

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit
15. WP
Ausschussdrucksache 15(15)214**

Antworten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf den Fragenkatalog der Fraktionen zur öffentlichen Anhörung "Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz" am 9. Februar 2004 in Berlin

Vorbemerkungen

Nicht mehr zur Disposition stehen die beiden folgenden Punkte:

1. Deutschland hat sich mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls und mit der Verständigung über das EU-burden sharing verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2008/2012 um 21 % gegenüber dem Basisjahr 1990/1995 zu reduzieren. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dieses Ziel mit der einstimmigen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls völkerrechtlich verbindlich gemacht.
2. Mit der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 zum Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten wird der europaweite Emissionshandel am 1. Januar 2005 beginnen. Zur inhaltlichen und termingerechten Umsetzung haben Deutschland wie die anderen Mitgliedstaaten die entsprechenden rechtlichen und materiellen Voraussetzungen zu schaffen. Eine der Voraussetzungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie erfüllt Deutschland mit dem Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG).

Gegenstand der Anhörung ist ausschließlich dieser Entwurf des TEHG, nicht aber der Nationale Allokationsplan, der in einem gesonderten Gesetz geregelt werden soll. Entsprechend enthalten die Antworten auf den Fragenkatalog der Fraktionen keine Aussagen zum Nationalen Allokationsplan.

Zu den Fragen der Fraktion der SPD

1. Wird die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten ... angemessen umgesetzt?
Antwort: Ja, wenn auch endgültige Aussagen dazu erst mit der Vorlage des Nationalen Allokationsplanes getroffen werden können.
2. Inwieweit ist die Schaffung eines eigenständigen Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes – TEHG und einer abgetrennten Artikel-Verordnung innerhalb der Systematik des Bundesimmissionschutzgesetzes sinnvoll ?
Antwort: ./.
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: Für eine Ansiedlung beim Umweltbundesamt spricht vor allem die inhaltliche Kompetenz dieser Behörde in allen emissionsrelevanten Fragen. Allerdings ist das Amt weniger vertraut mit Fragen der konkreten Umsetzung von Handelssystemen. Hier wird es darauf ankommen, dass für die in Aufbau befindliche Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) die entsprechende personelle Kompetenz geschaffen wird. Im übrigen sieht das TEHG nach § 20 ja auch die Möglichkeit vor, „... die Wahrnehmung der Aufgaben des Umweltbundesamtes nach diesem Gesetz mit den hierfür erforderlichen hoheitlichen Befugnissen ganz oder teilweise auf eine juristische Person des Privatrechts übertragen, wenn diese Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der übertragenen Aufgaben bietet.“

5. Ist die Privatisierungsmöglichkeit angemessen ausgelegt?

Antwort: Ja

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

Antwort: Diese Möglichkeit ist schon aus Gründen der Kosteneffizienz wünschenswert. Im übrigen ist zu erwarten, dass sich ohnehin der elektronische Verkehr in der Praxis als am Besten geeignet herausstellen würde. Die Regelung im TEHG erscheint hinreichend.

7. Ist das System der Sanktionen ausreichend und angemessen ?

Antwort: Ja

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

Antwort: Ja, da es beim Emissionshandel entscheidend darauf ankommt, die Möglichkeiten „strategischer“ Angaben mit der Notwendigkeit nachträglicher Kontrolle zu beschränken. Damit wird auch insgesamt der bürokratische Kontrollaufwand reduziert.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: Dies sicher zu stellen, wird eine Aufgabe der EU-Kommission sein.

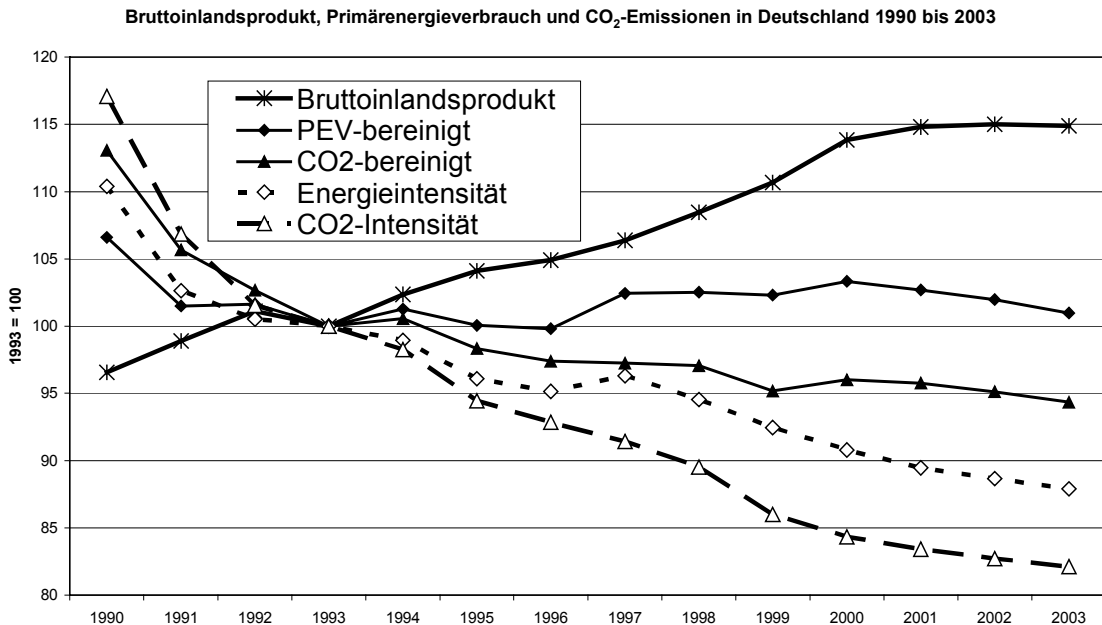
Zu den Fragen der Fraktion der CDU/CSU

Allgemeines

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

Antwort: Auch unabhängig von den besonderen Bedingungen Anfang der neunziger Jahre in Deutschland, die zunächst zu einem drastischen Rückgang der CO₂-Emissionen geführt haben, zeigt die Empirie (vgl. nachstehende Abbildung), dass Wirtschaftswachstum nicht mit einem Anstieg der Emissionen einhergehen muss. So war das Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2003 um rund 15 % höher als 1993, während der Primärenergieverbrauch praktisch stagnierte und die CO₂-Emissionen sogar um rund 6 % niedriger waren. In dieser Periode haben sich damit die gesamtwirtschaftliche E-

nergieintensität (Primärenergieverbrauch je Einheit Bruttoinlandsprodukt) um etwa 12 % und die gesamtwirtschaftliche CO₂-Emissionsintensität (CO₂-Emissionen je Einheit Bruttoinlandsprodukt) um rund 18 % vermindert. Durch die Verbesserung der Energieeffizienz wie durch Veränderungen der Energieträgerstruktur zugunsten emissionsärmerer oder emissionsfreier Energieträger ist Wirtschaftswachstum auch bei sinkenden CO₂-Emissionen zu verwirklichen.



Quellen: Statistisches Bundesamt; Umweltbundesamt; DIW Berlin.

Durch die vorgesehene kostenlose Zuteilung, die spezielle Berücksichtigung der prozessbedingten Emissionen sowie der Anerkennung von „early actions“ sowie durch die geplante Orientierung bei der Festlegung der Gesamtmenge der Berechtigungen an den von der deutschen Wirtschaft ohnehin eingegangenen Selbstverpflichtungen bieten überdies eine weitere Gewähr, künftiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Nicht zu vergessen ist, dass gerade der Emissionshandel dazu beiträgt, die vorgegebene Emissionsreduktion so kostengünstig wie möglich zu realisieren. Die Emissionsreduktion der Treibhausgase bis 2008/2012 um 21 % ist verpflichtende Vorgabe für Deutschland. Bezogen auf dieses Ziel und die betroffenen Sektoren/Anlagen genießt der Emissionshandel auch ökonomische Effizienzvorteile gegenüber anderen Instrumenten der notwendigen Emissionsminderung.

- 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: Es ist zu vermuten, dass es ausreichende Zertifikate in Europa geben wird. Eine belastbarere Aussage wird allerdings erst möglich sein, wenn alle Nationalen Allokationspläne vorliegen. Insgesamt ist wohl eher mit niedrigen Zertifikatspreisen (vermutlich unter 10 €/t CO₂) zu rechnen. Dies hängt auch davon ab, in welchem Umfang Zertifikatsmengen aus den EU-Beitrittsstaaten auf den Markt kommen werden.

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

Antwort: Da dies von der endgültigen Ausprägung des Nationalen Allokationsplanes abhängt, ist gegenwärtig eine Aussage noch nicht möglich.

4. Wieviele Anlagen sind direkt betroffen?

Antwort: Nach derzeitigem Kenntnisstand sind es größenordnungsmäßig 2.600 Anlagen.

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: Diese Frage ist weniger im vorliegenden Gesetzesentwurf zu berücksichtigen, sondern im vorgesehenen Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan. Bei den angesprochenen Anlagen könnte es sich allenfalls um die prozessbedingten Emissionen von Anlagen sowie um Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen handeln.

Im übrigen entspricht es gerade dem Sinn des Emissionshandels, dass in dem Fall, in dem die Minderung der Emissionen im „eigenen“ Bereich kostengünstiger ist als es dem Zertifikatspreis entspricht, entsprechende Mengen an Zertifikaten erworben werden können.

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

Antwort: In welchem Umfang die Energiepreise als Folge des Emissionshandels steigen werden, hängt einerseits von den jeweiligen spezifischen Vermeidungskosten, den Zertifikatspreisen und den Überwälzungsmöglichkeiten am Markt ab. Tendenziell wird es zu einer Erhöhung der Energiepreise kommen, wodurch zusätzliche Anreize für Verbesserungen der Energieeffizienz gegeben werden. Ohne Kenntnis der konkreten Nationalen Allokationsplänen sind belastbare Aussagen hierzu kaum möglich.

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: Dies hängt von der konkreten Ausprägung des Nationalen Allokationsplanes ab.

8. Wie können Kostenentlastungen mindestens in gleicher Höhe bei konventionellen Klimaschutzmaßnahmen (EEG, KWKG, Öko-Steuer, Selbstverpflichtung, etc.) erreicht werden? In der Begründung zum TEHG wird die Kostenentlastung auf bis zu 500 Mio. Euro beziffert.

Antwort: Sofern der Emissionshandel gerade das Instrument ist, mit dem die Emissionsminderungspotenziale besonders kosteneffizient erschlossen werden können, besteht eine solche Möglichkeit nicht.

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

Antwort: Dies hängt von der konkreten Ausprägung des Nationalen Allokationsplanes ab.

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

Antwort: Dies hängt von der konkreten Ausprägung des Nationalen Allokationsplanes ab.

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

Antwort: Dies hängt von der konkreten Ausprägung des Nationalen Allokationsplanes ab.

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

Antwort: Angesichts der erwartbaren moderaten Zertifikatspreise dürften durch Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit innereuropäisch wie international begrenzt bleiben. Das schließt nicht aus, dass es je nach Energieträgerstrukturen und Vermeidungsoptionen unterschiedliche „Betroffenheiten“ geben kann. Tendenziell kann sich die Wettbewerbsposition für Unternehmen der Länder verbessern, die weder am Emissionshandel teilnehmen, noch alternative Emissionsminderungsstrategien (die ebenfalls mit Kosten verbunden wären) verfolgen.

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: Wie bereits die bestehende EU-Richtlinie zum Emissionshandel zeigt, besteht keine zwingende Abhängigkeit vom in Kraft treten des Kyoto-Protokolls, so wünschbar dies auch immer wäre. Offen ist natürlich noch, wie die Entscheidungen innerhalb der EU über einen Emissionshandel nach 2012 ausfallen werden, wenn das Kyoto-Protokoll in absehbarer Zeit nicht in Kraft tritt.

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

Antwort: Nein; vgl. Antwort zu Frage 13

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

Antwort: Das Zertifikatsangebot dürfte durch die EU-Osterweiterung auch unabhängig von der Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokolls steigen und einen dämpfenden Einfluss auf die Zertifikatspreise haben.

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: ./.

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

Antwort: Es muss durch transparente Regelungen sichergestellt werden, dass durch CDM und JI tatsächlich CO₂-Emissionsminderungen bewirkt werden. Hierzu sind auch klare Zertifizierungsregeln notwendig.

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

Antwort: Durch die vorgesehene Einbeziehung von (eindeutig zu definierenden und nachzuweisenden) „early actions“ können potenzielle Nachteile vermieden werden.

Rechtliche Aspekte

Hinweis: Zu den rechtlichen Aspekten wird grundsätzlich nicht Stellung genommen, da dazu die wissenschaftliche Kompetenz fehlt.

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: Eine Konfliktsituation des TEHG wie des Emissionshandels mit den anderen Instrumenten wird nicht gesehen, zumal teilweise unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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

Antwort: ./.

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: ./.

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

Antwort: ./.

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

Antwort: ./.

34. Welche Risiken müssen die Anlagenbetreiber tragen?

Antwort: ./.

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?

Antwort: Ungeachtet der Tatsache, dass ein „banking“ die Flexibilität des Systems erhöhen würde und aus ökonomischen Gründen vorteilhaft wäre, scheidet es beim Übergang von der Periode 2005/2007 auf 2008/2012 aus, da damit die Summe der Emissionsberechtigungen in der Kyotoperiode erhöht würde. Ein Mitgliedstaat, der Banking in den Zeitraum 2008-2012 zulässt, erschwert damit die Zielerreichung in der Kyotoperiode.

Die Gefährdung des nationalen Kyoto-Ziels wird durch die fehlende Harmonisierung des Banking in Europa verschärft, weil dadurch beträchtliche internationale Zuflüsse von Emissionsberechtigungen ausgelöst werden könnten. In Mitgliedstaaten, die ein Banking zulassen, könnte sich eine große Banking-Nachfrage sammeln und deren Emissions-Konten belasten. Deshalb wäre ein Banking von Emissionsberechtigungen der ersten Handelsperiode mit kaum kalkulierbaren Risiken verbunden.

Eine Regelung zur Beschränkung der Banking-Möglichkeit nach Maßgabe der im Staatsgebiet erzielten Emissionsminderung könnte diese Risiken vermindern, aber nicht vermeiden. Auch in diesem Fall müsste der zu erwartende Gesamtumfang des Banking im nächsten Allokationsplan in Rechnung gestellt werden, wobei negative Verteilungswirkungen unvermeidbar wären.

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: ./.

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: ./.

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

Antwort: Siehe dazu Antwort auf Frage 4 der Fraktion der SPD

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: Grundsätzlich positiv

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

Antwort: Es muss sicher gestellt sein, dass solche Fonds nicht handelsbeschränkend wirken.

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: ./.

Zu den 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: Ja, wenn auch endgültige Aussagen dazu erst mit der Vorlage des Nationalen Allokationsplanes getroffen werden können.

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

Antwort: Das TEHG und der Emissionshandel sollten wegen der ökonomischen Effizienz dieses Instruments und seiner Zielgenauigkeit eine wesentliche Rolle im nationalen Klimaschutzprogramm spielen. Allerdings ist der Emissionshandel kein „Königsweg“, auf dem alle Klimaschutzprobleme gelöst werden können. Deshalb wird hier auch für ein breites Instrumentenbündel plädiert.

Dafür spricht schon, dass sich der Emissionshandel (zumindest zunächst) im wesentlichen ohnehin nur auf die Energiewirtschaft und die Industrie beschränkt. Ausgeklammert bleiben dagegen die für ein Klimaschutzprogramm so wichtigen Sektoren der privaten Haushalte und des Verkehrs. Das Klimaschutzprogramm muss auch hierfür die

geeigneten Politiken und Maßnahmen umsetzen (was übrigens auch schon in der EU-Richtlinie zum Emissionshandel zum Ausdruck kommt).

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: Das vorgesehene Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan sollte auch Aussagen über die Reduktionsziele der Makro-Sektoren enthalten, die nicht dem Emissionshandel unterliegen. Auf dieser Grundlage wären die Politiken und Maßnahmen zu konkretisieren, mit deren Hilfe die genannten Ziele umgesetzt werden sollen. Dies schließt ein entsprechendes Monitoring ein.

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

Antwort: ./.

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?

Antwort: ./.

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?

Antwort: Für bestehende Anlagen wird als grundlegende Allokationsmethode die kostenlose Zuteilung auf Basis historischer Emissionen (Grandfathering) angewandt. Vor diesem Hintergrund dürfte die in der Frage angedeutete Gefahr nicht bestehen.

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: Die im TEHG-Entwurf vorgesehene Regelung zielt auf eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung des Emissionshandels. Wie weit dies letztlich der Fall sein wird, hängt auch von den konkreten Regelungen im Rahmen des Nationalen Allokationsplanes ab.

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

Antwort: vgl. Antwort zu Frage 7

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 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?

Antwort: Ordnungsrechtliche Elemente sind bei der Umsetzung des Emissionshandels so weit wie möglich auszuschließen.

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

Antwort: Siehe Antworten zu den Fragen 4 und 5 der Fraktion der SPD. Grundsätzlich erscheint die Nutzung derartiger Strukturen geeignet, die Effizienz der Umsetzung zu verbessern.

12. Welche Voraussetzungen schafft das TEHG für ein möglichst reibungsloses Zusammenwirken mit anderen Klimaschutzpolitischen Instrumenten? Welche Beziehungen bestehen zur Ökologischen Steuerreform, zum EEG und zum KWKG? Wie soll sichergestellt werden, dass sich die genannten Instrumente sinnvoll ergänzen?

Antwort: Eine Konfliktsituation des TEHG wie des Emissionshandels mit den anderen Instrumenten wird nicht gesehen, zumal teilweise unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

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

Antwort: Emissionsgutschriften sollten Berücksichtigung finden, wenn es sich um eindeutig nachweisbare Emissionsminderungen handelt, die hohen Anforderungen an diese beiden Instrumente genügen. Es sollte aber vermieden werden, dass die mit dem Emissionshandel verbundenen Innovationsanreize zur Durchführung von Emissionsminderungsmaßnahmen durch CDM und JI geschwächt 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.?

Antwort: ./.

Zu den 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: Hier kann nur dem Text der Begründung des TEHG durch die Bundesregierung zugestimmt werden, wonach der Emissionshandel ein kosteneffizientes Instrument ist, mit dem genau definierte Reduktionsziele erreicht werden können: Die Pflicht für Treibhausgasemissionen Berechtigungen abzugeben, schafft für Verantwortliche eine wirtschaftliche Anreizstruktur, ihre Emissionen zu verringern oder zu vermeiden, um durch Emissionen verursachte Betriebskosten zu minimieren. Bei dieser prinzipiellen Zielrichtung des Emissionshandels auf eine Reduktion von Treibhausgasemissionen überlässt das Instrument es jedoch den Gesetzen des Marktes, wo die Reduktion von Emissionen erfolgt. Verantwortliche haben die Wahl, entweder im Bereich ihrer eigenen Anlage Emissionen zu reduzieren oder Berechtigungen von anderen Verantwortlichen zuzukaufen. Letztlich wird der Verantwortliche, der Emissionen zu Kosten reduzieren kann, die unterhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, eigene Emissionen verringern, während der Verantwortliche, bei dem Vermeidungskosten oberhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, zukaufen wird. Da die Menge der

insgesamt verfügbaren Berechtigungen im Hinblick auf das international vorgegebene Reduktionsziel begrenzt wurde, wird dieses Ziel in jedem Falle erreicht; die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Zielerreichung werden jedoch minimiert, da Emissionsreduktionen letztlich dort erfolgen, wo sie am günstigsten sind. Zusätzliche Kosteneffizienz gewinnt der europäische Emissionshandel durch seine gemeinschaftsweite Ausgestaltung, die – aus deutscher Sicht – der deutschen Wirtschaft erlaubt, kostengünstigere Vermeidungspotentiale auch außerhalb Deutschlands zu nutzen.

Alles in allem ist vor diesem Hintergrund die klimapolitische und die ökonomische Leistungsfähigkeit des Emissionshandels im Sinne des Kyoto-Protokolls und seiner Instrumente positiv zu werten.

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: Diese Frage lässt sich erst nach Vorlage des Nationalen Allokationsplanes beantworten. Das TEHG gibt jedenfalls genügend Spielraum für eine effiziente Ausgestaltung.

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

Antwort: Im Durchschnitt der betroffenen Unternehmen dürfte sich der Aufwand in Grenzen gehalten haben. Für die Zukunft ist aufgrund von Lerneffekten eher mit einem sinkenden Aufwand zu rechnen.

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

Antwort: Diese Frage ist bisher noch nicht abschließend zu beantworten.

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

Antwort: Bei der Mehrzahl der im TEHG vorgesehenen Regelungen handelt es sich um die Umsetzung der mit der EU-Richtlinie vorgegebenen Bestimmungen. Allerdings bestehen bei der Erstellung des Nationalen Allokationsplanes Regelungsspielräume.

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

Antwort: Dies wird sich erst nach Vorlage des Nationalen Allokationsplanes bewerten lassen.

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

Antwort:

Hierzu unmittelbar keine Antwort, da die entsprechenden Gesetzentwürfe der europäischen Partnerländer vielfach noch fehlen. Interessant wird aber ohnehin wohl erst der Vergleich der Nationalen Allokationspläne der Mitgliedstaaten sein.

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: Vgl. Antwort auf Frage 6 der Fraktion der CDU/CSU

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: Die größten Auswirkungen dürften sich schon wegen seines Gewichts an den jeweiligen gesamten nationalen Emissionen im Elektrizitätssektor zeigen. Unterschiedliche Betroffenheiten können sich aufgrund divergierender Energieträgerstrukturen ergeben.

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: Eine Konfliktsituation des TEHG wie des Emissionshandels mit den anderen Instrumenten wird nicht gesehen, zumal teilweise unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

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: Generell muss auch beim Emissionshandel den datenschutzrechtlichen Bestimmungen Rechnung getragen werden. Abweichend hiervon ist vorstellbar, dass bei der Inanspruchnahme von Sonderregelungen (z.B. early action) auch tatbestandsbe gründende Detailangaben offen gelegt werden müssen.

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

Antwort: Vgl. Antwort zu Frage 12.

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?

Antwort:

Nein – schon angesichts der vermuteten eher moderaten Zertifikatspreise sowie der vielfach vorgesehenen Sonderregelungen dürften die Auswirkungen begrenzt bleiben.

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

Antwort: Vgl. Antwort zu Frage 14.

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

Antwort: Dies wird nach Vorlage des Nationalen Allokationsplanes zu diskutieren sein.

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

Antwort: Soweit es das TEHG betrifft ja; mit Blick auf den Nationalen Allokationsplan bleibt dessen Vorlage abzuwarten.

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

Antwort: Gegenstand der Anhörung ist das TEHG, nicht aber vorliegende Regelungsentwürfe.

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

Antwort: Dies wird nach Vorlage des Nationalen Allokationsplanes zu diskutieren sein.

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: Der Zeitplan bis zum Beginn des Emissionshandels am 01. Januar 2005 ist außerordentlich eng. Eine aufschiebende Wirkung könnte insoweit das Vorhaben behindern. Allerdings sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, so schnell wie möglich verbindliche Aussagen über die tatsächliche Zuteilung treffen zu können, um den Unternehmen eine größere Planungssicherheit zu geben.

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: Jede Erstallokation ist mit Verteilungswirkungen auch regionaler Art verbunden. Deren Bewertung hängt aber nicht zuletzt von der konkreten Ausgestaltung des Nationalen Allokationsplanes und der darin vorgesehenen Sondertatbestände von „early actions“ ab.

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

Antwort: Zumindest mit Blick auf die Zuteilung von „early actions“ wird der regionale Aspekt deutlich werden. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass „early actions“ nicht nur von Unternehmen in Ostdeutschland, sondern ebenso in Westdeutschland durchgeführt worden sind. Insoweit sollte die Frage der „early actions“ nicht zu einem reinen Ost-West-Problem gemacht werden.

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: Die im TEHG-Entwurf vorgesehene Regelung zielt auf eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung des Emissionshandels. Wie weit dies letztlich der Fall sein wird, hängt von den konkreten Regelungen im Nationalen Allokationsplan ab.

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: Der Bund muss zwingend die zentralen Aufgaben des Emissionshandels übernehmen, die sich nicht dezentralisieren lassen.

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: Schon wegen des Gewichts als der bedeutendste Emittent wird die Elektrizitätswirtschaft vom Emissionshandel betroffen sein. Wesentlich zur Beurteilung der Konsequenzen auf den Strommarkt sind die zu erwartenden Veränderungen der Energiepreise (als Inputfaktoren) und deren Relationen zueinander sowie die Zertifikatspreise. Letztlich sind diese eine Frage der konkreten Ausgestaltung der Nationalen Allokationspläne in den EU-Mitgliedstaaten.

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

Antwort: Spätestens seit Dezember 2002 musste allen betroffenen Unternehmen und ihren Verbänden klar sein, dass die EU-Richtlinie umgesetzt und der Emissionshandel am 01. Januar 2005 beginnen wird. Überdies besteht schon seit Anfang 2001 beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Arbeitsgruppe "Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts" (AGE), an der zahlreiche Unternehmen und Verbände beteiligt waren und sind. Insoweit besteht schon ein längerer Vorlauf. Allerdings steht die Vorlage des Nationalen Allokationsplanes noch aus. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte auch in der hohen Komplexität der Aufgabe, den Problemen in der Erhebung der dazu notwendigen Datenbasis sowie in den teilweise konträren Interessen der betroffenen Unternehmen liegen.

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: ./.

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: ./.

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

Antwort: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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: ./.

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

Antwort: Eine europaweite Harmonisierung der Reduktionsverpflichtungen steht nicht zur Disposition, da die Reduktionspflichten im Rahmen des europäischen „Burden sharing“ bereits verbindlich geregelt worden sind. Anders verhält es sich mit spezifischen Regelungen im Rahmen der Nationalen Allokationspläne, die mit Blick auf potenziell wettbewerbsverzerrende Regelungen auf ihre Harmonisierungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten überprüft werden sollten.

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: Vgl. dazu Antwort auf die Frage 1/ der Fraktion CDU/CSU sowie Frage 13 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

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

Antwort: Die Möglichkeit ist nach § 13 Abs 2 prinzipiell gegeben.

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

Antwort: Hier würde die Verantwortung zur Emissionsminderung schlichtweg auf den Staat verlagert. Der Sinn des Emissionshandels, den Wirtschaftssubjekten die Aufgabe zu übertragen, nach möglichst kosteneffizienten Emissionsminderungsmaßnahmen würde dadurch in Frage gestellt.