

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

Ausschussdrucksache 15(15)206*

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)

Antworten auf den Fragenkatalog

Statements

Stellungnahmen

Inhalt

Antworten auf den Fragenkatalog

Fachvereinigung Organische Chemie im VCI e.V. - S. 3

Statements

- Deutscher Gewerkschaftsbund - S. 24
- Fachvereinigung Organische Chemie im VCI e.V. - S. 31

Stellungnahmen

Fachvereinigung Organische Chemie im VCI e.V. - S. 33

Antworten des Verbandes der Chemischen Industrie e.V

Öffentliche Anhörung

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)

am 9. Februar 2004

Antworten der Sachverständigen

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

Fragen der Fraktion der SPD

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

Der vorgelegte Entwurf des TEHG und einer ersten Umsetzungsverordnung stellt erst einen kleinen Teil des sich aus der Richtlinie ergebenden und für das Funktionieren des Handels notwendigen Regelungsbedarfes dar. Ein Großteil der für eine Gesamtbeurteilung notwendigen Regelungen wird erst in nachfolgenden Gesetzen (z.B. NAP-G) oder den zahlreichen Verordnungen zu denen Ermächtigungen vorgesehen sind festgelegt. Insofern kann diese Frage zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beantwortet werden. Zahl und Bedeutung der offenen Fragen geben Anlass zur Besorgnis, dass der deutschen Industrie Wettbewerbsnachteile erwachsen.

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

Wichtig ist die Ausgestaltung eines hinsichtlich der Abwicklung des Genehmigungsprozedere schlanken Systems. Dies ergibt sich dadurch, dass man die Genehmigung nach TEHG mit der BImSch-Genehmigung verknüpft und kein gesondertes Verfahren eröffnet. Die Frage, ob dies in einem Gesetz erfolgen sollte oder in Verbindung mit einer Verordnung unter dem BImSchG ist zweitrangig.

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

Ja. Die Länderbehörden sind für die Erteilung der Genehmigung zum Emissionshandel in Verbindung mit der BImSch-Genehmigung zuständig. Dies dient einer schlanken Abwicklung des Systems und sollte beibehalten werden. Alle sonstigen administrativen Fragen, werden von der zentralen Stelle auf Bundesebene bearbeitet.

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

5. ***Ist die Privatisierungsmöglichkeit angemessen ausgelegt?***

Ja, unter der Annahme, dass die Entscheidung für das UBA unumstößlich ist. Es sollte jedoch dringend diskutiert werden welche Aktivitäten des Emissionshandelssystems im UBA und in privatwirtschaftlichen Einrichtungen erledigt werden müssen.

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

Ja.

7. Ist das System der Sanktionen ausreichend und angemessen?

In dem Entwurf des TEHG werden zwar die Sanktionen gelistet, die auch weitgehend den Richtlinienvorgaben entnommen sind. Das Verfahren, welche Zuständigkeiten vorliegen und wann und wie solche Sanktionen ausgesprochen werden ist jedoch nicht klar und eindeutig nachvollziehbar. Insofern besteht hier Nachbesserungsbedarf.

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

An dieser Stelle geht der TEHG-Entwurf über die Anforderungen der Richtlinie hinaus. Eine formale Verifizierung wird weder gefordert noch ist sie notwendig.

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

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

Die zweimalige Abgabe der Emissionsberichte, einmal bis zum 1. März an die BImSch-Behörde (gemäß Entwurf 34.) und zum Zweiten bis zum 31. März an die DEHSt geht deutlich über die europarechtlichen Vorgaben hinaus. Gefordert ist lediglich, dass sicher gestellt ist, dass ein Bericht gemäß den Richtlinienvorgaben bis zum 31. März "zufrieden stellend" abzugeben ist. Da nicht zu erwarten ist, dass andere Länder die deutsche Regelung übernehmen, ist hier eine Harmonisierung in Frage gestellt.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeines

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

Wirtschaftswachstum, sofern es mit der Zunahme von Treibhausgasemissionen verbunden ist, kann nur dann gewährleistet werden, wenn das System so ausgestaltet ist, dass sich keine Beeinträchtigung der im europäischen und internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen ergibt. Hierzu kann vor allem der Spielraum genutzt werden, der sich daraus ergibt, dass Deutschland bereits weit fortgeschritten ist in seiner Zielerfüllung und in der ersten Periode deutlich unterhalb einer Trendlinie zwischen 1990 und der Zielperiode in seinen CO₂-Emissionen liegt. Kommt es zu Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit, wird es zu Abwanderungen dieser Produktionen in Länder mit geringerer oder ganz ohne Kostenbelastung aus Emissionshandel kommen. Es zeichnet sich ab, dass andere Mitgliedsstaaten zumindest für die erste Handelsperiode der Industrie in ihrem Nationalen Allokationsplan auch eine Zunahme der Emissionen aus Wirtschaftswachstum zugestehen. Insofern ist zu erwarten, dass dies zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Wirtschaft führen wird, wenn in Deutschland nicht vergleichbare Maßnahmen ergriffen 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?*

Die Mitgliedstaaten der EU sind aufgefordert, die Menge der zugeteilten Zertifikate in Beziehung zu setzen zu den jeweiligen nationalen Burden Sharing Zielen. Da der Großteil der Länder erheblich über dem für ein sicheres Erreichen der Reduktionsziele notwendigen Niveau liegt und demzufolge auch ein Reduktionsbeitrag der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen erforderlich ist, muss erwartet werden, dass insgesamt die Menge der in Europa zugeteilten Zertifikate unter dem eigentlichen Bedarf liegt.

Da außerdem auch in anderen EU-Staaten bereits ein hohes technisches Anlagenniveau vorliegt und dementsprechend insgesamt die Reduktionsmöglichkeiten auch dort eingeschränkt sind, ist davon auszugehen, dass ein Mangel an freien Zertifikaten auftreten wird, der automatisch hohe Zertifikatspreise zur Folge hat. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Investitionen in Minderungsmaßnahmen, durch die freie Zertifikate generiert werden, eine Vorlaufzeit von mehreren Jahren haben, so dass hierdurch zumindest in den ersten Jahren keine großen Mengen an freien Zertifikaten zu erwarten sind.

Aussagen über Preise und deren Entwicklungen bewegen sich derzeit völlig im Bereich der Spekulation, da zunächst die Vorstellungen aus den 15 nationalen Allokationsplänen vorliegen müssen, um eine verlässlichere Aussage über den Zertifikatemarkt machen zu können.

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

Es entstehen verschiedene Kosten (Transaktionskosten und ggf. Kaufpreis der Zertifikate). Unternehmen erhalten erstmals eine Grenze für die Emission von CO₂. Dadurch verändern sich die Investitionsrechnungen für den Bau künftiger Anlagen. Auch die Auslastung bestehender Anlagen wird von diesen neuen Kosten beeinflusst. Insgesamt wird die Standortentscheidung für Investitionen künftig auch von den Wettbewerbsbedingungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten beim Emissionshandel abhängen.

4. Wie viele Anlagen sind direkt betroffen?

Die Betroffenheit für die chemische Industrie ist noch nicht abschließend zu beurteilen. Zwar hat sich die Bundesregierung mit den Regelungsentwürfen auf eine enge Auslegung des Begriffes "Verbrennungsanlage" konzentriert, die vorerst Klarheit schafft. Auf EU-Ebene wird hier jedoch noch weiter diskutiert.

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?

Dies trifft vor allem Anlagen neueren Datums, die gemäß den bereits heute geltenden Vorgaben den Stand der Technik ausfüllen und die damit zunächst keine weitere Optimierungsmöglichkeit haben. Betroffen sind aber auch alte Anlagen. Entscheidende Verbesserungen können gerade bei den CO₂-Emissionen in der Regel nur begrenzt durch Nachbesserung bestehender Anlagen erreicht werden, sondern nur durch neue Anlagen, bei denen entweder eine neue Technologie eingesetzt oder der Energieträger gewechselt wird. Das Gesetz sieht keine Kosten/Nutzenabwägung vor

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

Bereits heute werden Einpreisungen von Kosten aus dem Zertifikatehandel bei längerfristigen Strom-Lieferverträgen diskutiert. Tendenziell wird von der energieintensiven Industrie keine Entlastung sondern steigende Strompreise erwartet, was zu weiteren Wettbewerbsnachteilen führt. Dies kann sich noch dadurch verstärken, wenn das Emissionshandelssystem so ausgelegt wird, dass entweder ein Trend zu teureren Technologien erzwungen wird oder dass entsprechende hohe Anreize gewährt werden, diese Technologien einzusetzen. Zusätzlich ist wegen der verstärkten Nachfrage nach Gas mit Preissteigerungen zu rechnen.

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?

Für die Unternehmen lassen sich die Kosten zurzeit nicht qualifiziert abschätzen. Jede Übertragung von Preisen für Verwaltung oder Erwerb je Tonne CO₂ aus (so genannten) Pilotprojekten (z.B. Hessen-Tender) auf den Handel unter der EU-Richtlinie ist rein spekulativ. Tendenziell wird mit erheblichen Zusatzkosten ohne Gewinn für den Klimaschutz gerechnet.

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.*

Die genannte Kostenentlastung ist nicht nachvollziehbar, da das Referenzszenario dieser Beurteilung nicht bekannt ist. Zurzeit ist die Selbstverpflichtung der Wirtschaft das geltende Klimaschutzinstrument, der Ersatz der Selbstverpflichtung durch den Emissionshandel lässt keine Kostenentlastung um 500 Mio. € erwarten. Die anderen Klimaschutzinstrumente wie EEG, KWKG und Ökosteuern haben zu einer deutlichen Verteuerung der Stromkosten geführt. Eine Kostenentlastung hierbei ist nur durch konsequenten Rückbau dieser Maßnahmen für die Wirtschaft zu erreichen. Für Anlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, sollte eine Bereinigung der verschiedenen Klimaschutzinstrumente erfolgen.

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

Das Emissionshandelssystem trifft auf ein bereits vorhandenes hohes bürokratisches System in Deutschland. Insofern ist es wichtig, wenn schon kein Ersatz vorgenommen wird, das vorhandene System so zu nutzen, dass nicht noch weitere Strukturen aufgebaut werden. Dies gilt insbesondere für das Zusammenwirken der BImSch-Behörden und der DEHSt.

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

Ja. Wir sehen eine eindeutige und nicht notwendige Doppelregelung bei den Berichtspflichten. Nach Gesetz sind die Anlagenbetreiber aufgefordert, bis zum 31. März jeden Jahres einen Bericht an die DEHSt zu übermitteln, nach Verordnungsentwurf muss aber bereits ein Bericht bis 1. März an die BImSch-Behörde übermittelt werden, der dann weitergeleitet wird an die DEHSt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten sind zudem nicht geklärt. Ein solches Verfahren ist höchst aufwendig und nicht notwendig. Die einmalige Abgabe des Berichts an eine Stelle mit genau geklärten Zuständigkeiten ist völlig ausreichend.

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

Das System als solches ist zu verwalten und zu steuern. Dadurch entsteht für die Unternehmen bürokratischer Mehraufwand. Dieser kann zurzeit aber noch nicht quantifiziert werden.

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

Die Auswirkungen für ausschließlich national tätige Unternehmen mit nationalem Markt werden geringer sein als für Unternehmen mit einem europäischen oder gar weltweiten Markt, da diese in entsprechendem Wettbewerb mit Unternehmen in der EU oder weltweit stehen.

Aussagen für energieintensive Industrien wie die chemische Industrie sind bereits unter Frage 6 gemacht worden.

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?

Selbst wenn das Kyoto-Protokoll in Kraft tritt, sind wesentliche Länder in denen sich der Wettbewerb für deutsche Chemieunternehmen befindet (USA, China, Asien, naher Osten) nicht von Klimaschutzverpflichtungen betroffen bzw. werden ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, so dass sich in diesen Ländern keine zusätzlichen Kosten aus Reduktionsverpflichtungen ergeben. Damit besitzen die Unternehmen in diesen Ländern Wettbewerbsvorteile. Tritt das Kyoto-Protokoll nicht in Kraft, verstärkt sich diese Tatsache noch, da zusätzliche Länder nicht der deutschen bzw. europäischen Linie folgen werden und sich an ihre Kyoto-Reduktionsziele halten werden. Wichtig ist auch die Tatsache, dass die zur Flexibilität notwendigen Instrumente JI und CDM zunächst, wenn nicht spezielle Regelungen für das EU-Handelssystem entwickelt werden, nicht genutzt werden können.

Weiterhin ergibt sich in Europa selbst unter einem Kyoto-Regime bereits eine völlig unterschiedliche Ausgangssituation für die Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Verpflichtungen im Burden Sharing. Im Burden Sharing wurden Verpflichtungen nach politischen Erwägungen festgelegt und nicht danach, wo gegebenenfalls die Reduktionen am kostengünstigsten sind, was aber den eigentlichen Grundgedanken des Emissionshandels darstellt.

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

Voraussetzung dafür, dass der Emissionshandel ausgesetzt werden kann, wäre die Aufhebung der EU-Richtlinie. Dies erscheint nicht realistisch.

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

Die Osterweiterung kann positive Auswirkungen dadurch haben, dass die Beitrittsländer ihre aufgrund ihrer starken Reduktionen freien Zertifikate in den Markt einspeisen können und damit die Liquidität erhöhen und Preis erniedrigend wirken können. Andererseits besteht auch die Gefahr, dass energieintensive Industrien aufgrund des durch die freien Zertifikate hohen kostenlosen Wachstumspotenzials verstärkt in diese Länder abwandern. Eine belastbare Abschätzung ist derzeit jedoch nicht möglich.

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?*

Die Nutzung von JI- und CDM-Gutschriften durch Unternehmen aber auch durch den Staat sind unabdingbar, um die Kostenbelastung durch den Emissionshandel zu verringern und weiteres Wachstum zu ermöglichen. Die Reduktionspotenziale in Deutschland sind gering und die Kosten für weitere Reduktionsmaßnahmen unverhältnismäßig höher als in anderen Staaten vor allem in den aufstrebenden Ländern wie China, Indien oder anderen Staaten in Asien. Bei Nicht in Kraft treten des Kyoto-Protokolls ist die Nutzung von JI und CDM zunächst blockiert, weil sie an das In Kraft Treten dieses Protokolls gebunden sind. Sollte an eine Weiterführung des Emissionshandels auf EU-Ebene gedacht sein, muss ein eigenes System der Nutzung dieser Instrumente entwickelt werden.

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

Die Emissionsgutschriften aus JI und CDM sollten 1:1 in CO₂-Emissionsrechte umgetauscht werden können. Bedingungen für die Anerkennung finden sich in den Protokollen von Kyoto und Marrakesch. Weiter gehende Einschränkungen des Umtauschs werden abgelehnt.

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

Die deutlichen CO₂-Emissionsminderungen in den neuen Bundesländern nach 1990 waren wesentliche Ursache für die Übernahme des Minderungsziels von Deutschland im EU-Burden Sharing von 21 %. Die Investitionen, die im Nebeneffekt zu diesen CO₂-Minderungen geführt haben, basieren auf wirtschaftlichen Entscheidungen zur Modernisierung von Industrieanlagen. Die von Unternehmen geforderte Anerkennung von so genannten „Early actions“ muss an strenge Kriterien gebunden werden und generell Unternehmen in den alten und neuen Bundesländern verfügbar gemacht werden. Der CO₂-Emissionshandel sollte nicht dazu genutzt werden, Strukturpolitik für die neuen Bundesländer zu betreiben.

Rechtliche Aspekte

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

Die bisher vorliegenden unvollständigen nationalen Regelungsentwürfe lassen hierzu noch keine abschließende Beurteilung zu.

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

Rechtlich sind diese Gesetze vereinbar. Zusätzliche wirtschaftliche Belastungen von Unternehmen durch den Emissionshandel müssen aber vermieden werden.

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

Eine Beurteilung ist noch nicht möglich.

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

Im BImSchG sind Einschränkungen zum Stand der Technik und zum Energieeffizienzgebot erforderlich. Grundsätzlich gilt, dass für Teilnehmer am Emissionshandel keine Doppelbelastung entstehen darf.

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

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

Eine sinnvolle Diskussion der Regelungen zum Emissionshandel ist nur möglich, wenn das gesamte Regelungspaket im Entwurf vorliegt.

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

Dies hängt nicht unbedingt davon ab, dass man nur ein Gesetz diskutiert, sondern es hängt von den Inhalten ab.

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?

Mit der Zuordnung von Berechtigungen zu einzelnen Anlagen wird in der Regel ein Eingriff in den Bestandsschutz von Genehmigungen erfolgen. Insofern ist ein Gesetz sinnvoll, welches klare Regelungen im Sinne von Rechtssicherheit für den Betreiber und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme enthält.

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?

Das hängt von der Rechtsnatur des NAP ab. Grundsätzlich kann der Gesetzgeber auch den NAP verändern.

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?

Beide sind kompatibel.

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?

Das vorgeschlagene System ist insbesondere hinsichtlich des Verfahrens zur Erstellung des nationalen Allokationsplans und auch bzgl. der Sanktionen nicht durchsichtig. Die Unternehmen können daraus nicht erkennen, an welcher Stelle eingegriffen werden kann und Klagemöglichkeit besteht bzw. wie das Sanktionsverfahren mit welchen Folgen abläuft, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führt. Das wirtschaftliche Risiko liegt einseitig auf Seiten der Unternehmen, da jedweder Einspruch keine aufschiebende Wirkung hat.

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

Keiner. Derzeit ist dies nicht aus den Entwürfen ablesbar.

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?

Ein Risiko ergibt sich aus der Tatsache, dass Einsprüche und Klagen keine aufschiebende Wirkung haben und dadurch der Anlagenbetreiber zunächst einmal in einer gegebenenfalls unvorteilhaften Situation mit höheren Kostenbelastungen an dem System teilnehmen muss, bzw. mögliche Entlastungen durch Zertifikatsverkäufe zu bestimmten Zeiten nicht nutzen kann.

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?

Hier gibt der Entwurf die Richtlinienvorgabe zum Banking wieder. Die chemische Industrie befürwortet kein Banking zur nächsten Handelsperiode, also sollte dies in einer entsprechenden Verordnung geregelt werden. Zu bevorzu-

gen wäre der umgekehrte Weg, grundsätzlich kein Banking vorzusehen und nur per Verordnung davon abzuweichen.

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?***

Das Problem hierbei ist weniger die nicht ausreichende Zahl der Gutachter als die Tatsache, dass durch eine mögliche Knappheit und durch das enge vorgegebene enge Zeitfenster die entsprechenden Gutachterkosten sehr hoch sein können.

37. ***Welche Voraussetzungen für einen effizienten Handel sind aus 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?***

Dieser Vorschlag ist zu begrüßen, da er die Flexibilität des Systems erhöht und administrative Erleichterungen ermöglicht. Er sollte jedoch nicht auf die genannten Tätigkeitsarten beschränkt sein, sondern grundsätzlich von allen Anlagenbetreibern genutzt werden können.

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

Auch dieser Vorschlag erhöht die Flexibilität des Systems und ist zu begrüßen.

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?**

Der vorgelegte Entwurf des TEHG und einer ersten Umsetzungsverordnung stellt erst einen kleinen Teil des sich aus der Richtlinie ergebenden und für das Funktionieren des Handels notwendigen Regelungsbedarfes dar. Ein Großteil der für eine Gesamtbeurteilung notwendigen Regelungen wird erst in nachfolgenden Gesetzen (z.B. NAP-G) oder den zahlreichen Verordnungen zu denen Ermächtigungen vorgesehen sind, festgelegt. Insofern kann diese Frage zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll beantwortet werden.

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

Der Emissionshandel stellt ein zusätzliches Instrument im nationalen Klimaschutz dar, das aus unserer Sicht zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele unter dem Kyoto-Protokoll nicht notwendig ist zumal es ausschließlich auf eine Emittentengruppe zielt, die nachweislich bereits heute einen überdurchschnittlichen Anteil zur Zielerfüllung Deutschlands beigetragen hat. Eine Doppelbelastung durch Anwendung zusätzlicher Instrumente muss unbedingt vermieden werden.

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?**

Eine solche Festlegung wäre zu begrüßen.

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

In Anbetracht des bereits weit fortgeschrittenen Umsetzungsstandes ist die Aufspaltung in TEHG und Artikelverordnung zum BImSchG zu akzeptieren. Es muss aber sichergestellt werden, dass das Gesetz und die Verordnungen aufeinander abgestimmt sind, um eine folgerichtige Umsetzung der Richtlinie zu ermöglichen und das System administrativ nicht zu überfrachten.

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?**

Das Aufsetzen eines solchen Emissionshandels auf ein bestehendes ausge dehntes Ordnungsrecht wie in Deutschland birgt grundsätzlich das Problem, dass die eigentlich beabsichtigte Flexibilität eines solchen Handelssystems eingeschränkt wird, wenn nicht gleichzeitig ein Verzicht auf entsprechende ordnungsrechtliche Regelungen vorgenommen wird. Beispiele hierfür sind die

Effizienzvorgaben im BImSchG, die das Handelssystem konterkarieren, wenn sie entsprechend angewendet werden.

- 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?***

Das Energieeffizienzgebot widerspricht dem Prinzip des Handelssystems und sollte deshalb für die betroffenen Anlagen aufgehoben werden. Wird es beibehalten und angewendet ist der Anlagenbetreiber nicht mehr frei in der Wahl, ob er eine Effizienzverbesserungs-Maßnahme ergreifen will oder lieber Zertifikate zur Abdeckung seiner Emissionen kauft. Dies läuft dem System des Handels entgegen.

- 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?***

Die Umsetzung des Handelssystems in Deutschland bringt zunächst erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand sowohl bei Behörden als auch den Unternehmen. Die Ausgestaltung des Systems muss so schlank wie möglich erfolgen. Es ist jedoch nirgendwo ein Abbau sondern eher ein Zubau an Bürokratie zu erkennen. Allenfalls könnte die gleichzeitige Abschaffung von EEG, KWKG und Ökosteuern, die zu Doppelbelastungen bei den Anlagenbetreibern führen, hierzu beitragen.

- 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?***

Bei der bislang vorgesehenen Beteiligung der Länderbehörden kann sowohl der bürokratische Aufwand als auch die personelle Beanspruchung der Länderbehörden in Grenzen gehalten werden.

- 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?***

Nach den bisherigen Entwürfen der Regelungen sind die BImSch-Behörden lediglich für die Administration der Genehmigung zuständig, was zu begrüßen ist. Die Beurteilung der ökologischen und ökonomischen Effizienz des Emissionshandels gehört danach nicht zu ihren Aufgaben.

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

Eine Teilverlagerung der Aufgaben der DEHSt auf Private, um höhere Flexibilität und weniger Bürokratie und Kosten zu ermöglichen wird befürwortet. Diese Möglichkeit ist im TEHG auch so vorgesehen.

- 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?**

Der Entwurf nimmt an keiner Stelle Bezug auf die anderen Instrumente, so dass davon ausgegangen werden muss, dass nicht an eine Änderung der sonstigen Regelungen gedacht ist. Durch die gleichzeitige Anwendung dieser Instrumente kommt es zu Mehrfachbelastungen der Anlagenbetreiber, die dem Emissionshandel unterliegen, zumal sich die verschiedenen Instrumente teilweise in ihrer Wirkung widersprechen (z.B. wird im Bereich der Mineralölsteuer Erdgas als emissionsärmster Brennstoff hinsichtlich des Brennwertes am höchsten besteuert).

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

Hier sollte eine unbeschränkte Nutzungsmöglichkeit eröffnet 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.?**

Der Bezug zur 4. BImSchV ist sinnvoll und erfüllt die Vorgaben der EU-Richtlinie.

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?**

Das Kyoto-Protokoll sieht einen Ausgleich über handelbare Zertifikate auf Staatenebene vor, und bietet auf diese Weise die Chance, Reduktionen dort zu realisieren, wo sie am preisgünstigsten und wirksamsten sind. Mit der vorliegenden Richtlinie werden nun die handelbaren Berechtigungen bestimmten Anlagen zugeordnet. Die klimapolitische und ökonomische Leistungsfähigkeit des Emissionshandels im Sinne des Kyoto-Protokolls könnte erst dann voll ausgeschöpft werden, wenn das Instrument zumindest auf die Gesamtheit der Staaten, die sich im Kyoto-Protokoll verpflichtet haben, angewendet wird, noch sinnvoller wäre eine weltweites Konzept unter Einbindung aller Staaten. Die isolierte Anwendung dieses Instruments auf eine Region birgt die große Gefahr, dass durch einseitige ökonomische Belastung von energieintensiven Produktionen eine Verlagerung in Länder erfolgt, die keinen klimapolitischen Vorgaben Handel unterliegen, wodurch gleichzeitig die gewollten klimapolitisch positiven Effekte konterkariert werden.

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?**

Eine abschließende Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht möglich, da bislang nur rudimentäre Ansätze der Umsetzung vorliegen. Eine Abschätzung der Chancen und Risiken des Instruments lässt sich erst bewerkstelligen wenn ein vollständiges Umsetzungspaket, vor allem die Vorstellungen über den nationalen Allokationsplan vorliegen.

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?**

Es handelt sich um eine erste derartige Erfassung solcher Daten, die weder vollständig ist noch eine ausreichende Qualität besitzt, um als Basis für eine gerechte Allokation dienen zu können.

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

Die Regelungsentwürfe gehen an einigen Stellen über die europarechtlichen Vorgaben hinaus.

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?

Es liegen noch zu wenig konkrete Fakten aus den anderen europäischen Staaten vor, um hier eine fundierte Beurteilung durchführen zu können. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die Allokationspläne in den Ländern mit unterschiedlichen Anlagendefinitionen und verschiedenen Basisjahren für die Berechnung der Erstausrüstung mit Berechtigungen arbeiten werden. Manche Länder versuchen auch, Wirtschaftswachstum in den Allokationsplan einzubeziehen.

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?

Hierzu kann zum jetzigen Zeitpunkt keine klare Aussage gemacht werden, da aufgrund der fehlenden Allokationspläne der 15 Mitgliedstaaten weder verlässliche Aussagen über die Marktentwicklung noch über Zertifikatspreise gemacht werden können. Inwieweit dadurch die jeweiligen Güter- und Faktorkosten verändert werden, wird in den einzelnen Branchen unterschiedlich sein und kann zurzeit ebenfalls noch nicht abgeschätzt werden.

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

Dies hängt von der Ausgestaltung der nationalen Allokationspläne in den einzelnen Ländern ab. Hierzu liegen jedoch noch zu wenige Erkenntnisse vor, um eine sachgerechte Beurteilung durchführen zu können. Es ist davon auszugehen, dass Unterschiede in der Vorgehensweise bei den nationalen Allokationen auch Marktbedeutung entwickeln werden.

10. Wird durch die vorgesehenen Regelungen erreicht, dass das Emissionshandelssystem mit bereits bestehenden Vorgaben (nach EEG, KWKG, BImSchG, Ökosteuern und Selbstverpflichtung der Industrie zur Klimavorsorge) verbunden und zu einem konsistenten Gesamtregelwerk integriert werden kann?

Die Entwürfe nehmen keinen Bezug auf die bestehenden Regelungen, sondern konzentrieren sich ausschließlich auf die Ausgestaltung des Emissionshandels. Insofern ist die Erreichung eines konsistenten Gesamtregelwerks aus den bisherigen Entwürfen nicht zu erwarten.

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

Mehrfachbelastungen sind für Teilnehmer des Emissionshandels zu vermeiden.

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

Unternehmen werden die öffentlichen Daten der Wettbewerber und Zulieferer auswerten und daraus Rückschlüsse ableiten auf deren Technologien und Auslastung, deren wahrscheinliches Marktverhalten und deren Situation, möglicherweise Berechtigungen kaufen zu müssen. Dies wird bei den Preisvorstellungen der Verkäufer von Berechtigungen von Bedeutung sein. Der Preis je Berechtigung wird daher nicht allein durch Angebot und Nachfrage bestimmt, sondern auch durch „Insider Informationen“ und sich daraus ergebenden Verkaufsstrategien.

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

Die Richtlinie macht hier weitgehende Vorgaben. Die Offenlegung ist jedoch kritisch zu bewerten.

14. *Erwarten 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?*

Das hängt von der Ausgestaltung des nationalen Allokationsplans und den daraus resultierenden Belastungen für die Wirtschaft ab. Zudem sind die Auswirkungen im Zusammenhang mit den derzeitigen und auch den gegebenenfalls künftigen Klimaschutzziel-Festlegungen für Deutschland zu sehen. Bei einem weiteren Alleingang im Klimaschutz sehen wir eine ernste Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit, was aber zunächst unabhängig vom Emissionshandel ist.

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

Beantwortung s. unter Frage 14.

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

Dies kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden, da die Regelungen zum nationalen Allokationsplan, aus denen sich die eigentlichen Auswirkungen ergeben noch gar nicht vorliegen. Insofern kann auch noch kein Verbesserungsbedarf ermittelt werden.

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

Diese Frage kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden, weil die konkreten Regelungen, die einen funktionsfähigen, liquiden und effizient arbeitenden Zertifikatemarkt beeinflussen könnten noch nicht vorliegen.

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

Beantwortung s. unter Frage 17.

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

Beantwortung s. unter Frage 17.

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)?**

Der gegenwärtige Entwurf bietet noch weitgehende Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen. Es ist noch sehr unklar an welchen Stellen tatsächlich Rechtsmittel eingelegt werden können.

Die Planungs(un)sicherheiten ergeben sich erst im Wesentlichen aus den Regelungen zum Allokationsplan, zu dem aber bislang noch keine konkreten Entwürfe vorliegen, so dass eine abschließende Beurteilung nicht vorgenommen werden kann. Es ist eher wahrscheinlich, dass selbst nach Vorliegen der NAP's Planungsunsicherheit besteht, da selbst im Jahre 2005 unklar sein dürfte, wie sich Angebot und Nachfrage zueinander verhalten. Wegen der Unsicherheiten werden Unternehmen zu Beginn der ersten Handelsperiode eher zögerlich Berechtigungen verkaufen, da sie später noch gebraucht werden könnten.

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?**

Ziel muss es sein, alle Anlagen in Deutschland möglichst gleich zu behandeln. Eine Strukturpolitik zu Gunsten Ostdeutschlands mittels Emissionshandel sollte in jedem Fall vermieden werden. Bei der Erstallokation müssen unter allen Umständen solche Verteilungseffekte vermieden werden.

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

Man muss konsequent auf Gleichbehandlung achten und insbesondere sehr restriktiv mit „Early Action“ umgehen.

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?**

Viele der eigentlichen Vollzugsregelungen stehen noch nicht fest sondern bleiben den zahlreichen Verordnungsermächtigungen vorbehalten, die im Übrigen grundsätzlich von der Bundesregierung ausgefüllt werden sollten und nicht ausschließlich in der Hoheit eines Ministeriums verbleiben sollten, wie es

für einige im Entwurf des TEHG vorgesehen ist. Eine abschließende Beurteilung hier noch nicht möglich. Ein nicht notwendige Regelung mit hohem bürokratischen Aufwand sehen wir in der Tatsache, dass das TEHG die Abgabe des Monitoring-Berichts durch die Unternehmen an die DEHSt bis zum 31. März vorsieht, während die 34. BImSchV die Abgabe des (gleichen) Berichts an die BImSch-Behörde bis 1. März vorsieht. Dies ist eine überflüssige Regelung die vermieden werden kann. Der Bericht sollte nur einmal an einer Stelle abgegeben werden müssen.

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

Die Hauptkompetenz sollte auf Bundesebene liegen. Es handelt sich beim Klimaschutz um ein globales Problem, nicht um die Überwachung der lokalen Luftqualität. Zudem muss eine Gleichbehandlung aller Anlagen beim Emissionshandel gewährleistet sein. Die Einbeziehung der Landesebene für die Abwicklungen der Genehmigungen ist sinnvoll. Die verifizierten Emissionsberichte sollten direkt beim Register der DEHSt abgegeben werden.

25. Wie begründen Sie diese Auffassung?

Die Ansiedlung der Genehmigungsabwicklung bei der BImSch-Behörde kann das Verfahren sehr stark vereinfachen, dadurch dass man eine simple Anbindung an die bereits vorhandene BImSch-Genehmigung vorsieht. Damit muss keine separate Behörde mit einem separaten Genehmigungsverfahren beauftragt werden.

Der restliche Vollzug ist besser in einer zentralen Stelle angesiedelt, um hier eine möglichst einheitliche deutschlandweite Abwicklung zu gewährleisten.

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

Beantwortung s. unter den vorherigen beiden Fragen.

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?

Im Gegensatz zu im internationalen Wettbewerb stehenden Industrieunternehmen, ist es für die national agierenden und ohne wirklichen europäischen Wettbewerb und völlig ohne internationalen Wettbewerb stehende Stromversorger sehr viel leichter, mögliche entstehende Kosten aus dem Emissionshandel an den Endkunden, und dies ist im großen Umfang wiederum die Industrie weiterzugeben. Zu erwartende knappe Zertifikatsmärkte, die hohe Zertifikatskosten verursachen werden und die zwangsläufig anfallenden administrativen Kosten werden zu einer Strompreiserhöhung führen.

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

Die Vorbereitung ist für die Unternehmen praktisch unmöglich, da selbst mit Verabschiedung des TEHG die nicht wirklich entscheidenden Punkte festgelegt sind. Dies betrifft Administrationskosten, deren Berechnung zurzeit unmöglich wegen fehlender Vorgaben für das Monitoring ist, Preise für Berechtigungen und Gegenrechnung von Investitionen sowie extrem kurze Fristen.

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?

Zur Zeit besteht völlige Unklarheit darüber, wie später der Handel tatsächlich durchgeführt wird. Die unterschiedlich ausgestalteten NAP's (wie derzeit angedacht), sowie abweichende Vorgehensweisen in der Datenerfassung, lassen Probleme erwarten. Im übrigen wird das Marktvolumen häufig völlig überschätzt. Es stehen nicht die gesamten Emissionen aller ET-Anlagen für den Handel zur Verfügung, sondern lediglich die Überschussmengen, welche voraussichtlich in sehr geringer Menge, wenn überhaupt, anfallen werden.

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?**

Eine EU-weite Harmonisierung der Allokationsregelungen ist von großer Bedeutung, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten zu verhindern. Allerdings stellt schon das Burden Sharing, bei dem Deutschland eine Minderungspflicht bei den CO₂-Emissionen von 1990 bis 2008/12 von 21 % übernommen hat, eine Wettbewerbsverzerrung dar, die sich auch in den Minderungspflichten im Nationalen Allokationsplan widerspiegeln wird. Diese unterschiedlichen nationalen Minderungspflichten des Burden Sharing würden aber auch beim Einsatz anderer Klimaschutzinstrumente zu Verwerfungen im europäischen Wettbewerb führen. Die bisherigen Informationen über die nationalen Ausgestaltungen der Allokationspläne zeigen, dass von einer harmonisierten Vorgehensweise nicht die Rede sein kann.

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?**

Dies wäre höchst sinnvoll und wünschenswert. In Frage käme jedoch nur eine europäische Regelung, da der Emissionshandel auf einer europäischen Regelung fußt. Aus diesem Grunde sollte die notwendige Linkage Directive mit der entsprechenden Ausgestaltung die dies ermöglicht schnellstens verabschiedet werden.

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

Nein. Der TEHG-Entwurf bezieht sich auf die kommenden europäischen Regelungen, deren zeitliche Umsetzung aber nicht abzuschätzen ist.

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

Für die Nutzung von JI und CDM wurden in Kioto und Marrakesch Bedingungen vereinbart. Weiter gehende Regelungen sind nicht erforderlich.

Deutscher Gewerkschafts- bund

Bundesvorstand

Abteilung
Struktur- und Umweltpolitik;
Handwerkssekretariat

04.11.2003

G:\SUH-WTP\STELLUNGHEUTER\031104 TEHG-
Endfassung.doc



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abt. Struktur- und Umweltpolitik

Verantwortlich: Henriette-Herz-Platz 2
Heinz Putzhammer 10178 Berlin

Telefon 030/24060-303
Telefax 030/24060-111

**Deutscher
Gewerkschafts-
bund**

Bundesvorstand

**Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes
Bundesvorstand**

**Anhörung des Bundesministeriums für Umwelt, Natur-
schutz und Reaktorsicherheit am 14.11.2003 in Bonn zum**

Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgas- sen (Treibhausgas- Emissionshandelsgesetz – TEHG)

Referentenentwurf des BMU vom 20.10.2003

- 1. Einleitung**
- 2. Zur Begründung des Gesetzes**
- 3. Kommentierung und Änderungsvorschläge**

1. Einleitung

Der DGB sieht die Einführung eines Systems des Emissionshandels zwischen europäischen Emittenten von Kohlendioxid ab dem Jahr 2005 kritisch. Das Mittel erscheint prinzipiell als tauglich, um weltweite Klimaschutzmärkte zu schaffen. Es gilt jedoch, vergleichbare Bedingungen zu generieren, um Wettbewerbsverzerrungen und damit Nachteile für den Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland zu verhindern. Aus der Tatsache, dass das Kyoto-Protokoll bislang nicht in Kraft getreten ist, dürfen der EU keine Nachteile entstehen.

Nach der Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie hat Deutschland die Verpflichtung, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen. Der jetzt vorliegende Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) sieht ein Gesetz vor, welches nur einen sehr allgemeinen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasberechtigungen sowie für die im nationalen Allokationsplan zu berücksichtigenden Sektoren und Anlagen vorgibt. Die für die Unternehmen und Volkswirtschaft entscheidenden konkreten, „harten“ Regelungen (Allokation, Verfahrensweisen, Anlagentypen, Erteilung von Emissionsgenehmigungen und -berechtigungen, Überwachung u. a.) sollen nahezu ausschließlich auf dem Verordnungsweg durch das zuständige Ministerium geregelt werden. Der DGB hält diese Vorgehensweise für sehr problematisch. Der DGB ist der Auffassung, dass bei einem so zentralen Punkt, wie dem nationalen Allokationsplan, die Legislative stärker in die politische Verantwortung einzubinden ist.

Grundsätzlich lässt der Entwurf des TEHGs wesentliche gesetzliche Regelungsbedarfe offen, bzw. diese werden ungenügend präzise definiert. Besonders für die Anlagenbetreiber, die unter die EU-Emissionshandelsrichtlinie fallen, sollen entscheidende Detailfragen erst in noch zu erlassenden Verordnungen geregelt werden. So ist die zur Bewertung des Gesetzesvorschlages dringend erforderliche Datenlage nicht aufgeführt. Die notwendige Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen ist zumindest zur Zeit dadurch nicht gegeben.

Aufgrund der ökonomischen, ökologischen aber auch beschäftigungspolitischen zukunftsweisenden Bedeutung der Ausgestaltung des Emissionshandels für die Unternehmen und die Volkswirtschaft in Deutschland tritt der DGB dafür ein, dass die zu erlassenen Rechtsverordnungen grundsätzlich unter Beteiligung und im Einvernehmen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit erarbeitet werden sollen.

Aus industrie- und energiepolitischer Perspektive ist von generellem Interesse, dass durch das TEHG keine Prämierung von Stilllegungen und unsachgemäße Manipulation des Brennstoffmixes verursacht wird.

Es ist noch anzumerken, dass die vorgelegten Entwürfe nicht auf der Basis der in der EU-Emissionshandelsrichtlinie vorgesehenen Guidelines für Monitoring und Reporting entstanden sind. Diese sollten bis spätestens zum 30.9.2003 vorgelegt werden, sind bis heute (Stand 4.11.2003) nicht veröffentlicht. Hier ist aus Sicht des DGB der Gesetzgeber aufgefordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren für Klarheit zu sorgen.

2. Zur Begründung des Gesetzes

In der Begründung wird der Emissionshandel als kostengünstiges und marktwirtschaftliches Instrument angeführt, mit dem vorher genau definierte Reduktionsziele erreicht werden können. Zudem werden erhebliche Vorteile gegenüber dem Ordnungsrecht ausgewiesen.

Die Kostengünstigkeit des EU-Emissionshandels wird in der Gesetzesbegründung auch durch die gemeinschaftsweite Ausgestaltung abgeleitet. Deutschen Unternehmen wird erlaubt, kostengünstige Vermeidungspotentiale außerhalb Deutschlands zu nutzen. Grundsätzlich werden die Kosten für die Unternehmen im Emissionshandel letztendlich durch den sich ergebenden Marktpreis für die Zertifikate bestimmt werden. Dieser Marktpreis wird wesentlich durch Minderungsziele im Rahmen des EU-Burdensharings und durch die aktuellen und zu erwartenden realen Emissionen der EU-Staaten bestimmt werden. Ein Blick auf die bislang nicht erreichten Minderungsleistungen in Europa macht die Annahme von kostengünstigen Lösungen für die deutsche Wirtschaft zweifelhaft.

Auch die Einbindung der projektbezogenen Kyotoinstrumente stellt bislang die behauptete Kostengünstigkeit des EU-Emissionshandels nicht sicher. Bislang ist nicht eindeutig geklärt, in welchem Maße die Unternehmen ihre Gutschriften aus CDM- und JI-Projekten auf ihr Emissionsbudget anrechnen lassen können. Der aktuelle Entwurf der EU-Kommission sieht aus unserer Sicht immer noch eine zu restriktive Prüfungsgrenze vor, ab der sie Schritte für eine Begrenzung der Gesamtmengen aus projektbezogenen Maßnahmen einleiten kann. Auch dies ist bislang eine Unsicherheitsquelle für die mittel- und langfristige Planung der Unternehmen. Weiter kann die nach § 13 TEHG-Entwurf zu erlassende Rechtsverordnung noch Unsicherheiten für die Unternehmen mit sich bringen.

Drittens ist die Kostengünstigkeit auch durch die Aufwendungen und Ressourcenbindung für den Aufbau und den Unterhalt des Emissionshandelssystems selbst kritisch zu hinterfragen. So werden die Unternehmen neben den eigenen nicht zu unterschätzenden Aufwendungen für den Aufbau der administrativen und organisatorischen Infrastruktur, für die Erstellung und Überprüfung der Emissionsberichte und der Durchführung des Handels auch über Gebühren an den entstehenden Kosten für Behörden nach § 22 des TEHG-Entwurfes beteiligt werden.

3. Kommentierung und Änderungsvorschläge zum Gesetz

Das Gesetz zur Umsetzung des EU-Emissionshandels sollte ausreichend klar sein und auch langfristig berechenbare "Maßstäbe" für den nationalen Allokationsplan sicherstellen. Der vorliegende Entwurf erfüllt weder wesentliche Kriterien des DGB, noch steht er mit den bislang erzielten Ergebnissen der politischen Diskussion im Einklang.

Vor diesem Hintergrund lehnt der DGB zentrale Bestimmungen dieses Gesetzentwurfes ab. Insbesondere §1 „Zweck des Gesetzes“ und §8 „Nationaler Zuteilungsplan“ sind zu überarbeiten. Es sind sowohl wichtige industriepolitische Festlegungen zu treffen, als auch Ermessensspielräume der Bundesregierung bzw. der durchführenden Verwaltung zu begrenzen, als auch das Gesetz insgesamt auf seinen Zweck, nämlich die Umsetzung der EU-Richtlinie, zurückzuführen. In der jetzigen Form enthält das Gesetz weitgehende Ermächtigungen für die Regierung, Klimaschutzmaßnahmen unverhältnismäßig und ggf. sogar willkürlich und über die eingegangenen Verpflichtungen hinaus festzulegen. Darüber hinaus dürfte die Justiziabilität des nachfolgenden Allokationsplans von vornherein schwer beeinträchtigt sein.

Konkret schlägt der DGB folgende Änderungen/Ergänzungen des TEHG-Entwurfes vor:

§1 Zweck des Gesetzes

Ergänzung folgenden Textes:

„Dazu müssen alle Sektoren grundsätzlich zur Treibhausgas-Minderung beitragen. Der Emissionshandel darf weder einen sicheren, preisgünstigen und umweltverträglichen Energiemix noch das Wachstums- und Beschäftigungspotential Deutschlands gefährden.“

§2 Anwendungsbereich

Es wird ein zweiter Absatz angefügt:

„Die Bundesregierung kann außerdem durch Rechtsverordnung bestimmen, dass in Sektoren, die nicht vom gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem erfasst sind, Zielwerte für Emissionsminderungen festgelegt werden und entsprechende Maßnahmen vorgesehen werden.“

(Erläuterung: ist schon deshalb erforderlich, um die Festlegung von Zielwerten im nationalen Zuteilungsplan gesetzlich verbindlich abzusichern.)

§8 Nationaler Zuteilungsplan, Absatz 1

Im zweiten Satz wird folgende Ergänzung vorgenommen:

Hinter "festgelegt":

"Außerdem weist der Plan Zielmengen für die Reduktion von Emissionen der Sektoren aus, für die keine Berechtigungen festgelegt werden."

Im dritten Satz wird hinter "im Einklang stehend" ein Punkt gemacht. Der Rest des Satzes wird gestrichen (~~"und bestimmt sich nach dem Klimaschutzprogramm der Bundesregierung sowie den nationalen energiepolitischen Maßnahmen."~~)

Der letzte Satz des 1. Absatzes wird gestrichen. Folgender Satz wird ergänzt:

„Die deutschen Treibhausgas-Minderungsziele bleiben auf das EU-"Burden-Sharing" beschränkt.“

Es wird ein neuer, zweiter Absatz eingefügt:

„Den Anlagen, die unter EU-Emissionshandel fallen, dürfen keinerlei zusätzliche Treibhausgas-Minderungsverpflichtungen auferlegt werden, die daraus resultieren, dass andere Sektoren ihre Änderungsverpflichtungen nicht erfüllen. Der nationale Allokationsplan wird so ausgestaltet, dass in den betroffenen Sektoren verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen gegeben sind und keine Wettbewerbsverzerrungen eintreten. Der nationale Allokationsplan trägt zur Sicherung und Wachstum energieerzeugender und energieintensiver Branchen am Standort Deutschland bei.“

Neuer, dritter Absatz:

„Die CO₂-Zertifikate werden grundsätzlich kostenlos zugeteilt, insbesondere als Erstausrüstung für alle Anlagen bis 2012 und für mehr Emissionen aufgrund nationaler energiepolitischer Maßnahmen (Kernenergieausstieg), zur Sicherung und Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, insbesondere durch Neu- und Erweiterungsinvestitionen, sowie für unvermeidbare, prozessabhängige CO₂-Emissionen.“

Der alte Absatz 3 wird folgendermaßen ergänzt:

„Die anlagenspezifische Zuteilung von Berechtigungen im Allokationsplan müssen mit dem branchenbezogenen Bedarf konsistent sein. Durch die Zuteilung dürfen keine Doppelförderungen, Doppelbelastungen oder Überschneidungen mit anderen Umwelt-/Klimaschutzinstrumenten entstehen.“

Im vorliegenden Absatz 4 wird unter 10. eingefügt:

- über die Berücksichtigung von JI und CDM.

§9 Verfahren der Planaufstellung

Der DGB bittet zu prüfen, ob im zweiten Satz des 1. Absatzes das Wort „jedermann“ gestrichen, und durch „**die betroffenen Kreise**“ ersetzt werden kann. Das letzte Wort des Satzes müsste dann durch „**können**“ ersetzt werden.

§10 Zuteilung von Berechtigungen

Im 1. Absatz wird vor dem der Wort „Zuteilung“ das Wort „**kostenlos**“ hinzugefügt.



VCI-Statement zur Anhörung des Bundestags-Umweltausschusses zum Entwurf des TEHG am 9. Februar 2004

Mit dem Instrument des Emissionshandels, das durch die entsprechende im Oktober letzten Jahres in Kraft getretene EU-Richtlinie europaweit ab Januar 2005 eingesetzt werden soll, betreten wir in Deutschland völliges Neuland in der Umweltgesetzgebung. Bislang liegen hierzu weder Erfahrungen hinsichtlich der ökologischen Wirkungen noch hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen auf die Unternehmen noch hinsichtlich der administrativen Abwicklung vor. Insofern bedarf es hier einer besonders sorgfältigen Prüfung der vorgeschlagenen Regelungen, um eventuelle negative Auswirkungen insbesondere für die betroffene Industrie zu minimieren.

Bekanntermaßen haben wir uns als chemische Industrie bei der Erarbeitung der Richtlinie auf europäischer Ebene schon deshalb gegen die Einsetzung des Emissionshandels in der, in der Richtlinie vorgeschlagenen Form gewandt, weil wir in Übereinstimmung mit der Bundesregierung der Ansicht sind, dass wir unser Kyoto-Ziel in Deutschland auch ohne den Emissionshandel erreichen werden. Weiter befürchten wir zusätzliche Belastungen, die mit der Einführung des Handels unseren Unternehmen aufgebürdet werden und unsere Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum aber auch international weiter einschränken. Leider bestätigen die in den letzten Wochen geführten Gespräche und die vom Umweltministerium geäußerten Vorstellungen zum nationalen Allokationsplan unsere Befürchtungen nur zu sehr.

Konkret liegen uns nun erste Entwürfe für den Rahmen eines Regelwerks vor, das am Ende sicherlich einen erheblich größeren Umfang haben wird, um die nötige Rechtssicherheit für die Beteiligten zu gewährleisten. Dies zeigt alleine die Vielzahl der im Entwurf des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes vorgesehenen Verordnungsermächtigungen. Ohne Kenntnis der weiteren Regelungen außerhalb des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes ist jedoch eine sinnvolle und abschließende Bewertung der jetzigen Entwürfe überhaupt nicht möglich. Erlauben Sie uns einen Vergleich: Wenn man aufgefordert wird die Güte eines Fünf-Gänge-Menues zu beurteilen, reicht es nicht aus, wenn man nur den Tisch, das Gedeck und eine allenfalls vorläufige Speisefolge vorgesetzt bekommt.

Dass die Richtlinie einen so engen Zeitplan zur Umsetzung vorgibt, der laut Informationen unserer Kollegen aus den anderen Ländern sicherlich in kaum einem europäischen Mitgliedstaat exakt eingehalten wird, darf jedoch nicht eine weniger sorgfältige Diskussion der Thematik auf Kosten der betroffenen Unternehmen rechtfertigen. Gerade weil noch keine Erfahrungen vorliegen muss hier mit besonders großer Sorgfalt vorgegangen werden.

Den größten Mangel sehen wir darin, dass der, von uns als gesamtwirtschaftlich schädlich beurteilte, und bislang noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Entwurf zum nationalen Allokationsplan nicht ausreichend hinsichtlich seiner Bedeutung bewertet werden kann. Das Treibhausgasemissionshandelsgesetz kann aber eigentlich nur im Zusammenhang mit dem nationalen Allokationsplan diskutiert werden, da die tatsächlichen Auswirkungen sich erst aus der Zuteilung der Zertifikate ergeben werden. Der bisherige Zeitplan, der eine Diskussion der beiden Gesetze nacheinander vorsieht, ist nicht Ziel führend und nicht akzeptabel.

Aus dem Entwurf des TEHG wird zudem an keiner Stelle deutlich, welchen Stellenwert der nationale Allokationsplan haben soll, der im März der EU-Kommission übergeben werden soll. Es wird auch nicht klar, wie dieser in das erst danach diskutierte Allokationsgesetz eingebaut werden soll, wie Entscheidungen der EU-Kommission die Entscheidungen des Bundestages beeinflussen werden und nicht zuletzt, und das ist für uns besonders wichtig, an welcher Stelle die eigentlich Betroffenen ein Mitsprache- bzw. ein Einspruchsrecht haben. Eine reine Begrenzung des Rechtsschutzes auf die spätere Zuteilungsentscheidung wird den Interessen der Betroffenen nicht gerecht.

Ähnlich diffus zeigt sich aus unserer Sicht das Regelwerk hinsichtlich der Berichterstattung, der Überprüfungen der Berichte und der Sanktionen. Nicht akzeptabel ist, dass die Berichterstattung der Unternehmen zu zwei verschiedenen Zeitpunkten an zwei verschiedene Stellen zu erfolgen hat, wie es der TEHG-Entwurf und der Entwurf zur 34. BImSchV derzeit vorsehen. Klar ist nicht, wer wann prüft und wie die Sanktionsentscheidungen ablaufen. Hier sind das Gesetz und die Verordnung nicht konsistent.

Hinsichtlich der administrativen Kosten sieht der Gesetzentwurf eine vollständige Überwälzung auf die betroffenen Anlagenbetreiber vor. Bereits die interne Abwicklung in den Unternehmen verursacht erhebliche Mehrkosten, zu denen die Kosten durch die zentrale Emissionshandelsstelle und die Abwicklung bei den lokalen Behörden hinzukommen. Der Kostenrahmen ist noch nicht bekannt, sondern soll auch erst durch eine Verordnung konkretisiert werden. Hier müssen alle Anstrengungen unternommen werden, das System so schlanken zu gestalten, dass diese Kosten minimiert werden.

Zusammenfassend appellieren wir an den Gesetzgeber, ein aussagekräftiges Gesamtpaket vorzulegen, aus dem die möglichen Auswirkungen vollständig erkennbar werden. Der sicherlich vorhandene Zeitdruck darf nicht zu Lasten der Rechtssicherheit für die Betroffenen gehen.

17. Januar 2004

VCI-Stellungnahme zu den Entwürfen zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und zur Verordnung zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie vom 17.12.2003

I. Grundsätzliches

Am 17. Dezember 2003 hat das Kabinett offiziell die Entwürfe zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie vorgelegt. Diese beinhalten ein Stammgesetz (TEHG), das die Grundlinien des Emissionshandelssystems für alle im Klimaschutz relevanten Bereiche vorgibt sowie eine „Artikel-Verordnung“ die dem Emissionshandel unterliegenden Anlagentypen, die Anforderungen an die Emissionsgenehmigung sowie die Überwachung regelt.

Für die Bereiche der Emissionsgenehmigung, der Überwachung und der Emissionsberichte verweisen die §§ 4 bis 6 TEHG für genehmigungsbedürftige Industrieanlagen auf die Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG). Damit werden die Anforderungen an die Emissionsgenehmigung in das bestehende immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert. Der Verband der chemischen Industrie begrüßt diese Regelung.

Aus Sicht der chemischen Industrie lassen die Entwürfe allerdings weiterhin wesentliche Regelungen vermissen, was eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen erheblich erschwert. Ein besonderes Problem stellt dar, dass der Gesetzentwurf in Artikel 7 nur noch auf ein weiteres zu erstellendes Gesetz hinsichtlich des nationalen Allokationsplans verweist aber hierzu keine näheren Ausführungen macht. Da die eigentlichen Auswirkungen des Emissionshandels sich insbesondere im Allokationsplan ausdrücken werden, wäre es aus Sicht der Betroffenen erforderlich, dass beide Gesetzentwürfe parallel diskutiert werden, um in der Zusammenschau die tatsächlichen Auswirkungen beurteilen zu können. Dies ist leider zum jetzigen Zeitpunkt bei isolierter Betrachtung des TEHG in dem erforderlichen Maß nicht möglich.

Weiterhin bleiben viele Einzelheiten zukünftigen Rechtsverordnungen vorbehalten. Hierbei ist auf jeden Fall sicher zu stellen, dass sämtliche Rechtsverordnungen von der Bundesregierung und unter Anhörung der beteiligten Kreise erlassen werden. Mehrere Verordnungsermächtigungen im gegenwärtigen Vorschlag sind dagegen in dem vorliegenden Entwurf lediglich an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gerichtet und sehen eine Anhörung der beteiligten Kreise nicht vor (vgl. § 14 Abs. 4, § 20 Abs. 2, § 21 TEHG-Entwurf). Hier muss eine entsprechende Änderung erfolgen.

Die Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans soll, wie vorher erwähnt, im Wege eines gesonderten Gesetzes erfolgen. Unklar bleiben hier die einzelnen Verfahrensschritte, wobei geklärt werden muss, welchen Beurteilungsspielraum der parlamentarische Gesetzgeber überhaupt noch hat, nachdem der Zuteilungsplan gemäß Richtlinienvorgabe von der EU Kommission genehmigt worden ist, bzw. welche Bedeutung das Genehmigungsverfahren bei der Kommission hat, wenn der deutsche Gesetzgeber letztlich doch frei entscheiden darf. Insbesondere bedarf die Rechtsnatur der in § 8 Abs. 2 genannten „Auflistung“ einer Klarstellung. Auch die offenen Fragen hinsichtlich des Rechtsschutzes, insbesondere gegen den Zuteilungsplan und das Verfahren der Planaufstellung bleiben ungelöst. Sollte der Zuteilungsplan zunächst einen Gesetzentwurf darstellen und in der Folge als Gesetz verabschiedet werden, ist gegen dieses Gesetz nur die Verfassungsbeschwerde zulässig, die eine unmittelbare, gegenwärtige Rechtsverletzung voraussetzt. Dies könnte eine unzulässige Benachteiligung der Betroffenen im Hinblick auf den Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) darstellen.

Die Entwürfe enthalten weiterhin keinerlei Regelung über die Behandlung von Anlagenerweiterungen und neuen Anlagen. Fraglich ist, in welcher Form die Zuteilung der erforderlichen Berechtigungen an diese Anlagen erfolgen soll. Die in § 10 Abs. 4 genannte Frist gilt ausdrücklich nicht für die Fälle der Aufnahme oder Erweiterung einer Tätigkeit, so dass offen bleibt, was in diesen Fällen gilt.

Das Gesetz sollte auch Festlegungen treffen, wer im Einzelfall klagebefugt ist und in welcher Form das Klageverfahren im jeweiligen Stadium ausgestaltet ist.

Schließlich fehlt eine Festlegung im Gesetz, dass die Zuteilung der Zertifikate, wie wiederholt von der Bundesregierung betont, kostenlos erfolgen wird.

Unter dem Gesichtspunkt der Planungs- und Investitionssicherheit enthalten die Entwürfe daher ernsthafte Lücken.

Im Einzelnen bedürfen folgende Punkte einer Nachbesserung:

II. Spezielle Anmerkungen zum Entwurf eines "*Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG)*"

1. § 3 Begriffsbestimmungen

Aus Klarstellungsgründen sollte § 3 eine Begriffsbestimmung der „sachverständigen Stelle“ (vgl. § 5 Satz 2, § 10 Satz 3) enthalten.

2. § 4 Emissionsgenehmigung

Der pauschale Verweis auf die Vorschriften des BImSchG und dessen Verordnungen macht nicht hinreichend klar, in welchem Verhältnis diese Emissionsgenehmigung zu der bestehenden Genehmigung nach BImSchG steht, d.h. unter welchen Bedingungen die Emissionsgenehmigung erteilt wird. Aus Klarstellungsgründen sollte § 4 TEHG daher wie folgt ergänzt werden:

„Die Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gilt als Genehmigung im Sinne des § 4 Abs. 1. § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz gilt entsprechend.“

3. § 6 Berechtigungen

Absatz 3 regelt die Übertragbarkeit von Berechtigungen. Zur Klarstellung sollte der Begriff „Personen“ um den Zusatz „natürliche und juristische“ ergänzt werden. Die Regelungen enthalten keine Rechtsfolgen für die Fälle, in denen fehlerhafte, d.h. Berechtigungen, die unrechtmäßig zugeteilt wurden, übertragen werden. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, dass diese Berechtigungen nicht nachträglich entzogen werden können (gutgläubiger Erwerb).

4. § 7 Nationaler Zuteilungsplan

Die Regelung des § 7 Satz 1 lässt offen, um welche Form des Plans es sich handelt und welchen Rechtscharakter der in Satz 1 normierte nationale Zuteilungsplan haben soll. Zudem ist unklar, ob der in Satz 1 genannte Zuteilungsplan mit demjenigen in Satz 3 identisch ist. Offen bleibt damit auch, welche Rechte und Pflichten der Bundesregierung und dem Gesetzgeber bei der Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans zustehen. Aus Rechtsschutz- und Rechtssicherheitsgesichtspunkten sowie aus verfassungsrechtlicher Sicht ist hier eine Klarstellung zwingend erforderlich. Der Zuteilungsplan ist die Basis für das Gesetz über den Zuteilungsplan und damit für die endgültige Zuteilungsentscheidung. Die Betroffenen müssen erkennen, wann und wo und mittels welchen Rechtsbehelfs sie gegen den nationalen Zuteilungsplan gerichtlich vorgehen können.

5. § 8 Verfahren der Planaufstellung, Notifizierung

Die Regelung, dass jedermann schriftlich Einwendungen gegen den Entwurf vorbringen kann, ist überflüssig und führt zu Verfahrensverzögerungen. Die Richtlinie (Art. 9) sieht lediglich vor, dass die „Bemerkungen der Öffentlichkeit“ zu

berücksichtigen sind. Diese Vorgabe ist mit der Veröffentlichung des Zuteilungsplans und der Regelung des § 8 Abs. 4 Nr. 5 (Berücksichtigung von Stellungnahmen) in ausreichender Form umgesetzt.

Der Teilsatz „..., **während dessen jedermann...**“ und Abs. 2 sind daher zu streichen. Falls dies nicht erfolgt, ist das Wort „**jedermann**“ durch „**die betroffenen Kreise**“ zu ersetzen. Eine Möglichkeit zur Stellungnahme der betroffenen Kreise, wie im Planfeststellungsverfahren üblich, ist ausreichend.

Die Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit bei der Berücksichtigung der Einwendungen ist durch einen entsprechenden Zusatz zu gewährleisten.

Gemäß Absatz 1 Satz 3 sind rechtzeitig eingereichte Stellungnahmen zu berücksichtigen. Hier sollte ein Zusatz erfolgen, in welcher Form nicht rechtzeitig eingereichte Stellungnahmen behandelt werden. Es wird vorgeschlagen, Absatz 1 um folgenden Satz zu ergänzen:

„Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen.“

Unklar ist weiterhin, in welchem Umfang und auf welche Weise „*rechtzeitig eingereichte Stellungnahmen*“ Dritter zu berücksichtigen sind.

Nach Absatz 2 wird der nationale Zuteilungsplan um eine Auflistung ergänzt, die die vorgesehene Zuteilungsmenge ausweist. Unklar ist die rechtliche Ausgestaltung dieser Auflistung und ihr Zusammenhang mit dem Zuteilungsplan und in welcher Weise diese Auflistung die Zuteilungsentscheidung beeinflusst. Sie ist damit auch von Bedeutung für Fragen des Rechtsschutzes. Sollte die Auflistung rein informatorischen Charakter haben, so sollte dies aus der gesetzlichen Regelung hervorgehen, um eine klare Verfahrensregelung zu schaffen. Insbesondere bleibt offen, ob und in welcher Weise der Gesetzgeber an den von der Bundesregierung beschlossenen Zuteilungsplan gebunden ist, was verfassungsmäßig nicht zu begründen ist. Weiter bleibt offen, in welchem Stadium der Nationale Zuteilungsplan der EU-Kommission zur Genehmigung übersandt wird. Dies wird auch in Verbindung mit § 8 nicht deutlich.

Eine Klärung dieser Fragen ist auch deshalb unerlässlich, weil dies fundamentale Bedeutung für die Rechtsschutzmöglichkeiten des Verantwortlichen hat. Dieser muss wissen, wann und wo er sich gegen den Nationalen Zuteilungsplan, soweit er hierdurch betroffen ist, wenden kann.

6. § 9 Zuteilung von Berechtigungen

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die kostenlose Zuteilung der Berechtigungen für die erste Periode im TEHG festzulegen. Nach Abs. 1 Satz 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Zuteilung der Berechtigungen für die erste Periode erfolgt kostenlos.“

7. § 10 Zuteilungsverfahren

Satz 2 sieht vor, dass die im Antragsverfahren gemachten Angaben von einer von der Behörde bekannt gegebenen sachverständigen Stelle verifiziert werden müssen. Dies stellt eine weitere Belastung für die Betroffenen dar, ist europarechtlich nicht vorgegeben "und sachlich nicht notwendig". Auf das Erfordernis der Verifizierung der Angaben sollte daher verzichtet werden.

Absatz 2 Satz 2 regelt, dass elektronische Formularvorlagen „rechtzeitig“ bekannt zu geben sind. Hier sollte ein klarer zeitlicher Rahmen festgelegt werden, um formelle Schwierigkeiten im Antragsverfahren zu vermeiden.

In Abschnitt (3) wird der Zeitpunkt der **Zuteilungsanträge** auf 20 Wochen vor der ersten Zuteilungsperiode festgesetzt, d. h. bis **etwa vor 32KW (Ende Juli) im Jahr 2004**. Dieser Zeitpunkt liegt zu früh.

Einer Ausschlussfrist für den Antrag in diesem Zusammenhang kann schon deshalb für den jetzigen Zeitpunkt nicht zugestimmt werden, weil auch auf EU-Ebene noch nicht geklärt ist, welche Anlagen tatsächlich unter die Richtlinie fallen.

8. § 12 Rechtsbehelfe gegen die Zuteilungsentscheidung

Die Rechtsbehelfe gegen die Zuteilungsentscheidung werden wegen der kurzen Fristen über den einstweiligen Rechtsschutz erhoben werden. Aber auch das System des einstweiligen Rechtsschutzes betrifft Zeiträume von mindestens 1 bis 1 ½ Jahren. Unklar ist hier, wie der Umstand vollendeter Tatsachen (Widersprüche und Klagen haben keine aufschiebende Wirkung) vermieden werden kann. Zu klären ist auch, wie veränderte Marktverhältnisse bezüglich der Berechtigungen sowie Gewinnverluste im Falle des Obsiegens zu berücksichtigen sind. Der allgemeine Amtshaftungsanspruch dürfte hier nicht ausreichend sein.

Schließlich sollte auch der Zuteilungsplan einer rechtlichen Überprüfung durch die Betroffenen offen stehen. Eine Begrenzung des Rechtsschutzes auf die Zuteilungsentscheidung wird den Interessen der Betroffenen jedenfalls dann nicht gerecht, wenn die Zuteilungsentscheidung im wesentlichen die Inhalte des Zuteilungsplans übernimmt, der aber nicht mehr gerichtlich angefochten werden kann. Das Gesetz sollte daher festlegen, welche Bedeutung der nationale Zuteilungsplan für die spätere Zuteilungsentscheidung haben wird.

9. § 13 Anerkennung von Berechtigungen und Emissionsgutschriften

Absatz 2 Satz 2 sieht vor, dass Einzelheiten zur Überführung der Emissionsgutschriften durch Rechtsverordnung geregelt werden können. Es wird befürchtet, dass diese Regelung nicht allein der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben dient, sondern die Überführung der Emissionsgutschriften erschweren soll. Satz 2 ist daher so zu formulieren, dass deutlich wird, dass lediglich europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden.

10. § 17 Durchsetzung der Berichtspflicht

Die Regelung der Sperrung des Kontos (Absatz 1 Satz 1 und 2) bedarf der Klarstellung. Die Voraussetzungen werden aus dem Rechtstext nicht hinreichend deutlich. In Zusammenhang mit § 6 der Verordnung zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie (34. BImSchV) muss der Verantwortliche denselben Bericht an zwei verschiedene Behörden (mit unterschiedlichen Fristen) versenden. Zu regeln ist, welche Behörde, in welchem Umfang den Bericht prüft und welche Sanktionen hier für den Anlagenbetreiber vorgesehen sind. Sinnvoller wäre eine Übersendung des verifizierten Berichts über die nach 34. BImSchV zuständige Behörde (Immissionsschutzbehörde) an die nach TEHG zuständige Behörde. Die Immissionsschutzbehörde hat zuvor den Bericht geprüft und im Falle einer Beanstandung an den Verantwortlichen zurückgesandt. Damit wäre dann die Festlegung einer Zahlungspflicht auf der Grundlage einer Schätzung durch die nach TEHG zuständige Behörde (§ 18 Abs. 2 Satz 1) überflüssig. Eine Schätzung wäre allein dann erforderlich, wenn überhaupt kein Bericht vorliegt.

11. § 18 Durchsetzung der Abgabepflicht

Die Voraussetzungen der Zahlungspflicht sind nicht eindeutig geregelt. Unklar bleibt insbesondere, welche Behörde die Überprüfung vornimmt, ob der Verantwortliche seiner Pflicht nach § 6 Abs. 1 nachgekommen ist.

Die Zahlungspflicht sollte nur für die Fälle bestehen, in denen der Verantwortliche keinen Bericht vorgelegt hat. Die Regelung „soweit nicht ordnungsgemäß berichtet hat“ ist zu unbestimmt, da nicht klar ist, in welchen Fällen der Sanktionstatbestand erfüllt ist.

12. § 21 Kosten von Amtshandlungen

Um den Kostenrahmen für die Durchführung des Emissionshandelssystems erkennen zu können, muss das TEHG den Rahmen der für Amtshandlungen zu erhebenden Kosten konkret festlegen. Ein Verweis auf eine vom Bundesumweltministerium zu erlassende Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist nicht ausreichend. Durch das Emissionshandelssystem werden auf die davon betroffenen Unternehmen ohnehin bereits erhebliche Kosten (Aufstellen der Emissionsbilanzen, Schaffung neuer Infrastrukturen für die Durchführung des Handels, Berichterstattung) zukommen. Nicht akzeptabel ist daher die zusätzliche Abwälzung der den Ländern im Vollzug entstehenden Kosten über das Verursacherprinzip (Gebührenerhöhungen) auf die Anlagenbetreiber.

13. § 23 Einheitliche Anlage

Die Regelung darf sich nicht ausschließlich auf die Kategorien VII-IX beschränken sondern sollte grundsätzlich für alle Tätigkeiten offen gehalten werden.

III. Spezielle Anmerkungen zum Entwurf der „Artikel-Verordnung“ zur Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie

1. § 2 Konkretisierung der Grundpflichten

§ 2 Abs. 1 begrenzt für die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen die nach BImSchG bestehenden Betreiberpflichten im Hinblick auf das Vorsorgegebot, soweit keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen. Um Unstimmigkeiten zu vermeiden, für die Fälle, in denen weitere Treibhausgase in den Emissionshandel einbezogen werden und für die Fragen des Zusammenwirkens verschiedener Treibhausgase, bedarf es einer umfassenden Freistellung vom Vorsorgegebot und vom Stand der Technik, soweit keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen. Das ordnungsrechtliche Vorsorgegebot gilt grundsätzlich für andere Emissionen, als die durch den Emissionshandel betroffenen. Hier spielen sog. Kuppelmissionen (Verbindung mit weiteren Gasen wie, z.B. SO₂/NOX etc.) eine besondere Rolle, deren Auswirkungen im Zuge ihres Zusammenwirkens mit anderen Treibhausgasen wie CO₂ besonders berücksichtigt werden müssen.

Nach der Fassung des § 2 Abs.1 hat der Anlagenbetreiber aber nach wie vor im Grundsatz das Energieeffizienzgebot nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG zu beachten. Lediglich „in Bezug auf Emissionen von Kohlendioxid, die auf Verbrennungs- und anderen Prozessen der Anlage beruhen“, dürfen keine weitergehenden Anforderungen gestellt werden. Um ausreichende Klarheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten, ist die Ausnahme von den Grundpflichten für die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen umfassend auf das in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG festgelegte Energieeffizienzgebot zu erweitern. Damit werden auch Sonderfälle (sog. Kuppelmissionen, d.h. Auswirkungen, die sich durch das Zusammenspiel mit anderen Treibhausgasen auf die Effizienz einer Anlage ergeben) mit erfasst.

4. Anhang 2

In Anhang 2 ist der Abschnitt „Messung“ so zu fassen, dass nicht zwingend eine Messung und eine Emissionsberechnung gefordert werden. Die Messung ist der Berechnung äquivalent. Um den Prüfaufwand nicht unnötig auszuweiten, ist hier eine Alternativ-Regelung ausreichend.

5. § 4a der 9. BImSchV

Nach § 4a Abs. 4 müssen die Unterlagen Angaben enthalten über Rohmaterialien und Hilfsstoffe. Hier hat eine Klarstellung zu erfolgen, dass damit keine quantitativen Angaben verbunden sind.