

## VIK-Stellungnahme

zum Entwurf der Bundesregierung für ein

***Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Emissionshandels***

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Umwelt,  
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache  
17(16)251-H

Öffentliche Anhörung - 11.04.2011

08.04.2011

23. März 2011

Die Bundesregierung hat mit Beschluss vom 16. Februar 2011 dem Entwurf eines Artikelgesetzes (Bundratsdrucksache 88/11 vom 4.3.2011) zugestimmt, mit dem insbesondere das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) geändert wird. Wenngleich die nunmehr beschlossene Fassung des TEHG Verbesserungen gegenüber dem ursprünglichen BMU-Entwurf aufweist, den der VIK gegenüber dem BMU mit Stellungnahme vom 11. September 2010 bewertet hatte, so sind doch bedeutsame Punkte bestehen geblieben, die geändert werden müssten, damit ein Emissionshandelsregime in Deutschland geschaffen wird, das einen wirksamen Klimaschutz unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Akteure begründet.

Zu der Novelle des TEHG in der beschlossenen Fassung vom 16. Februar 2011 nimmt VIK deshalb wie folgt Stellung:

### **Art. 1: Änderung TEHG**

#### **I. Zentrale Forderungen des VIK**

##### **1. Festhalten an der bestehenden Arbeitsteilung zwischen lokalen Genehmigungsbehörden und dem Umweltbundesamt erscheint sinnvoll.**

Der Gesetzentwurf verfolgt die Richtung, den Vollzug des Gesetzes weitgehend dem Umweltbundesamt zuzuordnen. Die in der Regel positiven Erfahrungen aus der Vergangenheit weisen jedoch in die Richtung, dass immer dann, wenn die Kenntnis der konkreten Anlagen im Vordergrund steht, die lokalen Genehmigungsbehörden als Vollzugsbehörden besser geeignet sind. In dieser Art hat sich der Verwaltungsvollzug des TEHG eingespielt und sollte ohne erkennbare zwingende Gründe nicht aufgegeben werden.

Siehe hierzu auch unten die Ausführungen unter II Nummer 17.

## **2. Vereinzelte Begriffsbestimmungen sind an die EH-RL anzupassen.**

Insbesondere ist das Anlagenverständnis dem der EH-RL anzupassen. Zufälligkeiten deutscher Genehmigungspraxis weichen sehr weitgehend von diesem Anlagenbegriff ab. Das dürfte in einer Reihe von Anwendungsbereichen der Zuteilung von freien Zertifikaten zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber vergleichbaren Anlagen in anderen EU-Mitgliedsstaaten führen. Ein EU-weit harmonisierter Emissionshandel, wie er durch die EH-RL ab 2013 geschaffen wurde, darf bei diesem wichtigen Element nicht auseinanderlaufen.

Siehe hierzu auch unten die Ausführungen unter II Nummer 2-6.

## **3. Abfallverbrennungsanlagen sind von der Geltung des Gesetzes auszunehmen**

Abfallverbrennungsanlagen, die nach Nummer 8.1 oder 8.2 des Anhangs der 4. BImSchV genehmigt wurden, sollten nicht unter das Gesetz fallen. Solche Abfallverbrennungsanlagen sind gemäß Anhang I vom Anwendungsbereich des Emissionshandels ausgenommen. Die EU-Kommission hat die Definition der Abfallverbrennungsanlagen nicht weiter eingegrenzt. Der deutsche Gesetzgeber sollte deshalb seinen Beitrag leisten, dass in Deutschland eine dem europäischen Begriffsverständnis entsprechende Lösung zum Tragen kommt.

Siehe hierzu auch unten die Ausführungen unter II Nummer 1.

## **4. Großzügigere Anerkennung von projektbezogenen Maßnahmen steigern den weltweiten Klimaschutz.**

Der Gesetzentwurf sieht die Anerkennung von projektbezogenen Maßnahmen nur auf kleinstem Niveau vor – die angegebenen Werte entsprechend den in der Richtlinie vorgegebenen Mindestquoten. So werden Chancen für den Klimaschutz, die hiermit verbunden sind, vergeben. Hier sollte ein Umdenken stattfinden und die EU-rechtlich größtmögliche Anerkennung gesetzliche Verankerung finden. Beispielsweise sollten die in der Verordnungsermächtigung des § 28 Abs. 1 Nummer 3 dieses Gesetzentwurfs enthaltenen Ausweitungsmöglichkeiten direkt gestattet und nicht vom Erlass einer Verordnung abhängig gemacht werden.

Siehe hierzu auch unten die Ausführungen unter II Nummer 16.

## **5. Keine zusätzlichen nationalen Anforderungen an das Monitoring**

Auf die Regelung gegenüber den EU-Regeln zusätzlicher Anforderungen an die Genehmigung des Überwachungsplans (§ 6) sollte verzichtet werden. Angesichts einer europaweit verbindlichen EU-Monitoring-Verordnung sollte es bei den dort enthaltenen Vorgaben bleiben.

Siehe hierzu auch unten die Ausführungen unter II Nummer 10.

## **6. Verordnungsermächtigung nur für die Bundesregierung**

Soweit es in dem TEHG bei Verordnungsermächtigungen bleibt, sollte nicht das Bundesumweltministerium allein, sondern durchgängig die Bundesregierung als Verord-

nungsgeber vorgesehen werden. Insoweit ist eine Anpassung von § 28 Abs. 2 des Entwurfs notwendig. Wegen der zu erwartenden enormen wirtschaftlichen Auswirkungen jeder der infrage kommenden Verordnungen ist eine breitere ministerielle Abstützung der untergesetzlichen Regelungen geboten.

Siehe hierzu auch unten die Ausführungen unter II Nummer 14.

**7. Die konkreten Zuteilungsregeln sind gesetzlich festzulegen, eine Verordnung reicht nicht aus.**

Hinsichtlich der Stärkung der parlamentarischen Mitgestaltungsmöglichkeiten verkennt VIK nicht den Fortschritt gegenüber dem BMU-Gesetzentwurf, wenn nunmehr die Zuteilungsverordnung gemäß § 10 Satz 3 der Zustimmung des Bundestages bedürfen soll. Die konkreten Zuteilungsregeln sind für die betroffenen Unternehmen jedoch so wesentlich, dass sie schon aus verfassungsrechtlichen Gründen besser einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden, so wie sie bereits im geltenden Recht gesetzlich verankert sind (zuletzt Zuteilungsgesetz 2012). Hier geht es z. B. um so wesentliche Fragen wie die Einführung einer Übertragungsregelung oder Härtefallregelung. Nach Verabschiedung der Zuteilungsentscheidung der Kommission zur Festlegung der Zuteilungsregeln werden, wenn auch nur begrenzt, Spielräume für die Mitgliedstaaten verbleiben, deren Ausgestaltung erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen haben wird.

**8. Regelung zur Kompensation indirekter Effekte des Emissionshandels ist notwendig.**

Art. 10a EH-RL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zu Gunsten der Sektoren beziehungsweise Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, finanzielle Maßnahmen zum Ausgleich dieser Kosten einführen können. Es verwundert, dass der Gesetzentwurf keine Regelung hierzu vorsieht, obwohl dieses Gesetz darauf ausgerichtet ist, die EH-RL im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2013 – 2020 umzusetzen und in dem Gesetzentwurf selbst in § 8 Abs. 3 die Frage der Verteilung der Versteigerungserlöse geregelt wird, und zwar in dem Sinne, dass dem Bund die Erlöse zufließen sollen. An dieser Stelle muss eine Mittelverwendung für die umzusetzenden Kompensationsleistungen vorgesehen werden.

**II. Die Regelungen im Einzelnen**

**1. Anwendungsbereich hinsichtlich Anlagen zur Abfallverbrennung**  
(§ 2 Abs. 5 Nummer 3)

In § 2 Abs. 5 Nummer 3 sollte der letzte Halbsatz, der mit dem Wort "wenn" beginnt, wie folgt gefasst werden:

*..... wenn nach der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in der Anlage oder der Verbrennungseinheit, außer für Zwecke der Zünd- oder Stütz-*

*feuerung sowie der Rauchgasreinigung, als Brennstoffe **überwiegend** nur Abfälle eingesetzt werden dürfen.*

### **Begründung:**

Die im Gesetzentwurf enthaltene Ausschließlichkeitsformulierung beinhaltet die Gefahr, dass Anlagen, die nach 8.1 oder 8.2 der 4. BImSchV genehmigt sind, aber aufgrund ihrer Genehmigung neben Siedlungs- und gefährlichen Abfällen auch nichtgefährliche Abfälle und "Nicht-Siedlungsabfälle" einsetzen dürfen und können, damit den Regelungen des TEHG unterliegen. Dies wäre nicht sachgerecht und entspräche nicht den Vorgaben der Richtlinie, die in Anhang I Nummer 6 lediglich bestimmt, dass Anlagen für die Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen von dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind.

Vor diesem Hintergrund sollten auch die weiteren Einschränkungen bezogen auf den Brennwert der Abfälle entfallen. Denn dies führt zu einer Benachteiligung der Heizkraftwerke, die Ersatzbrennstoffe einsetzen. Maßgeblich sollte der hinter der Befreiung vom Emissionshandel stehende Zweck der Anlagen sein. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen und bestätigt, dass die energetische Verwertung von Abfällen einen sinnvollen Beitrag zum Klimaschutz liefert. Sie vermeidet CH<sub>4</sub>-Emissionen aus der Mülldeponierung (insbesondere Reduktion des Abfallvolumens) und schont Ressourcen durch Substitution von fossilen Energieträgern (siehe unter anderem Drucksache 16/13889 von 12.8.2009). Warum soll diese Auffassung nun geändert werden?

Die Einführung eines Schwellenwertes für den Heizwert von Abfällen (13.000 kJ) erscheint willkürlich und ist ungerechtfertigt. Warum sollen höherkalorische Anwendungen (ESB haben typischerweise 13-18.000 kJ/Kilogramm) gegenüber den klassischen Müllverbrennungsanlagen (typischerweise 9-12.000 kJ/Kilogramm) benachteiligt werden? Sie arbeiten besonders effizient und leisten einen hohen Beitrag zum Klimaschutz.

Hintergrund der Errichtung von Heizkraftwerken, die Ersatzbrennstoffe einsetzen, ist die nationale Umsetzung der EU-Deponierungsrichtlinie 1999/31 EG, wonach ab Juni 2005 Deponien geschlossen werden mussten und an deren Stelle in besonderer Weise mechanisch biologische Aufbereitungsanlagen in Kombination mit Heizkraftwerken, die Ersatzbrennstoffe einsetzen, traten. Für die heizwertreichen Fraktionen aus der Aufbereitung von Siedlungsabfällen (Ersatzbrennstoffe) wurden somit neue Verwertungsweg geschaffen. Die Industrie hat zum Zwecke der langfristigen Sicherung der Energieversorgung in die technisch aufwändige und teure Abfallverbrennungstechnik investiert. Gegenüber der konventionellen Kraftwerkstechnik für Kohle/Gas sind bei der Abfallverbrennung sowohl die Investitions- als auch die laufenden Betriebskosten weitaus höher. Diese hohen Investitionen der Industrie wurden im Hinblick auf eine langjährige Laufzeit getätigt, um den wirtschaftlichen Betrieb zu gewährleisten.

Durch die verpflichtende ETS-Teilnahme dieser Heizkraftwerke würde etlichen solcher Betreiber, welche schon jetzt wirtschaftliche Schwierigkeiten haben, die wirtschaftliche Grundlage entzogen. Denn Planung und Bau der Anlagen basierte auf der Rechts-

grundlage, dass diese nicht emissionshandelspflichtig sind. Anders als die Betreiber von Müllverbrennungsanlagen, die sich über Abfallgebühren finanzieren, sind die Betreiber von Ersatzbrennstoffe einsetzende Heizkraftwerke auf die Vermarktung von Strom und Wärme angewiesen, wobei sie sich im Wettbewerb mit weniger kostenintensiven "normalen" Kraftwerken bzw. Heizkraftwerken befinden. Diesem Wettbewerb könnten sie nicht standhalten, wenn sie den zusätzlichen Kosten des Emissionshandels ausgesetzt wären.

Die Folge wäre, dass verstärkt Ersatzbrennstoffe in Müllverbrennungsanlagen eingesetzt würden, die in der Regel niederkalorischen Abfall einsetzen und deshalb, auch unter Berücksichtigung zusätzlicher Ersatzbrennstoffe, jeweils unter der Schwelle von 13.000 Kilojoule blieben und damit nicht unter den Emissionshandel fielen. Wenn aber der Abfall ausbleibt, können die Anlagen nicht weiter betrieben werden. Ein Ersatz durch andere Regelbrennstoffe ist weder technisch möglich noch wirtschaftlich vertretbar.

Aus anderen EU-Mitgliedstaaten sind uns derzeit keine Aktivitäten zur Einbeziehung der Abfallverbrennung in den Emissionshandel bekannt. Damit würde es zu ungewollten Stoffstromverschiebungen von Heizkraftwerken, die Ersatzbrennstoffe einsetzen, auf Müllverbrennungsanlagen oder auch ins EU-Ausland kommen und somit zu einem deutlichen Wettbewerbsnachteil für die industriellen Betreiber von entsprechenden Heizkraftwerken kommen.

## 2. **Bestimmung des Begriffs "Verbrennungseinheit"**

(§ 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Anhang 1 Teil II Nummer 1 und § 3)

In § 3 ist folgende Begriffsbestimmung aufzunehmen:

*Verbrennungseinheit: Technische Einheit, die nicht von Tätigkeiten in Anhang 1 Nummer 2 bis 32 erfasst ist und in der die Oxidation von Brennstoffen ungeachtet der Art und Weise, auf welche die Wärme, der Strom oder die mechanische Arbeit, die in dem jeweiligen Verfahren erzeugt werden, genutzt wird sowie alle sonstigen unmittelbar damit zusammenhängenden Tätigkeiten einschließlich der Abgasreinigung...*

### **Begründung:**

Es ist unklar, warum der Gesetzgeber in Anhang 1 Teil II Nummer 1 die neue Kategorie "Verbrennungseinheit" einführt, ohne sie zu definieren. Es bietet sich an, auf die Begriffsbestimmung der "Verbrennung" in Art. 3 t und auf Anhang I Nummer 3 EH-RL zu rekurrieren. Dort wird auf die "technische Einheit" abgestellt. Hieran anknüpfend ergibt sich zuvor genannte Definition.

## 3. **Bestimmung des Begriffs "Anlage(n)"**

(§ 3 Absatz 1 Nummer 1)

Das geltende TEHG und § 2 Abs. 4 des Gesetzentwurfs stellen hinsichtlich Anlagen, die dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterliegen, hinsichtlich ihrer Definition auf die Festlegungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ab. Diese Festlegun-

gen stimmen vielfach nicht mit dem Anlagenbegriff der EH-RL überein. Dies hängt zum Teil damit zusammen, dass die Genehmigungen, auf die der Gesetzentwurf Bezug nimmt, aus Zeiten stammen, in denen der eher weite europäische Anlagenbegriff noch nicht existierte. Auch hat sich in den deutschen Bundesländern bei den vorhandenen unterschiedlichen Behördenstrukturen eine unterschiedliche Verwaltungspraxis entwickelt bei der Frage, in welcher Form beispielsweise Industriekraftwerke genehmigt wurden. In einzelnen Bundesländern wurden sie stets separat genehmigt, in anderen Bundesländern als Nebenanlage einer Produktionsanlage.

Wenn der Gesetzgeber angesichts dieser Sachlage gleichwohl undifferenziert auf die immissionsrechtlichen Festlegungen abstellt, nimmt er diese Unterschiede in Kauf und darauf aufbauend besteht die Gefahr, dass hinsichtlich eines Teils der Anlagen der europäische Anlagenbegriff nicht zur Anwendung kommt und damit gegen die EH-RL verstoßen wird.

Auf der anderen Seite ist das Abstellen auf die Festlegungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung der Praktikabilität geschuldet. Auch haben sich die Anlagenbetreiber darauf eingestellt, dass es für die Zuteilung auf die immissionsrechtlichen Festlegungen ankommt.

Deshalb bestünde ein Lösungsweg darin, es zunächst bei den Festlegungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu belassen, aber den einzelnen Anlagenbetreibern die Option zu eröffnen, eine Zusammenfassung von Anlagen herbeizuführen, und zwar in Anlehnung an die Begriffsbestimmung der "Anlage" in Art. 3 e EH-RL. Dies könnte durch eine entsprechende Ausweitung des geltenden § 25 TEHG erfolgen, was eine Änderung des **§ 24** dieses Gesetzentwurfes bedingt (**siehe Kommentar dort**). Die Anlagenbetreiber könnten so wirksam auf Wettbewerbsverzerrungen durch die Zuteilungspraxis an Wettbewerbsanlagen in anderen EU-Mitgliedsstaaten reagieren.

Solche könnten sich z.B. dadurch ergeben, dass in Mitgliedsstaaten mit einer weiten Genehmigungspraxis der wärmeverbrauchende Industrieprozess gemeinsam mit der industriellen KWK-Anlage genehmigt ist. In diesem Fall ist der wärmeverbrauchende Industrieprozess emissionshandelspflichtig und eine Kapazitätserweiterung dieses Prozesses wird bei der Zuteilung berücksichtigt. In Deutschland hingegen, wo dieser Prozess meist separat genehmigt ist und daher ggf. nicht-emissionshandelspflichtig ist, wird eine Kapazitätserweiterung bei der Zuteilung nicht berücksichtigt.

Die Aufnahme dieses Lösungsansatzes in die Verordnungsermächtigung des § 28 Abs. 1 Nummer 4 stellt, wie schon in dem BMU-Entwurf, einen Schritt in die richtige Richtung dar, ist aber insoweit nicht ausreichend. Die unmittelbare Verankerung im Gesetz selbst erscheint vorzugswürdig.

#### 4. **Bestimmung des Begriffs "Stromerzeuger"** (§ 3)

Die EH-RL unterscheidet in der wichtigen Frage, ob die Berechtigungen versteigert oder zunächst kostenfrei zugeteilt werden, zwischen Stromerzeugern und anderweitigen Industrieanlagen. Deshalb enthält Art. 3 u EH-RL eine entsprechende Begriffsbestimmung für den "Stromerzeuger". Angesichts der Bedeutung dieser Frage und den

sich hieran anknüpfenden Abgrenzungsfragen erscheint es sinnvoll, in gleicher Weise auch in der konkreten Zuteilungsregelung des TEHG eine Legaldefinition vorzunehmen. Diese müsste sich an dem Wortlaut des Artikels 3 u orientieren.

**5. Bestimmung der Kohlendioxidäquivalente im Sinne des § 3 Abs. 1 Nummer 3 durch Rechtsverordnung**  
(§ 28 Abs. 1 Nummer 1)

Die Verordnungsermächtigung in § 28 Abs. 1 Nummer 1 dieses Gesetzentwurfs ist wie folgt zu fassen:

*(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,*

- 1. die Kohlendioxidäquivalente im Sinne des § 3 Abs. 1 Nummer 3 für die einzelnen Treibhausgase nach Maßgabe zwingender europäischer oder anderweitiger internationaler Verpflichtungen zu bestimmen. Dies gilt nicht für bereits anerkannte Projekte.*

**Begründung:**

Bei vorliegender Novelle des TEHG geht es um die Umsetzung europäischen Rechts. Eine Ermächtigung der Bundesregierung, wichtige Rahmenbedingungen, wozu die Festlegung der Kohlendioxidäquivalente gehört, zu bestimmen, sollte nur für die Anpassung an zwingende europäische oder sonstige internationale Verpflichtungen eingeräumt werden.

Der Vertrauensschutz im Hinblick auf bereits genehmigte Projekte verbietet es, im Nachhinein die Kohlendioxidäquivalente zu verändern.

**6. Reduzierung der Anzeigepflicht**  
(§ 4 Abs. 5)

An § 4 Abs. 5 Satz 1 ist folgender Halbsatz anzufügen:

*(5) Anlagenbetreiber..... anzuzeigen, soweit diese Auswirkungen auf die Emissionen haben kann.*

**Begründung:**

Für den Vollzug des Gesetzes sind nur solche Anlagenänderungen bedeutsam, die die Emissionen betreffen. Infolgedessen sollten auch nur solche Änderungen anzeigepflichtig sein.

**7. Keine doppelte Behördentätigkeit**  
(§ 4 Abs. 6)

§ 4 Abs. 6 ist ersatzlos zu streichen.

**Begründung:**

Die zusätzliche Beteiligung des Umweltbundesamtes ist ineffizient und kann zur Verlängerung der Verwaltungsverfahren führen. Da auch die Genehmigung des Überwachungsplans bei den Landesbehörden verbleiben soll, besteht auch keine Veranlassung für eine zusätzliche Beteiligung des Umweltbundesamtes an einem Verwaltungsverfahren einer Landesbehörde.

**8. Fristverlängerung für Berichterstattung sinnvoll**

(§ 5 Abs. 1)

Es wird begrüßt, dass die Emissionen aus dem Vorjahr nicht schon zum 1. März des Folgejahres, sondern zum 31. März zu melden sind. Dies gibt den Unternehmen zusätzlich benötigte Zeit, um eine solide Berichterstattung vornehmen zu können.

**9. Genehmigung der Überwachungspläne weiterhin durch die lokale Immissionschutzbehörde sinnvoll / Einschränkung bei Auflagen**

(§ 6)

1. § 6 sollte die Zuständigkeit bei der Genehmigung der Überwachungspläne den lokalen Immissionsschutzbehörden übertragen. Diese haben aufgrund der Kenntnis über die Anlagen die bessere Sachkompetenz zur Beurteilung der Überwachungspläne.

**Begründung:**

Nunmehr wird das Umweltbundesamt für den Vollzug des Gesetzes (mit Ausnahme des Vollzugs des § 4; vergl. § 19 Abs. 1) zuständig. Angesichts der weitgehend guten Erfahrungen, die Anlagenbetreiber mit der bisherigen Zuständigkeit der lokalen Immissionsschutzbehörden gemacht haben, sollte auch zukünftig hieran festgehalten werden. Diese Behörden kennen die Anlagen am besten und sind deshalb für die Überwachung der Emissionsermittlung besonders geeignet.

2. In § 6 Abs. 2 Satz 2 sollten nach dem Begriff "Monitoring-Verordnung" die Worte "der Rechtsverordnung nach § 28 Abs. 2 Nummer 1 und, soweit diese keine Regelung treffen, des Anhangs 2 Teil 2 Satz 3" gestrichen werden.

**Begründung:**

Es besteht kein Handlungsbedarf in die Richtung, den Überwachungsplan mit zusätzlichen nationalen Anforderungen zu versehen, die über die europäischen Vorgaben hinausgehen. Im Sinne einer europäeinheitlichen Vorgehensweise sollte es deshalb bei den europäischen Vorgaben der Monitoring-Verordnung verbleiben.

3. In § 6 Abs. 2 Satz 3 sollte einschränkend hinzugefügt werden, dass Auflagen zum Überwachungsplan nur möglich sind, *soweit dies erforderlich ist, um die Anforderungen des Abs. 2 Satz 2 zu erfüllen.*

**Begründung:**

Diese Ergänzung dient der Sicherstellung einer verhältnismäßigen Vorgehensweise der Behörden.

**10. Verordnungsermächtigung zur Beauftragung einer geeigneten Stelle für die Durchführung der Versteigerung sollte auch ein Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft vorsehen**

(§ 8 Abs. 2)

Derzeit ist nur das Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen vorgesehen. Wegen der vielfältigen wirtschaftlichen Bezüge bei einer Versteigerung sollte auch der Bundesminister für Wirtschaft mit einbezogen sein.

**11. Zuteilungsantrag und Zuteilungsentscheidung**

(§ 9 Abs. 2 und 4)

§ 9 Abs. 2 S. 2 wie folgt zu fassen:

*Der Antrag auf Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen ist innerhalb einer Frist, die von der zuständigen Behörde mindestens drei Monate im Voraus bekannt gegeben wird **und bei deren Beginn alle Voraussetzungen für die Zuteilung feststehen müssen**, zu stellen.*

**Begründung:**

Damit eine belastbare Antragstellung möglich ist, müssen alle relevanten Rahmenbedingungen für die Zuteilung bekannt sein.

In Art. 9 Abs. 4 sollte ergänzt werden, dass die Entscheidung über die Zuteilung mindestens **drei Monate** vor Beginn der Handelsperiode zu erfolgen hat.

**Begründung:**

Die Zuteilungsentscheidung berührt viele industrielle Produktionen essenziell. Deshalb ist es notwendig, dass sich die Unternehmen hierauf mit einem ausreichenden Vorlauf einstellen können.

**12. Gesetzliche Regelung statt Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Einzelheiten der Zuteilung**

(§ 10)

In einem demokratischen Rechtsstaat müssen die wesentlichen Entscheidungen des Staates durch das Parlament selbst, insbesondere durch Gesetze, getroffen werden („Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts). Die Zuteilungsregelungen sind wegen ihrer gravierenden wirtschaftlichen Auswirkungen insoweit als wesentlich einzustufen. Sie können im Einzelfall dazu führen, dass bestimmte, insbesondere energieintensive Produkte in Deutschland nicht mehr hergestellt werden können und die Aufgabe eines Betriebs die Folge ist.

Deshalb kann der Gesetzgeber die verbindlichen Zuteilungsregelungen nicht einfach dem Ordnungsgeber überlassen. Zwar kann eine Verordnungslösung grundsätzlich der Wesentlichkeitstheorie gerecht werden, dies aber nur in minder wesentlichen Fällen. Angesichts der überragenden Bedeutung der Zuteilungsregelungen für energieintensive Produktionen, die, wie aufgezeigt, sogar zur Stilllegung von Anlagen führen können, ist eine gesetzliche Regelung notwendig.

Nicht ohne Grund sind in der geltenden Zuteilungsperiode die maßgeblichen Zuteilungskriterien in einer gesetzlichen Regelung, nämlich dem Zuteilungsgesetz 2012, geregelt. Dies sollte auch für die nächste Zuteilungsperiode gelten. Der Tatbestand, dass es "nur" um das Transferieren europäischer Rechtsakte in nationales Recht geht, steht dem nicht entgegen. Auch die Auslegung und Umsetzung der europäischen Zuteilungsregelungen ist in besonderer Weise wettbewerbsrelevant. Denn es ist davon auszugehen, dass die meisten Mitgliedstaaten durch Nutzung von verbleibenden (Rest-) Spielräumen eine Umsetzung verfolgen, die zu der größtmöglichen Schonung der eigenen Industrie führt.

Vor diesem Hintergrund stellt der Gesetzentwurf insoweit einen Fortschritt dar, als er hinsichtlich der Zuteilungsverordnung gemäß § 10 einen Parlamentsvorbehalt vorsieht und die Möglichkeit parlamentarischer Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Regelung zumindest grundsätzlich eröffnet.

### 13. Ausgestaltung der Verordnungsermächtigung

Die Verordnungsermächtigung des § 10 erscheint nicht vollständig. Es sollte hier eine Grundlage für eine Übertragungs- und eine Härtefallregelung eingeführt werden, soweit diese nicht gesetzlich verankert wird. Wir schlagen deshalb für den Fall des Unterbleibens einer entsprechenden gesetzlichen Regelung die Einfügung folgender neuer Nrn. 10 und 11 vor:

10. *die Möglichkeit zur Übertragung von Emissionsberechtigungen von einer Anlage auf eine andere,*
11. *eine besondere Härtefallregelung für den Fall, dass die Anwendung der Zuteilungsregeln zu einem unverhältnismäßigen Ergebnis führt,*

#### **Begründung:**

Eine Übertragungsregelung würde es einem Anlagenbetreiber erleichtern, Produktionen auf effizientere Anlagen zu verlagern, ohne den Verlust von Emissionsberechtigungen aufgrund einer Verringerung der Kapazitätsauslastung fürchten zu müssen. Dies dient der Wirtschaftlichkeit von Produktionen einerseits und dem Klimaschutz andererseits.

Schon das geltende nationale Recht enthält eine Besondere Härtefallregelung (vergl. § 12 ZuG 2012). Diese Regelung verhindert, dass es im Einzelfall aufgrund besonderer betrieblicher Verhältnisse zu unverhältnismäßigen Zuteilungsentscheidungen kommt. Hieran sollte angeknüpft und eine entsprechende Regelung eingeführt werden.

#### **14. Regelungen zur Sicherheit des Emissionshandelsregisters sind notwendig** (§ 17)

Die gesetzlichen Anforderungen an das Emissionshandelsregister sind aus dem Gesetz gestrichen. Dies betrifft beispielsweise die Verpflichtung der DEHSt, Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit nach dem jeweiligen Stand der Technik zu treffen. Vor dem Hintergrund der jüngst stattgefundenen Angriffe auf das Register ist dies kaum das richtige Signal. Der Emissionshandel ist, auch nachdem eine teilweise Verlagerung der Aufgaben auf die europäische Ebene erfolgt, von konkreten Zuteilungsentscheidungen der nationalen zuständigen Behörden abhängig, auf deren sicheren Umgang mit Daten die Marktteilnehmer vertrauen. Eine gesetzliche Verpflichtung, die Sicherheit der Daten umfassend zu schützen, ist deshalb notwendig.

#### **15. Großzügigere Umtauschmöglichkeiten von Projektgutschriften sind notwendig** (§ 18)

Mit der Regelung in § 18 sollen die Vorgaben der EH-RL offenbar so restriktiv wie möglich umgesetzt werden, indem die in der EH-RL genannten Mindestquoten herangezogen werden. Stattdessen sollte beispielsweise in § 18 Abs. 2 Nummer 2 die einsetzbare Menge der Projektgutschriften nicht auf 4,5 %, sondern ebenfalls, wie in Nummer 1, auf 22 % begrenzt werden. Die erkennbare restriktive Behandlung von Projektgutschriften wird den Chancen, die projektbezogene Maßnahmen für den Klimaschutz beinhalten, nicht gerecht. Sie mindert einseitig die Möglichkeiten deutscher Unternehmen, auf kostengünstige Vermeidungsoptionen zurückzugreifen. Lediglich durch die Verordnungsermächtigung in Art. 28 Abs. 1 Nummer 3 wird die Möglichkeit eröffnet, eine großzügigere Umtauschmöglichkeit zu eröffnen.

So wird beispielsweise die in Art. 11a Abs. 4 EH-RL vorgesehene Möglichkeit, auch Emissionsminderungen ab 2013 in den am wenigsten entwickelten Ländern nutzen zu können, gesetzlich nicht verankert. Das schränkt die Möglichkeiten deutscher Anlagenbetreiber potenziell deutlich ein und bedeutet, weil nach dem Gesetzentwurf nur in einer möglichen Verordnung regelbar, ein signifikantes Anerkennungsrisiko.

Zudem wird durch § 28 Abs. 1 Nummer 3 d die Möglichkeit eröffnet, für die Handelsperiode 2013 – 2020 Projekttypen festzulegen, bei denen Verwendungsbeschränkungen zur Anwendung kommen. In dieser Verordnungsermächtigung sollte (wenn man in diesem Zusammenhang an einer Verordnungslösung festhält) zumindest klargestellt werden, dass die Bundesregierung nur die Mitgliedstaaten zwingende europäische Vorgaben (Maßnahmen) umsetzen darf und ihr nicht gestattet ist, zu Lasten der Zulässigkeit von Projekten nach 2013 national zusätzliche Verwendungsbeschränkungen einzuführen.

Insgesamt muss nach dem vorgelegten Gesetzentwurf konstatiert werden, dass weiterhin nicht vorhergesehen werden kann, in welchem absoluten Umfang ERUs und CERs in die nächste Handelsperiode übertragen werden können. Für den gerade für Entwicklungsländer wichtigen Markt für Klimaschutzprojekte ist dies ein schlechtes Signal. Hier hat man ohnehin schon seit mehreren Jahren abgewartet und gerade nach dem Scheitern der Klimakonferenz von Kopenhagen auf großzügigere Regelungen in

den europäischen Mitgliedstaaten gehofft. Mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung setzt sich Deutschland an die Spitze der Verweigerung dieses wichtigen Klimaschutzinstrumentes.

Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, auf die Verfolgung von Minimallösungen zu verzichten und eine dem Klimaschutzpotenzial der projektbezogenen Maßnahmen angemessene Lösung zu finden. Eine Verankerung der entsprechenden Regelungen im TEHG selbst würde der Bedeutung der projektbezogenen Maßnahmen gerecht werden und insbesondere den Projektträgern die notwendige Rechtssicherheit für ihre Investitionen vermitteln.

**16. Keine Ausweitung des Bundesvollzugs**  
(§ 19)

Bis auf den Vollzug von § 4 sieht der Gesetzentwurf den Vollzug durch das Umweltbundesamt vor. Diese Verlagerung auf den Bund wird der bisherigen erfolgreichen Arbeitsteilung zwischen lokalen Immissionsschutzbehörden und der beim Umweltbundesamt angesiedelten DEHSt nicht gerecht. Es sollte deshalb die Zuständigkeit der verantwortlichen Behörden so geregelt werden, dass, soweit wie möglich, eine dezentrale Behördenbetreuung stattfindet.

**17. Einheitliche Anlage auf alle Tätigkeiten erweitern/Bestehende Entscheidungen gelten fort**  
(§ 24)

§ 24 Abs. 1 TEHG sollte wie folgt gefasst werden:

*Auf Antrag stellt die zuständige Behörde fest, dass das Betreiben mehrerer Anlagen im Sinne des Anhangs 1 Teil II Nummer 1 – 32, die an demselben Standort in einem technischen Verbund betrieben werden, als Betrieb einer einheitlichen Anlage gilt, wenn die erforderliche Genauigkeit bei der Ermittlung der Emissionen gewährleistet ist. Dasselbe gilt, wenn andere Anlagen, die unmittelbar mit Anlagen des Anhangs 1 verbunden sind und mit diesen in einem technischen Zusammenhang stehen, auf Antrag in eine solche einheitliche Anlage einbezogen werden sollen. Die Feststellung gilt nur für die Anwendung der Regelungen dieses Gesetzes. Bestehende Feststellungsbescheide gelten auch für die nachfolgenden Handelsperioden, sofern nicht auf Grund eines erneuten Antrags eine abweichende Feststellung getroffen wird.*

**Begründung:**

Schon das geltende TEHG sieht in § 25 eine Möglichkeit vor, dass der Betreiber verschiedener Anlagen, die immissionsschutzrechtlich nicht als eine Anlage genehmigt wurden, auf Antrag eine Zusammenfassung seiner Anlagen in einer einheitlichen Anlage bewirken kann. Allerdings bezieht sich die geltende Regelung nur auf bestimmte Anlagen des Anhangs 1 des TEHG. Mit einer entsprechenden Ausweitung von § 24 dieses Gesetzentwurfs können Anlagenbetreiber erreichen, dass der Anlagenbegriff von Art. 3 e EH-RL für sie zur Anwendung kommt.

Art. 3 e EH-RL enthält einen weiten Anlagenbegriff, der eine (einheitliche) Anlage auch dann vorsieht, wenn eine oder mehrere der in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten sowie andere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten an einem Standort in einem technischen Zusammenhang durchgeführt werden. Insoweit dient die Ausweitung der Regelung des § 24 TEHG der Anpassung an europäisches Recht.

Da die Genehmigungssituation bezogen auf Anlagen an einem Standort, die in einem technischen Zusammenhang stehen, in Deutschland sehr unterschiedlich ist, bietet sich eine Lösung an, die es in die Hand der Betreiber von Anlagen legt, ob hinsichtlich der Zuteilung von Emissionsberechtigungen von den immissionsschutzrechtlichen Festlegungen der zuständigen Behörden abgewichen werden soll oder nicht. Sie gewährleistet damit, dass Unternehmen im Vergleich zu Konkurrenten im Inland und im europäischen Ausland keinen Nachteil dadurch erleiden, dass ihre Anlagen aus unterschiedlichsten Gründen, die mit dem Emissionshandel nicht in Verbindung stehen, in der Vergangenheit genehmigungsrechtlich anders eingestuft wurden.

Die Neufassung stellt klar, dass die Ausweitung einer Anlage zu einer einheitlichen Anlage im Sinne von § 24 TEHG keine Auswirkungen auf den Immissionsschutz entfaltet.

## 18. Befreiung für Kleinemittenten (§ 27)

Zunächst wird ausdrücklich begrüßt, dass die Regelung für Kleinemittenten des BMU-Entwurfs nachhaltig verändert und insbesondere eine Anpassung an Art. 27 EH-RL vorgenommen wurde. Hier ist insbesondere die Heraufsetzung der Schwelle für die Inanspruchnahme der Regelung von 15.000 t auf 25.000 t Kohlendioxidäquivalente und das Wiederaufleben eines Anspruchs auf kostenfreie Zuteilung bei Wegfall der Befreiung vom System zu nennen.

Allerdings sollten noch folgende Veränderungen vorgenommen werden:

1. In § 27 Abs. 2 Satz 3 sollten an Nummer 2 noch folgende Worte angefügt werden:

*..... oder zu sonstigen, von der zuständigen Behörde als gleichwertig anerkannten Maßnahmen.*

### **Begründung:**

Die spezifischen Emissionsverminderungen sollten nur eine Möglichkeit sein, eine gleichwertige Maßnahme darzustellen. Im Einzelfall sollten auch anderweitige Maßnahmen anerkennungsfähig sein, wenn sie in vergleichbarer Weise Klima schützende Wirkung entfalten. Deshalb sollte die zuständige Behörde in die Lage versetzt werden, auch solche gleichwertigen Maßnahmen anzuerkennen.

2. In § 27 Abs. 2 Satz 3 sollte folgende Nummer 3 angefügt werden:

*3. Selbstverpflichtung zur mengenmäßigen Absenkung der Emissionen gegenüber den Emissionen der Basisperiode um jährlich mindestens 1,74 %. Abs. 4 Satz 4 gilt entsprechend.*

**Begründung:**

Jegliche Emissionsverminderungen, die im Rahmen des Emissionshandelssystems Anerkennung finden, müssen als gleichwertige Maßnahmen für Kleinanlagen ausreichen, die einen Antrag nach § 27 Absatz 1 stellen. § 27 Abs. 2 Satz 3 Nummer 2 TEHG-E lässt dagegen nur eine Selbstverpflichtung zu spezifischen Emissionsverminderungen als gleichwertige Maßnahme zu. Dies ist jedoch nicht ausreichend.

Zwar mag eine Selbstverpflichtung zu spezifischen Emissionsverminderungen grundsätzlich für Anlagenbetreiber geeignet sein, mit der wechselnden Auslastung der Anlagen durch konjunkturelle Schwankungen umzugehen. Auf der anderen Seite gibt es auch die Fälle, bei denen das spezifische Emissionsverhalten kaum noch verändert werden kann, weil die konkreten betrieblichen Verhältnisse dies nicht zulassen. Hier könnte der Anlagenbetreiber durch Verlagerung der Produktion auf eine andere, effizientere Anlage der Vorgabe einer entsprechenden mengenmäßigen Verminderung gerecht werden. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, auch solche Verminderungen von Emissionen als gleichwertige Maßnahme zuzulassen.

Das Emissionshandelssystem, das als Referenz für gleichwertige Maßnahmen anzusehen ist, verlangt ebenfalls keine spezifischen Emissionsverminderungen. Hier ist entscheidend, dass es zu einer (mengenmäßigen) Emissionsverminderung kommt, unabhängig von dem spezifischen Emissionsverhalten der Anlagen. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit Anlagen im Emissionshandelssystem wäre es deshalb folgerichtig, spezifische und absolute Emissionsminderungen gleichwertig zu "bewerten".

Deshalb müsste § 27 Abs. 2 Satz 3 als dritte Variante zulassen, eine Selbstverpflichtung zur mengenmäßigen Absenkung von Emissionen abzugeben.

3. In § 27 Abs. 3 ist der letzte Satz ersatzlos zu streichen.

**Begründung:**

Die Mittel aus den Ausgleichsbeträgen sollten für die in Art. 10 Abs. 6 EH-RL vorgesehene Kompensation für indirekte Effekte genutzt werden. Art. 10a Abs. 6 EH-RL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zu Gunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, finanzielle Kompensationsmaßnahmen einführen können. Auch das Energiekonzept der deutschen Bundesregierung vom September 2010 hat dieses Anliegen begrüßenswerterweise konkret aufgegriffen.

Es bietet sich an, dass Einnahmen aus der Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie auch für Ausgaben, die sich aus dem System ergeben, genutzt werden. Die nach § 27 Abs. 3 letzter Satz vorgesehene Bindung der Mittel aus den Ausgleichsbeträgen an das Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" würde diesem Gedanken zuwiderlaufen und die Frage nach der Finanzierung der notwendigen Kompensationszahlungen weiter offen lassen. Diese Bindung ist deshalb ersatzlos zu streichen.

## **19. Unverhältnismäßig hohe Bußgelder** (§ 32)

Die Bußgeldandrohung in § 32 Abs. 3 sollte für Zuwiderhandlungen gemäß Abs. 1 ebenfalls auf 50.000 € begrenzt werden.

### **Begründung:**

§ 32 sieht auch für kleinste Fehler, zum Beispiel im Emissionsbericht, drakonische Bußgelder bis 500.000 € für Anlagenbetreiber vor. Angesichts der äußerst komplizierten und detaillierten rechtlichen Regelungen und der vom zuständigen Verwaltungsgericht schon mehrfach für falsch befundenen Verwaltungspraxis der DEHSt dürfen diese Bußgeldandrohungen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Es ist zu berücksichtigen, dass es bei Zuwiderhandlungen in der Regel nicht darum geht, sich einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen. Vielmehr können Fehler auftreten, die sich aufgrund der Komplexität der Materie ergeben. So können beispielsweise Messwerte mit "falscher" Genauigkeit berichtet oder spezifische Emissionswerte bei einem Brennstoff vom Vorjahresbericht übernommen werden, die sich aber inzwischen geringfügig geändert haben.

Eine Orientierung an Bußgeldandrohungen in anderen Umweltgesetzen, zum Beispiel Wasserhaushaltsgesetz, wäre deshalb nahe liegend.

## **20. Einheiten zur Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen bleiben bei der Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung außen vor** (Anhang 1 Teil I Abs. 1)

Die Richtlinie sieht in Anhang I Nummer 5 vor, dass Einheiten zur Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen bei der Berechnung der Gesamtkapazität außen vor bleiben. Dies muss auch in das nationale Recht transferiert werden. Auch hier (vergl. oben Anm. II Nummer 1) sollte, wie bei § 2 Abs. 5 Nummer 3 darauf abgestellt werden, ob in den entsprechenden Anlagen überwiegend gefährliche oder Siedlungsabfälle zum Einsatz kommen.

Eine entsprechende Anpassung an die Richtlinie ist angezeigt.

## **21. Eintrittsschwelle: "mehr als 20 MW"** (Anhang 1 Teil II Nummer 1, 5, 11, 13, 19 und 22)

Die genannten Ziffern sprechen von einer Schwelle von "insgesamt 20 MW oder mehr". Dieser Terminus ist durch die Worte der Richtlinie "mehr als 20 MW" zu ersetzen.

## **Art. 6: Änderung EEG**

### **Keine Anrechnung kostenfrei zugeteilter Zertifikate auf den KWK-Bonus bei Biomasse-KWK**

(Anlage 3 Nummern V und VI EEG)

Die Förderung der KWK gehört zu den wichtigsten klimapolitischen Aufgaben der nächsten Jahre. Insbesondere die Stromerzeugung aus Biomasse, die auf KWK-Basis erfolgt, ist in besonderer Weise klimafreundlich. Es wäre ein Signal in die falsche Richtung, die besondere Förderung dieser Anlagen durch Anrechnung einer kostenlosen Zuteilung zu beseitigen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass sich entsprechende Anlagen nur teilweise rechnen und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dieser Technik eine entsprechende Ausweitung dieser Anlagenform nach sich ziehen würde.