das Ziel eines aktiven Handels mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten erreichen – geboten. Umgekehrt beeinträchtigt diese Einordnung weder den durch die Finanzmarktaufsicht verfolgten Anlegerschutz noch die Stabilität des Finanzmarktes an sich.

Nach § 15 S. 2 TEHG-Entwurf – der Derivate auch als solche Termingeschäfte einordnet, deren Preis unmittelbar oder mittelbar von den Börsen- oder Marktpreis von den Berechtigungen (Berechtigungen) abhängt - soll der Handel mit auf Berechtigungen bezogenen Derivaten der Aufsicht der BaFin unterliegen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die höhere Komplexität und die Intransparenz für den Anleger der Grund sein. Der Anlegerschutz und die Stabilität des deutschen Finanzmarktes sind wichtige Rechtsgüter, deren Schutz der BaFin anvertraut sein muss. Insofern gibt es an der Richtigkeit der Intention des § 15 S. 2 TEHG-Entwurf keinen Zweifel. Allerdings bedarf es auch hier der sorgfältigen Balance, um eine drohende Überregulierung des CO<sub>2</sub>-Handels zu vermeiden.

Um diese Balance herstellen zu können, bedarf es genauer Kenntnisse von den Wirkungen und aktuellen Unsicherheiten im Rahmen der Finanzmarktaufsicht:

Gemäß § 32 Abs. 1 KWG bedarf einer Erlaubnis, wer im Inland gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Bankgeschäfte betreiben oder Finanzdienstleistungen erbringen will. Diese Erlaubnis wird (§ 33 KWG) nur unter gewissen Einschränkungen erteilt, von denen sich zwei regelmäßig als Stellschraube der Erteilung/Nichterteilung erweisen:

Zum einen muss derjenige, der eine Genehmigung nach dem KWG er- bzw. behalten möchte, im Interesse der Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern die zum Geschäftsbetrieb erforderlichen Mittel nachweisen. Diese zunächst selbstverständlich erscheinende Vorgabe hat im Strommarkt dazu geführt, dass sich bis heute kein hinreichend florierender Markt für Stromtermingeschäfte erbracht hat. Eine entsprechende Entwicklung ist im CO<sub>2</sub>-Handelsmarkt ebenfalls zu befürchten. Nicht nur das genehmigungspflichtige Geschäft muss von den insoweit aktiven Unternehmen mit Eigenmitteln unterlegt werden, sondern gerade auch das nicht-genehmigungspflichtige. Für einen Anlagenbetreiber, der z.B. für seine Nachbaranlage eine Option auf ein Zertifikat (die schon in folgender Ausgestaltung vorliegen kann: „Ich kaufe für das Jahr 2006, möchte aber noch 14 Tage Zeit, um mich mit meinem Aufsichtsrat abzustimmen, erst dann soll das Angebot verfallen.“) mitkauft und deswegen einen günstigeren Preis erzielt, bedeutet dies: Nicht nur der Kauf der Option sondern auch sein gesamtes physikalisches Energieliefergeschäft, sein Einkaufsvertrag von z.B. Kohle etc. muss mit Eigenmitteln unterlegt werden. Dieses (und auch die Kosten der Lizenz Erlangung selbst, die je nach Größe des Unternehmens im Schnitt bei 50.000 – 250.000 € liegen kann) führt zu nicht tragbaren Belastungen nachweislich in **Millionenhöhe**, nicht selten im zweistelligen Bereich. Die natürliche Folge sind Steigerungen des Energiepreises.

Zum anderen hat es sich als sehr schwierig erwiesen, die Anforderungen an die Geschäftsleiterschaft zu erfüllen. Kaum ein Vorstand oder Geschäftsführer der Anlagenbetreiber hat die u. a. benötigte praktische Kenntnis „in den betreffenden Geschäften“, hier also im Derivatgeschäft. Im Strommarkt hat die BaFin zumindest vorübergehend geltende Übergangslösungen geschaffen, an denen es im CO<sub>2</sub>-Markt jedoch gerade fehlt.

Die dargestellten Folgen einer Erlaubnispflicht gebieten im Rahmen der hier immer noch vorgenommen Balancefindung zwischen dem angestrebten liquiden Markt einerseits und dem Schutz von Anlegern und Finanzmarkt andererseits das Beibehalten der Regelung gem. § 15 S. 1 TEHG-E sowie eine sorgfältigere Gestaltung des § 15 S. 2 TEHG-E. Letzterer kann – durch die noch darzustellenden Rechtsunsicherheiten hinsichtlich des verwandten Begriffes „Finanzinstrument“ zu einem Aushebeln der Intention des Satzes 1 und der darin beschriebenen Genehmigungsfreiheit werden. Vgl. zu dieser Gefahr und zu den gebotenen Modifizierungen konkret noch Beantwortung der Fragen 29 ff. der FDP.

38. Wie wird die Entscheidung für das Umweltbundesamt als zuständige Behörde bewertet (§ 20 TEHG-E)?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:**

Diese Lösung bietet sich aus zumeist vorliegenden technischen Randbedingungen an. So werden z.B. die für die Emissionsberechnung zwangsläufig zu ermittelnden Energieeinsätze häufig nur für den technischen Verbund nach eichrechtlichen Vorschriften ermittelt.

40. § 24 TEHG-E ermöglicht die Bildung von Anlagenfonds. Wie beurteilen Sie die Umsetzung dieser Option?

**Antwort:**

Die Regelung des § 24 TEHG muss im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 15 TEHG und den dort angesprochenen Problemen gesehen werden. § 15 Satz 1 TEHG will den Handel mit Berechtigungen privilegieren. Um diese Privilegierung nicht zu unterlaufen, sollte in § 15 oder § 24 (oder zumindest in der Gesetzesbegründung) klarstellend aufgenommen werden, dass der Treuhänder durch seine Tätigkeit nicht den Vorschriften über das Kreditwesen unterfällt. Dies hätte zur Folge, dass die Fondsbildung wegen der Genehmigungspflichtigkeit gerade für kleinere Anlagenbetreiber uninteressant wäre.

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?

**Antwort:** ./.

### **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?

**Antwort:**

Einzelne Vorgaben der Richtlinie wie Fristen, Rechte und Pflichten der Betreiber etc, sind unmittelbar im TEHG umgesetzt worden. Soweit die Richtlinie Umsetzungsspielraum gelassen hat, ist die Umsetzung in einzelnen Punkten einseitig zu Lasten des Anlagenbetreibers erfolgt. Das gilt für die folgenden Punkte:

- §§ 17, 18: Wegfall der aufschiebenden Wirkung (siehe Antwort auf Frage 7 SPD), verschuldensunabhängige Verhängung der Sanktionen
- § 10: Beschränkung der Verifizierer auf Umweltgutachter
- § 16 Abs. 2: Schutz des bösgläubigen Erwerbs, um die Effektivität des Emissionshandels nicht zu gefährden.
- 

2. Welche Rolle werden das TEHG und der Emissionshandel im nationalen Klimaschutzprogramm einnehmen?

**Antwort:**

Das TEHG wird als rahmengebendes Gesetz zum Emissionshandel eine zentrale Bedeutung im nationalen Klimaschutzprogramm erhalten. Dem TEHG kommt in Verbindung mit dem NAP-G eine wesentliche Bedeutung zu einer kosteneffizienten marktwirtschaftlichen Zielerreichung der nationalen Klimaschutzziele zu.

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?

**Antwort:** ./.

4. Wie ist das vorgesehene Verhältnis von TEHG und Artikelverordnung (34. BImSchV, Novellierung 9. BImSchV) zu bewerten?

**Antwort:**

Die vorgesehene Verbindung des TEHG mit dem Bundesimmissionsschutzrecht führt dazu, dass sowohl die Landesbehörden als die DEHSt Aufgaben im Rahmen des Emissionshan-

dels zugewiesen bekommen. Diese kann in einzelnen Fällen zu Problemen führen (siehe Antwort/ Frage 29/ CDU/CSU) und sollte so gelöst werden, dass sich der Anlagenbetreiber nicht divergierender Entscheidungen unterschiedlicher Hoheitsträger ausgesetzt sieht.

Auch an anderen Stellen zeigt sich, dass es sich um die Verknüpfung zweier Gesetze mit unterschiedlichen Zielsetzungen handelt. Während die Sanktionen nach dem TEHG sich auf die weitere Teilnahme am Handel beziehen, kann nach dem Bundesimmissionschutzrecht parallel dem Ordnungsgedanken entsprechend als ultima ratio die Stilllegung der Anlage verfügt werden.

Auch die Definition des Verantwortlichen ist in der derzeit vorgesehenen Form im Hinblick auf das System des Emissionshandels nicht sachgerecht, entspricht aber den Erfordernissen des Immissionschutzrechts. (Vgl. dazu Antwort auf Frage 20/ CDU/CSU).

5. Schafft der Entwurf ein vernünftiges Verhältnis zwischen den formalen Anforderungen der Richtlinie (u.a. Genehmigung, Berichtspflichten) und des Ordnungsrechtes (BlmSchG) auf der einen sowie der für den Emissionshandel notwendigen Flexibilität auf der anderen Seite?

**Antwort:** Siehe Antwort zu Frage 4 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

6. Wie ist die Zuteilung von Emissionszertifikaten vor dem Hintergrund des Energieeffizienzgebotes im BlmSchG zu bewerten? Besteht die Gefahr, dass über die Anwendung des immissionschutzrechtlichen Energieeffizienzgebots die Liquidität des Zertifikatemarktes eingeschränkt wird? Wie kann dem vorgebeugt werden?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:** ./.

8. Welche Anforderungen sind an eine moderne und effiziente administrative Umsetzung des Emissionshandels zu richten?

**Antwort:** s. Antwort auf die Frage 9 der CDU/CSU-Fraktion

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?

**Antwort:** ./.

10. Wie ist die Einbeziehung der BlmSch-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?

**Antwort:** ./.

11. Welche Möglichkeiten zur Nutzung privatwirtschaftlicher und privatrechtlicher Strukturen bietet das TEHG? Würde die Nutzung derartiger Strukturen die Effizienz der Umsetzung möglicherweise verbessern?

**Antwort:**

Eine Möglichkeit zur Nutzung privatwirtschaftlicher und privatrechtlicher Strukturen bieten Handelsbörsen. Diese sind in der Regel transparente und effektive Marktplätze. Um eine

derartige CO<sub>2</sub>-Handelsbörse zu etablieren, müssen hinreichend gute und von den Marktteilnehmern erfüllbare Rahmenbedingungen gegeben sein. Dabei wird erneut die Notwendigkeit einer einfachen, klaren und inhaltlich begrenzten Finanzmarktaufsicht deutlich (Frage 37 der CDU/CSU und noch Fragen 29 ff. und insbesondere Frage 30 der FDP).

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 KWK-G? Wie soll sichergestellt werden, dass sich die genannten Instrumente sinnvoll ergänzen?

**Antwort:**

s. Antworten auf die Fragen 8 und 22 der CDU/CSU-Fraktion

13. Auf welche Weise sollen im Rahmen des TEHG Emissionsgutschriften aus JI und CDM berücksichtigt werden?

**Antwort:** s. Antwort auf die Frage 16 der CDU/CSU-Fraktion

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.?

**Antwort:** ./.

### 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?

**Antwort:**

Die klimapolitische und die ökonomische Leistungsfähigkeit wird grundsätzlich positiv bewertet, sofern ein ausgewogener und liquider Emissionshandel in Verbindung mit einer sachgerechten, klimaeffizienten und marktkonformen Zertifikatezuteilung geschaffen wird.

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?

**Antwort:** s. Antworten auf die Fragen 1 und 8 der SPD-Fraktion sowie die Antworten auf die Fragen 5, 9 und 16 der CDU-CSU-Fraktion

3. Wie hoch schätzen Sie den Aufwand, den die betroffene Wirtschaft zur Erhebung, Aufbereitung und Übermittlung des geforderten Datenmaterials bisher tragen musste?

**Antwort:**

Der bisherige Aufwand der betroffenen Anlagenbetreiber ist angesichts der engen zeitlichen Fristen bei der bisherigen Datenerhebung und –aufbereitung als beträchtlich anzusehen; eine genaue Quantifizierung in den VKU-Mitgliedunternehmen ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht erfolgt.

4. Wie bewerten Sie die Qualität der so gewonnenen und übermittelten Datenbasis?

**Antwort:**

Die Qualität der gewonnenen und übermittelten Datenbasis ist für den vorläufigen (Macro-)Allokationsplan als hinreichend zu bezeichnen.

5. Ist die im Rahmen der vorliegenden Entwürfe vorgesehene Tiefe und Breite der Regelungen vollständig europarechtlich geschuldet und insoweit ohne rechtliche Alternative?

**Antwort:** ./.

-

6. Wenn nein: in konkret welcher Hinsicht wurden europarechtlich bestehende und aus Ihrer Sicht sinnvollerweise zu nutzende Spielräume nicht genutzt?

**Antwort:** ./.

7. Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf mit Blick auf diesbezügliche Erfahrungen in europäischen Partnerländern?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:** ./.

9. Welche Märkte sind im einzelnen betroffen und werden diese Auswirkungen im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten bzw. der Standorte innerhalb der EU unterschiedlich sein?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:** s. Antworten auf die Fragen 8 und 22 der CDU/CSU-Fraktion

11. Wenn nein: wie und unter welchen Voraussetzungen könnte dies erreicht werden?

**Antwort:** ./.

12. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Regelungen, insbesondere die erforderliche Offenlegung aller betrieblichen Daten im Rahmen des Zuteilungsverfahrens aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht?

**Antwort:**

-

13. Ist die geforderte Offenlegung betrieblicher Daten unumgänglich und ist deren Geheimhaltung gewährleistet?

**Antwort:** ./.

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?

**Antwort:**

Auf Grund des vorliegenden TEHG-E und der bereits erzielten Klimaschutzerfolge in Deutschland werden kurz- bis mittelfristig keine negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition Deutschlands gesehen. Eine langfristige Einschätzung für die post-Kyoto-Phase ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

15. Wenn ja: welche Auswirkungen sind für welche Branchen im Vergleich zu anderen Ländern, Produkten oder Standorten zu erwarten?

**Antwort:** ./.

16. Wie könnten die Regelungen in dieser Hinsicht verbessert werden?

**Antwort:** ./.

17. Halten Sie die in den vorliegenden Entwürfen getroffenen Regelungen für hinreichend, um einen funktionsfähigen, liquiden und effizient arbeitenden Zertifikatemarkt zu generieren?

**Antwort:**

Die vorliegenden Entwürfe bieten grundsätzlich die Basis für einen funktionsfähigen, liquiden und effizient arbeitenden Zertifikatemarkt. In einzelnen Fragestellungen sind noch Verbesserungen möglich.

18. Wenn nein: in konkret welcher Hinsicht bleiben die vorliegenden Regelungsentwürfe hinter dieser Zielvorstellung zurück?

**Antwort:**

Durch die fehlende konkrete und quantitativ begrenzte Banking-Regelung im TEHG-E von der ersten in die zweite Handelsperiode drohen unverhältnismäßige Preissprünge der Zertifikate. Dies gilt insbesondere in Verbindung mit der Early-Action Regelung, die zum Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen zwischen bereits modernisierten Anlagen und noch modernisierungsfähigen Anlagen notwendig ist. Für die in den nächsten Jahren nicht weiter modernisierungsfähigen Anlagen droht ohne eine begrenzte Banking-Regelung eine Entwertung der als Wettbewerbsausgleich gewährten Zertifikate.

Alternativ zu einer begrenzte Banking-Regelung ist eine zeitliche Streckung des Wettbewerbsausgleich (=Early-Action Regelung) über zwei Handelsperioden vorzusehen.

19. Ist aus Ihrer Sicht schon jetzt weiterer legislativer Handlungsbedarf absehbar und wenn ja: in welcher Hinsicht?

**Antwort:** ./.

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)?

**Antwort:**

Zum 1. Teil der Frage: siehe Antwort auf Frage 34 (CDU/CSU-Fraktion).

Zum 2. Teil der Frage: siehe Antwort auf Frage 7 (SPD).

21. Welche interregionalen Verteilungseffekte sind vom Emissionshandel bzw. von der Erstallokation der zugrunde liegenden Rechte insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung im Osten Deutschlands zu erwarten?

**Antwort:**

Ein Großteil der bereits erbrachten Reduzierungsleistungen, von denen jetzt alle Unternehmen in Deutschland profitieren, wurde ab den Jahren 1990 in Ostdeutschland geleistet. Als Ausgleich für die in West- und Ostdeutschland erbrachten Reduzierungsleistungen muss zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (vor dem Hintergrund asynchroner Investitionszyklen) eine angemessene Zuteilung von Early Actions-Zertifikaten erfolgen. Grundvoraussetzung ist jedoch, dass diese Zertifikate werthaltig sind und nicht durch einen Ausschluss des Banking entwertet werden, bzw. durch eine zeitliche Streckung des Wettbewerbsausgleich über zwei Handelsperioden sichergestellt bleiben (vgl. bereits Beantwortung der Frage 35 der CDU/CSU-Fraktion und der Frage 17 und 18 der FDP-Fraktion).

22. Welche Möglichkeiten erkennen Sie, diese Verteilungseffekte explizit auszuweisen und wie bewerten Sie einen solchen Vorschlag?

**Antwort:**

Siehe Antworten auf die Frage 21 der FDP-Fraktion

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?

**Antwort:**

Siehe Antworten auf die Frage 8 der SPD-Fraktion und Frage 9 der CDU/CSU-Fraktion.

24. Welche föderale Ebene sollte Ihrer Auffassung nach für den Vollzug der für den Emissionshandel geltenden rechtlichen Bestimmungen zuständig sein?

**Antwort: ./.**

25. Wie begründen Sie diese Auffassung?

**Antwort: ./.**

26. Wie bewerten Sie die Vorzüge und Nachteile einer zentralen im Vergleich zu einer dezentralen Vollzugskompetenz?

**Antwort: ./.**

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?

**Antwort: ./.**

28. Wie bewerten sie den Stand der Vorbereitungen in den vom Emissionshandel betroffenen Wirtschaftsunternehmen und worauf ist dieser Vorbereitungsstand Ihrer Auffassung nach zurückzuführen?

**Antwort: ./.**

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?

**Antwort:**

Zu den Voraussetzungen eines liquiden Handels vgl. bereits die Beantwortung der Frage 37 der CDU. Zum generellen Änderungsbedarf im Hinblick auf § 15 TEHG vgl. zudem bereits die Beantwortung der Frage 9 der SPD. § 16 TEHG stellt isoliert betrachtet eine angemessene Regelung dar. Insbesondere die Streichung des Erfordernisses der Preisangabe bei der Zertifikatshandelsstelle ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen. Allerdings bedarf es im Hinblick auf die Eintragung ins Berechtigungsregister einer Klarstellung in § 15 TEHG-Entwurf, die nachfolgend erklärt werden soll, vgl. Beantwortung der Frage 31 der FDP, dort Nr. 3.

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?

**Antwort:**

Es muss zwischen den CO<sub>2</sub>-Zertifikaten (Berechtigungen) und den sich daran orientierenden Finanzinstrumenten unterschieden werden. Die Berechtigungen selbst sind **keine** Wertpapiere oder sonstige Finanzinstrumente im Sinne des Kreditwesengesetzes. Die Einordnung der Berechtigungen als Ware im klassischen Sinne erscheint problematisch. Vielmehr dürfte die Einordnung als eine Art „Nachweispapier besonderer Art“ nahe liegen. Insofern ist eine besondere Behandlung notwendig, wenn man den Emissionsrechtshandel nicht über die Gebühr verteuern will (vgl. Frage 31).

Die in Frage kommenden Finanzinstrumente könnten insbesondere in der Form des Derivates Ausgestaltung finden. Um die aus einer etwaigen Aufsicht resultierenden Kosten gering zu halten, sollte eine differenzierte Herangehensweise gewählt werden (vgl. sogleich Frage 31).

31. Wie begründen Sie diese Kennzeichnung und welche Schlussfolgerungen sind daraus für den Gesetzgeber, die Verwaltung und für die betroffene Wirtschaft abzuleiten?

**Antwort:**

Hier ist wie folgt zu unterscheiden:

*Berechtigungen sind kein Wertpapier*

Nach zutreffender Ansicht sind Berechtigungen nicht als Wertpapiere anzusehen. Emissionszertifikate sind weder Wertpapiere in Form von Schuldverschreibungen noch als mit Schuldverschreibungen vergleichbar anzusehen. Da die Emissionszertifikate kein privates Forderungsrecht verbriefen, sind sie keine Schuldverschreibungen (§ 793 BGB). Emissionszertifikate werden vom Staat zur Erfüllung einer staatlichen Verpflichtung ausgegeben. Sie beruhen auf einer öffentlich-rechtlichen Regelung und sind somit öffentlich-rechtlicher Natur. § 15 S. 1 TEHG-Entwurf stellt sich gegen die früher von der BaFin vertretene Auffassung. Dies ist grundsätzlich möglich, da die Vornahme gesetzgeberischer Definitionen nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber obliegt. Die BaFin als Rechtsanwender ist zur gesetzmäßigen Anwendung der Gesetze verpflichtet.

*Berechtigungen sind keine Ware*

Berechtigungen sind auch keine **Waren** im klassischen Sinne. Vielmehr dürften die Emissionszertifikate wohl eher ein öffentliches Recht sui generis bezogen auf die Ware CO<sub>2</sub> darstellen. Dieser Ansicht scheint auch der Gesetzgeber zu sein, da sich nur so die Existenz des § 15 Satz 2 TEHG erklären lässt. Die Vorschrift des § 15 Satz 2 TEHG wäre überflüssig, wenn er eine Einordnung der Zertifikate als Ware sieht, vgl. § 1 Abs. 11 S. 2 Nr. 5 KWG). Dies dürfte auch der Einschätzung der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Parlamentes entsprechen, die im Zusammenhang mit der neuen Wertpapierdienstleistungsrichtlinie und der dort geplanten Einbeziehung von Warentermingeschäften nicht von CO<sub>2</sub> oder CO<sub>2</sub>-Berechtigungen sprechen.

Die Einordnung von Berechtigungen als Ware wäre dann von Bedeutung, wenn nach dem Erlass der neuen Wertpapierdienstleistungsrichtlinie die BaFin eine entsprechende Einordnung der Berechtigungen selbst als Ware bejaht. Dieser Punkt soll im Zusammenhang mit Nr. 3 diskutiert werden, da er ein Verständnis vom Derivatbegriff voraussetzt:

#### *Auf CO2-Zertifikate bezogene Derivate*

Zwei Fragen sind bei der Diskussion um die Rechtsnatur von Emissionszertifikaten zu unterscheiden. Zum einen die Qualifizierung von CO2-Zertifikaten als Wertpapiere (hierzu s.o.), zum anderen die rechtliche Beurteilung von Terminkontrakten, deren underlying CO2-Zertifikate sind, als Derivat.

Die Definition des Begriffs des Derivats ist relativ unbestimmt. Aus diesem Grunde könnten – und dies ist eine nicht zu unterschätzende Gefahr - viele Verträge unter die Aufsicht der BaFin fallen, obwohl § 15 Satz 1 TEHG dieses Ergebnis gerade vermeiden will. (Waren)Derivate sind nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 11 S. 2 KWG als Options- oder Festgeschäft ausgestaltete Termingeschäfte, deren Preis unmittelbar oder mittelbar von dem Börsen- oder Marktpreis einer bestimmten Gruppe von Produkten (hier nach der Vorstellung des Gesetzgebers CO2-Zertifikaten) abhängen.

Dabei liegt z.B. ein Termingeschäft im Sinne eines Festgeschäfts bereits dann vor, wenn Vertragsschluss und Erfüllung zeitlich auseinander fallen. Sollte zum Beispiel die kontoführende Stelle bei der Übertragung gem. § 16 TEHG etwas mehr Zeit (als 2 Werkarbeitstage, die als Kassageschäfte frei sind) benötigen, läge ein Termingeschäft vor.

Auch ein Anlagenbetreiber, der in Erwartung eines kalten Frühlings 2006 zur Risikominimierung im Sommer 2005 (günstig) Berechtigungen einkauft, bräuchte unter Umständen dafür eine Lizenz gem. § 32 KWG, da ein Termingeschäft (Derivat) vorliegen würde. Ein Ergebnis, welches der ausdrücklichen Intention des § 15 Satz 1 TEHG widerspricht. Kauft nun noch z.B. eine kommunale Beschaffungsgesellschaft (die sich aus Kostengründen etabliert hat) für das Nachbarstadtwerk entsprechend ein, so wird hieraus schnell ein genehmigungspflichtiger Abschlussvermittler oder Eigenhändler.

Um die aufgezeigten rechtlichen Unsicherheiten für die betroffenen Marktteilnehmer zu vermeiden, sollten folgende Änderungen aufgenommen werden:

Verträge über den (Ver)Kauf zukünftiger Tranchen sind aus den oben dargestellten Gründen nicht als Termingeschäft anzusehen. Diese Klarstellung kann in § 15 TEHG-Entwurf, notfalls in der amtlichen Begründung erfolgen.

Eine Klarstellung, dass ein Anlagenfondsbetreiber gem. § 24 TEHG-Entwurf bzw. dessen Treuhänder nicht unter Aufsicht fällt, wenn er nur eine Bündelungsfunktion einnimmt. Dies kann in § 15, § 24 TEHG-Entwurf, notfalls in der amtlichen Begründung erfolgen.

Die Zeit zwischen vertraglicher Einigung und Erfüllung, die aus Verzögerung durch die Eintragung des Übergangs der Berechtigungen in das Handelsregister gem. § 16 folgt, hat bei der Bestimmung des Vorliegens eines Termingeschäftes außer Acht zu bleiben. Die Sicherstellung dieses Umstandes kann in § 15 TEHG-Entwurf, notfalls in der amtlichen Begründung erfolgen.

Ein Anlagenfondsbetreiber (§ 24 TEHG-Entwurf) bzw. dessen Treuhänder fällt nicht unter die Aufsicht der BaFin, wenn er nur eine Bündelungsfunktion einnimmt. Diese Klarstellung kann in § 15, § 24 TEHG-Entwurf, notfalls in der amtlichen Begründung erfolgen.

Verträge, die geschlossen werden, um die Erfüllung der gem. § 6 Abs. 1 bestehenden Abgabepflicht zu sichern, sind mangels Spekulationsabsicht von der Aufsicht auszunehmen. Dem als Käufer auftretenden Anlagenverantwortlichen geht es in diesen Fallkonstellationen auch bei Optionsgeschäften in erster Linie um die Risikoabsicherung im Hinblick auf die vom Emissionshandel selber anvisierte kostengünstige Emissionssenkung bzw. die Abgabe entsprechender Berechtigungen. Ein spekulatives Element, welches den Schutz potentieller Anleger bzw. des nationalen Finanzmarktes nötig machen würde, liegt nicht vor. Ein ähnli-

ches Verständnis findet sich im Strommarkt. Dies kann in § 15 TEHG-Entwurf, notfalls in der amtlichen Begründung erfolgen.

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?

**Antwort:**

Wie sich aus Frage 31 bzw. deren Beantwortung bereits ergibt, können Berechtigungen selber nicht als Wertpapiere eingeordnet werden. Die Einordnung als Wertpapier entgegen der in § 15 TEHG getroffenen gesetzgeberischen Entscheidung hätte eine weitgehende und im Ergebnis nur schwer abzuschätzende Beaufsichtigung des Emissionshandel durch die BaFin zur Konsequenz.

Zur Erläuterung: Nach § 32 Abs. 1 S. 1 KWG bedarf derjenige einer Genehmigung, der im Inland gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Bankgeschäfte betreiben oder Finanzdienstleistungen erbringen will. Im vorliegenden Kontext ist insbesondere das Merkmal des Betriebens von Bankgeschäften oder/ und Erbringens von Finanzdienstleistungen von Relevanz. Die einzelnen Arten dieser Geschäftstypen ergeben sich aus § 1 Abs. 1 S. 2 und § 1 Abs. 1a S. 2 KWG. Im Rahmen der Vermittlung von und des Handels mit auf CO<sub>2</sub>-Berechtigungen bezogenen Kontrakten kämen typischerweise in Betracht:

- die Vermittlung von Geschäften über die Anschaffung und die Veräußerung von **Finanzinstrumenten** oder deren Nachweis (Anlagevermittlung),
- die Anschaffung und die Veräußerung von **Finanzinstrumenten** im fremden Namen für fremde Rechnung (Abschlussvermittlung),
- die Verwaltung einzelner in **Finanzinstrumenten** angelegter Vermögen für andere mit Entscheidungsspielraum (Finanzportfolioverwaltung),
- die Anschaffung und die Veräußerung von **Finanzinstrumenten** im Wege des Eigenhandels für andere (Eigenhandel),
- die Anschaffung und die Veräußerung von **Finanzinstrumenten** im eigenen Namen für fremde Rechnung (Finanzkommissionsgeschäft).

Die rechtliche Qualifikation der Berechtigungen als Wertpapier hätte zur Folge, dass das allen Fallgruppen immanente Merkmal des Finanzinstrumentes (gem. § 1 Abs. 11 S. 1 KWG auch Wertpapiere) erfüllt wäre. Bei Zugrundelegung der derzeitigen Verwaltungspraxis der BaFin würde damit auch der Link des Anlagenbetreibers auf der Homepage z.B. zu einer Handelsplattform oder zu dem Anlagenfondsbetreiber (§ 24 TEHG-Entwurf) als Anlagevermittlung genehmigungspflichtig sein. Sollten sich mehrere kleinere Anlagenbetreiber in Beschaffungsgemeinschaften zusammenschließen (wenn nicht das Konzernprivileg greift, was bei 5 Beteiligten aber schon nicht mehr der Fall ist), wäre je nach Ausgestaltung Eigenhandel, Abschlussvermittlung oder zusätzlich Portfolioverwaltung gegeben, was die Lizenzpflicht zur Folge hätte. Der Anlagenfondsbetreiber selbst könnte schnell zum Finanzportfolioverwalter werden. Um ein höchstmögliches Maß an Rechtssicherheit zu erzielen, sollte der Gesetzgeber die aufgezeigten Änderungen im KWG selbst vornehmen.

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?

**Antwort:**

§ 15 S. 1 TEHG-Entwurf versucht zutreffend einen liquiden Emissionshandel zu erreichen. Zu den damit verbundenen Problemen vgl. bereits Beantwortung der Frage 37 der CDU/CSU-Fraktion.

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?

**Antwort:**

Vgl. bereits Beantwortung der Frage 37 der CDU/CSU-Fraktion.

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?

**Antwort:**

Wie dargestellt, sind die Anforderungen an eine Erlaubniserlangung nach dem § 32 f. Kreditwesengesetz sehr streng. Für Plattformbetreiber gelten zwar nicht die strengen Anforderungen des sog. Grundsatzes I (wenn sie ihre Tätigkeiten wirklich auf den Plattformbetrieb beschränken). Allerdings sind umfassende Aufwendungen im Zusammenhang mit den regelmäßigen Meldeverpflichtungen verbunden. Erfahrungsgemäß bedarf ein kleineres Brokerage-Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten 1,5 Manntage pro Monat, um allein die regelmäßig fälligen Monatsreporte aufzustellen. Hinzu kommen die Halb- und Jahresreporte sowie die unregelmäßigen Meldungen, die Vorkehrungen im Zusammenhang mit Geldwäschevorgängen, die Lizenzkosten in benannter Höhe etc.

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?

**Antwort:**

Die besondere Problematik der zu treffenden Investitionsentscheidungen liegt in einem noch nicht existenten Markt und der Unsicherheit der weiteren langfristigen Ausgestaltung der Zertifikatezuteilung. Erster genannter Punkt wird sich ab 2005 ergeben, wohingegen Aussagen zu der langfristigen Zertifikatezuteilung für entsprechend langfristig zu treffende Investitionsentscheidungen bereits im NAP-G zu treffen wären.

37. Wie bewerten Sie die Forderung nach einer europaweiten Harmonisierung der Allokation bzw. der Reduktionsverpflichtungen?

**Antwort:**

Eine europäische Harmonisierung der Allokationsregeln ist aus Wettbewerbsgesichtspunkten grundsätzlich anzustreben.

Im Vergleich zu den weiteren EU-Mitgliedstaaten ist europaweite Harmonisierung der Reduktionsverpflichtungen nur dann im Interesse Deutschlands, wenn die enormen bereits erbrachten Reduktionsleistungen Anerkennung finden.

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?

**Antwort:** s. Antworten auf die Frage 16 der CDU/CSU-Fraktion

39. Wird ein solcher Einbezug durch die vorgesehenen Regelungen ermöglicht?

**Antwort:** Ja

40. Wie bewerten Sie die Forderung, künftig einen staatlich organisierten Zukauf projektbasierter Emissionsreduktionseinheiten (ERUs und CERs) auf europäischer Ebene einheitlich vorzusehen?

**Antwort:**

Ein staatlich organisierter Zukauf projektbasierter Emissionsreduktionseinheiten (ERUs und CERs) aus Steuermitteln sollte aus finanzpolitischen Erwägungen ausgeschlossen bleiben.

Unser Zeichen	Aktenzeichen	Telefon	Telefax	Datum
MD		- 13	- 10	04.02.2003

## ***Fragenkatalog des BT-Umweltausschuss zum TEHG-Entwurf***

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit rund 12.000 MWel installierter Kraftwerkskapazität - überwiegend in Form von effizienten Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen – verfügen die Stadtwerke im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) über den überwiegenden Anteil an der allgemeinen Strom- und Fernwärmeversorgung. Durch in dezentralen KWK-Anlagen effizient erzeugten Strom und Fernwärme tragen die kommunal-wirtschaftlichen Unternehmen wesentlich zur Verwirklichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung bei.

Über 160 kommunal-wirtschaftliche Unternehmen des VKU mit ca. 400 beteiligten Anlagen sind vom Emissionshandel erfasst. Darüber hinaus werden 17 Stadtwerke ab Mitte 2004 bis Ende 2005 modernisierte KWK-Anlagen in Betrieb nehmen. Die vor allem als Erdgas-GuD-KWK realisierten Anlagen werden eine elektr. Leistung von rund 2.200 MW haben und eine CO<sub>2</sub>-Minderung von mindestens 3,5 Mio t/a erbringen.

Der VKU bewertet die Einführung des EU-weiten Emissionszertifikatehandels als geeignetes marktwirtschaftliches Instrumentarium, um die EU-weiten Kyoto-Ziele kosteneffizient zu erreichen. Der Entwurf des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) erscheint in diesem Zusammenhang prinzipiell geeignet, die notwendigen Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Zertifikatehandel zu setzen. Nach Auffassung des VKU bedarf es allerdings in einzelnen Punkten einer notwendigen Präzisierung, um die praxisrelevante Gesetzesanwendung zu optimieren. Zu den verbesserungsbedürftigen Regelungen gehören beispielsweise:

1. Der Verantwortliche im Sinne des Gesetzes sollte derjenige sein, der die unmittelbare Entscheidungsgewalt über die Fahrweise und den Betrieb der Anlage hat und dabei die wirtschaftlichen Risiken der Erzeugung und des Absatzes trägt. Hierbei handelt es sich um Kriterien, die auch für die Definition des Anlagenbetrei-

ber-Begriffs im BImSchG herangezogen werden. Außerdem ist eine Vereinheitlichung des Anlagenbetreiber-Begriffs mit dem KWK-G (Gesetzesbegründung) und auch mit § 3 des EEG-Gesetzentwurfs sinnvoll.

2. In § 10 sollte neben den bislang als Zertifizierer vorgesehenen Umweltgutachtern zusätzlich auch Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer zugelassen werden.

Die erhebliche Zahl von über 2.600 zu erstellende Genehmigungsanträgen binnen weniger Wochen allein in Deutschland wird durch die engen Fristen zu besonderen Anforderungen an den bisher vorgesehenen Sachverständigenkreis (~200 Stück) führen und kann Verantwortliche unverschuldet in ein Versäumnis bringen. Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer sind bereits durch Ihre umfassende Tätigkeit im Rahmen des KWK-Gesetzes fachlich mit den notwendigen Anforderungen vertraut. Einzelne zu erfassende Angaben des Sachverständigen wie z.B. der Brennstoffeinsatz werden bereits von den Gutachtern im Rahmen des KWK-G ermittelt und zertifiziert. Da die Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer bereits im Rahmen des KWK-G durch den Anlagenbetreiber beauftragt werden, kann ihr additiver Einsatz als Sachverständige im Rahmen des TEHG zur erheblichen Minimierung des Arbeits-, Verwaltungs- und letztendlich auch des Kostenaufwandes führen.

3. Siedlungsabfall-Verbrennungsanlagen, incl. aller Nebenanlagen, sollten aus dem Regelungsbereich der Umsetzungsverordnung definitiv ausgeschlossen werden.

Nach dem bislang vorliegenden Entwurf der Verordnung zur Umsetzung o.g. Richtlinie ist die Betroffenheit von Siedlungsabfall-Verbrennungsanlagen (=MVA) unklar. Obwohl der Anlagentyp „Verbrennungsanlage von gefährlichen und Siedlungsabfällen“ von der Umsetzung der EU-Richtlinie ausgenommen ist, könnte die Umsetzungsverordnung die ca. 60 MVA als Anlagen zur Erzeugung von Strom, Dampf und Warmwasser erfassen. Dabei dienen MVA gemäß den abfallrechtlichen Vorgaben originär dem Zweck der thermischen Behandlung von Abfällen und erzeugen hierbei nutzbare Energie in Form von Strom, Fernwärme bzw. Prozessdampf. Zur Sicherstellung des Versorgungsauftrages insbesondere von Fernwärme (meist erfolgt die gemeinsame Erzeugung in einem vorteilhaften KWK-Prozess) werden dabei in Ausnahmesituationen auch fossile Energieträger eingesetzt, wenn nicht genügend Energie durch den „Abfallteil der Gesamtanlage“ erzeugt wird oder bei Betriebsstillständen. Somit ist es bereits im wirtschaftlichen Interesse des Anlagenbetreibers, möglichst wenig teure fossile Energieträger einzusetzen, weshalb es eines weiteren Regulierungsinstrumentes nicht bedarf.

Weitere Anregungen des VKU beinhaltet die beigefügte Stellungnahmen zum TEHG-E, die ich bitte, in den anstehenden Ausschuss-Beratungen aufzugreifen.