

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Das europäische Emissionshandelssystem ist ein zentrales Instrument der europäischen und nationalen Klimaschutzpolitik. Mit dem Gesetzentwurf sollen die nationalen Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung dieses Emissionshandelssystems für die Handelsperiode 2021 bis 2030 geschaffen werden.

Im November 2017 haben sich das Europäische Parlament und der Rat auf eine gemeinsame Reform des EU-Emissionshandelssystems geeinigt. Die Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76 vom 19. März 2018, S. 3) legt die Rahmenbedingungen für die Fortführung des EU-Emissionshandels in der Handelsperiode 2021 bis 2030 fest. Diese Richtlinie ist am 8. April 2018 in Kraft getreten.

Für den EU-Emissionshandel im Luftverkehr wurde die EU-Emissionshandelsrichtlinie außerdem geändert durch die Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021 (ABl. L 350 vom 29. Dezember 2017, S. 7). Diese Verordnung erhält die derzeitige Einschränkung der Richtlinie auf Luftverkehrstätigkeiten innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) aufrecht und dient der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivillufffahrt-Organisation (ICAO) ab 2021. Diese Richtlinienänderung ist am 29. Dezember 2017 in Kraft getreten.

Die vorliegende Novelle des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) dient vor allem der Umsetzung der geänderten EU-Emissionshandelsrichtlinie in nationales Recht.

Um das Verfahren der kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen im Jahr 2019 durchführen zu können, sollte die nationale Umsetzung der Richtlinie bereits im Jahr 2018 abgeschlossen sein. Dies gilt auch für die ab Januar 2019 beginnende Emissionsberichterstattung über alle internationalen Flüge der Luftfahrtunternehmen nach dem globalen marktbasierten Mechanismus.

B. Lösung

Bei der Änderung der EU-Emissionshandelsrichtlinie wurde das EU-Emissionshandelssystem für die Handelsperiode 2021 bis 2030 fortentwickelt; die wesentlichen Strukturelemente dieses Systems wurden jedoch beibehalten.

Dementsprechend wird das TEHG mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch in seiner Grundstruktur fortgeführt und nur punktuell an den Stellen geändert, an denen Änderungsbedarf besteht. Dieser Änderungsbedarf ergibt sich im Wesentlichen aus der Anpassung des TEHG an die Vorgaben der geänderten EU-Emissionshandelsrichtlinie. Einige Änderungen beruhen auch auf Vollzugserfahrungen aus der laufenden Handelsperiode, an manchen Stellen ergab sich zudem Klarstellungsbedarf aufgrund von Gerichtsurteilen der nationalen und europäischen Gerichte.

Daneben sind einzelne der bisher bestehenden Regelungen für die Handelsperiode 2021 bis 2030 nicht mehr erforderlich und können daher aufgehoben werden. Dies betrifft zum einen diejenigen Regelungsbereiche, die ab 2021 durch unmittelbar geltende EU-Verordnungen geregelt werden (z. B. EU-Zuteilungsregeln), und zum anderen die ab 2021 nicht mehr bestehende Möglichkeit, dass Betreiber einen Teil ihrer Abgabeverpflichtung auch durch Emissionsgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten erfüllen können.

In Bezug auf den Luftverkehr wird das Gesetz an die Richtlinie angepasst und die Zuständigkeit der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) geregelt.

Im Übrigen bleiben Inhalt und Struktur des Gesetzes unverändert.

C. Alternativen

Alternativen zu diesem Gesetzentwurf bestehen nicht, da zwingende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umgesetzt werden müssen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund werden in erster Linie Kosten für den Vollzug des Gesetzes durch die DEHSt entstehen. In der Handelsperiode 2021 bis 2030 werden keine neuen Industriebranchen in den EU-Emissionshandel zusätzlich mit einbezogen. Daher bleiben die Vollzugsaufgaben für die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen im Wesentlichen unverändert.

Die im TEHG geregelten Vollzugsaufgaben betreffen jedoch auch andere Berichterstattungssysteme für Treibhausgase. So werden internationale Flüge ab dem Jahr 2019 über den globalen marktbasieren Mechanismus der ICAO erfasst. Durch diese zusätzlichen Vollzugsaufgaben wird sich der Verwaltungsaufwand erhöhen. Die Kosten werden durch die Veräußerung von Emissionszertifikaten in voller Höhe refinanziert. Die etwaigen Mehrbedarfe werden in den betroffenen Einzelplänen im Rahmen der geltenden Finanzplanung gedeckt.

Weiterhin entstehen dem Bund dadurch Kosten, dass er die Emissionen von Anlagen und Luftfahrzeugen, die vom Bund betrieben werden und die unter das TEHG fallen, überwachen, darüber berichten und eine entsprechende Anzahl von Emissionszertifikaten abgeben muss.

Für die Erteilung von Emissionsgenehmigungen fallen auch Kosten bei den Ländern an. Die zusätzlichen Kosten sind jedoch gering, da die Erteilung der Emissionsgenehmigung in das Verfahren zur Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung integriert ist.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Änderungen des Gesetzes wird für die kommende Handelsperiode 2021-2030 im Vergleich zur laufenden Handelsperiode 2013 bis 2020 eine jährliche Entlastung von ca. 8,75 Mio. Euro geschätzt. Dieser Rückgang der Erfüllungskosten entfällt vollständig auf Informationspflichten mit Bürokratiekosten.

Der Erfüllungsaufwand ist durch EU-rechtliche Vorgaben determiniert und somit für die „One in, one out“-Regelung unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus nicht zu berücksichtigen. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf die detaillierte Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft im allgemeinen Teil der Begründung verwiesen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung wird sich im Wesentlichen durch die veränderten Vorgaben für den Vollzug des TEHG durch die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) beim Umweltbundesamt verändern. Im Wesentlichen wird sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung insgesamt nicht relevant verändern.

F. Weitere Kosten

Für Unternehmen, die bereits am EU-Emissionshandelssystem teilnehmen, ergeben sich zusätzliche Kosten daraus, dass aufgrund der EU-rechtlich festgelegten Verringerung der europaweiten Gesamtmenge eine Steigerung des Preises von Emissionszertifikaten zu erwarten ist. In welchem Umfang dies bei den am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen zu einer ergebniswirksamen Kostenbelastung führt, ist im Wesentlichen von zwei Faktoren abhängig. Zum einen vom Umfang der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten, da die Unternehmen zur Abdeckung ihrer Emissionen insoweit keine Zertifikate zukaufen müssen. Und zum anderen von der Möglichkeit der Unternehmen, die zusätzlichen CO₂-Kosten über eine Erhöhung der Produktpreise an die Kunden weitergeben zu können.

Hierzu hat die EU-Kommission am 15. Juli 2015 mit dem Vorschlag zur Änderung der ETS-Richtlinie ein Impact Assessment vorgelegt, das für die größten Industrie-Branchen im EU-Emissionshandel eine Abschätzung zu den insgesamt nicht abwälzbaren Kosten aufgrund direkter Emissionen enthält (vgl. EU-Kommission, Impact Assessment zum Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, SWD(2015) 135 final, S. 170-185). Insgesamt zeigt die Analyse der EU-Kommission, dass für die in den EU-Emissionshandel einbezogenen Industrie-Branchen überwiegend – unter Berücksichtigung des Abdeckungsgrades durch die kostenlose Zuteilung und der durchschnittlichen Mindest-Einpreisungsrate – kein hohes Risiko nicht-abwälzbarer Zusatzkosten besteht (s. dazu im Einzelnen unten Gesetzesbegründung Teil A Nr. VII.6).

Gegenüber der laufenden Handelsperiode werden sich messbare Veränderungen des Preisniveaus sowie insbesondere des Verbraucherpreisniveaus für die Zeit ab 2021 durch das Gesetz nur in dem Umfang ergeben, wie sich einerseits der durchschnittliche Zertifikatepreis zukünftig gegenüber dem Niveau des Preises in der laufenden Handelsperiode verändert und in welchem Maß sich andererseits die internationalen Wettbewerbsbedingungen und damit die Einpreisungsmöglichkeiten der betroffenen Sektoren gegenüber der laufenden Handelsperiode verändern.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 4. Oktober 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels¹

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes**

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 12 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angaben zu § 10 bis § 19 werden wie folgt gefasst:
 - „§ 10 (weggefallen)
 - § 11 Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen an Luftfahrzeugbetreiber
 - § 12 (weggefallen)
 - § 13 (weggefallen)
 - § 14 Ausgabe von Berechtigungen
 - § 15 Durchsetzung von Rückgabeverpflichtungen
 - § 16 Anerkennung von Emissionsberechtigungen
 - § 17 Emissionshandelsregister

¹ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 2017/2392 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasiereten Mechanismus ab 2021 (ABl. Nr. L 350 vom 29.12.2017, S. 7) sowie der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76, S. 3 vom 19. März 2018).

Abschnitt 4

Globaler marktbasierter Mechanismus für den internationalen Luftverkehr

§ 18 Überwachung, Berichterstattung und Prüfung

Abschnitt 5

Gemeinsame Vorschriften

§ 19 Zuständigkeiten“

- b) Die Angabe zu § 27 wird wie folgt gefasst: „§ 27 Kleinemittenten, Verordnungsermächtigung“
- c) Die Angabe „Abschnitt 5“ wird durch die Angabe „Abschnitt 6“ und die Angabe „Abschnitt 6“ wird durch die Angabe „Abschnitt 7“ ersetzt.
- d) Die Angabe zu § 33 wird wie folgt gefasst:
„§ 33 Übergangsregelung zur Gebührenerhebung“
- e) Die Angabe zu § 36 wird aufgehoben.
- f) In der Angabe zu Anhang 2 werden die Wörter „und § 13“ gestrichen.
- g) Die Angabe zu Anhang 5 wird aufgehoben.

2. Dem § 1 wird folgender Satz angefügt:

„Das Gesetz dient auch der Umsetzung der europäischen und internationalen Vorgaben zur Einbeziehung des Luftverkehrs in Maßnahmen zur Erfassung, Reduktion und Kompensation von Treibhausgasen und zur Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Erfassung von Treibhausgasen im Seeverkehr.“

3. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 5 Nummer 3 werden nach der Angabe „Nummer 8.1“ die Wörter „oder Nummer 8.2“ gestrichen.
- b) Folgender Absatz 9 wird angefügt:
„(9) Für Luftfahrzeugbetreiber nach Absatz 6 Satz 3 Nummer 1 gelten im Hinblick auf ihre Verpflichtungen nach dem globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation gemäß einer nach Artikel 28c der Richtlinie 2003/87/EG erlassenen Verordnung zur Überwachung, Berichterstattung oder Prüfung von Treibhausgasemissionen nach dem globalen marktbasierten Mechanismus Abschnitt 4 sowie § 32 Absatz 3 Nummer 6 dieses Gesetzes.“

4. § 3 wird wie folgt geändert:
- a) Nummer 6 wird aufgehoben.
 - b) In Nummer 8 werden die Wörter „ausschließlich Luftfahrzeugbetreibern die Befugnis zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum verleiht“ durch die Wörter „für Emissionen des Luftverkehrs vergeben wird“ ersetzt.
 - c) Nummer 10 wird wie folgt gefasst:
„10. Monitoring-Verordnung
die Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 181 vom 12.07.2012, S. 30) in der jeweils geltenden Fassung;“
 - d) Nummer 12 wird aufgehoben.
 - e) Nummer 18 wird aufgehoben.
5. In § 4 Absatz 6 werden die Wörter „den Absätzen 1 und 5“ durch die Wörter „den Absätzen 1, 4 Satz 2 und Absatz 5“ ersetzt.
6. § 6 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 Satz 1 wird aufgehoben.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Im Satzteil vor Nummer 1 werden nach dem Wort „anzupassen“ die Wörter „und bei der zuständigen Behörde einzureichen“ eingefügt.
 - bbb) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:
„3. eine erhebliche Änderung der Überwachung nach Artikel 15 Absatz 3 und 4 der Monitoring-Verordnung.“
 - bb) Die Sätze 2 und 3 werden durch folgenden Satz ersetzt:
„Für den angepassten Überwachungsplan gilt Absatz 2 entsprechend.“

7. § 7 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 2 wird aufgehoben.
 - b) Absatz 2 Satz 1 und 2 wird wie folgt gefasst:
„Berechtigungen, die ab dem 1. Januar 2013 ausgegeben werden, sind unbegrenzt gültig. Beginnend mit der Ausgabe für die am 1. Januar 2021 beginnende Handelsperiode ist auf den Berechtigungen die Zuordnung zu einer jeweils zehnjährigen Handelsperiode erkennbar; diese Berechtigungen sind für Emissionen ab dem ersten Jahr der jeweiligen Handelsperiode gültig.“
8. § 8 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
- „(1) Die Versteigerung von Berechtigungen erfolgt nach den Regeln der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. L 302 vom 18.11.2010, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung. Im Fall der Stilllegung von Stromerzeugungskapazitäten aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen kann die Bundesregierung festlegen, dass Berechtigungen aus der zu versteigernden Menge an Berechtigungen gelöscht werden, soweit dies den Vorgaben nach Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2003/87/EG entspricht.“
9. § 9 wird wie folgt geändert:
- a) Die Absätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst:
„(1) Anlagenbetreiber erhalten eine Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen nach Maßgabe einer nach Artikel 10a Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2003/87/EG erlassenen Verordnung der Kommission.

(2) Die Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen setzt einen Antrag bei der zuständigen Behörde voraus. Der Antrag auf Zuteilung ist innerhalb einer Frist zu stellen, die von der zuständigen Behörde mindestens drei Monate vor Fristablauf im Bundesanzeiger bekannt gegeben wird. Dem Antrag sind die zur Prüfung des Anspruchs erforderlichen Unterlagen beizufügen. Die tatsächlichen Angaben im Zuteilungsantrag müssen von einer Prüfstelle nach § 21 verifiziert worden sein. Bei verspätetem Antrag besteht kein Anspruch auf kostenlose Zuteilung.“
 - b) Absatz 5 wird aufgehoben.
 - c) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 5.

10. § 10 wird aufgehoben.

11. § 11 wird wie folgt gefasst:

„§ 11

Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen an Luftfahrzeugbetreiber

(1) Für Luftfahrzeugbetreiber, die nach § 11 oder § 12 in der bis zum [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes] geltenden Fassung eine Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen für die Handelsperiode 2013 bis 2020 erhalten haben, gilt die Zuteilung in Höhe der für das Jahr 2020 zugeteilten Anzahl an Berechtigungen für die Jahre 2021 bis 2023 nach Artikel 28a Absatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG fort. Auf die Zuteilung ist der für die Jahre ab 2021 geltende lineare Reduktionsfaktor nach Artikel 9 der Richtlinie 2003/87/EG anzuwenden.

(2) Die Zuteilung für die nachfolgende Zuteilungsperiode setzt einen Antrag bei der zuständigen Behörde voraus, der spätestens zwölf Monate vor Beginn der Zuteilungsperiode gestellt werden muss. Bei einem verspäteten Antrag besteht kein Anspruch mehr auf Zuteilung kostenloser Luftverkehrsberechtigungen.

(3) In dem Antrag muss der Antragsteller die nach Artikel 56 der Monitoring-Verordnung ermittelte Transportleistung angeben, die er im Basisjahr durch seine Luftverkehrstätigkeit erbracht hat. Die Angaben zur Transportleistung müssen von einer Prüfstelle nach § 21 verifiziert worden sein.

(4) Die zuständige Behörde überprüft die Angaben des Antragstellers zur Transportleistung und übermittelt nur solche Angaben an die Europäische Kommission, deren Richtigkeit ausreichend gesichert ist. Der Luftfahrzeugbetreiber ist verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde zur Prüfung des Antrags zusätzliche Angaben oder Nachweise zu übermitteln.

(5) Die zuständige Behörde veröffentlicht im Bundesanzeiger eine Liste mit den Namen der Luftfahrzeugbetreiber und der Höhe der zugeteilten Berechtigungen.

(6) Die Zuteilungsentscheidung ist aufzuheben, soweit sie auf Grund eines Rechtsakts der Europäischen Union, insbesondere auch in Folge der Überprüfung nach Artikel 28b der Richtlinie 2003/87/EG, nachträglich geändert werden muss oder wenn ein Luftfahrzeugbetreiber keine Luftverkehrstätigkeit mehr ausübt. Die §§ 48 und 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes bleiben im Übrigen unberührt.“

12. Die §§ 12 und 13 werden aufgehoben.

13. § 14 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Bei der Zuteilung für Luftfahrzeugbetreiber nach § 11 gibt die zuständige Behörde die Luftverkehrsberechtigungen jeweils bis zum 28. Februar eines Jahres aus.“

14. § 16 wird wie folgt gefasst:

„§ 16

Anerkennung von Emissionsberechtigungen

Emissionsberechtigungen, die von Drittländern ausgegeben werden, mit denen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berechtigungen gemäß Artikel 25 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG geschlossen wurden, stehen nach Maßgabe der Vorgaben einer nach Artikel 19 Absatz 3 und 4 der Richtlinie 2003/87/EG erlassenen Verordnung der Kommission Berechtigungen gleich.“

15. Nach § 17 wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt 4

Globaler marktbasierter Mechanismus für den internationalen Luftverkehr“

16. § 18 wird wie folgt gefasst:

„§ 18

Überwachung, Berichterstattung und Prüfung

(1) Die Verpflichtungen für Luftfahrzeugbetreiber zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der von ihnen bei internationalen Flügen freigesetzten Treibhausgase nach dem globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bestimmen sich nach einer nach Artikel 28c der Richtlinie 2003/87/EG erlassenen Verordnung und der Rechtsverordnung nach Absatz 4.

(2) Das Umweltbundesamt ist die zuständige Behörde für den Vollzug des globalen marktbasierten Mechanismus. § 19 Absatz 2 gilt entsprechend.

(3) Die §§ 3, 20 und 22 Absatz 3 sowie § 23 gelten entsprechend.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Ermittlung von und Berichterstattung über Emissionen nach dem globalen marktbasierten Mechanismus sowie zur Verifizierung der berichteten Angaben zu regeln, soweit diese Sachverhalte in einer nach Artikel 28c der Richtlinie 2003/87/EG erlassenen Verordnung nicht abschließend geregelt sind.“

17. In der Überschrift vor § 19 wird die Angabe „Abschnitt 4“ durch die Angabe „Abschnitt 5“ ersetzt.
18. In § 19 Absatz 3 wird die Angabe „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit“ durch die Angabe „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ ersetzt.
19. § 21 wird wie folgt geändert.
 - a) In Absatz 1 werden die Wörter „§ 9 Absatz 2 Satz 6“ durch die Wörter „§ 9 Absatz 2 Satz 4“ und die Wörter „11 Absatz 4 Satz 4 und § 13 Absatz 2 Satz 4“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 3 Satz 2“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Prüfstelle hat die Emissionsberichte, die Zuteilungsanträge und die Datenmitteilungen nach den Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 in der jeweils geltenden Fassung, einer nach Artikel 10a Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 erlassenen Verordnung sowie den nach § 28 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 Nummer 1 erlassenen Rechtsverordnungen zu prüfen.“
20. § 22 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für die Eröffnung eines Personen- oder Händlerkontos im Emissionshandelsregister erhebt die zuständige Behörde von dem Kontoinhaber eine Gebühr von 170 Euro, für die Verwaltung eines Personen- oder Händlerkontos eine Gebühr von 600 Euro pro Handelsperiode sowie für die Umfirmierung eines Kontos oder für die Änderung eines Kontobevollmächtigten eine Gebühr von jeweils 60 Euro.“
 - b) In Absatz 3 wird die Angabe „2 000 Euro“ durch die Angabe „4 000 Euro“ ersetzt.
21. § 25 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 Satz 3 wird aufgehoben.
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Wird über das Vermögen eines Betreibers das Insolvenzverfahren eröffnet, hat der Insolvenzverwalter die zuständige Behörde unverzüglich darüber zu unterrichten. Soweit der Betrieb im Rahmen eines Insolvenzverfahrens fortgeführt wird, bestehen die Verpflichtungen des Betreibers aus diesem Gesetz fort.“

Der Insolvenzverwalter teilt der zuständigen Behörde die natürlichen Personen mit, die während des Insolvenzverfahrens berechtigt sind, Übertragungen nach § 7 Absatz 3 vorzunehmen. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für den vorläufigen Insolvenzverwalter mit Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Betreibers sowie für den Betreiber als eigenverwaltenden Schuldner.“

22. § 27 wird wie folgt gefasst:

„§ 27

Kleinemittenten, Verordnungsermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Rahmen der Vorgaben der Artikel 27 und 27a der Richtlinie 2003/87/EG den Ausschluss von Kleinemittenten aus dem europäischen Emissionshandelssystem und weitere Erleichterungen für Kleinemittenten zu regeln, insbesondere

1. Erleichterungen bei der Emissionsberichterstattung für Anlagen mit jährlichen Emissionen von bis zu 5 000 Tonnen Kohlendioxid;
2. vereinfachte Emissionsnachweise für Anlagen mit jährlichen Emissionen von bis zu 2 500 Tonnen Kohlendioxid;
3. Vereinfachungen für die Verifizierung von Emissionsberichten;
4. Ausnahmen für die Verifizierung von Emissionsberichten.“

23. § 28 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 3 wird wie folgt gefasst

„3. Einzelheiten zu regeln für die Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen an Anlagenbetreiber nach § 9 Absatz 1, soweit diese Sachverhalte nicht in einer nach Artikel 10a Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 erlassenen Verordnung abschließend geregelt sind, sowie weiterhin Einzelheiten zu regeln für die Anpassung der Zuteilung zur Umsetzung des Durchführungsrechtsakts nach Artikel 10a Absatz 21 der Richtlinie 2003/87 zu regeln; insbesondere:

- a) die Erhebung von Daten über die Emissionen und die Produktion von Anlagen und sonstiger für das Zuteilungsverfahren relevanter Daten,

- b) die Bestimmung der Produktionsmenge oder sonstiger Größen, die zur Berechnung der Zuteilungsmenge und ihrer dynamischen Anpassung während der Handelsperiode erforderlich sind,
 - c) die Zuteilung für Neuanlagen, einschließlich der Bestimmung der Auslastung dieser Anlagen,
 - d) die Bestimmung der jährlich auszugebenden Mengen von kostenlosen Berechtigungen in der Zuteilungsentscheidung sowie den Übergang der Zuteilung im Falle der Teilung oder Zusammenlegung von Anlagen,
 - e) die im Antrag nach § 9 Absatz 2 Satz 1
 - aa) erforderlichen Angaben und
 - bb) erforderlichen Unterlagen sowie die Art der beizubringenden Nachweise und
 - f) die Anforderungen an die Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Datenmitteilungen im Zusammenhang mit der Zuteilung sowie Ausnahmen von der Verifizierungspflicht.“
- bb) Nummer 5 wird wie folgt gefasst:
- „5. Einzelheiten zur Erstellung und Änderung des Überwachungsplans nach § 6 zu regeln, soweit diese Sachverhalte nicht in der Monitoring-Verordnung abschließend geregelt sind; abweichend von § 6 Absatz 3 Satz 1 können dabei auch für bestimmte Fallgruppen von Änderungen der Überwachung verlängerte Fristen für die Vorlage des geänderten Überwachungsplans festgelegt werden;“
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 1 werden die Wörter „11 Absatz 4 Satz 4 und § 13 Absatz 2 Satz 4“ durch die Wörter „11 Absatz 3 Satz 2“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 2 wird das Wort „Berechtigungen“ durch das Wort „Emissionsberechtigungen“ und wird die Angabe „§ 16 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 16“ ersetzt.
- c) In Absatz 3 Satz 2 wird die Angabe „Abschnitt 5“ durch die Angabe „Abschnitt 6“ ersetzt.
- d) Im Einleitungssatz von Absatz 2, in Absatz 3 Satz 1 und in Absatz 4 Satz 1 und 2 werden jeweils die Wörter „Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit“ durch die Wörter „Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ ersetzt.

24. In der Überschrift vor § 29 wird die Angabe „Abschnitt 5“ durch die Angabe „Abschnitt 6“ ersetzt.
25. § 30 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.
26. § 32 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 werden die Wörter „der Behörde nicht richtig berichtet“ durch die Wörter „einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet“ ersetzt.
 - bb) Nummer 2 wird aufgehoben.
 - cc) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 2 und wie folgt geändert:
 - aaa) Die Wörter „§ 11 Absatz 4 Satz 1“ werden durch die Wörter „§ 11 Absatz 3 Satz 1“ ersetzt.
 - bbb) Das Wort „oder“ am Ende wird durch ein Komma ersetzt.
 - dd) Die bisherige Nummer 4 wird Nummer 3 und wie folgt gefasst:
„3. entgegen § 11 Absatz 4 Satz 2 eine Angabe oder einen Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermittelt oder“.
 - ee) Folgende Nummer 4 wird angefügt:
„4. einer Rechtsverordnung nach § 28 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe e Doppelbuchstabe aa oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.“
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 werden die Wörter „einen Überwachungsplan nicht“ durch die Wörter „oder 3 Satz 1 einen Überwachungsplan nicht, nicht richtig, nicht vollständig“ ersetzt.
 - bb) Nummer 5 wird aufgehoben.
 - cc) In Nummer 6 werden die Wörter „§ 10 Satz 3 Nummer 3 oder Nummer 11 Buchstabe b“ durch die Wörter „§ 18 Absatz 4, § 27 Nummer 1 bis 3

oder § 28 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a oder Buchstabe e Doppelbuchstabe bb“ ersetzt.

c) Absatz 5 wird aufgehoben.

27. In der Überschrift vor § 33 wird die Angabe „Abschnitt 6“ durch die Angabe „Abschnitt 7“ ersetzt.

28. Die §§ 33 bis 36 werden durch die folgenden §§ 33 bis 35 ersetzt:

„§ 33

Übergangsregelung zur Gebührenerhebung

§ 22 Absatz 1 ist für die Erhebung von Gebühren für die Eröffnung und Verwaltung von Konten erst ab der Handelsperiode 2021 bis 2030 anzuwenden. § 22 Absatz 1 in der bis zum Ablauf des ... [einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung, ist für die Verwaltung von Konten für die Handelsperiode 2013 bis 2020 weiter anzuwenden.“

§ 34

Übergangsregelung für Anlagenbetreiber

(1) Für die Freisetzung von Treibhausgasen durch Tätigkeiten im Sinne des Anhangs 1 sind in Bezug auf die Handelsperiode 2013 bis 2020 die §§ 1 bis 36 in der bis zum Ablauf des ... [einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung weiter anzuwenden. Dies gilt auch, wenn die Anlage, in der die Tätigkeit ausgeübt wird, erst zwischen dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] und dem 31. Dezember 2020 in Betrieb genommen wird.

(2) Für Anlagenbetreiber gelten die Pflichten nach den §§ 4, 5 und 7 erst ab dem 1. Januar 2021. Soweit sich diese Vorschriften auf Emissionen beziehen, sind sie für Treibhausgase, die ab dem 1. Januar 2021 freigesetzt werden, anzuwenden. Die §§ 9 und 14 sind erst auf die Zuteilung und die Ausgabe von Berechtigungen für die Handelsperiode 2021 bis 2030 anzuwenden. § 24 ist auf die Feststellung einheitlicher Anlagen ab der Handelsperiode 2021 bis 2030 anzuwenden. Die zuständige Behörde kann Feststellungen nach § 24 in der bis zum Ablauf des ... [einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung mit Wirkung ab der Handelsperiode 2021 bis 2030 widerrufen, sofern diese Feststellungen nach § 24 oder nach der Rechtsverordnung nach § 28 Absatz 1 Nummer 4 nicht getroffen werden durften.

§ 35**Übergangsregelung für Luftfahrzeugbetreiber**

(1) Für die Freisetzung von Treibhausgasen durch Luftverkehrstätigkeiten im Sinne des Anhangs 1 Teil 2 Nummer 33 sind in Bezug auf die Handelsperiode 2013 bis 2020 die §§ 1 bis 36 in der bis zum Ablauf des ... [einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung weiter anzuwenden. Dies gilt auch, wenn die Luftverkehrstätigkeit erst zwischen dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] und dem 31. Dezember 2020 aufgenommen wird.

(2) Abweichend von § 6 Absatz 1 und 2 gilt der für das Jahr 2020 genehmigte Überwachungsplan für die Jahre 2021 bis 2023 fort.“

29. Anhang 1 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift werden die Wörter „§ 3 Nummern 2, 5, 9 und 12“ durch die Wörter „§ 3 Nummern 2, 5 und 9“ ersetzt und die Wörter „ § 27 Absatz 1 Satz 2“ gestrichen.

b) In Teil 2 wird Nummer 33 Satz 2 wie folgt geändert:

aa) In Buchstabe i wird das Wort „sowie“ durch ein Komma ersetzt.

bb) In Buchstabe j werden die Wörter „durchgeführt werden.“ durch die Wörter „durchgeführt werden, sowie“ ersetzt.

cc) Es wird ein neuer Buchstabe k angefügt:

„k) bis zum 31. Dezember 2030 Flüge, die nicht unter die Buchstaben a) bis j) fallen und von einem nichtgewerblichen Luftfahrzeugbetreiber durchgeführt werden, dessen Flüge jährliche Gesamtemissionen von weniger als 1 000 Tonnen aufweisen.“

30. Anhang 2 wird wie folgt gefasst:

„Anhang 2 (zu § 5 Absatz 1, § 6 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 2, § 30 Absatz 2 Satz 1 und § 32 Absatz 1 Nummer 1)

Anforderungen an die Vorlage und Genehmigung von Überwachungsplänen nach § 6 sowie an die Ermittlung von Emissionen und die Berichterstattung nach § 5

Teil 1 – Fristen für die Vorlage eines Überwachungsplans

Für die Einreichung eines Überwachungsplans nach § 6 Absatz 1 Satz 1 gelten folgende Fristen:

- a) Für Betreiber von Anlagen, die spätestens zehn Monate vor Beginn einer Handelsperiode in Betrieb genommen wurden, endet die Frist fünf Monate vor Beginn der Handelsperiode;
- b) Betreiber von Anlagen, die später als zehn Monate vor Beginn einer Handelsperiode erstmalig den Pflichten nach § 5 unterliegen, müssen den Überwachungsplan vor dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmals den Pflichten nach § 5 unterliegen, vorlegen;
- c) Luftfahrzeugbetreiber, die ihre Luftverkehrstätigkeit in einer laufenden Handelsperiode aufnehmen, müssen unverzüglich nach Aufnahme der Luftverkehrstätigkeit einen Überwachungsplan über die Emissionsberichterstattung für diese Handelsperiode vorlegen.”

Teil 2 – Anforderungen an die Ermittlung von Emissionen und an die Emissionsberichterstattung

Der Betreiber hat seine Emissionen nach seinem genehmigten Überwachungsplan zu ermitteln. Soweit dieser Überwachungsplan keine Regelungen trifft, hat er die Emissionen nach der Monitoring-Verordnung und nach einer nach § 28 Absatz 2 Nummer 1 erlassenen Rechtsverordnung zu ermitteln und darüber zu berichten. Soweit diese Verordnungen keine Regelungen treffen, ist bei Oxidationsprozessen ein Oxidationsfaktor von 1 zugrunde zu legen; eine unvollständige Verbrennung bleibt auch bei der Bestimmung des Emissionsfaktors unberücksichtigt.

Die CO₂-Emissionen von Anlagen im Sinne des Anhangs 1 Teil 2 Nummer 8 bis 10 sind über die Bilanzierung und Saldierung der Kohlenstoffgehalte der CO₂-relevanten Inputs und Outputs zu erfassen, soweit diese Anlagen nach § 24 als einheitliche Anlage gelten; Verbundkraftwerke am Standort von Anlagen zur Eisen- und Stahlerzeugung dürfen nicht gemeinsam mit den übrigen Anlagen bilanziert werden.“

31. Anhang 5 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Kreditwesengesetzes

§ 1 Absatz 11 Satz 1 Nummer 9 des Kreditwesengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch Artikel 14 Absatz 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„9. Berechtigungen nach § 3 Nummer 3 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, Emissionsreduktionseinheiten nach § 2 Nummer 20 des Projekt-Mechanismen-Gesetzes und

zertifizierte Emissionsreduktionen nach § 2 Nummer 21 des Projekt-Mechanismen-Gesetzes, soweit diese jeweils im Emissionshandelsregister gehalten werden dürfen (Emissionszertifikate).“

Artikel 3

Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes

§ 2 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe f des Wertpapierhandelsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„f) Berechtigungen nach § 3 Nummer 3 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, Emissionsreduktionseinheiten nach § 2 Nummer 20 des Projekt-Mechanismen-Gesetzes und zertifizierte Emissionsreduktionen nach § 2 Nummer 21 des Projekt-Mechanismen-Gesetzes, soweit diese jeweils im Emissionshandelsregister gehalten werden dürfen (Emissionszertifikate).“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das europäische Emissionshandelssystem ist ein zentrales Instrument der europäischen und nationalen Klimaschutzpolitik. Mit dem Gesetzentwurf sollen die nationalen Rechtsgrundlagen für die Ausgestaltung dieses Emissionshandelssystems für die Handelsperiode 2021 bis 2030 geschaffen werden.

Im November 2017 haben sich das Europäische Parlament und der Rat auf eine gemeinsame Reform des EU-Emissionshandelssystems geeinigt. Diese Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76, S. 3 vom 19. März 2018) legt die Rahmenbedingungen für die Fortführung des EU-Emissionshandels in der Handelsperiode 2021 bis 2030 fest. Diese Richtlinie ist am 8. April 2018 in Kraft getreten.

Für den EU-Emissionshandel im Luftverkehr wurde die EU-Emissionshandelsrichtlinie außerdem geändert durch die Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 (ABl. L 350, S. 7 vom 29. Dezember 2017). Diese Verordnung erhält die derzeitige Einschränkung der Richtlinie auf Luftverkehrstätigkeiten innerhalb des EWR aufrecht und dient der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ab 2021. Diese Richtlinienänderung ist am 29.12.2017 in Kraft getreten.

Die vorliegende Novelle des TEHG dient vor allem der Umsetzung der geänderten EU-Emissionshandelsrichtlinie in nationales Recht.

Um das Verfahren der kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen im Jahr 2019 durchführen zu können, sollte die nationale Umsetzung der Richtlinie bereits im Jahr 2018 abgeschlossen sein. Dies gilt auch für die ab Januar 2019 beginnende Emissionsberichterstattung über alle internationalen Flüge der Luftfahrtunternehmen nach dem globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO).

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Bei der Änderung der EU-Emissionshandelsrichtlinie wurde das EU-Emissionshandelssystem für die Handelsperiode 2021-2030 fortentwickelt; die wesentlichen Strukturelemente dieses Systems wurden jedoch beibehalten.

Dementsprechend wird das TEHG mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch in seiner Grundstruktur fortgeführt und nur punktuell an den Stellen geändert, an denen Änderungsbedarf besteht. Dieser Änderungsbedarf ergibt sich im Wesentlichen aus der Anpassung des TEHG an die Vorgaben der geänderten ETS-Richtlinie. Einige Änderungen beruhen auch auf Vollzugserfahrungen aus der laufenden Handelsperiode, an manchen Stellen ergab sich zudem Klarstellungsbedarf aufgrund von Gerichtsurteilen der nationalen und europäischen Gerichte.

Daneben sind einzelne der bisher bestehenden Regelungen für die Handelsperiode 2021-2030 nicht mehr erforderlich und können daher aufgehoben werden. Dies betrifft zum einen diejenigen Regelungsbereiche, die ab 2021 durch unmittelbar geltende EU-Verordnungen geregelt werden (z.B. EU-Zuteilungsregeln), und zum anderen die ab 2021 nicht mehr bestehende Möglichkeit, dass Betreiber einen Teil ihre Abgabeverpflichtung auch durch Emissionsgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten erfüllen können.

In Bezug auf den Luftverkehr wird das Gesetz an die Richtlinie angepasst und die Zuständigkeit der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) geregelt. Zudem wird ein neuer Abschnitt eingeführt, welcher der Umsetzung der globalen marktbasierter Maßnahme der ICAO dient.

Im Übrigen bleiben Inhalt und Struktur des Gesetzes unverändert.

III. Alternativen

Alternativen zu diesem Gesetzentwurf bestehen nicht, da zwingende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umgesetzt werden müssen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für alle Artikel dieses Gesetzes – in Übereinstimmung mit dem Stammgesetz – aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und der Regelung des Rechts der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 und 11 des Grundgesetzes. Für die Regelungen zum Luftverkehr besteht zudem eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Absatz 1 Nummer 6 GG.

Die Einführung dieser Regelungen muss aus Wettbewerbsgründen und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland bundeseinheitlich erfolgen. Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems sollen zum Schutz des Klimas und zur Gewährleistung von Wettbewerbsgleichheit möglichst einheitliche Regeln bestehen. Eine Lösung auf Länderebene würde diesem besonderen Bedürfnis nach Einheitlichkeit nicht gerecht. Wie bereits beim Stammgesetz kann auch bei der vorliegenden Gesetzesänderung nur eine bundeseinheitliche Regelung

eine angemessene Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie sicherstellen. Die vorgesehene bundeseinheitliche Lösung ist daher im gesamtstaatlichen Interesse im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 GG erforderlich.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Dieser Gesetzentwurf sichert die vollständige und widerspruchsfreie Umsetzung unmittelbar geltenden EU-Rechts und ist daher mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

Ferner wird der globale marktbasierende Mechanismus im internationalen Luftverkehr (CORSIA) der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) umgesetzt. Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragsstaat der ICAO und zur Umsetzung der Beschlüsse des ICAO-Rats gemäß des Chicagoer Abkommens verpflichtet. Ferner haben sich die Generaldirektoren Zivilluftfahrt der ECAC (European Civil Aviation Conference) in der sogenannten „Bratislava Erklärung“ dazu verpflichtet, bereits in der Pilotphase an CORSIA teilzunehmen. CORSIA wird EU-weit einheitlich durch europarechtliche Vorschriften in der EU-Emissionshandelsrichtlinie (Art. 28b und Art. 28c der Richtlinie 2003/87) umgesetzt, auf die der Entwurf verweist. Im Übrigen wird der Anwendungsbereich völkerrechtlicher Verträge durch diesen Entwurf nicht berührt.

VI. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Die Änderungen durch dieses Gesetz sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die zunehmende EU-weite Harmonisierung der Regelungen zum EU-Emissionshandelssystem trägt zu einer weiteren Rechtsvereinheitlichung bei. Bei der Änderung der Richtlinie wurden auch Vollzugserfahrungen der Mitgliedstaaten sowie Entscheidungen der nationalen und europäischen Gerichte berücksichtigt. Diese strukturelle Verbesserung der Vollzugsregelungen führt zu größerer Rechtssicherheit bei allen Beteiligten und dadurch zu einer deutlichen Verwaltungsvereinfachung. Diese Verbesserungen auf der Ebene des EU-Rechts werden durch das vorliegende Gesetz in nationales Recht umgesetzt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Bei der Erarbeitung des Gesetzes wurden die Ziele und Managementregeln der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt. Nach Überprüfung der zehn Managementregeln der Nachhaltigkeit und der 21 Schlüsselindikatoren für eine nachhaltige Entwicklung erweist sich das Gesetz als vereinbar mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Das Gesetzgebungsvorhaben dient dazu, die Reform des EU-Emissionshandels auf EU-Ebene in nationales Recht umzusetzen und damit die Integrität des EU-Emissionshandelssystems zu verbessern. Gleichzeitig leistet es – wie das Stammgesetz insgesamt – einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Emissionen von Treibhausgasen und somit zur Vermeidung von externen Schadenskosten und trägt zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Das Gesetzgebungsvorhaben steht damit im Einklang mit den Indikatorbereichen 1 und 2 der Nachhaltigkeitsindikatoren zur Generationengerechtigkeit (Ressourcenschonung, Klimaschutz).

Durch den Emissionshandel können die Klimaziele am kosteneffizientesten erreicht werden. Dadurch wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigt (Indikatorbereich 10). Durch die Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen wird ein Anreiz für innovative Lösungen geschaffen (Indikatorbereich 8).

Die Fortentwicklung des Emissionshandels insgesamt ist vor dem Hintergrund der sozialen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund werden in erster Linie Kosten für den Vollzug des Gesetzes durch die DEHSt entstehen. Allerdings werden in der Handelsperiode 2021-2030 keine neuen Industriebranchen in den EU-Emissionshandel einbezogen und die Vollzugsaufgaben für diese Anlagen bleiben im Wesentlichen unverändert.

Die im TEHG geregelten Vollzugsaufgaben betreffen jedoch auch andere Berichterstattungssysteme für Treibhausgase. So werden die internationalen Flüge, die bislang nicht dem EU-Emissionshandelssystem unterliegen, nunmehr ab 2019 über den globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) erfasst. Im Bereich der internationalen Seeschifffahrt bestehen Berichterstattungspflichten nach der europäischen MRV-Seeverkehrsverordnung zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr. Über diese Berichterstattungspflichten hinaus besteht in der Seeschifffahrt keine Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen. Für die MRV-Seeverkehrsverordnung ist für 2018 eine Überprüfung durch die Kommission vorgesehen, die gegebenenfalls eine Angleichung an die ab 2019 zu erfüllenden Berichterstattungspflichten der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) zur Folge hat. Die möglichen Auswirkungen dieser veränderten Rahmenbedingungen auf

den Verwaltungsaufwand können derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Die Kosten werden durch die Veräußerung von Emissionszertifikaten in voller Höhe refinanziert. Die etwaigen Mehrbedarfe werden in den betroffenen Einzelplänen im Rahmen der geltenden Finanzplanung gedeckt.

Weiterhin entstehen dem Bund dadurch Kosten, dass er die Emissionen von Anlagen und Luftfahrzeugen, die vom Bund betrieben werden und unter das TEHG fallen, überwachen, darüber berichten und eine entsprechende Anzahl von Emissionszertifikaten abgeben muss.

Für die Erteilung von Emissionsgenehmigungen fallen auch Kosten bei den Ländern an. Die zusätzlichen Kosten sind jedoch gering, da die Erteilung der Emissionsgenehmigung in das Verfahren zur Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung integriert ist.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Gesetzentwurf richtet sich ausschließlich an die Wirtschaft. Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich dadurch nicht.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Änderungen des Gesetzes ist in der kommenden Handelsperiode 2021-2030 mit einem laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von ca. 50 Mio. Euro pro Jahr zu rechnen. Gegenüber der geltenden Rechtslage in der Handelsperiode 2013-2020 bedeutet dies einen Rückgang des Erfüllungsaufwands von ca. 8,75 Mio. €. Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entfällt vollständig auf Informationspflichten mit Bürokratiekosten.

Der Erfüllungsaufwand ist durch EU-rechtliche Vorgaben determiniert und somit für die „One in, one out“-Regelung unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus nicht zu berücksichtigen.

Die Verringerung des Erfüllungsaufwandes resultiert zum einen aus Regelungen zur Vollzugserleichterung, zum anderen jedoch, bei einzelnen Vorgaben, auch aus einer Verringerung der Fallzahlen oder der Verringerung der Periodizität (Verlängerung der Handelsperiode von 8 auf 10 Jahre).

aa) Vorhandene Messwerte zum TEHG 2011

Für das geltende TEHG hat das Statistische Bundesamt den Aufwand zur Erfüllung der konkreten TEHG-Vorgaben für die Handelsperiode 2013-2020 untersucht und die Ergebnisse dieser Messungen in einer im Internet zugänglichen Datenbank veröffentlicht.

Danach ergibt sich durch das TEHG 2011 für die Handelsperiode 2013-2020 ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von etwa 59 Mio. € pro Jahr. Die Verteilung dieses vom Statistischen Bundesamt ermittelten Gesamtaufwandes auf die vier relevantesten gesetzlichen Vorgaben ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Vorgabe Nr.	TEHG	Bezeichnung der Vorgabe	Kosten pro Jahr in Tsd. €
1	§ 5	Emissionsermittlung / Emissionsbericht	54.621
2	§ 6	Erstellung / Änderung Überwachungsplan	990
3	§ 9	Zuteilung kostenloser Berechtigungen	3.062
4	§ 22	Mitteilung zum Betrieb (§ 22 ZuV 2020)	377
5	§ 4	Antrag TEHG-Genehmigung	11
6	§ 4	gesonderte Emissionsgenehmigung	1
7	§ 4	Anzeige Anlagenänderung	57
8	§ 7	Abgabe von Berechtigungen	73
9	§ 11	kostenlose Zuteilung Luftverkehr	-
10	§ 12	kostenlose Zuteilung Newcomer Luftverkehr	4
11	§ 17	Eröffnung Registerkonto	9
12	§ 18	Umtausch von Projektgutschriften	10
13	§ 24	Behandlung als einheitliche Anlage	-
14	§ 27	Antrag Kleinanlagen-Opt-Out	37
		Summe	59.252

Messwerte Destatis zum Erfüllungsaufwand TEHG 2011

Der in der Tabelle ausgewiesene Erfüllungsaufwand bezieht sich auf alle vom Emissionshandel erfassten Sektoren (einschließlich Flugverkehr) und alle derzeit knapp 1.900 Anlagen.

cc) Abschätzung des Erfüllungsaufwandes durch die Änderung des TEHG

Die nachfolgende Kostenschätzung beruht auf den Regeln zur Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ vom Oktober 2012 (mit aktualisierten Lohnkostensätzen, gültig ab 1.1. 2018). Für die unterschiedlichen Tätigkeiten werden jeweils dasselbe Qualifikationsniveau der Bearbeiter sowie dieselben Stundensätze verwendet wie bei der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Ausgangsmessung für das gesamte TEHG.

Nachfolgend wird die Abschätzung des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes für die von der Gesetzesänderung im Wesentlichen betroffenen Vorgaben Nr. 1-4 gesondert dargestellt.

Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes sind auch die die jährlichen Fallzahlen von Bedeutung. Hier gibt es im Bereich des EU-Emissionshandels eine hohe Transparenz, da der Emissionshandel

bundeseinheitlich von der DEHSt vollzogen wird und die Anlagen jährlichen Berichtspflichten unterliegen, so dass der Kreis der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen bekannt ist.

Derzeit nehmen 1.874 Anlagen in Deutschland am Emissionshandel teil. Hiervon wurden 41 Anlagen aus dem Bereich der Grundstoffchemie (Polymerisationsanlagen) erst seit 2018 in das System einbezogen. Für die Handelsperiode 2021-2030 bleibt der Anwendungsbereich der ETS-Richtlinie gleich, so dass keine neuen Industriesektoren einbezogen werden. Allerdings hatte der EuGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 2018 (Rs. C- 577/16 - Trinseo) festgestellt, dass Anlagen, die selbst keine Treibhausgase freisetzen können, nicht am Emissionshandel teilnehmen. Dies betrifft in Deutschland 34 Anlagen, die nach einer entsprechenden Feststellung der zuständigen Genehmigungsbehörde nicht weiter am Emissionshandel teilnehmen werden. Vor diesem Hintergrund wird erwartet, dass ab 2021 insgesamt 1.840 Anlagen am Emissionshandel teilnehmen.

Für den Emissionshandel im Flugverkehr hat sich der Anwendungsbereich durch die Beschränkung auf Intra-EU-Flüge bereits in der laufenden Handelsperiode auf insgesamt 75 Fluggesellschaften reduziert. Diese Anzahl bleibt auch in der kommenden Handelsperiode gleich. Die Emissionsberichterstattungspflicht für die Seeschifffahrt nach der MRV-Seeverkehrsverordnung besteht erst seit 2018. Diese Berichterstattungspflicht ist durch den Gesetzentwurf nicht berührt und wird daher nicht weiter betrachtet.

Vorgabe Nr. 1: Emissionsberichterstattung

Die Erfüllung der Pflicht zur jährlichen Emissionsberichterstattung nach § 5 TEHG ist bei den vom Emissionshandel erfassten Anlagen mit sehr unterschiedlich hohem Aufwand verbunden. Dies hängt zum einen von der Größe der Anlage ab, zum anderen aber entscheidend auch von der Komplexität der Emissionsströme. Die Komplexität der Emissionsberichterstattung resultiert bei Anlagen im EU-Emissionshandel beispielsweise daraus, dass mehrere Teilanlagen im Verbund gefahren werden, dabei verschiedene Brennstoffe eingesetzt werden und zusätzlich zu dem Hauptemissionsstrom aus der Wärmeerzeugung noch weitere Emissionsströme aus Prozessen und Nebenaggregaten erfasst werden müssen. Daher wurden bereits für die TEHG-Bestandsmessung zwei Fallgruppen differenziert (einfache/komplexe Anlage), für die jeweils unterschiedlich hohe Werte bei den Einzelkomponenten des Erfüllungsaufwandes ermittelt wurden.

Für die Handelsperiode 2021-2030 wird sich durch die TEHG-Änderung folgende Veränderung des Erfüllungsaufwands ergeben:

(1) Aufwand

Gegenüber der laufenden Handelsperiode ist bei den stationären Anlagen eine größere Veränderung beim internen Aufwand für die Emissionsberichterstattung zu erwarten. Hier gab es zu Beginn

der Handelsperiode 2013-2020 eine Vielzahl von Zweifelsfällen, wie die Daten für die Emissionsberichterstattung zu erheben und zu berichten sind. Diese Zweifelsfälle sind im Verlauf der vergangenen Jahre vielfach gelöst worden, teilweise durch Konkretisierungen in der EU-Monitoring-Verordnung, durch entsprechende Hinweispapiere der EU-Kommission oder auch durch gerichtliche Entscheidungen. Darüber hinaus handelt es sich bei der Erstellung des Emissionsberichts um eine jährlich wiederkehrende Handlung, da jeweils dieselben Emissionsströme überwacht werden. Vor diesem Hintergrund kann als konservative Schätzung über die Handelsperiode 2013-2020 hinweg ein Synergieeffekt von 3 % pro Jahr angesetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird für die Handelsperiode 2021-2030 eine durchschnittliche Verringerung des Bearbeitungsaufwandes von 25 % gegenüber der bisherigen Messung angesetzt.

(2) Fallzahl

In der Handelsperiode 2021-2030 werden voraussichtlich 1.840 Anlagen am Emissionshandel teilnehmen, die jährlich einen Emissionsbericht vorlegen müssen. Die Gesamtfallzahl der einbezogenen Anlagen geht damit geringfügig von 1.874 auf 1.840 zurück. Innerhalb des Anlagenbestandes wird es über die Handelsperiode hinweg zu Veränderungen kommen, wenn alte Anlagen stillgelegt und neue Anlagen in Betrieb genommen werden. Für die Fallzahl bei der Emissionsberichterstattung kann dies jedoch unberücksichtigt bleiben, da die Gesamtanzahl der Anlagen im Wesentlichen gleich bleibt.

Neben den 1.840 Anlagen müssen auch die 75 Fluggesellschaften einen Emissionsbericht abgeben. Die jährliche Fallzahl für die Prüfung der Emissionsberichte beträgt demnach 1.915. Entsprechend der Differenzierung aus der Bestandsmessung in einfache/komplexe Anlagen bzw. kleine/große Fluggesellschaften teilt sich diese Gesamtfallzahl von 1.915 auf die in der Tabelle dargestellten Fallgruppen auf.

(3) Veränderung des Erfüllungsaufwands

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, wird der jährliche Erfüllungsaufwand für die Emissionsberichterstattung in der Handelsperiode 2021-2030 etwa 46,2 Mio. Euro betragen. Gegenüber dem bei der Bestandsmessung für diese Vorgabe ermittelten Erfüllungsaufwand (54,6 Mio. Euro) wird der jährliche Erfüllungsaufwand in der Handelsperiode 2021-2030 damit um etwa 8,4 Mio. Euro zurückgehen.

Vorgabe: Emissionsberichterstattung nach § 5 TEHG					
	interne Kosten (./ 25%) in €	Kosten Externer (Verifizierung) in €	Gesamt- aufwand in €	Fallzahl pro Jahr	Summe in €
einfache Anlage	9.244	5.330	14.574	1.000	14.573.960
komplexe Anlage	14.729	21.580	36.309	840	30.499.442
große Flugges.	7.264	14.650	21.914	49	1.073.780
kleine Fluggese.	1.654	1.233	2.887	26	75.069
Gesamt					46.222.252

Vorgabe Nr. 2: Erstellung und Anpassung des Überwachungsplans

(i) Erstellung des Überwachungsplans

(1) Aufwand

Die Pflicht zur Erstellung eines Überwachungsplans nach § 6 TEHG für die Handelsperiode 2021-2030 trifft alle emissionshandelspflichtigen Anlagen. Allerdings handelt es sich bei diesem Überwachungsplan nur um die Anpassung und Fortschreibung des bereits genehmigten Überwachungsplans aus der Handelsperiode 2013-2020.

Der bisherige Messwert betraf die Erstellung des Überwachungsplans für die Handelsperiode 2013-2020, den die Betreiber tatsächlich in größerem Umfang überarbeiten mussten. Gleichwohl wird für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands aus Vereinfachungsgründen der bisherige Messwert für den Bearbeitungsaufwand fortgeschrieben.

(2) Fallzahl

Die Betreiber müssen für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan zur Genehmigung vorlegen. Diese Verpflichtung trifft die voraussichtlich 1.915 Anlagenbetreiber und Fluggesellschaften also einmal in der gesamten Handelsperiode. Nach der bisherigen Rechtslage musste der Überwachungsplan alle acht Jahre angepasst werden. Mit der Verlängerung der Handelsperiode von acht auf zehn Jahre reduziert sich dementsprechend der jährliche Erfüllungsaufwand zur Anpassung des Überwachungsplans. Die jährliche Fallzahl beträgt also: $1.915 : 10 = 192$.

Entsprechend der Differenzierung aus der Bestandsmessung in einfache/komplexe Überwachungspläne teilt sich diese Fallzahl von 192 auf die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Fallgruppen auf (einfache/komplexe Anpassung: 52/140 Fälle).

Neben den Bestandsanlagen müssen auch Neuanlagen einen Überwachungsplan erstellen. Hier wird für die Handelsperiode 2021–2030 eine Fallzahl von 10 Neuanlagen pro Jahr erwartet. Anders als bei der Emissionsberichterstattung (s. oben Vorgabe Nr.1) kann hier nicht mit Stilllegungen

saldiert werden, da die stillgelegten Anlagen den Überwachungsplan vor Beginn der Handelsperiode anpassen mussten, die Neuanlagen dann im Verlauf der Handelsperiode zusätzlich hinzutreten.

(ii) Änderung Anpassung des Überwachungsplans im Verlauf der Handelsperiode

(1) Aufwand

Neben der Pflicht zur Erstellung des Überwachungsplans sind Betreiber auch verpflichtet, den Überwachungsplan bei Änderungen des Anlagenbetriebs oder der Überwachungsmethode anzupassen und der DEHSt zur Genehmigung vorzulegen. Der Gesamtaufwand wird dabei voraussichtlich gleichbleiben, so dass der Wert für den Gesamtaufwand aus der Bestandsmessung übernommen wird.

(2) Fallzahl

Die Vollzugspraxis in der Handelsperiode 2013-2020 hat gezeigt, dass die Anzahl von relevanten Änderungen des Überwachungsplans inzwischen höher liegt als im Rahmen der Bestandsmessung noch ermittelt wurde. Diese Anzahl wird sich auch in der Handelsperiode 2021-2030 nicht grundlegend ändern. Daher wird die Annahme zur zukünftigen Fallzahl von Änderungen des Überwachungsplans auf 180 Fälle pro Jahr erhöht.

(iii) Veränderung des Erfüllungsaufwands für den Überwachungsplan

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, wird der jährliche Erfüllungsaufwand für die Erstellung und die Änderung des Überwachungsplans in der Handelsperiode 2021-2030 etwa 0,8 Mio. Euro betragen. Gegenüber dem bei der Bestandsmessung für diese Vorgabe ermittelten Erfüllungsaufwand (0,9 Mio. Euro) wird der jährliche Erfüllungsaufwand in der Handelsperiode 2021-2030 damit um etwa 0,1 Mio. Euro zurückgehen.

Vorgabe: Überwachungsplan nach § 6 TEHG					
	interne Kosten	Kosten Externer	Gesamt-	Fallzahl	Summe
	in €	in €	aufwand	pro Jahr	in €
			in €		
Anpass. einfach	1.044	240	1.284	52	66.786
Anpass. komplex	2.610	600	3.210	140	449.453
Neuanlage	5.220	1.200	6.420	10	64.198
Änderung	1.044	254	1.298	180	233.701
Gesamt					814.138

Vorgabe Nr. 3: Kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten

(1) Aufwand

Die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten setzt einen Antrag des Anlagenbetreibers voraus. Der Aufwand zur Erstellung dieses Antrags hängt – ähnlich wie bei der Emissionsberichterstattung – entscheidend von der Komplexität der Anlage ab. Daher wurden bereits für die TEHG-Bestandsmessung zwei Fallgruppen differenziert (einfache/komplexe Anlage), für die jeweils unterschiedlich hohe Werte bei den Einzelkomponenten des Erfüllungsaufwandes ermittelt wurden.

Im Hinblick auf den zukünftig zu erwartenden Erfüllungsaufwand werden sich für die Handelsperiode 2021- 2030 erhebliche Veränderungen ergeben. Auf der einen Seite hängt die Höhe der kostenlosen Zuteilung von den tatsächlichen Produktionsmengen in den Jahren 2014-2018 ab. Diese Daten haben die Betreiber in Deutschland bereits mit den Mitteilungen zum Betrieb nach § 22 ZuV 2020 erhoben und der DEHSt übermittelt. Daher fällt bei diesen Zuteilungsanträgen kein zusätzlicher Aufwand für die Ermittlung dieser Daten an.

Auf der anderen Seite werden im Rahmen des Zuteilungsverfahrens auch Effizienzdaten der Anlage erhoben, auf deren Grundlage die EU-Kommission dann EU-weit einheitlich die sog. „Produkt-Benchmarks“ festlegt; diese Effizienzdaten der Anlagen wurden bislang nicht erhoben. Für diese neue Datenerhebung kommt es entscheidend darauf an, aus wie vielen Teilelementen die Zuteilung an eine Anlage besteht. Bei einem einheitlichen Produkt ist diese Datenerhebung einfach, da die Betreiber alle erforderlichen Daten im Wesentlichen bereits im Rahmen der Emissions- bzw. Produktionsberichterstattung der Jahre 2014 bis 2018 erhoben haben. Komplex ist diese Datenerhebung hingegen bei Anlagen, deren kostenlose Zuteilung aus mehreren Teilelementen besteht, da in diesen Fällen die Gesamtemissionsmenge den einzelnen Teilelementen zugeordnet werden muss.

Im Ergebnis wird daher für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die kostenlose Zuteilung (interne/externe Kosten) gegenüber der Bestandsmessung eine veränderte Gruppenbildung auf der Basis der kostenlosen Zuteilung in der laufenden Handelsperiode vorgenommen. Einfache Zuteilungsanträge sind solche für Anlagen, die nur ein Zuteilungselement besitzen, komplexe Zuteilungsanträge sind solche von Anlagen mit mehreren Zuteilungselementen. In beiden Fallgruppen wird der Bearbeitungsaufwand im Vergleich zur laufenden Handelsperiode wegen der deutlich vereinfachten EU-Zuteilungsregeln um mehr als die Hälfte zurückgehen. Für die Abschätzung wird ein Rückgang um jeweils 50 % angesetzt.

(2) Fallzahl

Innerhalb der Handelsperiode 2021-2030 werden von den 1.840 Anlagen voraussichtlich 1.687 Anlagen eine kostenlose Zuteilung jeweils für die Zeiträume 2021-2025 und 2026-2030 erhalten. 153 Kraftwerke, die nur Strom produzieren, erhalten keine kostenlose Zuteilung. Die jährliche Fallzahl ergibt sich also aus: 1.687 Anlagen x 2 Zuteilungsverfahren : 10 Jahre = 337 Fälle pro Jahr.

Innerhalb der Handelsperiode 2021-2030 werden voraussichtlich jährlich 10 Neuanlagen eine kostenlose Zuteilung erhalten. Die jährliche Fallzahl der Neuanlagen beträgt somit 10.

(3) Veränderung des Erfüllungsaufwands für die kostenlose Zuteilung

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, wird der jährliche Erfüllungsaufwand für die kostenlose Zuteilung in der Handelsperiode 2021-2030 etwa 2,0 Mio. Euro betragen. Gegenüber dem bei der Bestandsmessung für diese Vorgabe ermittelten Erfüllungsaufwand (3,0 Mio. Euro) wird der jährliche Erfüllungsaufwand in der Handelsperiode 2021-2030 damit um etwa 1,0 Mio. Euro zurückgehen.

Vorgabe: Kostenlose Zuteilung nach § 9 TEHG					
	interne Kosten (./ 50 %) in €	Kosten Externer (Verifizierung ./ 50 %) in €	Gesamt- aufwand in €	Fallzahl pro Jahr	Summe in €
komplex	4.800	3.762	8.562	133	1.138.698
einfach	2.400	1.881	4.281	204	875.000
Neuanlage	1.200	1.242	2.442	10	24.419
Gesamt					2.038.117

Vorgabe Nr. 4: Mitteilung zum Betrieb

(1) Aufwand

Die Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen sind bereits in der laufenden Handelsperiode verpflichtet, der DEHSt einmal jährlich die Produktionsmengen des Vorjahres mitzuteilen. Diese Mitteilungspflicht über die Produktionsmengen des Vorjahres wird in der Handelsperiode 2021-2030 fortgeführt. Für die Abschätzung des Bearbeitungsaufwands werden die Ergebnisse der Destatis- Bestandsmessung fortgeführt.

Allerdings wird diese Mitteilung der Produktionsmengen in der Handelsperiode 2021-2030 eine größere Bedeutung bekommen, da die Zuteilungen bei einem Anstieg oder Rückgang der Produktionsmenge in wesentlich stärkerem Maße angepasst werden als bisher (dynamische Allokation). Da die Zuteilungen in diesen Fällen von Amts wegen angepasst werden, ergibt sich hieraus nur ein höherer Aufwand der Verwaltung (s. unten c.).

Zusätzlich müssen diese Produktionsmengenmitteilungen zukünftig zusammen mit dem Emissionsbericht von einem Sachverständigen verifiziert werden. Wegen der einheitlichen Verifizierung werden hier zusätzliche Verifizierungskosten von durchschnittlich 500 € pro Anlage angesetzt.

(2) Fallzahl

Die Mitteilungspflicht betrifft die 1.687 Anlagenbetreiber, die in der Handelsperiode 2021-2030 eine kostenlose Zuteilung erhalten werden (s. oben Vorgabe Nr. 3). Die jährliche Fallzahl beträgt daher 1.687.

(3) Veränderung des Erfüllungsaufwands für die Mitteilung zum Betrieb

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, wird der jährliche Erfüllungsaufwand für die Mitteilung zum Betrieb in der Handelsperiode 2021-2030 etwa 1,2 Mio. Euro betragen. Gegenüber dem bei der Bestandsmessung für diese Vorgabe ermittelten Erfüllungsaufwand (0,45 Mio. Euro) wird der jährliche Erfüllungsaufwand in der Handelsperiode 2021-2030 wegen der zusätzlichen Verifizierungskosten um etwa 0,75 Mio. Euro steigen.

Vorgabe: Mitteilung zum Betrieb nach § 22 ZuV 2020					
	interne Kosten (Std-Satz 47,30) in €	Kosten Externer (Verifizierung) in €	Gesamt- aufwand in €	Fallzahl pro Jahr	Summe in €
Mitteilung	224	500	724	1.687	1.220.916
Gesamt					1.220.916

dd) Ergebnis

Zur Abschätzung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft, der sich aus der Änderung des TEHG voraussichtlich ergeben wird, wurden die Destatis-Basisdaten aus der Messung des Erfüllungsaufwandes für die Vorgaben des TEHG 2011 herangezogen und für diejenigen Vorgaben aktualisiert, bei denen sich die Gesetzesänderung in relevanter Weise auswirken wird.

Im Ergebnis ist für die Handelsperiode 2021-2030 eine Verringerung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft im Umfang von etwa 8,75 Mio. € pro Jahr zu erwarten. In der nachfolgenden Tabelle ist die Verteilung der Gesamtveränderung auf die Einzelvorgaben dargestellt.

Vorgabe Nr.	TEHG	Bezeichnung der Vorgabe	Veränderung in Tsd. €
1	§ 5	Emissionsermittlung / Emissionsbericht	-8.399
2	§ 6	Erstellung / Änderung Überwachungsplan	-176
3	§ 9	Zuteilung kostenloser Berechtigungen	-1.024
4	§ 22	Mitteilung zum Betrieb (§ 22 ZuV 2020)	844
		Summe	-8.755

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz verändert im Wesentlichen den Erfüllungsaufwand der Verwaltung des Bundes. Zuständig für den Vollzug des TEHG ist die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt. Nachfolgend wird der für die Handelsperiode 2021-2030 zu erwartende Erfüllungsaufwand im Einzelnen dargestellt.

aa) Einbezogene Geschäftsprozesse

Die Prüfung des Erfüllungsaufwandes folgt derselben Methodik, die im Rahmen der Änderung des TEHG im Jahr 2017 zur Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in den EU-Emissionshandel angewendet wurde. Danach wurde der Erfüllungsaufwand für die verschiedenen Verwaltungstätigkeiten im Vollzug des TEHG auf der Basis von Erfahrungswerten abgeschätzt. Diese Erfahrungswerte ergaben sich einerseits aus einer UBA-internen Organisationsuntersuchung, die mit Unterstützung des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) durchgeführt wurde. Soweit von der TEHG-Änderung 2017 Geschäftsprozesse betroffen waren, die noch nicht Gegenstand der Organisationsuntersuchung waren, wurde der Erfüllungsaufwand gesondert ermittelt.

Aus der nachfolgenden Tabelle ist der 2017 ermittelte Arbeitsaufwand für die einzelnen Geschäftsprozesse ersichtlich. Für die kommende Handelsperiode 2021-2030 ist davon auszugehen, dass dieser Aufwand der Verwaltung für die dargestellten Geschäftsprozesse weitgehend gleichbleiben wird.

Vorgaben		Arbeitsaufwand pro Fall in Std.
1	Prüfung Emissionsberichte	6,3
2	Prüfung Überwachungsplan (Anpassung)	8,0
3	Prüfung Überwachungsplan (Änderung)	4,0
4	kostenlose Zuteilung Bestandsanlagen	13,9
5	kostenlose Zuteilung Neuanlagen	43,6
6	Prüfung der Mitteilungen zum Betrieb	1,5
7	Stellungnahme TEHG-Genehmigung	15,0
8	Eröffnung Registerkonto (inkl. VPS)	1,8
9	Verwaltung Registerkonto	2,7

bb) Nicht einbezogene Geschäftsprozesse

Zusätzlich werden bei der DEHSt in der kommenden Handelsperiode weitere Geschäftsprozesse hinzukommen, deren konkrete Auswirkungen derzeit noch nicht abgeschätzt werden können, da

der hierfür notwendige Rechtsrahmen EU-weit einheitlich durch die EU-Kommission festgelegt wird und gegenwärtig noch keine Entwürfe der EU-Kommission für die Ausgestaltung dieses Rechtsrahmens vorliegen. Dies betrifft zum einen den Vollzug der „dynamischen Zuteilung“, also der Anpassung der kostenlosen Zuteilung bei veränderten Produktionsmengen. Diese Regeln zur dynamischen Anpassung der Zuteilung werden erst ab dem Jahr 2021 gelten. Gegenwärtig führt dies also noch nicht zu einer Veränderung des Arbeitsaufwands. Grundlage für die dynamische Anpassung der Zuteilungen sind die Produktionsmitteilungen, die von den Anlagenbetreibern bereits nach dem geltenden Recht jährlich abgegeben werden müssen (s. oben Abschnitt b. Vorgabe Nr. 4). Ob und in welchem Umfang die zuständige Behörde daraufhin die Zuteilungsentscheidung wird anpassen müssen, hängt wesentlich von den konkreten Festlegungen in dem delegierten Rechtsakt nach Art. 10a Absatz 21 der Richtlinie 2003/87/EG ab, für den die EU-Kommission voraussichtlich erst im Jahr 2019 einen ersten Entwurf vorlegen wird. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für den Vollzug der dynamischen Allokation wird dann später im Rahmen der nationalen Umsetzung des delegierten Rechtsaktes abgeschätzt.

Zum anderen steht in den kommenden Jahren auf EU-Ebene ein Überprüfungsprozess zum Emissionshandel im Luftverkehr an, bei dem festgelegt wird, wie der EU-Emissionshandel im Luftverkehr mit dem globalen marktbasierten Mechanismus der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) verknüpft wird. Der ab dem Jahr 2024 für den Emissionshandel im Luftverkehr entstehende Erfüllungsaufwand für die Verwaltung kann erst nach der Festlegung auf EU-Ebene abgeschätzt werden und wird ebenfalls zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der nationalen Umsetzung dargestellt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt resultiert hieraus noch keine Veränderung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung.

cc) Veränderung des Erfüllungsaufwands bei den einbezogenen Geschäftsprozessen

Unter Beibehaltung der Aufwandsabschätzungen für die einbezogenen Geschäftsprozesse wird sich der Erfüllungsaufwand für die DEHSt in der kommenden Handelsperiode 2021-2030 entsprechend der Veränderungen bei den jährlichen Fallzahlen ändern.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Veränderungen der Fallzahlen für die einzelnen Geschäftsprozesse dargestellt. Die Veränderungen resultieren im Wesentlichen aus drei Effekten: Bei der Emissionsberichterstattung aus dem geringfügigen Rückgang der betroffenen Anlagen (1.840 statt 1.874 Anlagen), bei der Prüfung des Überwachungsplans aus der Verlängerung der Handelsperiode (zehn statt acht Jahre) und bei der kostenlosen Zuteilung neben der Verkürzung der Zuteilungsperiode (fünf statt acht Jahre) auf einem veränderten Verfahren der Zuteilung für Kapazitätserweiterungen.

Bei einer Bewertung dieser veränderten Fallzahlen mit dem zu erwartenden Bearbeitungsaufwand pro Fall zeigt sich, dass sich die Veränderungen bei den einbezogenen Geschäftsprozessen nahezu gegeneinander aufheben und im Ergebnis eine geringfügige Erhöhung des Bearbeitungsaufwands bei der DEHSt von insgesamt 135 Stunden/Jahr verbleibt.

Vorgaben		Arbeitsaufwand pro Fall in Std.	Veränderung Fallzahl p.a.	Veränderung Arbeitsaufwand Std. p.a.
1	Prüfung Emissionsberichte	6,3	- 34	-214
2	Prüfung Überwachungsplan (Anpassung)	8,0	- 52	-416
3	Prüfung Überwachungsplan (Änderung)	4,0	155	620
4	kostenlose Zuteilung Bestandsanlagen	13,9	122	1.696
5	kostenlose Zuteilung Neuanlagen	43,6	- 43	-1.875
6	Prüfung der Mitteilungen zum Betrieb	1,5	- 34	-51
7	Stellungnahme TEHG-Genehmigung	15,0	-	0
8	Eröffnung Registerkonto (inkl. VPS)	1,8	-	0
9	Verwaltung Registerkonto	2,7	139	375
Gesamtaufwand				135

Die monetäre Bewertung des zusätzlichen Aufwands beruht auf den Regeln zur ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ vom Oktober 2012, ergänzt durch das Schreiben vom Bundesministerium der Finanzen vom 14. Mai 2018 (GZ II A 3 - H 1012-10/07/0001:014) zu den durchschnittlichen Personal- und Sachkosten.

Dabei sind die Personalkosten pro Stunde in Höhe von 31,70 Euro (mittlerer Dienst), 43,40 Euro (gehobener Dienst) und 65,40 Euro (höherer Dienst) anzusetzen. Zu diesen Personalkosten werden die pauschalen Sachkosten von 13,02 Euro pro Stunde addiert. Ferner wird ein Aufschlag von 10 Prozent für Führungsaufgaben und ein weiterer Aufschlag von 30 Prozent für den Gemeinkostenanteil vorgenommen. Im Ergebnis ist damit von einem Verwaltungsaufwand von 62,61 Euro (mittlerer Dienst), 78,99 Euro (gehobener Dienst) und 109,79 Euro (höherer Dienst) pro Stunde auszugehen.

Der Arbeitsaufwand der DEHSt wird sich voraussichtlich gleichmäßig auf die drei Dienstgruppen (mD, gD, hD) verteilen. Daher wird der insgesamt zu erwartende zusätzliche Arbeitsaufwand auf die Dienstgruppen entsprechend der bestehenden Anteile dieser Dienstgruppen am Gesamtpersonal der DEHSt aufgeteilt. Insgesamt ergibt sich danach für die einbezogenen Geschäftsprozesse ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bei der DEHSt als zuständiger Vollzugsbehörde von knapp 13 T€ pro Jahr.

	Anteil DEHSt in %	Aufteilung in Std.	Kosten/ Std in €	Gesamtkosten pro Jahr in €
Mittlerer Dienst [mD]	12	16	62,61	1.014
Gehobener Dienst [gD]	31	42	78,99	3.306
Höherer Dienst [hD]	57	77	109,79	8.448
Summe	100	135		12.768

(dd) Ergebnis: Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Im Hinblick auf die einbezogenen Geschäftsprozesse wird sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung bei der DEHSt um insgesamt knapp 13 T€ pro Jahr erhöhen. Die etwaigen Mehrbedarfe werden in den betroffenen Einzelplänen im Rahmen der geltenden Finanzplanung gedeckt.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Auswirkungen oder Auswirkungen auf den demografischen Wandel sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten. Kleine und mittlere Unternehmen sind durch das vorliegende Gesetz nicht in besonderem Maße betroffen.

6. Weitere Kosten

Für Unternehmen, die bereits am EU-Emissionshandelssystem teilnehmen, ergeben sich zusätzliche Kosten daraus, dass aufgrund der Verknappung der europaweiten Gesamtmenge eine Steigerung des Preises von Emissionszertifikaten zu erwarten ist. In welchem Umfang dies bei den am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen zu einer ergebniswirksamen Kostenbelastung führt, ist im Wesentlichen von zwei Faktoren abhängig. Zum einen vom Umfang der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten, da die Unternehmen zur Abdeckung ihrer Emissionen insoweit keine Zertifikate zukaufen müssen. Und zum anderen von der Möglichkeit der Unternehmen, die zusätzlichen CO₂-Kosten über eine Erhöhung der Produktpreise an die Kunden weitergeben zu können.

Hierbei ergibt sich für die am Emissionshandel teilnehmenden Branchen ein unterschiedliches Bild. Für die Stromwirtschaft ist nach den Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie die Möglichkeit einer kostenlosen Zuteilung bereits seit 2013 ausgeschlossen, da die Kraftwerksbetreiber die CO₂-Kosten bereits bei der Kalkulation ihrer Gebote an den Strombörsen vollständig einpreisen,

so dass nur die Gebote von Kraftwerken erfolgreich sind, bei denen der Börsenstrompreis höher ist als die Summe aus Brennstoffkosten und CO₂-Kosten. Bei den Kraftwerksbetreibern führt die Fortentwicklung des Emissionshandels in der Handelsperiode 2021-2030 also im Ergebnis nicht zu einer Erhöhung der nicht über erhöhte Strompreise abwälzbaren Kosten, wohl aber zu einer geringeren Auslastung von Kraftwerken, deren Gebote an den Strombörsen wegen hoher Brennstoff- und CO₂-Kosten gegenüber effizienteren Kraftwerken nicht zum Zuge kommen. Dieses Zurückdrängen ineffizienter Anlagen vom Markt entspricht allerdings dem ökonomischen Wirkungsprinzip des Emissionshandels und ist daher systemimmanent und daher eine beabsichtigte Wirkung des Emissionshandels.

Für die auf EU-Ebene am Emissionshandel teilnehmenden Industriebranchen ergibt sich ein differenzierteres Bild. Hierzu hat die EU-Kommission am 15. Juli 2015 mit dem Vorschlag zur Änderung der ETS-Richtlinie ein Impact Assessment (IA) vorgelegt, das für die größten Industrie-Branchen im EU-Emissionshandel eine Abschätzung zu den insgesamt nicht abwälzbaren Kosten aufgrund direkter Emissionen enthält (vgl. EU-Kommission, Impact Assessment zum Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, SWD(2015) 135 final, S. 170-185). Im Rahmen dieser Analyse hat die EU-Kommission in einem ersten Schritt abgeschätzt, in welchem Umfang die Emissionen eines Sektors von der zu erwartenden kostenlosen Zuteilung im Zeitraum 2021-2030 abgedeckt sein werden (s. IA 2015, S.174-179). Für die Identifikation der Einpreisungsmöglichkeit, d.h. die Möglichkeit, die zusätzlichen CO₂ Kosten weiterzugeben, hat die EU-Kommission in einem zweiten Schritt mehrere wissenschaftliche Untersuchungen ausgewertet und auf dieser Basis für jeden Sektor eine durchschnittliche Mindest-Einpreisungsrate ermittelt. Im Ergebnis zeigte sich danach, dass nur bei wenigen Industrie-Branchen – unter Berücksichtigung des Abdeckungsgrades durch die kostenlose Zuteilung und der durchschnittlichen Mindest-Einpreisungsrate – bei einem Projektionszertifikatspreis von durchschnittlich 25 Euro im Zeitraum 2021-2030 nicht-abwälzbare Kosten verbleiben (KOM IA 2015, S. 179-183). Auch unter der Annahme, dass die betroffenen Branchen für keines ihrer Produkte und in keiner der Handelsbeziehungen die zusätzlichen CO₂-Kosten über die Produktpreise weitergeben können, übersteigt die Kostenbelastung nach der Analyse der EU-Kommission für sieben der acht analysierten Sektoren nicht die Grenze von einem Prozent des Gesamtumsatzes in diesem Sektor (KOM IA 2015, S. 179-183). Insgesamt zeigt die Analyse der EU-Kommission, dass für die in den EU-Emissionshandel einbezogenen Industrie-Branchen überwiegend kein hohes Risiko nicht-abwählbarer Zusatzkosten besteht.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die EU-Kommission diese Analyse im Jahr 2015 vorgelegt hat und dabei noch von einer Gesamtmenge für die kostenlose Zuteilung ausgegangen ist, der nur einem Anteil von gut 40 Prozent an der Gesamtzertifikatsmenge entsprach. Im Verlauf der Verhandlungen zur Änderungsrichtlinie ist dieser Anteil jedoch am Ende durch Umschichtung und Einführung eines Sicherheitspuffers um insgesamt 3,5 Prozentpunkte angehoben worden. Diese Veränderung führt zu einer Erhöhung der Gesamtmenge für die kostenlose Zuteilung um etwa 8,5 Prozent. Gegenüber der Analyse der EU-Kommission erhöht sich dadurch der durchschnittliche

Ausstattungsgrad aufgrund der kostenlose Zuteilung, was wiederum zu einer entsprechenden Absenkung der verbleibenden Kostenbelastung führt.

Die von der EU-Kommission auf Sektor-Ebene durchgeführte Analyse kann jedoch nicht auf die Kostensituation der betroffenen Einzelunternehmen übertragen werden. So können Veränderungen der internationalen Wettbewerbssituation bei einzelnen Produktgruppen oder auf bestimmten Absatzmärkten dazu führen, dass keine oder nur geringe Einpreisungsmöglichkeiten bestehen. Auch können die Anlagen einzelner Unternehmen unterdurchschnittliche Ausstattungsgrade aufweisen, insbesondere wenn diese Anlagen deutlich mehr emittieren als die EU-weit besten 10 Prozent der Anlagen, die in jeder Industrie-Branche den jeweiligen Produkt-Benchmark setzen. Eine solche Zusatzbelastung ineffizienter Anlagen entspricht jedoch dem Wirkungsprinzip des EU-Emissionshandels, der gerade für ineffiziente Anlagen ökonomische Anreize zur Effizienzverbesserung setzen soll.

Die dargestellten Wirkungsmechanismen werden dazu führen, dass die unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmenskreise ihre steigenden Kosten für Emissionszertifikate über Preiserhöhungen an andere Unternehmen und Privathaushalte weitergeben werden, soweit ihnen dies möglich ist. Da dies bereits im gegenwärtigen System des EU-Emissionshandels geschieht, werden sich messbare Veränderungen des Preisniveaus sowie insbesondere des Verbraucherpreisniveaus für die Zeit ab 2021 nur in dem Umfang ergeben, wie sich einerseits der durchschnittliche Zertifikatepreis zukünftig gegenüber dem Niveau des Preises in der laufenden Handelsperiode verändert und in welchem Maß sich andererseits die internationalen Wettbewerbsbedingungen und damit die Einpreisungsmöglichkeiten der betroffenen Sektoren gegenüber der laufenden Handelsperiode verändern.

7. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht, da dies nach den Vorgaben der umzusetzenden EU-Emissionshandels-Richtlinie ausgeschlossen ist.

Das Gesetz dient der Umsetzung der novellierten EU-Emissionshandels-Richtlinie. Nach dieser Richtlinie sind für den EU-Emissionshandel verschiedene Evaluierungsinstrumente vorgesehen, beispielsweise die jährliche Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten nach Art. 21 der Richtlinie 2003/87/EG sowie verschiedene Berichte der EU-Kommission über die Anwendung und Fortentwicklung des EU-Emissionshandels. Diese Evaluierung auf EU-Ebene ist zielführender als eine nationale Evaluierung dieses EU-weiten Klimaschutzinstruments.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes)****Zu Nummer 1 (Inhaltsverzeichnis)**

Mit der Änderung in Nummer 1 wird das Inhaltsverzeichnis an die Änderungen des Gesetzestextes angepasst.

Zu Nummer 2 (§ 1)

Ergänzung in § 1 trägt dem erweiterten Anwendungsbereich des Gesetzes für Maßnahmen im internationalen Flug- und Schiffsverkehr Rechnung.

Zu Nummer 3 (§ 2)

Die Streichung in Absatz 5 Nummer 3 folgt der Änderung von Anhang 1 der 4. BImSchV vom 9. Januar 2017 (BGBl I S. 42), mit der Nr. 8.2 des Anhang 1 der 4. BImSchV aufgehoben wurde.

Durch den neu angefügten Absatz 9 wird der Anwendungsbereich des TEHG für die Zwecke der Durchführung des globalen marktbasierten Mechanismus (CORSA) der ICAO erweitert. Die EU-Kommission wird einen delegierten Rechtsakt nach Art. 28c der Richtlinie 2003/87/EG erlassen, der EU-weit einheitliche Vorgaben für eine angemessene Emissionsüberwachung, -berichterstattung und -prüfung enthält und mit dem die Rechtsgrundlage geschaffen wird, um die erforderlichen Überwachungspläne der Luftfahrzeugbetreiber durch die nationalen Behörden zu genehmigen. Hierfür bedarf es einer Anpassung des Anwendungsbereichs des TEHG. Nach dem CORSA-Mechanismus werden von Deutschland alle Luftfahrzeugbetreiber verwaltet, die eine deutsche Luftfahrtbetriebsgenehmigung (§ 2 Absatz 6 Nummer 1) haben. Für diesen speziellen Anwendungsbereich des TEHG gelten nur die Regelungen des Vierten Abschnitts sowie eine Bußgeldregelung.

Zu Nummer 4 (§ 3)

Nummer 6 wird aufgehoben, da eine Definition der Emissionsreduktionseinheiten im Sinne des § 2 Nummer 20 des Projektmechanismen-Gesetzes durch die Neufassung des § 18 überflüssig wird.

Nummer 8 wird angepasst, da ab 2021 auch Anlagenbetreiber ihre Abgabeverpflichtung mit Luftverkehrsberechtigungen erfüllen können (Art. 12 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG). Die Begriffsbestimmung in Nummer 10 wird an die aktuell geltende Monitoring-Verordnung angepasst. Die Begriffsbestimmung in Nummer 12 wird mit der Streichung des § 36 hinfällig. Der Begriff der Polymerisationsanlage wird im TEHG nicht mehr verwendet. Dies gilt auch für den Begriff „zertifizierte Emissionsreduktion“, so dass auch Nummer 18 gestrichen wird.

Zu Nummer 5 (§ 4)

Der ergänzende Verweis auf Absatz 4 hat nur klarstellende Bedeutung, da auch nach dem geltenden Recht die gesonderte Erteilung der Emissionsgenehmigung ein Sonderfall der Genehmigungserteilung nach Absatz 1 ist. Allerdings war der Vollzug dieser Regelung durch die Landesbehörden bislang nicht einheitlich, insbesondere bei Verfahren zur Feststellung, ob eine Anlage dem Anwendungsbereich des TEHG unterliegt oder nicht. Durch die Klarstellung wird nunmehr ein bundeseinheitlicher Vollzug sichergestellt.

In der Vorbereitung der Handelsperiode 2021 bis 2030 kann das Instrument der gesonderten Erteilung der Emissionsgenehmigung auch dafür genutzt werden, für ältere Bestandsanlagen eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 28. Februar 2018 (C 577/16 - Trinseo) im Vollzug des nationalen Rechts umzusetzen. Soweit die zuständige Landesbehörde bei der gesonderten Erteilung der Emissionsgenehmigung feststellt, dass in einer Anlage keine Emissionsquelle nach § 4 Absatz 3 Nummer 4 vorhanden ist, unterliegt diese Anlage nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes.

Zu Nummer 6 (§ 6)

Die Streichung von § 6 Absatz 2 Satz 1 bewirkt keine materielle Rechtsänderung, da die Genehmigungsbedürftigkeit des Überwachungsplans bereits unmittelbar in Artikel 12 der Monitoring-Verordnung geregelt ist.

§ 6 Absatz 3 konkretisiert das Verfahren für die notwendigen Anpassungen des Überwachungsplans innerhalb einer Handelsperiode. Die Vorgaben der im Jahr 2012 in Kraft getretenen Monitoring-Verordnung für die Anpassung von Überwachungsplänen gehen über die bereits vorher beschlossene Regelung des § 6 Absatz 3 hinaus. Um die daraus entstandene Rechtsunsicherheit zu beenden, wird § 6 Absatz 3 entsprechend den Vorgaben von Artikel 14 bis 16 der Monitoring-Verordnung angepasst. Danach sind Betreiber verpflichtet, den Überwachungsplan bei erheblichen Änderungen der Überwachung, wie sie in Artikel 15 Absatz 3 und 4 der Monitoring-Verordnung aufgeführt sind, umgehend anzupassen und der zuständigen Behörde zur Genehmigung vorzulegen. Für das Verfahren der Genehmigung des angepassten Überwachungsplans gelten dieselben Anforderungen wie für die allgemeine Genehmigung des Überwachungsplans vor jeder Handelsperiode. Insofern verweist Satz 2 auch auf diese Regelungen. Die Pflicht zur unverzüglichen Vorlage des angepassten Überwachungsplans ist gerade bei erheblichen Änderungen der Überwachung erforderlich, da die angewendeten Überwachungsmethoden in den meisten Fällen nicht rückwirkend geändert werden können. Daher darf der Betreiber erst mit der geänderten Form

der Überwachung beginnen, nachdem die zuständige Behörde den insoweit angepassten Überwachungsplan genehmigt hat.

Für nicht erhebliche Änderungen der Überwachung eröffnet Artikel 15 Absatz 1 Satz 2 der Monitoring-Verordnung die Möglichkeit, dass die zuständige Behörde dem Betreiber innerhalb desselben Kalenderjahres eine längere Frist zur Vorlage des geänderten Überwachungsplans einräumt. Zur Vollzugserleichterung eröffnet die zusätzliche Verordnungsermächtigung in § 28 Absatz 2 Nummer 2 die Möglichkeit, in einer Verordnung konkrete Fallgruppen für sonstige Änderungen der Tätigkeit und für nicht erhebliche Änderungen der Überwachung festzulegen, für die abweichende Fristen für die Anzeige der Änderung und für die Vorlage des geänderten Überwachungsplans gelten. Durch diese Möglichkeit der Bündelung von Anzeigen kann der Bearbeitungsaufwand für Betreiber und für die zuständige Behörde reduziert werden.

Zu Nummer 7 (§ 7)

Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen, da Anlagenbetreiber auch Luftverkehrsberechtigungen zur Erfüllung ihrer ab dem 1. Januar 2021 entstandenen Abgabeverpflichtungen verwenden können. Die Änderung von Absatz 2 ist erforderlich, da die ab dem 1. Januar 2013 ausgegebenen Berechtigungen für unbegrenzte Zeit gültig sind und nicht mehr in Berechtigungen der nachfolgenden Handelsperiode umgetauscht werden. Durch die Markierung, für welche Handelsperiode die Berechtigungen ausgegeben wurden, wird sichergestellt, dass die Berechtigungen erst für Abgabeverpflichtungen ab der Handelsperiode verwendbar sind, für die sie ausgegeben wurden. So können beispielsweise die Berechtigungen, die für das Jahr 2021 ausgegeben werden, nicht zur Abdeckung der Emissionen des Jahres 2020 verwendet werden, da dieses Jahr nicht Teil der Handelsperiode 2021-2030 ist.

Zu Nummer 8 (§ 8)

Die Änderung von § 8 Absatz 1 stellt klar, dass die Auktionen nach den EU-weit einheitlichen Vorgaben der EU-Auktionsverordnung durchgeführt werden. Mit Satz 2 setzt Deutschland die mit der geänderten Richtlinie 2003/87/EG neu geschaffene Möglichkeit um, dass Mitgliedstaaten im Fall der Stilllegung von Stromerzeugungskapazitäten aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen gemäß den Vorgaben des Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2003/87/EG aus ihrer nationalen Versteigerungsmenge Emissionszertifikate löschen können. Bei dieser Ermessensentscheidung ist insbesondere auch der Überschussabbau zu berücksichtigen, der bereits durch die ab dem 1. Januar 2019 EU-weit in Kraft tretende Marktstabilitätsreserve bewirkt wird. Die Löschung setzt einen Beschluss der Bundesregierung voraus. Bei der Entscheidung der Bundesregierung über die Löschung von Zertifikaten sind die einschlägigen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Zu Nummer 9 (§ 9)

Die Änderungen in § 9 passen die nationalen Regelungen für die kostenlose Zuteilung von Berechtigungen an die veränderten Vorgaben der Richtlinie 2003/87 an. Die wichtigste Veränderung besteht darin, dass die EU-weit einheitlichen Zuteilungsregeln für die Handelsperiode 2021-2030 nicht mehr als Beschluss der EU-Kommission erlassen werden, sondern als unmittelbar verbindliche Kommissions-Verordnung. Damit entfällt die bisherige Umsetzung als nationale Rechtsverordnung nach § 10. Durch die Aufhebung von § 10 ergeben sich Folgeänderungen auch in § 9 Absatz 2. Die Präklusionsregel in Absatz 2 Satz 3 wird fortgeführt, nachdem der Europäische Gerichtshof die Zulässigkeit dieser Präklusionsregel ausdrücklich bestätigt hatte (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018, Rs C-572/16 – Ineos).

Nach dem bisherigen Absatz 5 war die Möglichkeit zusätzlicher Härtefallzuteilungen vorgesehen. Da der Europäische Gerichtshof diese Sonderzuteilungen als nicht mit der EU-Emissionshandels-Richtlinie vereinbar erklärt hat, wird die Regelung aufgehoben.

Zu Nummer 10 (§ 10)

Die EU-weit einheitlichen Zuteilungsregeln für die Handelsperiode 2021-2030 werden in einer unmittelbar geltenden Kommissionsverordnung festgelegt. Daher ist die Verordnungsermächtigung in §10 hinfällig.

Zu Nummer 11 (§ 11)

Der neugefasste § 11 regelt die kostenlose Zuteilung für Luftfahrzeugbetreiber für die Zeit nach dem Jahr 2020. Für die Jahre 2021-2023 enthält Absatz 1 eine Sonderregelung, wonach alle Luftfahrzeugbetreiber, die im Zeitraum von 2013-2020 eine Regelzuteilung oder eine Zuteilung aus der Sonderreserve erhalten haben, für die Jahre 2021 bis 2023 jeweils die Anzahl der für das Jahr 2020 zugeteilten Berechtigungen erhalten. Ab 2021 wird die jährliche Zuteilung an Luftfahrzeugbetreiber um den ab 2021 geltenden linearen Faktor gemäß Artikel 9 der Richtlinie 2003/87/EG gekürzt.

Die Änderungen in den Absätzen 2 bis 4 betreffen die Voraussetzungen, nach denen Luftfahrzeugbetreiber einen Antrag auf eine kostenlose Zuteilung für die nachfolgende Zuteilungsperiode bis 2030 stellen können. Für die Jahre 2024 bis 2030 gilt die Ausnahmeregelung nach Artikel 28a Absatz 1 und 2 der Richtlinie 2003/87/EG nicht mehr. Nach Artikel 28b Absatz 2 und 3 der Richtlinie 2003/87/EG wird die Kommission innerhalb von 12 Monaten nach Einführung des globalen marktbasierten Mechanismus gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung, Streichung, Erweiterung oder Ersetzung dieser Ausnahmenregelungen vorlegen.

Mit Absatz 5 wird die nach Artikel 28b Absatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG bestehenden Veröffentlichungspflicht der Mitgliedstaaten umgesetzt.

Absatz 6 dient zum einen der Klarstellung, dass auch im Luftverkehr die Zuteilungsentscheidung anzupassen ist, wenn dies auf Grund eines Rechtsakts der Europäischen Union, insbesondere in Folge der Überprüfung nach Artikel 28b der Richtlinie 2003/87/EG, erforderlich ist. Bislang bestand solche Anpassungsregelung ausdrücklich nur für die Zuteilung im stationären Bereich (nunmehr § 9 Absatz 5). Zudem wurde aus Gründen der Rechtsklarheit ein Aufhebungsgrund für die Zuteilungsentscheidung für den Fall geschaffen, in dem ein Luftfahrzeugbetreiber seinen Betrieb einstellt. Bei den stationären Anlagen im EU-Emissionshandel existiert eine entsprechende Regelung für die Aufhebung der Zuteilungsentscheidung für den Fall der endgültigen Anlagenstilllegung in § 20 Absatz 3 der Zuteilungsverordnung 2020 (BGBl. 2011 I 1921). Auf der Ebene des EU-Rechts ist diese Einstellung der weiteren kostenlosen Zuteilung bereits durch Artikel 10 Absatz 5 der Registerverordnung (EU) 389/2013 vorgegeben, nach dem im Fall von Betriebseinstellungen bei Luftverkehrsbetreibern keine kostenlose Zuteilung mehr auf dem jeweiligen Betreiberkonto verbucht werden kann.

Zu Nummer 12 (§ 12 und § 13)

Die §§ 12 und 13 werden aufgehoben, da die Richtlinie 2003/87/EG eine Zuteilung aus der Sonderreserve nicht mehr vorsieht.

Zu Nummer 13 (§ 14)

Die Vorschrift wird an die geänderte Zuteilungsregel für Luftfahrzeugbetreiber (§ 11) angepasst. Eine Unterscheidung der Ausgabe zwischen Regel- und Sonderzuteilung ist im Luftverkehrssektor nicht mehr vorgesehen.

Zu Nummer 14 (§ 16)

Die Neufassung des § 16 trägt dem Umstand Rechnung, dass es wegen der EU-weit einheitlichen Form der Berechtigungen kein Regelungsbedürfnis mehr gibt für die Berechtigungen der einzelnen Mitgliedstaaten (bisheriger Absatz 1) und für die Behandlung von Emissionsgutschriften (ehemaliger Absatz 2).

Zu Nummer 16 (§ 18)

Der Regelungsgegenstand des bisherigen § 18 war der Umtausch von Emissionsgutschriften in Berechtigungen. Da dieser Umtausch in der Handelsperiode 2021 – 2030 nicht mehr zulässig ist, entfällt der bisherige § 18.

Er wird ersetzt durch den neu eingeführten 4. Abschnitt des TEHG. Die Anpassung dient der Umsetzung der globalen marktbasierteren Maßnahme der ICAO. Absatz 1 verweist insoweit auf die EU-weit einheitlichen Pflichten der Luftfahrzeugbetreiber, für die in der Verordnung festgelegten Tätigkeiten ihre Treibhausgasemissionen ordnungsgemäß zu überwachen, zu berichten und zu prüfen. Nach Absatz 2 ist das Umweltbundesamt für den verwaltungsrechtlichen Vollzug der globalen marktbasierteren Maßnahme der ICAO zuständig. Der ausdrückliche Verweis in Absatz 3 auf die für den Vollzug erforderlichen Vorschriften der §§ 20, 22 Absatz 3 und § 23 ist notwendig, da nach der Anwendungsbereichseinschränkung in § 2 Absatz 9 für den Vollzug der globalen marktbasierteren Maßnahme der ICAO zunächst nur Abschnitt 4 und § 32 Absatz 3 Nummer 6 gelten soll.

Absatz 4 enthält eine Verordnungsermächtigung an die Bundesregierung zur Regelung von Einzelheiten zur Emissionsberichterstattung nach dem globalen marktbasierteren Mechanismus sowie zur Verifizierung, soweit diese Sachverhalte nicht in der Verordnung nach Artikel 28c der Richtlinie 2003/87/EG abschließend geregelt sind.

Zu Nummer 18 (§ 19)

Die Änderung dient der Anpassung an die geänderte Bezeichnung des Bundesumweltministeriums.

Zu Nummer 19 (§ 21)

Die Änderungen in § 21 sind Folgeänderungen zu den Änderungen in den §§ 9 und 11.

Zu Nummer 20 (§ 22)

Mit den Änderungen in Absatz 1 werden einzelne neue Gebührentatbestände eingeführt. Die Erhöhung des Gebührenrahmens für die Widerspruchsgebühr in Absatz 3 beruht auf den Erfahrungen mit dem Bearbeitungsaufwand bei den Widerspruchsverfahren der bisherigen Handelsperioden.

Zu Nummer 21 (§ 25)

In Absatz 2 wird der bisherige Satz 3 gestrichen, da die Europäische Kommission eine Verordnung nach Artikel 10a Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 erlassen wird, in der möglicherweise eine EU-weit unmittelbar geltende Regelung zur Aufteilung der Zuteilung im Fall der Teilung einer Anlage enthalten sein wird. Die Aufhebung von Satz 3 stellt den Vorrang der EU-rechtlichen Vorgaben sicher.

Eine besondere Form des Betreiberwechsels ergibt sich bei Insolvenzverfahren. Hier ergaben sich in der bisherigen Vollzugspraxis Unsicherheiten, inwieweit der Insolvenzverwalter der Anzeigepflicht nach Absatz 1 unterliegt. Zur Klarstellung der Rechtslage legt der zusätzliche Absatz 3 nunmehr ausdrücklich fest, dass der Insolvenzverwalter nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens die zuständige Behörde unverzüglich über die Eröffnung des Insolvenzverfahrens unterrichten muss und die natürlichen Personen mitzuteilen hat, die Übertragungen von Berechtigungen vornehmen können. Diese Mitteilungspflicht ist erforderlich, damit die zuständige Behörde prüfen kann, ob die Voraussetzungen für eine Anpassung der Zuteilungsentscheidung vorliegen, beispielsweise in den Fällen einer Betriebseinstellung. Weiterhin muss der Insolvenzverwalter im Falle der Fortführung des Betriebs dafür sorgen, dass den Pflichten aus dem Emissionshandel, insbesondere der Pflicht zur Abgabe der Emissionszertifikate nachgekommen wird. Entsprechendes gilt für die vorläufigen Insolvenzverwalter mit Verfügungsbefugnis und den Betreiber als eigenverwaltenden Schuldner. Die Klarstellung dient der Umsetzung der mitgliedstaatlichen Pflicht aus Artikel 16 der Richtlinie 2003/87/EG, wirksame Instrumente zur Durchsetzung der Abgabepflichten der Betreiber vorzusehen.

Zu Nummer 22 (§ 27)

Die Artikel 27 und 27a der Richtlinie 2003/87/EG sehen die Möglichkeit vor, dass die Mitgliedstaaten kleine Anlagen mit jährlichen Emissionen von bis zu 25 000 Tonnen Kohlendioxid vorbehaltlich der Durchführung gleichwertiger Maßnahmen sowie Kleinstemittenten, deren jährliche Emissionen weniger als 2 500 Tonnen betragen, von dem europäischen Emissionshandelssystem ausnehmen. Die Europäische Kommission erarbeitet derzeit Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 27 und 27a der Richtlinie 2003/87/EG. Vor diesem Hintergrund sieht § 27 eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor, um den möglichen Ausschluss der Anlagen und Erleichterungen für Klein- und Kleinstemittenten bei der Überwachung, Berichterstattung und Prüfung zuzulassen.

Zu Nummer 23 (§ 28)

Die bisher in § 28 Absatz 1 Nr. 3 (alt) enthaltene Verordnungsermächtigung zur Regelung von Einzelheiten zum Umtausch von Emissionsreduktionseinheiten ist hinfällig, da die geänderte Richtlinie 2003/87 den Umtausch von Emissionsreduktionseinheiten, zertifizierten Emissionsreduktionseinheiten oder anderen Emissionsgutschriften für die Zeit ab 2021 nicht mehr vorsieht.

Ersetzt wird diese Regelung durch die Aufnahme der Ermächtigung zur Regelung von Einzelheiten für die Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen an Anlagenbetreiber. Diese Verordnungsermächtigung übernimmt in weiten Teilen die bisherige Verordnungsermächtigung aus dem bisherigen § 10 und passt sie an die veränderten Vorgaben der ETS-Richtlinie an. Soweit die Verordnung der Kommission nach Art. 10a Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 keine abschließenden Regelungen enthält, wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung entsprechende Regelungen zu erlassen, die insbesondere die Erhebung von Daten über Emissionen und die Produktion betreffen. Die Aufzählung in § 28 Absatz 1 Nr. 3. A)-f) ist beispielhaft und damit nicht abschließend. Die Verordnungsermächtigung umfasst auch die Möglichkeit, den Durchführungsrechtsakt der Kommission nach Artikel 10a Absatz 21 der Richtlinie 2003/87 über die Einzelheiten der Anpassung der kostenlosen Zuteilung bei Produktionsveränderungen während der Handelsperiode in nationales Recht umzusetzen.

Die Streichung des § 28 Absatz 1 Nr. 4 b) ergibt sich aus dem Wegfall der Nr. 8 bis 11 Anhang 1 Teil 2 aus dem Anwendungsbereich des § 24.

Der Wegfall der bisherigen Nummer 5 ist Folge der neuen Verordnungsermächtigung in § 27 (Privilegierungsregelung für Kleinemittenten). Stattdessen wurde in Nummer 5 eine zusätzliche Verordnungsermächtigung aufgenommen, um zur Vollzugserleichterung Einzelheiten zur Erstellung und Änderung des Überwachungsplans nach § 6 festzulegen. Insbesondere können für bestimmte Fallgruppen von Änderungen der Überwachung verlängerte Fristen für die Vorlage des geänderten Überwachungsplans festgelegt werden.

Zu Nummer 25 (§ 30)

§ 30 Absatz 1 Satz 3 wird gestrichen, da der Regelungszweck dieser Norm entfallen ist. Satz 3 wurde bei der TEHG-Änderung im Jahr 2011 eingefügt, um die Sanktionierung bei wiederkehrenden Fehlern in der Emissionsberichterstattung einzuschränken (s. BT-Drs. 17/5296 vom 29.03.2011, S. 56). Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 29. April 2015 (Rs C-148/14 – Nordzucker) ist die Sanktionierung nach Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87 in den Fällen einer fehlerhaften Emissionsberichterstattung nicht anwendbar. Seither wird § 30 für diese Fälle nicht mehr angewendet. Damit ist auch der legitime Schutzzweck des § 30 Absatz 1 Satz 3 TEHG entfallen, Betreiber bei wiederkehrenden Fehlern in der Emissionsberichterstattung vor einer mehrmaligen Sanktionierung zu schützen. So kommt § 30 Absatz 1 Satz 3 TEHG in

seiner bisherigen Form nur noch denjenigen Betreibern zugute, die sich längerfristig der Teilnahme am Emissionshandel entziehen, indem sie überhaupt keinen Emissionsbericht und keine entsprechende Zertifikatmenge abgeben. Eine solche Einschränkung ist mit der Sanktionsverpflichtung aus Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87 nicht vereinbar.

Zu Nummer 26 (§ 32)

Die Ergänzung in Absatz 1 Nummer 1 dient der Schließung einer Regelungslücke. Sofern Betreiber nur vorsorglich eine ausreichende Menge an Zertifikaten abgeben, können sie für die Nichtabgabe des Emissionsberichts außer der eher symbolischen Sanktion des § 31 nicht belangt werden. Die Vollzugsbehörde muss dann jeweils im Einzelfall die Emissionen schätzen. Die Änderungen in den Nummern 2 bis 4 dienen der Anpassung der Verweise auf die geänderten §§ 10 bis 13.

Die Änderungen in Absatz 3 Nummer 4 und 5 stellen Folgeänderungen hinsichtlich der vorgenommenen Änderungen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Genehmigung von Überwachungsplänen dar und sanktionieren die Pflichtverstöße gegen die entsprechenden Anzeigepflichten.

Absatz 3 Nummer 6 bezieht sich auf die Verletzung nachrangiger Pflichten im Zuteilungsverfahren. Die Änderung aktualisiert den Verweis auf die entsprechenden Verordnungsermächtigungen.

Absatz 5 wird gestrichen, da der Regelungszweck der Norm entfallen ist. Diese ermessenslenkende Regelung sollte in den Fällen einer fehlerhaften Emissionsberichterstattung die parallele Anwendung der Bußgeldregelung nach § 32 Absatz 1 Nummer 1 und die Sanktion nach § 30 Abs. 1 Satz 1 ausschließen. Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 29. April 2015 (Rs C-148/14 – Nordzucker) ist die Sanktionierung nach Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87 in den Fällen einer fehlerhaften Emissionsberichterstattung nicht anwendbar. Daher ist in den Fällen einer fehlerhaften Berichterstattung die parallele Anwendung von § 30 Absatz 1 Satz 1 und einem Bußgeldverfahren nach § 32 Absatz 1 ausgeschlossen, so dass Schutzzweck der bisherigen Regelung entfallen ist.

Zu Nummer 28 (§§ 33 bis 35)

Zu § 33:

Die geänderten Gebühren in § 22 werden durch die Übergangsregelung erst mit Beginn der Handelsperiode 2021 bis 2030 erhoben. Die Gebühr für die Verwaltung eines Emissionshandelskontos in der Handelsperiode 2013-2020 richtet sich hingegen nach dem bislang geltenden TEHG.

Zu § 34:

Nach Absatz 1 Satz 1 sind für die Freisetzung von Treibhausgasen durch Tätigkeiten im Sinne des Anhangs 1 des TEHG in seiner bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung (TEHG 2011) die §§ 1 bis 36 TEHG 2011 mit Bezug auf die Handelsperiode 2013 bis 2020 weiter anzuwenden. Für Anlagenbetreiber ändert sich insofern also hinsichtlich dieser Pflichten vor 2021 nichts. Soweit sich diese Vorschriften auf Emissionen beziehen, gelten sie für Emissionen aus der Handelsperiode 2013 bis 2020 fort. Auch die Berichterstattung über Emissionen und die Abgabe von Berechtigungen für die Jahre 2018 bis 2020 richten sich also noch nach den bisherigen Vorschriften des TEHG 2011. Die bisherigen Vorschriften des TEHG 2011 werden, wie Satz 2 klarstellt, auch auf Anlagen angewendet, die bis zum 31. Dezember 2020 in Betrieb genommen wurden.

Absatz 2 Satz 1 regelt, dass für Anlagenbetreiber die Pflichten aus den §§ 4, 5 und 7 erst ab Beginn des Jahres 2021 anzuwenden sind. Soweit sich diese Vorschriften auf Emissionen beziehen, gelten sie für Emissionen, die ab diesem Datum freigesetzt werden, also noch nicht für Bericht und Abgabe hinsichtlich der Emissionen aus dem Jahr 2020. Satz 2 stellt klar, dass die §§ 9 und 14 erst Anwendung finden für die Zuteilung und Ausgabe von Berechtigungen, die für die Handelsperioden ab 2021 gelten. Satz 3 sieht vor, dass § 24 auf die Feststellung einheitlicher Anlagen ab der Handelsperiode 2021 bis 2030 anzuwenden ist. Dies gilt schon für das Zuteilungsverfahren für die Handelsperiode 2021 bis 2030. Nach Satz 4 können alte Feststellungen einheitlicher Anlagen widerrufen werden, soweit sie nach § 24 Absatz 1 TEHG n. F. oder der Rechtsverordnung nach § 28 Absatz 1 Nummer 4 nicht getroffen werden dürften.

Zu § 35:

Nach Absatz 1 sind für die Freisetzung von Treibhausgasen durch Luftverkehrstätigkeiten mit Bezug auf die Handelsperiode 2013 bis 2020 die §§ 1 bis 36 des TEHG 2011 weiter anzuwenden. Insbesondere die Berichterstattung über Emissionen und die Abgabe von Berechtigungen für die Jahre 2018 bis 2020 richten sich also noch nach den bisherigen Vorschriften des TEHG 2011. Die bisherigen Vorschriften des TEHG 2011 werden, wie Satz 2 klarstellt, auch auf Luftfahrzeugbetreiber angewendet, die bis zum 31. Dezember 2020 emissionshandelspflichtige Tätigkeiten aufgenommen haben.

Nach Absatz 2 gilt für Luftfahrzeugbetreiber der für das Jahr 2020 genehmigte Überwachungsplan für die Jahre 2021 bis 2023 fort. Diese Regelung folgt der geänderten Zuteilung für Luftfahrzeugbetreiber für die Jahre 2021 bis 2023 gemäß § 11 und setzt die Vorgaben gemäß Artikel 28a Absatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG um. Sofern Luftverkehrsbetreiber nicht mehr dem Anwendungsbereich des TEHG unterliegen, ist die Vorlage eines Überwachungsplans nicht mehr erforderlich.

Zur Aufhebung von § 36:

Nach der Integration der Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des TEHG ist für die Handelsperiode ab 2021 eine Übergangsregelung nicht mehr erforderlich.

Zu Nummer 29 (Anhang 1)

Die Änderung in Anhang 1 betrifft lediglich die Aufnahme eines zusätzlichen Ausnahmetatbestandes für nichtgewerbliche Luftverkehrsbetreiber, die insgesamt jährlich weniger als 1 000 t Kohlendioxid emittieren. Diese zusätzliche Ausnahme ist durch die Vorgaben der Richtlinie 2003/87 vorgegeben.

Zu Nummer 30 (Anhang 2)

Die Änderung von Anhang 2 Teil 1 Nummer 1 Buchstabe b) dient der Klarstellung, dass der Überwachungsplan bei Neuanlagen vorgelegt werden muss, bevor die Anlage erstmals Treibhausgase emittiert, die nach § 5 berichtet werden müssen. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 28. Juli 2016 (Rs C-457/15) festgestellt, dass die Berichtspflicht mit der erstmaligen Emission beginnt. Dieser Zeitpunkt der erstmaligen Emission kann zeitlich vor dem Beginn des vom Betreiber vorgesehenen Verfahrens für die Inbetriebnahme der Anlage liegen. Daher hatte die bisherige Bezugnahme auf die Inbetriebnahme in der Anwendungspraxis zu Rechtsunsicherheit geführt, die mit der vorgesehenen Neuregelung beseitigt wird.

Luftverkehrsbetreiber, die während einer laufenden Handelsperiode ihre Tätigkeit aufnehmen, müssen den Überwachungsplan nach Anhang 2 Teil 1 Nummer 1 Buchstabe c) unverzüglich nach Aufnahme dieser Tätigkeit vorlegen.

Die Änderung in Anhang 2 Teil 2 stellen eine Aufhebung wegen Zeitablaufs dar.

Zu Nummer 31 (Anhang 5)

Die Streichung des Anhangs 5 erfolgt als Folgeregelung zur Verordnungsermächtigung in § 27.

Zu Artikel 2 (Änderung des Kreditwesengesetzes)

Die Änderung ist notwendig, weil die bislang verwendete Verweisung durch Umstellung der Definitionen in § 3 TEHG ihren Anknüpfungspunkt verloren hat. Durch den Bezug zu den aufgeführten Normen des Projekt-Mechanismen-Gesetzes werden insoweit zukünftige Umstellungen des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes den Verweisungsinhalt unberührt lassen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes)

Die Änderung ist notwendig, weil die bislang verwendete Verweisung durch Umstellung der Definitionen in § 3 TEHG ihren Anknüpfungspunkt verloren hat. Durch den Bezug zu den aufgeführten Normen des Projekt-Mechanismen-Gesetzes werden insoweit zukünftige Umstellungen des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes den Verweisungsinhalt unberührt lassen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels (NKR-Nr. 4522, BMU)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand im Zeitraum 2021-2030: (Entlastung, gerundet):	-8,76 Mio. Euro
Verwaltung des Bundes Jährlicher Erfüllungsaufwand im Zeitraum 2021-2030 (gerundet):	geringfügig
Weitere Kosten im Zeitraum 2021-2030 Verwaltungsverfahren/Gebühren	Der Gebührenrahmen für Widerspruchsverfahren wird von 2.000 Euro auf 4.000 Euro erhöht. Es werden zudem neue Gebührentatbestände für die Kontoverwaltung eingeführt.
Kosten des Emissionshandels	Die Senkung der Treibhausgasemissionen der Union soll auch mit Hilfe des Emissionshandelssystems erzielt werden. Daher wird die Gesamtmenge der Berechtigungen reduziert. Für Unternehmen, die am System teilnehmen, werden sich in der neuen Handelsperiode 2021-2030 weitere Kosten ergeben, wenn aufgrund der Verringerung der Emissionsberechtigungen die Preise der Berechtigungen steigen. Die Einschätzung des Ressorts, dass diese Kostenbelastung der Unternehmen noch nicht konkretisierbar ist, weil neben dem Umfang der kostenlosen Zuteilung dies auch von der Frage abhängt, ob und inwieweit die Unternehmen die zusätzlichen CO ₂ -Kosten über die Produktpreise weitergeben können, ist nachvollziehbar.
Umsetzung von EU-Recht	Mit dem Regelungsvorhaben werden Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/410 [...] umgesetzt. Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1-Umsetzung hinausgegangen wird.
„One in one out“	Der Verordnungsentwurf setzt EU-Vorgaben 1:1 um. Daher wird kein Anwendungsfall der „One in one out“-Regel begründet.

KMU-Betroffenheit	Das Regelungsvorhaben führt ein bestehendes System weitgehend fort. Die Betroffenheit richtet sich dabei nach der ausgeführten Tätigkeit und verpflichtet den Anlagenbetreiber gemäß der emittierten Menge. Im EU-Emissionshandel existieren insoweit keine Schwellenwerte für KMU. Mittels einer Ermächtigungsgrundlage wird jedoch die Möglichkeit geschaffen, durch Rechtsverordnung im Rahmen der Vorgaben der Artikel 27 und 27a der Richtlinie 2003/87/EG den Ausschluss aus dem europäischen Emissionshandelssystem sowie Erleichterungen und Vereinfachungen für Kleinemittenten zu regeln.
Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird die geänderte Emissionshandelsrichtlinie (EU) 2018/410 im Wesentlichen durch eine Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) umgesetzt.

Die Emissionshandelsrichtlinie legt die Grundsätze für die vierte Handelsperiode (2021-2030) fest. Praktische Auswirkungen haben dabei die EU-Vorgaben, dass der Anteil der zu versteigernden Emissionsberechtigungen auf 57 Prozent festgelegt wird und die Gesamtzahl der auf dem Markt erhältlichen Berechtigungen ab 2021 jährlich linear um 2,2% sinkt (derzeit 1,74%). Die kostenlose Zuteilung wird damit fortgeführt, aber die Kriterien im Benchmarkingsystem werden an den Produktionsfortschritt angepasst. Darüber hinaus wird das Zuteilungssystem nach den Erfahrungen aus den zurückliegenden Handelsperioden vereinfacht, beispielsweise durch eine bislang nicht vorgesehene Anpassung der Zuteilung bei Produktionserhöhungen, wodurch die bisherige sehr vollzugsaufwendige Zuteilung für Kapazitätserweiterungen entfällt.

Deutsche Unternehmen profitieren laut Deutscher Emissionshandelsstelle (DEHSt) in der aktuellen Handelsperiode (2013-2020) besonders von der kostenlosen Zuteilung. Sie erhalten mit rund 19 Prozent in Höhe von insgesamt rund 6,1 Milliarden Emissionsberechtigungen EU-weit den mit Abstand größten Anteil an kostenloser Zuteilung. Gefolgt wird Deutschland von Italien und Frankreich mit jeweils etwa zehn Prozent der kostenlosen Zuteilung. Insgesamt schätzt die DEHSt, dass der Ausstattungsgrad der Unternehmen, also der Anteil der Emissionen, der durch die kostenlose Zuteilung abgedeckt ist, am Ende der dritten Handelsperiode im Jahr 2020 bei etwa 85 Prozent liegen wird (DEHSt, Zuteilung 2013-2020).

Neben diesen Maßnahmen soll auch die Umsetzung der bereits beschlossenen Marktstabilitätsreserve, die in 2019 einsatzbereit sein soll, Auswirkungen auf die Menge der Berechtigungen und damit den Preis haben. Durch die Marktstabilitätsreserve werden die Auktionsmengen verringert und damit das Angebot verknappt. Nach Angaben des Ressorts hat sich mit dem Abschluss der Reform des EU-Emissionshandels Ende 2017 der Preis für die Berechtigungen mehr als verdoppelt und liegt derzeit bei ca. 14-16 Euro pro Tonne CO₂. Nach Einschätzung der Bundesregierung kann die Reduzierung der Überschüsse zu stärkeren Preisreizen für Investitionen in emissionsarme Technologien führen (BT-Drs. 18/7938).

Für einzelne Vorgaben erhält die Kommission die Ermächtigung, noch delegierte Rechtsakte zu erlassen. Das betrifft bspw. die Zuteilung der Berechtigungen und die Festlegung von Benchmarkingwerten für die kostenlose Zuteilung.

Die Änderungen des TEHG beschränken sich insoweit auf folgende Aspekte:

- die ab 2013 ausgegebenen Berechtigungen bleiben für unbegrenzte Zeit gültig und verfallen nicht mehr mit Ablauf der Handelsperiode,
- Luftfahrzeugbetreiber erhalten eine Sonderregelung für die kostenlose Zuteilung von Berechtigungen der Jahre 2021-2023, diese richtet sich nach der kostenlosen Zuteilung im Jahr 2020,
- die Zuteilung aus der Sonderreserve für Luftfahrzeugbetreiber wird gestrichen, sie existiert nach der Emissionshandelsrichtlinie nicht mehr,
- die Anerkennung von Berechtigungen anderer Mitgliedstaaten wird gestrichen, diese Regelung ist aufgrund der EU-weit einheitlichen Ausgabe nicht mehr erforderlich,
- die Nutzung von Emissionsgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten ist im EU-Emissionshandel ab 2021 nicht mehr möglich, so dass auch die bisher hierfür vorgesehenen Regelungen im TEHG aufgehoben werden.
- mittels einer Ermächtigungsgrundlage im Rahmen der Vorgaben der Artikel 27 und 27a der Richtlinie 2003/87/EG wird die Möglichkeit geschaffen, per Rechtsverordnung Kleinemittenten aus dem europäischen Emissionshandelssystem auszuschließen und weitere Erleichterungen zu schaffen. Genannt werden
 1. Erleichterungen bei der Emissionsberichterstattung für Anlagen mit jährlichen Emissionen von bis zu 5 000 Tonnen Kohlendioxid;
 2. vereinfachte Emissionsnachweise für Anlagen mit jährlichen Emissionen von bis zu 2.500 Tonnen Kohlendioxid sowie
 3. Ausnahmen und Vereinfachungen für die Verifizierung von Emissionsberichten.

Dem Emissionshandel unterfallende Branchen sind laut DEHSt die chemische Industrie, die Papier- und Zellstoffindustrie, die mineralverarbeitende Industrie (Glas, Keramik usw.), die Herstellung und Verarbeitung von Nichteisenmetallen, die Stahl- und Eisenindustrie, Raffinerien sowie Verbrennungs- und Energieanlagen. Insgesamt sind zurzeit 1.874 Anlagen in Deutschland betroffen. Zudem fallen innereuropäische Flüge darunter, dies betrifft etwa 75 Fluggesellschaften. Schließlich sind alle Schiffsbewegungen unter deutscher Flagge erfasst, das betrifft etwa 100 Schiffe.

II.1 Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar geschätzt.

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt eine jährliche Entlastung von etwa -8,76 Mio. Euro im Zeitraum 2021-2030 an.

Der Erfüllungsaufwand wird für das TEHG jeweils für die Handelsperiode geschätzt, weil nur für diesen Zeitraum die Regelungen festgelegt werden und die betroffenen Anlagen bekannt sind.

In der vierten Handelsperiode (2021-2030) ändert sich im Vergleich zur dritten Handelsperiode (2013-2020) die Periodizität für bestimmte Maßnahmen. Die vierte Handelsperiode dauert insgesamt 10 Jahre, die dritte Periode umfasste 8 Jahre. Zudem verändern sich bei einzelnen Vorgaben die Fallzahlen bzw. der Aufwand.

1) Emissionsberichterstattung

In der neuen Handelsperiode werden keine neuen Industriesektoren einbezogen. Gleichwohl verringert sich die Fallzahl von 1.874 auf 1.840 Anlagen. Grund dafür ist, dass nach der Rechtsprechung des EuGH Anlagen, die selbst keine Treibhausgasemissionen verursachen, nicht am Emissionshandel teilnehmen. Daher müssen diese auch keinen Emissionsbericht (zu null Emissionen) abgeben. Betroffen sind 34 Anlagen, die bspw. Wärme eingekauft hatten. Neuanlagen und still gelegte Anlagen verändern die Gesamtzahl bei der jährlichen Vorgabe im Wesentlichen nicht. Die Anzahl der Fluggesellschaften beträgt 75.

Im Einzelfall bedingt die Emissionsberichterstattung einen unterschiedlich hohen Aufwand. Das hängt von der Größe der Anlage und der Komplexität der Emissionsströme ab (bspw. verschieden eingesetzte Brennstoffe, zusätzlich Wärmerzeugung). Insoweit erfolgt die Schätzung differenziert für einfache und komplexe Anlagen sowie für große und kleine Fluggesellschaften. Zu Beginn der dritten Handelsperiode haben viele Aspekte der Emissionsberichterstattung geklärt werden müssen, die den Aufwand im Einzelfall signifikant erhöht haben. Darunter fiel nicht nur ein „sich vertraut machen“, sondern auch vollzugsrelevante Fragen, wie bspw. die Emissionen ermittelt werden müssen. Die DEHSt hat einen Leitfadens zur Erstellung von Emissionsberichten entwickelt. Ferner wurden strittige vollzugsrelevante Fragen durch entsprechende Gerichtsurteile grundsätzlich geklärt.

Das Ressort schätzt daher auf Basis praktischer Erfahrungen, dass sich die internen Kosten für die Emissionsberichterstattung im Vergleich zur vorherigen Handelsperiode um etwa 25% reduzieren. Die externen Kosten der Verifizierung verändern sich dagegen nicht. Im Einzelfall kostet daher die Emissionsberichterstattung für eine einfache Anlage rund 15.000 Euro (1000 Fälle p.a.), für eine komplexe Anlage rund 36.000 Euro (840 Fälle p.a.), für eine große Fluggesellschaft rund 22.000 Euro (49 Fälle p.a.) und für eine kleine Fluggesellschaft rund 3.000 Euro (26 Fälle p.a.). Der jährliche Aufwand beträgt daher insgesamt nur noch rund 46 Mio. Euro und verändert sich damit um etwa -8,4 Mio. Euro p.a.

2) Überwachungsplan

Der Überwachungsplan ist einmal je Handelsperiode zu erstellen bzw. anzupassen und stellt damit eine laufende Verpflichtung dar. Daher ändert sich in diesem Fall die Periodizität.

Betroffen sind von der Erstellung 1.840 Anlagen sowie 75 Fluggesellschaften (192 Fälle p.a.). Darüber hinaus werden 10 Neuanlagen geschätzt. Diese saldieren sich nicht mit still gelegten Anlagen. Letztere haben vor Beginn der Handelsperiode einen Überwachungsplan vorgelegt, selbst wenn sie in der Handelsperiode still gelegt wurden. Der Aufwand ist mit dem Aufwand der 3. Handelsperiode vergleichbar.

Daneben sind bei wesentlichen Änderungen Anpassungen im Überwachungsplan vorzunehmen. Betroffen sind etwa 180 Fälle p.a.

Im Vergleich zur dritten Handelsperiode verändert sich der Erfüllungsaufwand um -180.000 Euro p.a.

3) kostenlose Zuteilung

In der vierten Handelsperiode erhalten Kraftwerke, die ausschließlich Strom erzeugen, die Berechtigungen nicht mehr kostenlos zugeteilt. Die Fallzahl reduziert sich insoweit um 153 auf 1.687. Unverändert bleibt, dass diese Zuteilung ein Antragsverfahren bedingt.

Die Zuteilung erfolgt für 5 Jahre. D.h. innerhalb der 10-jährigen Handelsperiode ist mit zwei Zuteilungsverfahren zu rechnen (337 Fälle pro Jahr). Dazu kommen 10 Neuanlagen p.a.

Die Aufwandsabschätzung ändert sich im Vergleich zur dritten Handelsperiode im Einzelfall und in der Fallgruppenbildung. Es wird mit einfachen Zuteilungen (ein Zuteilungselement) und

komplexen Zuteilungen (mehrere Zuteilungselemente) gerechnet. Mit anderen Worten erhalten Anlagen, die nur ein Produkt herstellen, für das es einen Produkt-Benchmark gibt, nur eine Zuteilung; bei mehreren Produkten können es mehrere Einzelzuteilungen /mehrere Zuteilungselemente sein.

Durch die EU-weit vorgegebenen Zuteilungsregelungen reduziert sich zudem der Aufwand nach Einschätzung des Ressorts um etwa 50% im Vergleich zur dritten Handelsperiode. Diese Reduzierung fußt darauf, dass für die kostenlose Zuteilung die Produktionsmengen der Jahre 2014-2018 bekannt sein müssen. Diese Daten sind bereits vollständig an die DEHSt übermittelt. Insoweit beschränkt sich der Aufwand auf Datenerhebungen zur Aktualisierung von Benchmarks bei mehreren Zuteilungselementen.

Im Ergebnis ändern sich die Einzelfallaufwände auf rund 9.000 Euro (komplexer Fall, 133 Fälle p.a.), rund 4.000 Euro (einfacher Fall, 204 Fälle p.a.), rund 2.000 Euro (Neuanlagen, 10 Fälle p.a.). Insgesamt verändert sich der Erfüllungsaufwand im Vergleich zur dritten Handelsperiode um etwa -1 Mio. Euro p.a.

4) Mitteilung zum Betrieb

Die Produktionsmenge ist bisher einmal jährlich der DEHSt mitzuteilen. Die geänderte Emissionshandelsrichtlinie sieht zwar vor, dass die Zuteilung bei einem Anstieg oder Rückgang der Produktionsmenge stärker als bisher angepasst werden soll (dynamische Allokation). Dies wird aber nur die Verwaltung ab dem Jahr 2021 betreffen (Überprüfung von Amts wegen). Zudem ist das Verfahren durch einen delegierten Rechtsakt noch zu konkretisieren. Für die Wirtschaft ändert sich daher nur die Tatsache, dass die Mitteilungen zusammen mit dem Emissionsbericht von einem Sachverständigen zu verifizieren sind. Im Einzelfall werden Kosten von etwa 500 Euro angenommen. Bei 1.687 Anlagen p.a. erhöht sich daher der Erfüllungsaufwand um etwa 840.000 Euro p.a.

5) Privilegierung von Kleinemittenten

Durch die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage, per Rechtsverordnung Privilegien und Erleichterungen für Kleinemittenten zu schaffen, können KMU je nach Ausgestaltung weiter entlastet werden.

Verwaltung (Bund)

Für den Bund ändert sich der Erfüllungsaufwand durch geänderte Fallzahlen (Anlagenänderung bzw. Periodizität). Der Einzelfallaufwand wurde bei der DEHSt über eine Organisationsuntersuchung ermittelt. Der Aufwand beträgt für die

- Prüfung der Emissionsberichte: 6,3 Stunden (-34 Fälle p.a.),
- Prüfung Überwachungsplan (Anpassung/Änderung): 8/4 Stunden (-52/+155 Fälle),
- Zuteilung (Bestands-/Neuanlagen): 43,6/13,9 Stunden (+122/-43 Fälle),
- Prüfung Mitteilung zum Betrieb: 1,5 Stunden (-34 Fälle)
- Verwaltung des Registerkontos: 2,7 Stunden (+139 Fälle).

Der Aufwand für die dynamische Allokation wird erst mit Vorliegen des delegierten Rechtsakts abschätzbar sein und im Rahmen der nationalen Umsetzung des Rechtsaktes quantifiziert. Derzeit kommt es hierfür noch nicht zu einer Änderung des Arbeitsaufwands.

Die Personalkosten gemäß Leitfaden verteilen sich für die insgesamt 136 Stunden p.a. gleichmäßig auf den mittleren, gehobenen und höheren Dienst. Zusätzlich werden noch pauschale Sachkosten angesetzt, so dass sich der Aufwand um etwa 13.000 Euro p.a. im Zeitraum 2021-2030 erhöht.

II.2 Weitere Kosten

1) Verwaltungsverfahren/Gebühren

Im Zeitraum der vierten Handelsperiode wird der Gebührenrahmen für Widerspruchsverfahren über Zuteilungsentscheidungen von 2.000 Euro auf 4.000 Euro erhöhen. Die Praxis hat nach Angaben des Ressorts gezeigt, dass der Bearbeitungsaufwand deutlich höher liegt als für den bisherigen Gebührenrahmen veranschlagt. Für die Verwaltung eines Personen- oder Händlerkontos wird der Gebührenrahmen leicht erhöht (von 400 auf 600 Euro pro Handelsperiode).

Es werden zudem ab dem Jahr 2021 neue Gebührentatbestände eingeführt. Dies betrifft:

- die Eröffnung eines Personen- oder Händlerkontos im EU-Emissionshandelsregister (170 Euro),
- die Umfirmierung eines Kontos (60 Euro) bzw.
- die Änderung eines Kontobevollmächtigten (60 Euro).

2) Kosten des Emissionshandels

Die Senkung der Treibhausgasemissionen der Union soll auch mit Hilfe des Emissionshandelssystems erzielt werden. Daher wird die Gesamtmenge der Berechtigungen stetig reduziert. Für Unternehmen, die am System teilnehmen, werden sich in der neuen Handelsperiode 2021-2030 weitere Kosten ergeben, wenn aufgrund der Verringerung der Emissionsberechtigungen die Preise der Berechtigungen steigen.

Nach Einschätzung des Ressorts hängt die Kostenbelastung der Unternehmen neben dem Umfang der kostenlosen Zuteilung auch von der Frage ab, ob die Unternehmen die zusätzlichen CO₂-Kosten über die Produktpreise weitergeben können.

Zusammengefasst schätzt das Ressort ein, dass

- für Kraftwerksbetreiber der Börsenpreis entscheidend ist und es daher nicht zu nicht abwälzbaren Kosten kommt. Die CO₂-Kosten können aber dazu beitragen, ineffiziente Anlagen zu verdrängen, was dem Wirkungsmechanismus des Emissionshandels entspricht,
- für Industriebranchen ein differenziertes Bild vorliege. Unter Bezugnahme auf die Abschätzungen im Impact Assessment (SWD(2015)135) wird darauf hingewiesen, dass (mit kostenloser Zuteilung, CO₂-Preis von etwa 25 Euro) nur für wenige Industrie-Branchen teilweise nicht abwälzbare Kosten verbleiben. Allerdings sei die Datenlage für diese Abschätzung nicht für jede Branche befriedigend gewesen. Die Kommission schätzt, dass von den acht analysierten Branchen bei fast allen (bis auf die Zement-Branche) die zusätzlichen CO₂-Kosten unterhalb der Grenze von einem Prozent des Gesamtumsatzes liegen, selbst wenn CO₂-Kosten nicht weitergeben werden können,
- die Einschätzung der Kommission zur Kostenbelastung in den Industrie-Branchen die nachfolgenden Verhandlungen zur kostenlosen Zuteilung nicht umfassend berücksichtigen konnte, so dass mit höheren kostenlosen Zuteilungen (plus 8,5%) zu rechnen sei,
- die Analyse der Branchen keinen Rückschluss zur Kostensituation von Einzelunternehmen zulasse, da hier auch die internationale Wettbewerbssituation zu beachten sei.

Das Ressort geht davon aus, dass die unmittelbar oder mittelbar betroffenen Unternehmen steigende Kosten für Emissionsberechtigungen über Preiserhöhungen weitergeben werden. Dies sei bisher auch der Fall, so dass sich ein messbarer Unterschied zur dritten Handelsperiode nur in dem Umfang ergeben werde, wie sich der Preis der Emissionsberechtigungen verändere und wie sich in der Branche die internationale Wettbewerbssituation und damit die Einpreisungsmöglichkeit verändere.

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatterin

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5a – neu – (§ 5 Absatz 3 – neu – TEHG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 5 folgende Nummer 5a einzufügen:

„5a. Dem § 5 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die verifizierten Emissionsberichte sind bis spätestens 1. August des Folgejahres an die zuständigen Überwachungsbehörden des jeweiligen Landes von der zuständigen Behörde zu übermitteln.“

Begründung:

Seit Beginn der dritten Handelsperiode (2013) werden alle Daten der am Emissionshandel beteiligten Anlagen ausschließlich zwischen den Anlagenbetreibern und der DEHSt ausgetauscht. Die Länder, denen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung in der ersten und zweiten Handelsperiode alle relevanten Daten zum Emissionshandel zugänglich waren, sind in der dritten Handelsperiode von diesen Daten ausgeschlossen. Anfragen seitens der Überwachungsbehörde des Landes an die DEHSt zu Daten bezüglich des Emissionshandels in der laufenden dritten Handelsperiode wurden nicht bzw. nur rudimentär beantwortet (Menge der eingesetzten Brennstoffe, spezifische Daten zu Prozessemissionen usw.). Begründet wurde die aus Sicht des Bundesrates sehr ungenügende Datenauskunft seitens der DEHSt mit dem Datenschutz, da im TEHG die Weitergabe von Daten an die Länder nicht festgeschrieben sei.

Zukünftig werden für administrative und ggf. politische Entscheidungsfindungen tiefgreifende Daten zu Emissionen von Treibhausgasen nötig sein. Insbesondere ist die Kenntnis der verifizierten Emissionsberichte bei der wiederkehrenden Prüfung der Emissionsgenehmigung nach § 4 Absatz 5 Satz 3 TEHG wichtig. Deshalb soll im TEHG ab 2021 festgeschrieben werden, dass die jeweiligen Länder künftig über die Daten zu den Treibhausgasemissionen der am Emissionshandel beteiligten Anlagen informiert werden. Dem Anliegen soll künftig durch die Bereitstellung eines jährlichen Emissionsberichtes Rechnung getragen werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b,
Buchstabe c – neu – (§ 7 Absatz 2 Satz 2,
Absatz 5 – neu – TEHG)

Artikel 1 Nummer 7 ist wie folgt zu ändern:

a) In Buchstabe b sind in § 7 Absatz 2 Satz 2 nach den Wörtern „der jeweiligen Handelsperiode“ die Wörter „sowie für die folgenden Handelsperioden“ einzufügen.

b) Folgender Buchstabe c ist anzufügen:

c) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Noch offene Zuteilungsansprüche aus der dritten Handelsperiode (Handelsperiode 2013 bis 2020) sind durch Zuteilung von Berechtigungen auch dann zu erfüllen, wenn eine rechtskräftige Entscheidung über die Ansprüche erst nach Ablauf der dritten Handelsperiode erfolgt.“

Begründung zu Buchstabe a:

Die Ergänzung dient im Einklang mit dem Entwurf der Gesetzesbegründung der Klarstellung des politisch Gewollten, der zeitlich unbegrenzten Gültigkeit auch der in der künftigen Handelsperiode ab 2021 ausgegebenen Berechtigungen über 2030 hinaus.

Begründung zu Buchstabe b:

Die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes Berlin (Urteil vom 04.09.2014 – 10 K 98.10), des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg (Urteil vom 14.04.2016 – 12 B 31.14) und im Rahmen des anschließenden Revisionsverfahrens des Bundesverwaltungsgerichtes (Urteil vom 26.04.2018 – 7 C 20.16, Entscheidungsgründe liegen noch nicht vor) verneinen einen Anspruch auf Zuteilung in den oben genannten Fällen. Dies kann – was angesichts der kurzen Dauer der Handelsperioden den Regelfall darstellt – dazu führen, dass Betreiber über viele Jahre und Instanzen hinweg Gerichtsstreitigkeiten führen und dann, wenn sie letztlich Erfolg haben, dennoch ohne Berechtigungen dastehen. Ein solches Ergebnis höhlt den effektiven Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen aus und ist auch aus allgemeinen Gerechtigkeitswägungen nicht akzeptabel. Die hier vorgeschlagene Regelung steht mit dem europäischen Recht im Einklang. Die normative Fixierung ist aus Gründen der Planungs- und Rechtssicherheit dringend erforderlich.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe d – neu – (§ 9 Absatz 6 – neu – TEHG)

Dem Artikel 1 Nummer 9 ist folgender Buchstabe d anzufügen:

„d) Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Die anlagenspezifischen Zuteilungsbescheide werden den zuständigen Überwachungsbehörden des jeweiligen Landes von der zuständigen Behörde übermittelt.“ ‘

Begründung:

Der Austausch von Daten über die am Emissionshandel beteiligten Unternehmen erfolgt ausschließlich zwischen den Anlagenbetreibern und der DEHSt. Die Länder sind bislang daran nicht beteiligt.

Ziel des Änderungsvorschlags ist daher eine verbesserte nachrichtliche Einbindung in die bei der DEHSt auflaufenden Informationen und Daten.

Im Zuge der vorgesehenen Neufassung des TEHG soll deshalb ab 2021 durch die DEHSt als zuständige Behörde dem jeweiligen Land ein Zuteilungsbescheid übermittelt werden. Die Länder würden damit über tiefergreifende Informationen zu den Treibhausgasemissionen der Anlagen in ihrem Zuständigkeitsbereich verfügen und könnten sich daraus ergebende administrative und politische Schlussfolgerungen ziehen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 22 (§ 27 TEHG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Zuge der Ausfüllung der ihr durch § 27 erteilten Verordnungsermächtigung den Interessen von insbesondere mittelständischen Klein- und Kleinanlagenbetreibern weitestmöglich entgegenzukommen und den durch Artikel 27 und 27a der Emissionshandelsrichtlinie eingeräumten Spielraum weitestmöglich zu nutzen.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (§ 5 Absatz 3 – neu – TEHG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Allerdings sieht die Bundesregierung derzeit keinen Bedarf für eine solche Regelung.

Zu Nummer 2 (§ 7 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 – neu – TEHG)

Zu Buchstabe a)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu Nummer 2 Buchstabe a nicht zu. Eine entsprechende Klarstellung ist nicht erforderlich, da die Regelungsbereiche der Sätze 1 und 2 in § 7 Absatz 2 klar voneinander getrennt sind. Auch die Gesetzesbegründung stellt dies nochmals ausdrücklich klar.

Zu Buchstabe b)

Dem Vorschlag zu Nummer 2 Buchstabe b kann die Bundesregierung nicht zustimmen, da er offensichtlich nicht mit den europarechtlichen Vorgaben zur kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen vereinbar ist. Die Regeln für die kostenlose Zuteilung von Berechtigungen in der Handelsperiode 2021-2030 werden abschließend in der EU-Zuteilungsverordnung festgelegt sein, die zur Zeit von der Europäischen Kommission erarbeitet wird. Sofern diese EU-Verordnung einen periodenübergreifenden Ausgleich von Zuteilungsansprüchen vorsieht, ist eine doppelnde Regelung auf nationaler Ebene unzulässig. Sofern die EU-Regelungen einen solchen Ausgleich nicht vorsehen, würde eine nationale Regelung für einen solchen Ausgleich - wie vom Bundesrat vorgeschlagen - gegen höherrangiges Recht verstoßen. Unabhängig hiervon setzt sich die Bundesregierung gegenüber der Kommission dafür ein, den periodenübergreifenden Ausgleich von Zuteilungsansprüchen zu ermöglichen.

Zu Nummer 3 (§ 9 Absatz 6 – neu – TEHG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu Nummer 3 nicht zu.

Die Zuteilungsmengen sämtlicher Anlagen in Deutschland werden im Internet veröffentlicht und sind daher auch für die Landesbehörden zugänglich. Darüber hinaus erhoffen sich die Länder ausweislich der Begründung des Vorschlags „tiefgreifende Informationen zu den Treibhausgasemissionen der Anlagen“. Dieses Anliegen kann durch die Übermittlung von Zuteilungsbescheiden nicht erfüllt werden, weil diese Bescheide keine Emissionsdaten der Anlagen enthalten. Schließlich lassen die Einzelangaben in den Zuteilungsbescheiden vielfach Rückschlüsse auf sensible Informationen zu den betroffenen Unternehmen zu. Dies steht einer flächendeckenden Übermittlung der Zuteilungsbescheide an unbeteiligte Behörden entgegen.

Zu Nummer 4 (Entschließung § 27 TEHG)

Die Bundesregierung nimmt die Position des Bundesrates zur Kenntnis.

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob und in welchem Umfang von der Verordnungsermächtigung in § 27 Gebrauch gemacht werden soll. Die Europäische Kommission erarbeitet derzeit Leitlinien zur Umsetzung von Artikel 27 und 27a der Richtlinie 2003/87/EG. Vor diesem Hintergrund sieht § 27 eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor, um den möglichen Ausschluss der Anlagen und Erleichterungen für Klein- und Kleinstemittenten bei der Überwachung, Berichterstattung und Prüfung zuzulassen. Eine Privilegierung insbesondere von „mittelständischen Klein- und Kleinstanlagenbetreibern“ – wie vom Bundesrat gewünscht – ist hingegen bereits mit den Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie nicht vereinbar, da es nur auf die Größe der Anlage, nicht aber auf die Größe des betreibenden Unternehmens ankommt.

