

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Emissionshandels

Der Bundesrat hat in seiner 882. Sitzung am 15. April 2011 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (TEHG)

Der Bundesrat fordert,

- die Länder angemessen an den Einnahmen des Bundes aus dem Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten für den regionalen Prozess der Anpassung an die Klimafolgen im Rahmen der deutschen Anpassungsstrategie zu beteiligen;
- die Steuermindereinnahmen der Länder und Gemeinden zu kompensieren, die aus der Berücksichtigung und Abziehbarkeit der Kosten für den Erwerb der Zertifikate als Betriebsausgabe bei den Ertragsteuern resultieren;
- wie zugesagt die bislang in den Haushalten der Bundesministerien enthaltenen Programme mit der Zielrichtung "Energie- und Klimaschutz" unverändert fortzuführen und die Maßnahmen im Rahmen des Sondervermögens "Energie- und Klimafonds" zusätzlich aufzulegen.

Begründung:Zum ersten und zweiten Spiegelstrich:

Nach dem Gesetzentwurf erhöhen die aus der Versteigerung der CO₂-Zertifikate erhaltenen Einnahmen unmittelbar nur die Einnahmen des Bundes. In Abhängigkeit von der Entwicklung des Zertifikatspreises ist mit jährlichen Versteigerungserlösen in Milliardenhöhe zu rechnen. Laut Gesetzentwurf verbleiben von diesen Einnahmen jährlich 900 Mio. Euro sowie die Einnahmen aus den Versteigerungen im Luftverkehr im allgemeinen Bundeshaushalt. Die restlichen Erlöse gehen in ein neu geschaffenes Sondervermögen des Bundes ("Energie- und Klimafonds") ein. Eine Beteiligung der Länder an den Einnahmen des Emissionshandels ist bisher nicht vorgesehen.

Da die Kosten für den Kauf der Emissionszertifikate bei den jeweiligen Unternehmen unzweifelhaft eine Betriebsausgabe sind und sich steuermindernd auswirken, ergeben sich Auswirkungen bei den Haushalten von Ländern und Gemeinden durch Steuerausfälle bei den Ertragsteuern. Diese Ertragsteuerausfälle werden im Gesetzentwurf nicht erwähnt. Als Kosten für die Länderhaushalte werden lediglich die nicht nennenswerten Bürokratieaufwendungen für die Erteilung der Emissionsgenehmigungen, die die Länder vornehmen, aufgeführt.

So wie die Reservierung von jährlich 900 Mio. Euro für den allgemeinen Bundeshaushalt als Kompensation der Ertragsteuerausfälle des Bundes anzusehen ist, müssen auch entsprechende Kompensationsmittel für Länder und Gemeinden bereitgestellt werden. Wenn also Entlastungen für den Bund zu negativen Rückwirkungen auf die Finanzen der Länder und Gemeinden führen, ist der Bund zum entsprechend angemessenen Ausgleich verpflichtet. Eine Konsolidierung des Bundes, die zu Lasten der Länder geht, kann weder im Interesse der Bundesregierung liegen, noch entspricht sie dem Solidargedanken eines föderalen Staates.

Die Höhe der Kompensationsmittel und ihre Verteilung auf Länder und Kommunen sollte im Rahmen der bereits bestehenden Arbeitsgruppe der Bundesregierung und der Länderfinanzminister zur Evaluierung der Wirkungen der Kernbrennstoffsteuer beziffert werden. Wegen der erheblichen Auswirkungen des Zertifikatehandels auf die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden sollte zunächst die Höhe der Steuerausfälle geschätzt und sodann zeitnah nach dem Inkrafttreten jährlich vom Bund ausgeglichen werden.

Darüber hinaus sind die Länder auch an den übrigen Einnahmen angemessen zu beteiligen. Nach Artikel 10 Absatz 3 der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG in der Fassung der Änderungs-Richtlinie 2009/29/EG wird die Verwendung der Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen von den Mitgliedstaaten geregelt. Dabei sollen mindestens 50 Prozent der Einnahmen u. a. für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und Vermeidungsmaßnahmen verwendet werden. Diese sind zu einem erheblichen Teil durch die Länder zu finanzieren. Deshalb müssen sie auch angemessen an den Erlösen beteiligt werden.

Zum dritten Spiegelstrich:

Zugleich erinnert der Bundesrat an die Zusage der Bundesregierung, die bislang in den Haushalten der Bundesministerien enthaltenen Programme mit der Zielrichtung "Energie- und Klimaschutz" unverändert fortzuführen und die Maßnahmen im Rahmen des Sondervermögens "Energie- und Klimafonds" zusätzlich aufzulegen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sowohl beim Marktanzreizprogramm als auch beim CO₂-Gebäudesanierungsprogramm eine Ausstattung mit Bundeshaushaltsmitteln mindestens auf dem Niveau des Jahres 2009 zusätzlich zu den Mitteln aus dem Energie- und Klimafonds sicherzustellen.

2. Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

"Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:"

Begründung:

Der Bundesrat stellt fest, dass das Gesetz gemäß Artikel 105 Absatz 3 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Emissionshandels enthält in Artikel 13 Änderungen des Umsatzsteuergesetzes.

Nach Artikel 105 Absatz 3 des Grundgesetzes bedürfen Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, der Zustimmung des Bundesrates. Zustimmungspflichtig sind insoweit nicht nur Gesetze, in denen die Steuerschuld festgelegt oder über die Verteilung der Steuern entschieden wird, sondern alle Bundesgesetze, die sich mit diesen Steuern befassen (Maunz, in: Maunz/Dürig, Artikel 105 Rn. 63).

Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt, dass für die Länder auf der einen Seite von einem Aufgabenzuwachs auszugehen ist, weil neue Anlagentypen wie z. B. Nummer 12, 13, 19, 23 bis 29 des Anhangs 1 Teil 2 eine Emissionsgenehmigung benötigen und jetzt auch Einzelgenehmigungen nach § 4 Absatz 4 Satz 2 möglich sind. Dies stellt eine Aufgabenerweiterung für den Ländervollzug nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 dar, die nicht als unerhebliche Annexzuständigkeit zu bewerten ist.

Zum anderen soll den Ländern eine Aufgabe entzogen werden. Zukünftig soll das Umweltbundesamt nach § 19 Absatz 1 Nummer 3 für die Genehmigung des Überwachungsplans nach § 6 zuständig sein. Dies betrifft auch die stichprobenartige Überprüfung der Emissionsberichte nach § 5 Absatz 4 a. F. TEHG.

Eine mögliche Aufrechnung - die Länder erhalten eine neue Aufgabe und werden gleichzeitig von einer alten entbunden - ist nicht überzeugend. Nach Artikel 84 Absatz 1 GG sind die Länder grundsätzlich für den Vollzug von Bundesregelungen zuständig und haben in eigener Verantwortung dies zu organisieren. Der Erhalt einer neuen, aber auch der Wegfall einer bisherigen Aufgabe hat - je nach Größe/Umfang - Auswirkungen auf die behördliche Organisation und Personalsituation. Somit greifen diese Maßnahmen in die Planungshoheit der Länder ein.

Da der Bund eine bundeseinheitliche Lösung für die vorgesehene Aufgabenaufteilung im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 GG für erforderlich hält, besteht für die Länder keine Abweichungsmöglichkeit mehr. Deshalb ist für beide geschilderten Fälle von einer Zustimmungsbedürftigkeit der Novelle auszugehen.

3. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 4 Satz 2 - neu - und Anhang 1 Teil 1 Nummer 1 Satz 1 TEHG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In § 2 Absatz 4 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Satz 1 gilt für Verbrennungseinheiten nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 1 entsprechend."

b) In Anhang 1 Teil 1 Nummer 1 sind in Satz 1 nach den Wörtern "Verbrennungseinheiten einer Anlage" die Wörter "nach Teil 2 Nummer 1" einzufügen.

Begründung:

Mit der Ergänzung in § 2 soll sichergestellt werden, dass hinsichtlich der Anlagenabgrenzung auch bei Verbrennungseinheiten die Festlegungen in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung maßgeblich sind.

In diesem Zusammenhang soll auch eine Klarstellung des Gewollten im Anhang dahingehend erfolgen, dass die Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung auch auf die Verbrennungseinheiten einer Anlage nach Artikel 1 Anhang 1 Teil 2 Nummer 1 Anwendung findet. Ferner muss Satz 1 die Aussage von Satz 2 berücksichtigen, in dem Arten von Einheiten genannt werden, die unter Nummer 1 zu subsumieren sind.

4. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 5 Nummer 2 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 2 Absatz 5 Nummer 2 die Wörter "nach ihrer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung" zu streichen.

Begründung:

Das Abstellen auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigung würde für Bestandsanlagen, die von der Vorschrift Gebrauch machen wollen, aber keine derartigen Festschreibungen in ihrer bisherigen Genehmigung aufweisen können, unnötigen Anpassungsbedarf auslösen und in aufwändige Änderungsgeheimungsverfahren nach BImSchG zwingen, welche nicht nur Kosten verursachen, sondern auch im Hinblick auf die Anfechtbarkeit neue Bestandsrisiken begründen. Die Ziele der Vorschrift lassen sich auch ohne solche ordnungsrechtlichen Erschwernisse mit dem emissionshandelsrechtlichen Instrumentarium erreichen.

5. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 5 Nummer 2 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 2 Absatz 5 Nummer 2 die Wörter "An- und Abfahrvorgänge" durch die Wörter "Zünd- und Stützfeuer" zu ersetzen.

Begründung:

Zünd- und Stützfeuer beinhalten An- und Abfahrvorgänge und sind insbesondere für Verbrennungsanlagen für feste Biomasse relevant. Diese sind so konstruiert, dass sie im Normalfall auf Grund des ausreichenden Heizwertes der Brennstoffe (z.B. Holz) ohne Stützfeuer betrieben werden können. Stützfeuer wird nur bei Störungen in der Anlage (z.B. Klemmer im Holzförderweg) eingesetzt, die kurzfristig behoben werden können, und dienen zum Warmhalten des Kessels. Dies ist energetisch sinnvoller als den Kessel ab- und wieder anzufahren. Die Menge des zu diesem Zweck eingesetzten fossilen Brennstoffs ist gegenüber der eingesetzten Biomasse gering. Der bürokratische Aufwand, die Gesamtanlage dem Emissionshandel mit den Ermittlungs- und Überwachungsverpflichtungen zu unterziehen, wäre nicht verhältnismäßig.

6. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 5 Nummer 3 TEHG)

In Artikel 1 ist § 2 Absatz 5 Nummer 3 wie folgt zu fassen:

"3. Anlagen oder Verbrennungseinheiten nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 1 bis 6 zur Verbrennung von gefährlichen Abfällen oder Siedlungsabfällen, die nach Nummer 8.1 oder Nummer 8.2 des Anhangs zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen genehmigungsbedürftig sind."

Begründung:

Die Emissionshandelsrichtlinie sieht vor, Anlagen der Tätigkeit "Verbrennung von Brennstoffen", in denen gefährliche Abfälle oder Siedlungsabfälle verbrannt werden, vom Emissionshandel auszunehmen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einschränkung der Ausnahmeregelung im nationalen Alleingang - in Abhängigkeit vom Heizwert der Abfälle bzw. dem Anteil der gefährlichen Abfälle - führt zu einer Belastung von Anlagen, die diese Kriterien nicht erfüllen. Sie entspricht auch nicht der von der Bundesregierung geäußerten Auffassung, dass sie die Ausnahme der Abfallverbrennungsanlagen von der EU-Emissionshandelsrichtlinie für gerechtfertigt hält (vgl. BT-Drucksache 16/13889, Antwort zu Frage 6 der kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE). Insbesondere die mit der Einschränkung verbundene Wettbewerbsverzerrung zu Lasten von Unternehmen mit Konkurrenten in Mitgliedstaaten, die von der Ausnahmeregelung vollständig Gebrauch machen, ist abzulehnen.

7. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 5 TEHG)

- a) Der Bundesrat bedauert, dass Grubengaskraftwerke und Grubengasheizkraftwerke mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 Megawatt ab dem Jahr 2013 in den Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes einbezogen werden sollen. Die aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes erfolgende energetische Grubengasverwertung würde durch die Neufassung des Gesetzes ernsthaft gefährdet. Die beabsichtigte Emissionshandelspflicht ist mit der seit dem Jahr 2000 bestehenden Förderung der Grubengasverstromung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz nur schwer vereinbar.
- b) Der Bundesrat begrüßt die Ankündigung der Bundesregierung in der Begründung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (BR-Drucksache 88/11, S. 78), die Auswirkungen der Einbeziehung der Grubengasver-

wertung in den Emissionshandel schon 2011 im Rahmen des Erfahrungsberichts zum Erneuerbare-Energien-Gesetz zu untersuchen. Vor diesem Hintergrund bittet er die Bundesregierung, die zusätzlichen Belastungen der Anlagenbetreiber durch eine Anpassung der Mindesteinspeisevergütungen für die in der Regel grundlastfähige Stromerzeugung aus Grubengas und die Einführung eines zusätzlichen KWK-Bonus im Erneuerbare-Energien-Gesetz auszugleichen.

Begründung:

In den aktiven und stillgelegten Bereichen des deutschen Steinkohlenbergbaus wird Grubengas aus Gründen der Gefahrenabwehr aufgefangen und anschließend einer ökologisch sinnvollen energetischen Verwertung zugeführt. Das im Grubengas als Hauptbestandteil enthaltene Methan ist 21mal klimaschädlicher als Kohlendioxid. Die Verwertung dient somit auch dem aktiven Klimaschutz. Aus umweltpolitischen Gründen wird die Grubengasverstromung seit dem Jahr 2000 durch die Mindesteinspeisevergütungen des EEG gefördert. In vielen Fällen wurden Anlagen zur Grubengasnutzung mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 Megawatt an solchen Standorten konzentriert, an denen auch die Wärme im hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsprozess genutzt wird. Mit der Einbeziehung von größeren, hocheffizienten Anlagen in den Anwendungsbereich des TEHG wird die Wirtschaftlichkeit der Grubengasverwertung massiv gefährdet. Da die Einbeziehung aus der Novellierung der EU-Emissionshandelsrichtlinie resultiert, sollte der nationale Gesetzgeber geeignete Kompensationsmaßnahmen prüfen. Zielführend wäre z. B. eine Anpassung der Mindesteinspeisevergütungen für Strom aus Grubengas im EEG und die zusätzliche Einführung eines KWK-Bonus analog zur Regelung für Biogasanlagen. Dabei sollte auch die Grundlastfähigkeit der Grubengasverstromung in angemessener Weise berücksichtigt werden.

8. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 6 Satz 1 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 2 Absatz 6 Satz 1 nach dem Wort "Treibstoffen" die Wörter "bei Flügen im Sinne des Anhangs I der Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008" einzufügen.

Begründung:

Der Anwendungsbereich der vorliegenden TEHG-Novelle geht über die Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 hinaus und sollte daher an die Richtlinie angepasst werden: Laut § 2 Absatz 6 Satz 1 TEHG erstreckt sich bei Luftverkehrstätigkeiten

der "Anwendungsbereich dieses Gesetzes auf alle Emissionen eines Luftfahrzeugs, die durch den Verbrauch von Treibstoffen entstehen". Mit einem so definierten Anwendungsbereich würden jedoch auch Sachverhalte emissionshandelspflichtig, die nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/101/EG fallen, wie z. B. Triebwerkstestläufe im Rahmen von normalen Wartungsarbeiten. Die vorgesehene Regelung würde über die umzusetzende EU-Richtlinie im beträchtlichen Umfang hinausgehen. Es sollte daher ein Einklang mit der Definition des Anwendungsbereichs in Anhang I der Richtlinie 2008/101/EG hergestellt werden. Danach erstreckt sich der Anwendungsbereich auf Kohlendioxid-Emissionen aus Flügen, "die auf Flugplätzen enden oder von Flugplätzen abgehen, die sich in einem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats befinden, auf das der Vertrag Anwendung findet".

9. Zu Artikel 1 (§ 3 Nummer 2 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 3 Nummer 2 die Wörter "wer eine genehmigungsbedürftige Anlage im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes betreibt" durch die Wörter "wer im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes eine genehmigungsbedürftige Anlage betreibt" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung, dass die Einstufung als Anlagenbetreiber im Sinne des TEHG der immissionsschutzrechtlichen Einstufung folgt.

10. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 1,
Absatz 5 Satz 1 TEHG)

In Artikel 1 ist § 4 wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

"(1) Die Freisetzung von Treibhausgasen durch eine Tätigkeit nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 1 bis 32 bedarf einer Genehmigung. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die zuständige Behörde davon überzeugt ist, dass der Betreiber in der Lage ist, die Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten und wenn die zuständige Behörde auf der Grundlage der vorgelegten Antragsunterlagen die Angaben nach Absatz 3 festgestellt hat."

- b) In Absatz 5 Satz 1 sind vor dem Punkt am Satzende die Wörter ", soweit diese Auswirkungen auf die Emissionen haben können" einzufügen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Redaktionelle Klarstellung und Präzisierung des Gewollten. Der Wortlaut stellt in Anlehnung an das Bundes-Immissionsschutzrecht den Charakter der Emissionsgenehmigung als anlagenbezogene (Realkonzession) und nicht betreiberbezogene Genehmigung sicher.

Die Ergänzung des § 4 Absatz 1 Satz 2 ("wenn die zuständige Behörde davon überzeugt ist, dass der Betreiber in der Lage ist, die Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten und") entspricht dem geltenden § 4 Absatz 2 TEHG, der Artikel 6 Absatz 1 der Emissionshandelsrichtlinie umsetzt. Ohne diese Ergänzung wäre die Umsetzung der EU-Richtlinie defizitär.

Zu Buchstabe b:

Die Ergänzung entspricht dem bisherigen § 4 Absatz 9 TEHG. Dadurch wird sichergestellt, dass nur diejenigen Änderungen anzuzeigen sind, die Auswirkungen auf die Emissionen haben können. Andere Änderungen der Anlage sind in diesem Kontext irrelevant.

11. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 4 TEHG)

In Artikel 1 ist § 4 Absatz 4 wie folgt zu fassen:

"(4) Bei Anlagen, die einer Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bedürfen, ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung die Genehmigung nach Absatz 1. Die Absätze 2 und 3 finden im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Anwendung, soweit sie zusätzliche Anforderungen enthalten."

Begründung:

Die Abspaltung der TEHG-Genehmigung von der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ist neu und entbehrt einer sachlichen Begründung. Darüber hinaus führt sie zu einer unnötigen Verkomplizierung des Verfahrens. Dass auf Antrag des Betreibers eine zusätzliche Genehmigung auch für die "Altgenehmigungen" möglich sein soll, führt zu weiteren unnötigen und aufwändigen Verwaltungsverfahren. Hinzu kommen rechtliche Abgrenzungsschwierigkeiten.

Demgegenüber hat sich der Status quo (BImSchG-Genehmigung ist zugleich die Genehmigung nach TEHG) bewährt, ermöglicht schlanke Verfahren und sollte daher beibehalten werden.

12. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 2 Satz 3 - neu - TEHG)

In Artikel 1 ist in § 9 Absatz 2 nach Satz 2 folgender Satz einzufügen:

"Die Bekanntgabe der Frist erfolgt frühestens nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung über Zuteilungsregeln gemäß § 10."

Begründung:

Die mindestens dreimonatige Frist zur Antragstellung ist zu begrüßen. Allerdings muss hier konkretisiert werden, dass diese Frist frühestens ab Inkrafttreten der Rechtsverordnung über Zuteilungsregeln beginnen darf, da diese Rechtsverordnung die notwendige Grundlage für den Zuteilungsantrag stellt. Zu Sicherstellung der für die Wettbewerbsfähigkeit der Anlagenbetreiber essentiellen kostenlosen Zuteilungen von Zertifikaten ist eine korrekte Antragstellung notwendig. Dies kann den Anlagenbetreibern nur ermöglicht werden, wenn dafür ausreichend Zeit sowie die notwendige Software zur Verfügung steht. Im Vergleich zur 2. Handelsperiode müssen für den Antrag zur 3. Handelsperiode nicht ausschließlich historische Daten berücksichtigt werden, sondern vielmehr komplexe Anlagen/Unteranlagen sowie Lieferketten für Wärme abgefragt werden.

13. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 4a - neu - TEHG)

In Artikel 1 ist in § 9 nach Absatz 4 folgender Absatz 4a einzufügen:

"(4a) Die zuständige Behörde entscheidet über die kostenlose Zuteilung von Berechtigungen in besonderen Härtefällen. Näheres regelt die Rechtsverordnung nach § 10."

Folgeänderungen:

In Artikel 1 ist § 10 Satz 3 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 12 ist das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Nummer 13 ist der Punkt am Satzende durch das Wort "und" zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 14 ist anzufügen:

"14. Ausnahmen in besonderen Härtefällen."

Begründung:

Ähnlich der Regelung im Zuteilungsgesetz 2012 (§ 12 Besondere Härtefallregelung) ist auch in der dritten Handelsperiode eine Regelung erforderlich, die besondere atypische Einzelfälle wie z.B. Kapazitätserweiterungen, Anlagenstillstände, geringe Produktionsauslastungen außerhalb von Referenzperioden und sonstige besondere Umstände, die sich in Folgejahren nicht wiederholen, berücksichtigt. Wegen der langen Dauer der dritten Handelsperiode von acht Jahren würde eine auf Grund solcher Einzelereignisse zu geringe Ausstattung mit Emissionsberechtigungen zu erheblichen finanziellen Einbußen und Wettbewerbsverzerrungen bei den betroffenen Unternehmen führen.

14. Zu Artikel 1 (§ 10 Satz 1 und § 28 Absatz 1, 2 und 3 Satz 1 TEHG)

In Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 10 Satz 1 ist nach den Wörtern "Rechtsverordnung, die" das Wort "nicht" zu streichen.
- b) In § 28 Absatz 1, 2 und 3 Satz 1 ist nach den Wörtern "Rechtsverordnung, die" das Wort "nicht" zu streichen.

Begründung:

Die Beteiligung der Länder über den Bundesrat ist bei der Ausgestaltung des untergesetzlichen Regelwerks erforderlich, um sicherzustellen, dass die bei den immissionsschutzrechtlichen Vollzugsbehörden vorhandenen Erkenntnisse zu den Anlagen und die praktischen Erfahrungen der Vollzugsbehörden der Länder in das untergesetzliche Regelwerk einfließen können. Dies betrifft eine Vielzahl von Regelungen wie die Bestimmung der Produktionsmenge, die maßgebliche Basisperiode, die Zuteilung für Kapazitätserweiterungen oder Einzelheiten zur Ausgestaltung der Pflichtenbefreiung für Kleinemittenden. Auch die Ermächtigung zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf beliehene Dritte bedarf auf Grund der damit verbundenen Kosten für die betroffenen Anlagen und der Landesbehörden der Zustimmung des Bundesrates.

15. Zu Artikel 1 (§ 19 Absatz 1 Nummer 1 TEHG)

In Artikel 1 ist § 19 Absatz 1 Nummer 1 wie folgt zu fassen:

- "1. für den Vollzug der §§ 4 bis 6 bei genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 4 Absatz 1 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die dafür nach Landesrecht zuständigen Behörden; im Genehmigungsverfahren nach § 6

Absatz 2 ist dem Umweltbundesamt Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben."

Begründung:

Eine vollzugrechtliche Aufspaltung zwischen Ländern (Genehmigung nach § 4 TEHG-E) und Bund (Genehmigung des Überwachungsplans nach § 6 TEHG-E) kann sachlich nicht begründet werden, führt zu Friktionen im Vollzug, ist für den Betreiber nicht nachvollziehbar und widerspricht dem europarechtlichen Anliegen, den Überwachungsplan mit der (TEHG-) Genehmigung zu verknüpfen. Hinzu kommt, dass hier - einmalig für das Umweltrecht - einer praxisfernen Bundesbehörde anlagenbezogene Vollzugsaufgaben überantwortet werden sollen, die dem Grundsatz des Artikels 83 GG klar zuwiderlaufen. Für den Ländervollzug sprechen schließlich auch Gesichtspunkte des Selbstverständnisses, die ihren Niederschlag in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes findet: Zwar handelt es sich bei dem Handel mit Treibhausgasen um ein marktwirtschaftliches Instrument; doch knüpft dieses untrennbar an die Genehmigung und Überwachung der betroffenen Industrieanlagen an. Mit einer künftig nicht auszuschließenden Ausweitung der erfassten (handelbaren) Schadstoffe (etwa auf SO₂ und NO_x), wird die Verknüpfung zum Immissionschutz noch deutlicher, zumal die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ohnehin zugleich die Genehmigung nach § 4 TEHG darstellt bzw. nach Vorstellung des BMU gemäß § 13 BImSchG "einkonzentriert" werden soll. Eine Abgabe des Vollzuges der anlagenbezogenen Elemente des Handels mit Treibhausgasen an den Bund würde hingegen die Länderkompetenz an zentraler Stelle schwächen und mittelfristig den Ländervollzug im technischen Umweltschutz in Frage stellen.

Schließlich ist auch Artikel 6 der Richtlinie 2009/29/EG (Abl. EG L 140, S. 63) zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (Abl. EG L 275, S. 32) der enge Zusammenhang von Emissionsgenehmigung einerseits und der Genehmigung der so genannte Monitoringkonzepte (Überwachungsplan) andererseits zu entnehmen.

Da das Umweltbundesamt die Daten der Überwachungspläne deutschlandweit zusammenführt und zur Europäischen Kommission weiterleitet, ist deren Beteiligung im Genehmigungsverfahren sachgerecht.

16. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 1 und Absatz 3 - neu - und § 6 Absatz 2 Satz 4 TEHG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 5 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 1 ist das Datum "31. März" durch das Datum "1. März" zu ersetzen.

bb) Folgender Absatz 3 ist anzufügen:

"(3) Der Emissionsbericht nach Absatz 1 und der Bericht über die Prüfung nach Absatz 2 werden von der zuständigen Behörde stichprobenartig geprüft und der nach § 19 Absatz 1 Nummer 3 zuständigen Behörde spätestens bis zum 31. März des Folgejahres zugeleitet."

b) § 6 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 2 Satz 4 sind die Wörter "in den Fällen des § 19 Absatz 1 Nummer 1 der danach" durch die Wörter "der gemäß § 19 Absatz 1 Nummer 3" zu ersetzen.

bb) Folgender Absatz 4 ist anzufügen:

"(4) Die Genehmigung des Überwachungsplans ist von der zuständigen Behörde innerhalb eines Monats nach Erlangung der Rechtskraft an die Behörde gemäß § 19 Absatz 1 Nummer 3 zu senden."

Begründung:

Die Änderungen sind durch die Änderung der Zuständigkeiten (vgl. hierzu Ziffer 15) erforderlich.

17. Zu Artikel 1 (§ 23 Satz 4 - neu - TEHG)

In Artikel 1 ist in § 23 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

"Wenn die Benutzung elektronischer Formatvorlagen vorgeschrieben ist, ist die Übermittlung zusätzlicher Dokumente als Ergänzung der Formatvorlagen möglich."

Begründung:

Ein ausschließliches Vorschreiben der Benutzung von elektrischen Formatvorlagen schränkt die Rechte der Betreiber erheblich ein. Es kann auch erforderlich sein, nicht von einem Formular erfasste Angaben zu übermitteln oder klarstellend das Anliegen zu erläutern. Mit der vorgeschlagenen Öffnung wird die Möglichkeit für die Betreiber zwar an die Nutzung der elektronischen Formatvorlagen gekoppelt, aber als deren Ergänzung generell erlaubt.

18. Zu Artikel 1 (§ 24 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 24 die Wörter "jeweils für die Dauer einer Handelsperiode" zu streichen sowie die Angabe "Nummer 8 bis 10" durch die Angabe "Nummer 8 bis 11" zu ersetzen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 ist § 28 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b zu streichen.

Begründung:

In komplexen energetischen Anlagenverbänden kann die Bildung einheitlicher Anlagen gemäß § 24 den administrativen Aufwand bei der Emissionsermittlung und -berichterstattung erleichtern sowie die Genauigkeit erhöhen.

Die beabsichtigte Regelung schränkt ohne sachlichen Grund die Bildung einheitlicher Anlagen im Bereich der Metallerzeugung auf diejenigen Anlagen ein, die auch bei der produktbezogenen Zuteilung kostenloser Berechtigungen für die Produkte Koks, Roheisen, Rohstahl oder Sinter einheitlich betrachtet werden.

An Standorten der Stahlerzeugung findet aber in der Regel auch eine erste Verarbeitung statt, die unter die neu aufgenommene Tätigkeitsnummer 11 "Anlagen zur Herstellung oder Verarbeitung von Eisenmetallen" (Walzwerke, Öfen zum Wiederaufheizen, Glühöfen, Schmiedewerke, Gießereien, Beschichtungs- und Beizanlagen) fällt. Diese Anlagen sind Teil des energetischen Anlagenverbundes und sollten daher auch weiterhin in die einheitlichen Anlagen einbezogen werden können, wie dies heute nach § 25 der aktuellen Fassung des TEHG für die Weiterverarbeitungseinheiten innerhalb integrierter Hüttenwerke unter der Tätigkeit Nummer IXb der Fall ist.

Zudem muss es für die bisher erteilten rechtskräftigen Bescheide Bestandsschutz geben. Diese sollten nicht der Erfordernis einer erneuten Genehmigung unterzogen bzw. auch nicht auf eine Handelsperiode begrenzt werden.

Die Verordnungsermächtigung in § 28 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b ist zu streichen, wonach die einheitliche Anlage auf solche Anlagen, die demselben Zweck dienen und von den Zuteilungsregeln für das gleiche Produkt erfasst sind, verkleinert werden kann. Dies würde den Sinn der einheitlichen Anlage konterkarieren, da die Anlagen integrierter Hüttenwerke in der Regel mit bestimmten Produktbenchmarks korrespondieren und somit nicht mehr in einer einheitlichen Anlage zusammengefasst werden könnten.

19. Zu Artikel 1 (§ 27 Absatz 3 und Anhang 5 Teil 2 TEHG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 27 Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

'(3) Der nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 letztendlich zu zahlende Ausgleichsbetrag ergibt sich aus der berechneten Zahlungsverpflichtung, vermindert um einen Betrag, der sich aus der Anwendung eines Kürzungsfaktors auf die Ausgleichszahlung ergibt. Der Kürzungsfaktor entspricht dem Verhältnis der erreichten Reduzierung des spezifischen Emissionswertes in Prozentpunkten zu 1,74 Prozentpunkten.

Die Zahlungsverpflichtung ist das Produkt aus der anzusetzenden Menge an Emissionsberechtigungen, die dem Zukaufbedarf für das jeweilige Berichtsjahr der Handelsperiode 2013 bis 2020 entspricht, und dem durchschnittlichen, volumengewichteten Zuschlagspreis der Versteigerungen nach § 8 im Berichtsjahr oder dem Kalenderjahr vor dem Berichtsjahr, je nachdem, welcher der beiden Zuschlagspreise der geringere ist; für das Berichtsjahr 2013 ist nur der Zuschlagspreis dieses Berichtsjahres maßgeblich. Der Zukaufbedarf einer Anlage entspricht der Differenz zwischen der Emissionsmenge des Vorjahrs und der sich aus den Berechnungsvorschriften der Rechtsverordnung nach § 10 ergebenden Menge an Berechtigungen. Die Einnahmen aus der Ausgleichszahlung stehen dem Bund zu und fließen in das Sondervermögen "Energie- und Klimafonds".'

b) Anhang 5 Teil 2 ist nach der Überschrift wie folgt zu fassen:

"Sofern im Fall des § 27 Absatz 4 Satz 4 in einem Zeitraum von jeweils drei aufeinander folgenden Berichtsjahren die Pflicht nach § 27 Absatz 4 Satz 1 nicht erfüllt wurde, ergibt sich der Ausgleichsbetrag aus der berechneten Zahlungsverpflichtung vermindert um einen Betrag, der sich aus der Anwendung eines Kürzungsfaktors auf die berechnete Zahlungsverpflich-

tung ergibt. Der Kürzungsfaktor entspricht dem Verhältnis der im Dreijahreszeitraum erreichten Reduzierung des spezifischen Emissionswertes in Prozentpunkten zu 5,22 Prozentpunkten. Der Betrag der Zahlungsverpflichtung berechnet sich nach § 27 Absatz 3. Für die in § 27 Absatz 4 Satz 5 geregelten Fälle gelten die Sätze 2 bis 4 entsprechend, wobei die maßgeblichen Werte an die verkürzten Zeiträume anzupassen sind."

Begründung:

Die Voraussetzungen, unter denen Kleinemittenten von der Teilnahme am Emissionshandel für die Periode 2013 bis 2020 befreit werden können, sind zu restriktiv gefasst. Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie 2009/29/EG verlangt als Kompensation für die Befreiung lediglich Maßnahmen, "mit denen ein gleichwertiger Beitrag zur Emissionsminderung" erzielt wird. Nach dem Gesetzentwurf ist alternativ die Zahlung eines Ausgleichsbeitrags (§ 27 Absatz 2 Nummer 1 TEHG-E) oder eine Selbstverpflichtung zu spezifischen Emissionsminderungen (§ 27 Absatz 2 Nummer 2 TEHG-E) vorgesehen. Die erste Alternative, die eine vollständige Abschöpfung der "ersparten Kosten" vorsieht und damit eher den Charakter einer Sanktion hat, wird dem Anliegen der Richtlinie nicht gerecht.

Im derzeitigen Gesetzentwurf existiert nur eine minimale Ausnahmeregelung (Härtefallregelung): ein gleitender Abschlag, wenn die jährliche Minderungsleistung über 1,6 Prozent, aber unter den geforderten 1,74 Prozent lag. Selbst wenn z. B. die Selbstverpflichtung zu spezifischen Emissionsminderungen jährlich bereits mit 1,67 Prozent der 1,74 Prozent, und damit mit über 90 Prozent der Emissionsminderung erfüllt würde, bliebe dem Anlagenbetreiber eine Last von immerhin noch rd. 50 Prozent an Ausgleichszahlungen aufgebürdet. Werden die zusätzlichen hohen Investitionskosten für diese Emissionsminderungen dazu addiert, bietet der jetzige Gesetzentwurf keinerlei Anreize zur Emissionsminderung - ganz im Gegenteil. Nach dem neuen Ansatz richtet sich die Ausgleichszahlung nach dem, was tatsächlich an Minderungsleistung erbracht wurde. Hierdurch würde der finanzielle Anreiz für Emissionsminderungen deutlich erhöht. Zudem stellt es eine lineare Lösung dar, die keine Bruchstelle bei 1,6 Prozent aufweist und so Ungerechtigkeiten und Manipulationen verhindert.

Zusätzlich sind die Belastungen aus dem Emissionshandel für Kleinanlagen – und damit auch insbesondere für den Mittelstand – überproportional hoch. Zum einen, weil die administrativen Kosten des Emissionshandels im Verhältnis zur produzierten Menge viel höher sind (Berichtspflicht bleibt). Zum anderen, weil auch das Minderungspotenzial bei kleineren Anlagen oft geringer ist, als bei größeren. Darüber hinaus ist für viele Anlagen die avisierte gleichmäßige jährliche Minderung schon rein technisch nicht möglich, weshalb ein Drei-Jahreszeitraum betrachtet werden müsste.

20. Zu Artikel 1 (§ 27 Absatz 5 Satz 1 TEHG)

In Artikel 1 ist § 27 Absatz 5 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) Die Angabe "15 000 Tonnen" ist durch die Angabe "25 000 Tonnen" zu ersetzen.
- b) Das Wort "zwei" ist durch das Wort "drei" zu ersetzen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 ist § 27 Absatz 5 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Eine tatsächliche Entlastung für Kleinemittenten sollte unbürokratisch erreicht werden. Die EU-Richtlinie ist 1:1 umzusetzen. Die Ausdifferenzierung des Schwellenwertes auf 15 000 t CO₂/a führt zu weiteren bürokratischen Hürden für Kleinemittenten und ist nicht nachvollziehbar.

21. Zu Artikel 1 (§ 27 Absatz 6 Satz 2 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 27 Absatz 6 Satz 2 nach der Angabe "Absatz 1" die Wörter "und erhält eine Zuteilung gemäß § 8 oder § 9" einzufügen.

Begründung:

Dies ist eine Klarstellung des Gewollten.

Gemäß Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c der Emissionshandelsrichtlinie fällt der Anlagenbetreiber einer Kleinanlage bei Überschreiten der Grenze an Kohlendioxidäquivalenten in das Emissionshandelssystem zurück. Gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Emissionshandelsrichtlinie erhalten Kleinanlagen, die in das Gemeinschaftssystem wieder einbezogen werden, für den Rest des Handelszeitraums wieder Zertifikate. Ferner ist dabei § 27 Absatz 1 Satz 3 zu berücksichtigen.

22. Zu Artikel 1 (§ 27 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 27 vereinfachte Anforderungen an die Überwachung (Monitoring), die Emissionsberichterstattung (Reporting) und die Prüfung (Verifizierung) bei Kleinemittenten aufzunehmen.

Begründung:

Um Klein- und Kleinstemittenten von bürokratischen Anforderungen zu entlasten, sind die diesbezüglichen Regelungen zu konkretisieren und zu differenzieren. Dabei ist die Möglichkeit einer sehr vereinfachten Berichterstattung für Anlagen mit Emissionsmengen von unter 5000 Tonnen Treibhausgasäquivalenten pro Jahr einzurichten. Im derzeit laufenden europäischen Verordnungsgebungsverfahren zur Monitoring-Verordnung besteht noch die Möglichkeit darauf hinzuwirken, dass diese entsprechend gestaltet wird. Dabei sollte die Intention des Artikels 27 der Richtlinie 2003/87/EG für diese Anlagengruppe auf eine differenzierte Weise ausgestaltet werden.

23. Zu Artikel 1 (§ 28 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a TEHG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, von der Verordnungsermächtigung in § 28 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a TEHG-E zeitnah und umfassend Gebrauch zu machen. Denn es sollte möglichst vielen Unternehmen das Recht eingeräumt werden, die mit dem Emissionshandel verbundenen erheblichen Bürokratiekosten durch eine Zusammenfassung von Anlagen zu einer einheitlichen Anlage im Sinne von § 24 TEHG-E zu senken.

24. Zu Artikel 1 (§ 28 Absatz 2 Nummer 1 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 28 Absatz 2 Nummer 1 die Wörter "nicht den Vollzug des § 4 betreffen und" zu streichen.

Begründung:

Die Ermächtigung bezieht sich ausdrücklich auf § 5. Es ist irritierend und nicht nötig, auf Regelungsgegenstände einer anderen Vorschrift des Gesetzes einzugehen.

25. Zu Artikel 1 (§ 32 Absatz 1 TEHG)

In Artikel 1 sind in § 32 Absatz 1 im Einleitungssatz nach den Wörtern "Ordnungswidrig handelt, wer" die Wörter "vorsätzlich oder grob fahrlässig" einzufügen.

Begründung:

Die Ausweitung der Tatbestände für Ordnungswidrigkeiten im Rahmen der Berichterstattung birgt für die Betreiber die Gefahr hoher Bußgeldzahlungen bei geringen absichtslosen Verfehlungen. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel sollte das bußgeldbewehrte Verschulden näher definiert werden. Man kann nach der Rechtsprechung davon ausgehen, dass die Formulierung des Gesetzestextes nur vorsätzliches Handeln voraussetzt, eine Klarstellung dient aber der Rechtssicherheit.

26. Zu Artikel 1 (Anhang 1 Teil 2 Nummern 1, 5, 11, 13, 19 und 22 TEHG)

In Artikel 1 sind in Anhang 1 Teil 2 in den Nummern 1, 5, 11, 13, 19 und 22 die Wörter "20 MW oder mehr" durch die Wörter "mehr als 20 MW" zu ersetzen.

Begründung:

Berücksichtigung des Schwellenwertes der Feuerungswärmeleistung von über 20 MW gemäß Anhang 1 der Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (1:1-Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie).

27. Zu Artikel 1 (TEHG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Ausgestaltung des Emissionshandels auf nationaler und europäischer Ebene darauf zu achten, dass Erleichterungen für Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsanlagen zur innovativen Umwandlung von Kohle und Biomasse in Gas eingeräumt werden.

Begründung:

Die Entwicklung neuer Technologien zur umwelt- und klimaverträglichen Erzeugung von Chemierohstoffen aus Kohle und Biomasse stellt für die Energieverfahrenstechnik in Deutschland gegenwärtig eine der größten Herausforderungen dar. Als sehr vielversprechend werden Projekte der heimischen Kohlenutzung, insbesondere die Erforschung von innovativen Technologien zur Umwandlung von Kohle in Gas, angesehen. Die Umsetzung dieser Projekte soll nicht durch restriktive Auflagen aus dem Emissionshandel behindert werden. Es sollen im Gegenteil Erleichterungen wie die Bereitstellung von Fördermitteln oder kostenfreien CO₂-Emissionsberechtigungen in Betracht gezogen werden.

28. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung wird gebeten, von den in Artikel 10a Absatz 6 der EU-Richtlinie 2009/29/EU eröffneten Möglichkeiten der Einführung finanzieller Maßnahmen zu Gunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung der CO₂-Emissionen durch auf den Strompreis überwälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, zeitnah und umfassend Gebrauch zu machen und den Gestaltungsspielraum, den die Europäische Union den Mitgliedstaaten durch diese Bestimmung einräumt, vollständig zu nutzen.

Begründung:

Nach Artikel 10a Absatz 6 der EU-Richtlinie 2009/29/EU können die Mitgliedstaaten zu Gunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung der CO₂-Emissionen durch auf den Strompreis überwälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, finanzielle Maßnahmen einführen, um die Kosten auszugleichen, sofern dies mit den geltenden und künftigen Regeln für staatliche Beihilfen vereinbar ist.

Eine 1:1-Übertragung dieser Bestimmungen findet sich im vorliegenden Gesetzentwurf nicht wieder. Im Hinblick auf die betroffenen Unternehmen sollten jedoch zeitnah entsprechende Regelungen zur Nutzung der von der EU hier gewährten Spielräume ergriffen werden.