

Die Zuteilungsmenge für Emissionsrechte gehört in das Emissionshandels-Gesetz!

Stellungnahme zur Anhörung zum „Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG“ und der „(Artikel-)Verordnung zur Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz“ am 14.11. 2003

Augsburg/Hamburg, 3.11. 2003

Der Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz (BVEK) begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung zur zügigen Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie in deutsches Recht. Deutschland nimmt damit gegenüber anderen EU-Staaten eine Vorreiterrolle ein.

Die Vorlagen zum TEHG und der dazugehörigen Verordnung weisen allerdings einen erheblichen Mangel auf: sie definieren die formale Abwicklung des Emissionshandels, aber nicht die entscheidende Frage der Zuteilung von Emissionsrechten (Allokation). Diese soll per Blankovollmacht einem Ministerium überlassen werden, ohne dass das Parlament eine Mitsprachemöglichkeit hat. Immerhin geht es um Werte in Milliardenhöhe. Der BVEK verlangt daher die **Definition der insgesamt zuteilten Menge** an Emissionsrechten im Rahmen des TEHG. Außerdem fordern wir, 5% der Emissionsrechte zu **versteigern**, um die Marktliquidität zu erhöhen und klare Preissignale zu setzen.

§8 Abs. 1 TEHG-Entwurf ist daher folgendermaßen zu ändern: „**In der ersten Zuteilungsperiode erfolgt die Zuteilung von [x] Millionen Berechtigungen. Davon sind 5% nach einem per Rechtsverordnung festzulegenden Verfahren zu versteigern. Die Zuteilungsmenge für folgende Zuteilungsperioden ist spätestens 2 Jahre vor Beginn der Zuteilungsperiode per Änderungsgesetz zu beschließen.**“ § 8, Abs. 2 ff sind entsprechend anzupassen.

Die entscheidende Frage der Anfangsausstattung an Emissionsrechten darf nicht Kugelrunden beim Bundeskanzler und Umweltstaatssekretär überlassen bleiben. Sie muss offen im Bundestag debattiert werden!

Desweiteren fordert der BVEK einen möglichst freien Marktzugang für Emissionsrechte aus den Kyoto-Mechanismen CDM und JI. Nur dann kann der Emissionshandel wirklich zur Ausnutzung der kostengünstigsten Emissionsverringermöglichkeiten führen. Die **Anerkennung von Emissionsgutschriften aus CDM und JI** sollte daher **automatisch** erfolgen:

§ 13, Abs. 2 TEHG ist daher folgendermaßen zu ändern: „Emissionsgutschriften auf Grund von Projekten nach Art. 6 und 12 des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (BGBI...) und den Regeln der Richtlinie .../...EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom ... über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. EG Nr. L...S...) **genügen, stehen in Deutschland ausgegebenen Berechtigungen gleich.**“

Anlage:

Ein detaillierter Kommentar unseres Mitglieds Jürgen Hacker.

Leider war aus Zeitgründen die Abstimmung einer gemeinsamen Position nicht möglich.

Wir bitten trotzdem um Beachtung!

Jürgen Hacker
UMB UmweltManagementBeratung Hacker GmbH
Kantstr. 88, 10627 Berlin, Germany
Tel.: +49-30-32900960, Fax: +49-30-32900969
E-Mail: umb-hacker@t-online.de

Stellungnahme zu den Details der Entwürfe für ein Treibhausgas-Emissions- handelsgesetz und einer 34. BImSchV mit Stand vom 20.10.2003

I. TEHG-Entwurf

§ 2 Anwendungsbereich

a) Zu Satz 2

Für die vorgesehene, von der Bundesregierung zu erlassenden Rechtsverordnung zur Bestimmung der Tätigkeiten, die unter das Gemeinschaftssystem fallen, gibt es keinen Grund. Der Anwendungsbereich ist insoweit bereits in den Anhängen I + II der Richtlinie 2003/87/EG über das EU-weite Emissionsrechtehandelssystem definiert. Der Anwendungsbereich kann daher viel einfacher durch Übernahme der Anhänge I + II der EU-Richtlinie als Anhänge I + II zum TEHG geregelt werden. Sollte sich die Bundesregierung durch die vorgesehene Rechtsverordnung aber die Möglichkeit eröffnen wollen, den Anhang I der Richtlinie eigenständig in Abweichung von deren Wortlaut interpretieren zu können und so eventuell notwendige zusätzliche Abgrenzungsdefinitionen des Anwendungsbereiches vornehmen zu können, die nicht EU-weit harmonisiert sind, so ist dies entschieden abzulehnen.

Ein solches Vorgehen könnte ein ungleiches Behandeln gleichartiger Anlagen in verschiedenen Mitgliedsstaaten zur Folge haben. Außerdem ist die dadurch entstehende Rechtsunsicherheit, ob die Richtlinie in Deutschland korrekt umgesetzt worden ist, den betroffenen deutschen Anlagenbetreibern nicht zuzumuten. Wie der bekanntgewordene, nicht unwesentliche Dissens zwischen dem BMU und der EU-Kommission über das Non-Paper der Kommission zur Anwendung des Anhanges I der Richtlinie deutlich macht, sind diese Gefahren aber durchaus ernsthaft zu befürchten.

Das TEHG sollte daher sicherstellen, daß derartige Gefahren nicht eintreten können und nur EU-weit harmonisierte Interpretationen des Anhanges I in deutsches Recht eingeführt werden. Eine entsprechende Harmonisierung ist Aufgabe der EU-Kommission – wie sich auch aus dem Sinn der Artikel 24 und 27 der Richtlinie ergibt. Eine Ergänzung des deutschen Rechts sollte daher nur im Einvernehmen mit der EU-Kommission erfolgen.

Satz 2 sollte daher ersetzt werden durch die Formulierung:

„Diese Tätigkeiten, einschließlich des Betriebs von Anlagen, sind in Anhang I aufgeführt. Die Treibhausgase, für deren Emissionen dies gilt, sind im Anhang II aufgeführt. Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung eventuell erforderliche nähere Abgrenzungen des Anwendungsbereiches festlegen. Die Bundesregierung holt dabei vorher die Bestätigung der EU-Kommission ein, daß diese Abgrenzungen des Anwendungsbereiches in Übereinstimmung mit der EU-weit harmonisierten Anwendung des Anhangs I der Richtlinie stehen.“

b) Zu Satz 3

Entsprechend den Artikeln 24 und 27 der Richtlinie kann auf Antrag der Bundesregierung der Anwendungsbereich in Deutschland verringert oder vergrößert werden. Satz 3 nimmt aber nur auf die Verringerung gemäß Artikel 27 Bezug. Es läßt sich aber bereits jetzt abschließend feststellen, daß unter den Vorgaben der Richtlinie eine bis 2007 begrenzte Herausnahme von einzelnen Anlagen aus dem Geltungsbereich des Emissionsrechtehandelssystems in keinem Fall sinnvoll sein kann. Auf diese Option sollte daher zur Reduzierung verbleibender Unsicherheiten bewußt verzichtet werden. Statt dessen sollte aber die Option einer Vergrößerung gemäß den Regelungen des Artikels 24 offengehalten werden, da die Vor- und/oder Nachteile einer solchen Ausweitung insbesondere ab dem Jahr 2008 heute noch nicht beurteilt werden können.

Zur Verdeutlichung des Unterschiedes zum Anwendungsbereich gemäß Anhang I sollten die Sätze 1 und 2 den Absatz 1 des § 2 bilden und statt des bisherigen Satzes 3 ein neuer Absatz 2 des § 2 eingeführt werden mit folgendem Wortlaut:

„(2) Im Rahmen der Regelungen von Artikel 24 der Richtlinie 2003/87/EG kann der Anwendungsbereich erweitert werden. Nach Billigung eines entsprechenden Antrages der Bundesregierung durch die EU-Kommission erläßt die Bundesregierung eine entsprechende Rechtsverordnung.“

§ 3 Begriffsbestimmungen

Alle Begriffsbestimmungen der EU-Richtlinie sollten zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten deckungsgleich in das TEHG übernommen werden.

Ferner ist nicht zu erkennen, weshalb sich zwar Abs. 2 bezüglich „Treibhausgase“ direkt auf Anhang II der EU-Richtlinie bezieht, aber Abs. 3 bezüglich „Tätigkeit“ sich nicht ebenfalls direkt auf Anhang I der EU-RL beziehen kann, sondern auf eine extra zu erlassene Rechtsverordnung beziehen sollte.

Insbesondere ist schließlich die völlige Neuschöpfung des Begriffs „Verantwortlicher im Sinne des Gesetzes“ und dessen Definition in Abs. 5 abzulehnen. Die EU-Richtlinie verwendet statt dessen den Begriff „Betreiber“, der auch mit dem Begriff „Betreiber“ bzw. „Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage“ des BImSchG übereinstimmt. Die Definition des „Verantwortlichen“ ist zudem rechtlich zumindest nicht klarer als die des „Betreibers“ in der EU-Richtlinie und auch nicht zweifelsfrei mit der dortigen Definition vereinbar. Auch das TEHG sollte daher den Begriff „Betreiber“ mit der Definition der EU-Richtlinie verwenden.

§ 8 Nationaler Zuteilungsplan

a) Zu Abs. 6

Die Festlegung der Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen ist entscheidend für deren zukünftigen Marktpreis und damit von fundamentaler Bedeutung für alle Marktteilnehmer. Der Gesamtwert der deutschen Berechtigungen wird auf 2 – 5 Mrd. € pro Jahr geschätzt. Deren kostenlose Verteilung auf die deutschen Anlagenbetreiber, die unter das Gemeinschaftssystem fallen, stellt einen enormen Wertetransfer aus dem Bundeshaushalt in deren privatwirtschaftlichen Vermögen dar. Dies darf nicht einfach in das Ermessen der Bundesregierung zum Erlaß einer Rechtsverordnung gelegt werden, sondern sollte als Ergänzungsgesetz zum TEHG für jede Zuteilungsperiode vom Bundestag beschlossen werden.

Abs. 6 sollte daher wie folgt gefaßt werden:

„(6) Die Bundesregierung bringt den Entwurf des Zuteilungsplanes für jede Zuteilungsperiode nach Abschluß des Verfahrens nach § 9 Abs. 1 bis 3 mit Ausnahme der Darstellung nach Absatz 5 als Ergänzungsgesetz in den Bundestag ein.“

b) Zu Abs. 2 neu

Die EU-Richtlinie ermöglicht den Mitgliedsstaaten in der ersten Periode (2005-2007) bis zu 5 % und in der zweiten Periode (2009-2012) bis zu 10 % der Gesamtmenge an Emissionsrechten nicht kostenlos zuzuteilen, sondern zu versteigern. Dieser Ermessensspielraum sollte voll ausgenutzt werden, um die Marktliquidität und bereits frühzeitig klare Preissignale zu setzen.

Es sollte daher ein neuer Absatz 2 eingefügt werden:

„(2) In der Zuteilungsperiode (2005-2007) werden 95 % der nach Abs. 1 bestimmten Gesamtmenge der Emissionsberechtigungen den Betreibern von Anlagen, die unter den Anwendungsbereich gemäß § 2 fallen, kostenlos zugeteilt. In der zweiten Zuteilungsperiode (2008-2012) werden 90 % der nach Abs. 1 bestimmten Gesamtmenge kostenlos zugeteilt.“

Die verbleibenden 5 % bzw. 10 % der Gesamtmenge werden nach einem in einer von der Bundesregierung zu erlassenden Rechtsverordnung festzulegenden Verfahren versteigert.“

Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und wie folgt angepaßt:

„(3) Der Zuteilungsplan bestimmt, nach welchen Regeln die nach Abs. 2 bestimmten Mengen an kostenlos auszugebenden Berechtigungen an die Betreiber von Anlagen, die unter den Anwendungsbereich gemäß § 2 fallen, zugeteilt werden, und wie die jährlich ...“

c) Zu Abs. 2 alt, Satz 2 und 3

Die Formulierungen der Sätze 2 und 3 entsprechen nicht ganz der Vorgabe Nr. 3 des Anhanges III der EU-Richtlinie.

Die Sätze 2 und 3 sollten daher korrekt lauten:

„Die Zuteilung muss mit dem Potenzial – auch dem technischen Potenzial – der jeweiligen Tätigkeiten zur Emissionsverringerung im Einklang stehen. Der Zuteilung können insbesondere die durchschnittlichen Emissionen je Erzeugnis in den einzelnen Tätigkeitsbereichen und die in diesen Tätigkeitsbereichen erreichbaren Fortschritte zugrunde gelegt werden.“

d) Zu Abs. 4 alt Nr. 4

Die mit dieser Nr. 4 implizierte, zumindest teilweisen Nichtzuteilung von Berechtigungen an Betreiber, die im Zuteilungsplan aufgeführt sind, weil die Betreiber ihre Anlagen während einer Zuteilungsperiode stillgelegt haben, ist weder mit den Vorgaben der EU-Richtlinie vereinbar noch mit vertretbarem Aufwand rechtssicher durchführbar noch inhaltlich begründet.

Diese Nr. 4 sollte daher ersatzlos entfallen.

§ 17 Anzeigepflicht beim Handel mit Berechtigungen

Die wirtschaftlichen Konditionen von Transaktionen von Berechtigungen sind weder für die Führung der Konten und des Registers erforderlich, noch ist es erkennbar, warum ein Marktpreisspiegel staatlicherseits aufgestellt werden muss. Vielmehr zeigen die bereits derzeitigen Veröffentlichungen von privaten Marktpreisindizes, daß von der Privatwirtschaft sogar vor den ersten formellen Transaktionen bestens eine Preistransparenz hergestellt wird.

§ 17 sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

II. Entwurf 34. BImSchV

§ 3 Ergänzung vorhandener Genehmigungen

Die pauschale Erteilung einer Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen an alle Anlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der 34. BImSchV über eine BImSchG-Genehmigung verfügen, ist zwar für die zuständigen Behörden (und Anlagenbetreiber) sehr bequem, aber mit den Vorgaben der Artikel 5 und 6 der EU-Richtlinie rechtlich nicht vereinbar.

Die EU-Richtlinie sieht ausdrücklich einen Antrag des Anlagenbetreibers auf Erteilung der Genehmigung und Prüfung des Antrages durch die zuständige Behörde vor. Die Behauptung in der Begründung des Entwurfes der 34. BImSchV, daß die von der EU-Richtlinie geforderten Angaben zum Antrag den zuständigen Behörden bereits im Wesentlichen bekannt seien, da sich diese schon aus den alten Antragsunterlagen ergeben würden, ist schlicht falsch.

Angaben zu den geplanten Maßnahmen zur Überwachung und Berichterstattung betreffend CO₂ im Einklang mit den Leitlinien gemäß Artikel 14 der EU-Richtlinie können dort überhaupt nicht enthalten sein, da diese Leitlinien zur Zeit erst von der EU-Kommission erarbeitet werden. Die bisher bekannten ersten Entwürfe der Leitlinie zeigen auf, daß hier ein wesentlich anderer Ansatz angewendet wird als bei den bisherigen im BImSchG vorgesehenen Anlagenüberwachungen und Emissionsmessungen.

Die vorgesehene pauschale Genehmigung würde aber nicht nur Rechtsunsicherheit über die generelle Gültigkeit der Genehmigung hervorrufen, sondern auch Unsicherheit darüber, ob die vom Anlagenbetreiber selbst durchzuführenden Maßnahmen zur Überwachung und Berichterstattung von den zuständigen Behörden als ausreichend im Sinne der EU-Richtlinie akzeptiert werden. Dies würde sich erst nach der Vorlage des ersten Emissionsberichtes Anfang 2006 herausstellen und zum Teil nachträglich nur sehr schwer nachzubessern sein.

Rechtssicherheit muß aber vor Bequemlichkeit der Behörden gehen!

Aus allem sollte § 3 entfallen und statt dessen EU-Richtlinien konforme Regelungen für die vorhandenen Anlagen formuliert werden.

§ 6 Erklärung über die Emissionen von Treibhausgasen

Die Wortwahl „Erklärung“ stimmt weder mit den Vorgaben der EU-Richtlinie noch den des TEHG-Entwurfes überein. Der Anlagenbetreiber hat danach einen „Bericht“ und keine „Erklärung“ abzugeben. Die Verwendung des Begriffes „Erklärung“ würde zudem zu unnötigen Verwechslungen mit den Emissionserklärungen gemäß der 11. BImSchV führen.

Emissionserklärungen sind aber vom Charakter und der Zielrichtung etwas völlig anderes als die von der EU-Richtlinie geforderten Emissions-„Berichte“. Emissionsberichte sind vom Charakter und der Bedeutung eher mit Steuererklärungen als mit Emissionserklärungen nach der 11. BImSchV zu vergleichen.

Deshalb sollte auch in der 34. BImSchV grundsätzlich immer der Begriff „Emissionsbericht“ verwendet werden.