

Arbeitsgruppe Z III 6

Berlin, 3. September 2003  
Hausruf: 3660, 3662, 3678,  
3669

Z III 6 - 42205/7

AGL: MinR Schafhausen

Ref.: RR Dr. Weinreich

Dr. Marr

Hr. Conrads

## Begründung zum

# Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG)

## **A. Allgemeiner Teil**

Am [...] ist die Richtlinie.../.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. EG Nr... L...S...) in Kraft getreten. Ziel der Richtlinie ist die Errichtung eines gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystems zum 01.01.2005. Hierdurch soll im Hinblick auf eine Erfüllung der im Protokoll von Kyoto für die Mitgliedsstaaten vorgesehenen Verpflichtungen ein kosteneffizienter Beitrag zur Reduzierung von Treibhausgasen geleistet werden. Der nationale Gesetzgeber ist aufgefordert, die Vorgaben der Richtlinie so umzusetzen, dass das gemeinschaftsweite Emissionshandelssystem zum 01.01.2005 in Deutschland funktionsfähig ist.

### **1. Der Emissionshandel als kosteneffizientes Instrument zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen**

Grundgedanke des Emissionshandels ist, die Atmosphäre im Hinblick auf die Emission von Treibhausgasen in ein kostenpflichtiges Gut zu verwandeln, indem die Emission solcher Gase an den Besitz von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, geknüpft wird. Zentraler Mechanismus eines Emissionshandels ist ein *cap and trade*-System. Dabei wird die Gesamtzahl der vom Staat ausgegebenen Berechtigungen im Hinblick auf ein verfolgtes Emissionsziel festgesetzt (*cap*); im Falle des europäischen Emissionshandels ergeben sich die nationalen Reduktionsziele aus den Vorgaben des Kyoto-Protokolls, aufgeschlüsselt für die Mitgliedsstaaten durch die Ministerratsentscheidung zum EU-internen *burden-sharing*. Um die Belastung für Unternehmen durch den Emissionshandel zu reduzieren, sieht das europäische Emissionshandelssystem eine weitgehend kostenfreie Grundausstattung von Emittenten mit Berechtig-

...

gungen bis zum Jahre 2012 vor. Soweit diese Grundausstattung die Emissionen eines Unternehmens jedoch nicht vollständig abdeckt, ist der Verantwortliche entweder zur Reduzierung seiner Emissionen oder zum Zukauf von Berechtigungen verpflichtet, die auf dem Markt angeboten werden (*trade*).

Der Emissionshandel ist ein kosteneffizientes Instrument, mit dem genau definierte Reduktionsziele erreicht werden können: Die Pflicht für Treibhausgasemissionen Berechtigungen abzugeben, schafft für Verantwortliche eine wirtschaftliche Anreizstruktur, ihre Emissionen zu verringern oder zu vermeiden, um durch Emissionen verursachte Betriebskosten zu minimieren. Bei dieser prinzipiellen Zielrichtung des Emissionshandels auf eine Reduktion von Treibhausgasemissionen überlässt das Instrument es jedoch den Gesetzen des Marktes, wo die Reduktion von Emissionen erfolgt. Verantwortliche haben die Wahl, entweder im Bereich ihrer eigenen Anlage Emissionen zu reduzieren oder Berechtigungen von anderen Verantwortlichen zuzukaufen. Letztlich wird der Verantwortliche, der Emissionen zu Kosten reduzieren kann, die unterhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, eigene Emissionen verringern, während der Verantwortliche, bei dem Vermeidungskosten oberhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, zukaufen wird. Da die Menge der insgesamt verfügbaren Berechtigungen im Hinblick auf das international vorgegebene Reduktionsziel begrenzt wurde, wird dieses Ziel in jedem Falle erreicht; die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Zielerreichung werden jedoch minimiert, da Emissionsreduktionen letztlich dort erfolgen, wo sie am günstigsten sind. Anders als das herkömmliche Ordnungsrecht, das jeden Verantwortlichen zur Bereitstellung eines bestimmten Standes der Technik verpflichtet - unabhängig von der Frage, ob ein Absenken von Emissionen um dieselbe Menge in einer anderen Anlage nicht zu einem geringeren Preis zu erreichen wäre, - ist der Emissionshandel ein kostensensibles Instrument zur Absenkung des nationalen Emissionsniveaus. Es lässt die Mechanismen des Marktes über die konkreten Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen entscheiden. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass sich durch den Emissionshandel die EU-weiten Kosten zur Verringerung von Treibhausgasemissionen um 25-30% verringern lassen.

Zusätzliche Kosteneffizienz gewinnt der europäische Emissionshandel durch seine gemeinschaftsweite Ausgestaltung, die - aus deutscher Sicht - der deutschen Wirtschaft erlaubt, kostengünstigere Vermeidungspotentiale auch außerhalb Deutschlands zu nutzen. Das europäische Emissionshandelssystem sieht weiterhin die Möglichkeit vor, dass Reduktionsmaßnahmen im Rahmen der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, *Joint Implementation* und *Clean Development Mechanism* in Ländern, in denen Vermeidungskosten für Treibhausgasemissionen erheblich niedriger sind als in den Industriestaaten, angerechnet werden können. Die Europäische Kommission geht von einer weiteren Absenkung der Reduktionskosten im EU-Emissionshandelssektor um 20% aus, die durch diese projektbezogenen Mechanismen erreicht werden kann.

## 2. Wesentlicher Inhalt der Emissionshandelsrichtlinie

Die Europäische Emissionshandelsrichtlinie sieht einen Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen ab dem Jahr 2005 vor. Das System soll zunächst nur die Emission von CO<sub>2</sub> erfassen. Ab 2008 können die Mitgliedstaaten neben CO<sub>2</sub> auch die übrigen vom Kyoto-Protokoll erfassten Gase Methan, Distickstoffoxid, Fluorkohlenwasserstoffe, Perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid in das Emissionshandelssystem einbeziehen. Erfasst sind vorerst nur die Emissionen von Anlagen in den durch Anhang I der Richtlinie ausgewiesenen, besonders emissionsintensiven Sektoren.

Mit Beginn des Emissionshandels 2005 wird der Betrieb dieser Anlagen mit der Pflicht verknüpft, eine den Treibhausgasemissionen dieser Anlage entsprechende Anzahl von Berechtigungen vorzuweisen. Die Richtlinie geht nicht von einer durchgängigen Haltepflicht aus, sondern sieht vor, dass der Verantwortliche lediglich jährlich zu einem festgesetzten Stichtag bei der zuständigen Behörde eine Zahl von Berechtigungen abgibt, die den Emissionen seiner Anlage im vergangenen Kalenderjahr entspricht.

Die Richtlinie sieht vor, dass den Verantwortlichen der betroffenen Anlagen im Zeitraum der ersten Zuteilungsperiode 2005-2008 mindestens 95 % der Berechtigungen, und im Zeitraum der zweiten Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 mindestens 90 % der Berechtigungen kostenlos zugeteilt werden. Die Festsetzung der Gesamtmenge der in einem Mitgliedsstaat zuzuteilenden Berechtigungen obliegt den Mitgliedsstaaten. Sie soll im Hinblick auf die bestehenden internationalen und gemeinschaftsinternen Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasen geschehen.

Gleichermaßen obliegt den Mitgliedsstaaten die Regelung der Verteilung dieses nationalen Kontingents in einem nationalen Zuteilungsplan. Dabei ist auch der Anteil von Emissionen aus Sektoren zu berücksichtigen, die nicht von der Richtlinie erfasst sind. Zuteilungen sollen überdies wettbewerbsneutral erfolgen und das Potential von Emissionsquellen zur Emissionsverringerung berücksichtigen. Saubere Technologien, wie Verfahren zur Kraft-Wärme-Kopplung, können nach der Richtlinie besondere Berücksichtigung finden. Die Mitgliedsstaaten können Leistungen, die Anlagenbetreiber in der Vergangenheit zur Reduktion von Emissionen erbracht haben, sogenannte Frühvermeidungsleistungen oder *early action*, gesondert berücksichtigen. Der Zugang von neuen Unternehmen zum Markt ist sicherzustellen. Die Europäische Kommission behält sich die Überprüfung der nationalen Regelungen zur Allokation von Berechtigungen, des nationalen Zuteilungsplans, insbesondere unter diesen Gesichtspunkten vor. Die Zuteilung von Berechtigungen durch einen Mitgliedsstaat kann erst erfolgen, wenn die Europäische Kommission den vorgelegten Allokationsplan geprüft hat und eine Beanstandung unterbleibt oder behoben wird.

Im Hinblick auf die Grundpflicht von Verantwortlichen, eine den verursachten Treibhausgasemissionen entsprechende Anzahl von Berechtigungen besitzen zu müssen, sieht die Richtlinie die Überwachung von Emissionen durch die Verantwortlichen vor. Die Ergebnisse sind der zuständigen Behörde in Form eines durch einen zugelassenen Gutachter verifizierten Emissionsberichts jährlich mitzuteilen. Der Betrieb einer

der Richtlinie unterfallenden Anlage bedarf der Genehmigung, die zu erteilen ist, wenn der Verantwortliche die technischen Voraussetzungen zur Überwachung seiner Emissionen nachweist.

Um ihrer Pflicht, eine hinreichende Anzahl von Berechtigungen vorzuhalten, zu genügen, müssen Verantwortliche ggf. Berechtigungen zukaufen. Legen Verantwortliche nicht eine ihren Emissionen entsprechende Anzahl von Berechtigungen zum festgesetzten Stichtag vor, so sieht die Richtlinie die Verhängung eines Bußgeldes in Höhe von 40 Euro pro Tonne nicht durch Berechtigungen abgedeckter Emissionen in der ersten Zuteilungsperiode bzw. 100 Euro pro Tonne in den folgenden Zuteilungsperioden vor. Für den Fall, dass Verantwortliche ihren Emissionsbericht nicht bis zum vorgesehenen Zeitpunkt bei der zuständigen Behörde vorlegen, sieht die Richtlinie eine vorübergehende Übertragungssperre von Berechtigungen für den jeweiligen Verantwortlichen vor.

Die Richtlinie sieht vor, dass die Zuteilungsregeln für die erste Zuteilungsperiode bis zum 31.03.2004 der Europäischen Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Eine Entscheidung über die Zuteilung von Berechtigungen soll auf nationaler Ebene für die erste Zuteilungsperiode bis zum 31.09.2004 getroffen werden.

### **3. Struktur und wesentlicher Inhalt der Umsetzungsakte**

Die Emissionshandelsrichtlinie wird durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) als Stammgesetz zur Implementierung eines Emissionshandelssystems umgesetzt, ggf. ein Errichtungsgesetz bzw. Änderungsgesetz zur Errichtung einer zentralen Emissionshandelsbehörde und durch eine Verordnung über die für Amtshandlungen nach dem TEHG anfallenden Kosten sowie durch eine gesonderte „Artikel-Verordnung“, die aus einer Verordnung über die Emission von Treibhausgasen (34. BImSchV) und einer Änderungsverordnung zur Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) besteht.

Da der Emissionshandel in der ersten Phase nur Industrieanlagen und damit auch Immissionsschutzrecht betrifft, werden die Regelungsbereiche des Emissionshandels wie folgt aufgeteilt: Das TEHG regelt die Grundlinien des Emissionshandelssystems für alle Bereiche. Im Detail regelt es insbesondere alle Fragen der Zuteilung und des Handels von Berechtigungen und die darauf bezogenen Sanktionen. Die gesondert zu erlassende „Artikel-Verordnung“ regelt die Emissionsgenehmigung einschließlich der Bestimmung der der neuen Genehmigungspflicht unterfallenden Anlagentypen sowie die Überwachung von Emissionen von nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungspflichtigen Anlagen. Für in der Zukunft in den Emissionshandel einzubeziehende, weitere Tätigkeiten werden ggf. angepasste Bestimmungen für die Regelungsbereiche Genehmigung und Überwachung zu ergänzen sein.

Entsprechend den Vorgaben der Richtlinie trifft das TEHG nach Maßgabe der dargestellten Aufteilung allgemeine oder detaillierte Regelungen über

den Anwendungsbereich des Gesetzes

- die Erforderlichkeit einer Genehmigung für die Emission von Treibhausgasen und die Voraussetzungen für ihre Erteilung
- die Pflicht zur Überwachung von Treibhausgasemissionen durch die Emittenten und die Pflicht, Ergebnisse an die zuständigen Behörden zu berichten
- die Pflicht von Emittenten, Berechtigungen in einem Umfang vorzulegen, die die durch ihre Tätigkeit verursachten Emissionen abdeckt
- Abläufe und Kriterien der Zuteilung von Berechtigungen
- Einzelheiten der Kontoführung und Registrierung
- die Berücksichtigung von Reduktionsmaßnahmen im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (*Joint Implementation* und *Clean Development Mechanism*)
- den Kauf von Berechtigungen sowie die allgemeinen Rahmenbedingungen für den Handel mit Berechtigungen
- Sanktionen zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Systems

Während das TEHG im Bereich von Emissionsgenehmigung und Berichterstattung in den §§ 4 bis 6, soweit es um genehmigungsbedürftige Industrieanlagen geht, auf die Regelungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen verweist, mit der Folge eines Vollzuges durch die Landes-Immissionsschutzbehörden, ist an zentralen Stellen – bei der Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des nationalen Zuteilungsplans, für den Abgleich von abgegebenen Berechtigungen und berichteten Emissionen, die Aufsicht über die Führung der Konten, die Verhängung von Sanktionen – das Tätigwerden einer zentralen Emissionshandelsstelle notwendig. Soweit diese Aufgaben durch eine Bundesoberbehörde wahrgenommen werden sollen, wird ein entsprechendes Errichtungsgesetz oder Änderungsgesetz einzubringen sein.

Grundlegende Kriterien für die Zuteilung von Emissionsberechtigungen sind entsprechend dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz im TEHG geregelt. Einzelregelungen werden jedoch im nationalen Zuteilungsplan zu treffen sein, der nach Freigabe durch die Europäische Kommission rechtzeitig für das erste Zuteilungsverfahren durch Rechtsverordnung auf Grundlage des TEHG für allgemeinverbindlich erklärt wird. Auf dieser Grundlage erfolgt die Entscheidung über die Zuteilungen der Berechtigungen an die einzelnen Betreiber .

Eine im Rahmen einer gesonderten „Artikel-Verordnung“ zu erlassende Verordnung über die Emission von Treibhausgasen (34. BImSchV) konkretisiert zum einen ihren Anwendungsbereich durch Auflistung der dem Emissionshandel unterfallenden Anlagentypen. Sie trifft zum anderen Detailregelungen zu den Pflichten von Verantwortlichen zur Überwachung ihrer Emissionen, der diesbezüglichen Berichterstattungspflicht und dem Verfahren zur Verifizierung von Berichten durch unabhängige Gutachter. Sie schränkt weiterhin Betreiberpflichten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, soweit sie mit dem Mechanismus des Emissionshandels unvereinbar sind, ein. Die Verordnung regelt zudem die Einbeziehung der Emissionsgenehmigung in das bestehende Anlagenrecht. Durch die Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) werden die Verfahrenserfordernisse bei der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung entsprechend erweitert.

Die Fassung einer Verordnung über die für Amtshandlungen nach dem TEHG anfallenden Kosten steht noch aus.

Soweit die insofern vorgesehene Verordnung der Europäischen Kommission nach Art. 19 Abs. 3 der Richtlinie zur Ausgestaltung von Kontoführung und Register Regungsbedarf lässt, wird überdies eine Rechtsverordnung über Einrichtung und Führung eines Registers mit Konten für Berechtigungen zu erlassen sein.

#### **4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines Emissionshandelsgesetzes ergibt sich aus den Kompetenzen des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und der Regelung der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und 11 GG.

Die Regelungen zum Emissionshandel enthalten materielle Voraussetzungen für die Ausübung bestimmter emissionsintensiver Tätigkeiten sowie diesbezügliche Verfahrensregelungen. Diese bilden Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten, deren Regelung bereits aus Wettbewerbsgründen zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit bundeseinheitlich erforderlich im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG ist. Eine Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie unterhalb der Bundesebene widerspricht überdies dem europarechtlichen Gebot einer effektiven Umsetzung europäischen Rechts, denn jede Erhöhung der Zahl der am gemeinschaftsweiten Handel beteiligten Subsysteme erhöht den Aufwand, der für Abstimmung, Steuerung und Überwachung des Gesamtsystems erforderlich wird, bzw. impliziert einen Verlust an Steuerungsfähigkeit und Effizienz des Instruments.

#### **5. Kosten des Emissionshandelsgesetzes für Wirtschaft und Staat**

##### **a. Kosten der Minderung von Treibhausgasemissionen**

Im Rahmen des nationalen Allokationsplans wird den gemäß Anhang I am Emissionshandel teilnehmenden Verantwortlichen eine absolut begrenzte Menge an Emissionszertifikaten zugeteilt. Damit wird die gesamte Minderungsverpflichtung für den Teilnehmerkreis definiert. Die Kosten dieser Minderung hängen von der Gesamtmenge der Zertifikate und den anlagenspezifischen Vermeidungskosten ab.

Die gesamte zugeteilte Menge an Zertifikaten wird sich an den freiwilligen Zusagen der Wirtschaft zur Treibhausgasreduzierung im Rahmen der Klimaschutzvereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Deutschen Wirtschaft vom 9. November 2000 und der Kraft-Wärme-Kopplungs-Vereinbarung vom 25. Juni 2001 orientieren. Im Vergleich zum bestehenden Instrumentarium erfolgt somit keine Verschärfung der insgesamt zu erbringenden Klimaschutzleistungen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Emissionshandel nicht nur ein wirksames, sondern vor allem auch ein kosteneffizientes Instrument zur Minderung von Treibhausgasen ist. Der EU-weite Handel mit Zertifikaten flexibilisiert die gegebene Emissionsbegrenzung und führt dazu, dass das Gesamtziel zu minimalen Kosten für die Wirt-

schaft erreicht wird. Hinzu kommt die weitere Möglichkeit einer kostensenkenden Flexibilisierung durch die Nutzung der projektbezogenen Mechanismen *Joint Implementation* und *Clean Development Mechanism*, die über eine ergänzende Richtlinie in den Emissionshandel einbezogen werden. Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass der Emissionshandel sowohl in der ersten Periode 2005-2007 als auch in der zweiten Periode 2008-2012 im Vergleich zu den bestehenden Klimaschutzvereinbarungen mit der Wirtschaft nicht zu zusätzlichen Minderungskosten führt, sondern vielmehr zu einer deutlichen Kostenentlastung. Dies ist das Ergebnis wissenschaftlicher Studien, die in der Bundesrepublik Deutschland und auf europäischer Ebene vorgelegt wurden. Allein für Deutschland schätzen diese Studien die gesamtwirtschaftlichen Kostenvorteile des Einsatzes des Emissionshandels auf bis zu 500 Mio. € pro Jahr.

### **b. Kosten der Umsetzung durch die Unternehmen**

Die Emissionshandelsrichtlinie schreibt eine Reihe von institutionellen, organisatorischen und administrativen Vorkehrungen vor, die ein reibungsloses Funktionieren des Emissionshandels sicherstellen. Soweit dadurch Kosten beim Staat entstehen (vgl. u. c) sollen diese durch die vorgesehene Kostenregelung nach dem Verursacherprinzip möglichst den Unternehmen angelastet werden. Zusätzliche Kosten für die beteiligten Unternehmen entstehen durch das Aufstellen von Emissionsbilanzen, durch die Schaffung der administrativen und organisatorischen Infrastruktur, die erforderliche Treibhausgasemissionsgenehmigung, die jährliche Erstellung und Prüfung der Emissionsberichte sowie die Durchführung des Handels. Diese Kosten lassen sich nicht exakt beziffern. Jedoch ist bereits heute abzusehen, dass insbesondere für den Aufbau der erforderlichen neuen Strukturen Kosten entstehen werden. Durch die in der gesonderten Artikel-Verordnung gewählte Form der Umsetzung – etwa die Anknüpfung der Treibhausgasgenehmigung an die bestehende immissionsschutzrechtliche Genehmigung – werden die Kosten für die Unternehmen jedoch so gering wie möglich gehalten.

### **c. Kosten der Umsetzung durch den Staat**

Beim Bund werden Kosten vor allem durch den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur entstehen. Ein großer Teil dürfte in der Anlaufphase im Zusammenhang mit der Erstallokation für die Verpflichtungsperiode 2005 – 2007 entstehen. So hat das BMU Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, da für die Aufstellung des Nationalen Allokationsplans und die rechtssystematische Umsetzung Forschungsaufträge vergeben wurden. Der größte Teil der Kosten fiel allerdings für die Datenerhebung und die Datenauswertung an. Insgesamt wurden für den Bereich rund 1 Mio. € aufgewendet, von denen mehr als 70 % für die letztgenannte Funktion eingesetzt wurden. Das BMWA hat für die Vergabe einer Studie zum Nationalen Allokationsplan zusätzlich ...€ ausgegeben.

Gravierender werden die Kosten für den Aufbau der bundesweiten Zentralen Emissionshandelsstelle sein. Für den Aufbau im Jahre 2004 und für die Folgejahre sind für Personal, Unterbringung, Hard- und Software ca. 25 Mio. € p.a. erforderlich, damit eine reibungslose Implementierung des Emissionshandels auf nationaler Ebene si-

chergestellt werden kann. Diese Kosten sollen durch die vorgesehene Kostenregelung abgedeckt werden.

Auf Ebene der Gemeinden werden – analog zum Bereich der Unternehmen – zusätzliche Kosten auftreten, sofern die Gemeinden Anlagen betreiben, die vom TEHG erfasst werden.

## **B. Besonderer Teil**

### **Erster Abschnitt: Allgemeine Vorschriften**

#### **§ 1 – Zweck des Gesetzes**

§ 1 definiert als Zweck des Gesetzes entsprechend oben dargestellter Zielsetzung die Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem, mit dem zum Schutz des Klimas auf eine kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen hingewirkt werden soll.

#### **§ 2 – Anwendungsbereich**

Das Treibhausgasemissionshandelsgesetz gilt für Tätigkeiten, durch die *in besonderem Maße* Treibhausgase emittiert werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, gemäß der Vorgaben der Richtlinie (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I) zu konkretisieren, welche Tätigkeiten vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst sind sowie jeweils die Treibhausgase zu benennen, für deren Emission dies gelten soll.

Die Bundesregierung wird außerdem dazu ermächtigt, im Rahmen der Regelungen von Art. 27 der Richtlinie bestimmte Anlagen aus dem Anhang I der Richtlinie vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausnehmen. Art. 27 der Richtlinie sieht diese Möglichkeit allein für die erste Zuteilungsperiode vor: Anträge von Unternehmen auf Befreiung können durch die nationalen Regierungen bei der Europäischen Kommission eingereicht werden. Über die Anträge entscheidet ein Ausschuss der Mitgliedsstaaten nach Art. 5 Beschluss 1999/468/EG (Art. 27 Abs. 2, 23 Abs. 2 Emissionshandelsrichtlinie). Anlagen und Tätigkeiten können nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie vom Anwendungsbereich der Richtlinie nur ausgenommen werden, wenn der jeweilige Verantwortliche unter den nationalen Politiken des Mitgliedsstaates seine Emissionen in demselben Umfang begrenzen muss, wie dies unter der Emissionshandelsrichtlinie der Fall wäre, und er überdies Überwachungs- und Berichterstattungsanforderungen sowie Sanktionen unterliegt, die denen der Emissionshandelsrichtlinie gleichwertig sind.

Die Richtlinie sieht vor, dass die bei der Europäischen Kommission eingereichten Anträge zu veröffentlichen sind und bei der Entscheidung der Europäischen Kommission Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung wird schließlich dazu ermächtigt, im Rahmen der Regelungen von Art. 24 der Richtlinie, den Handel mit Berechtigungen auf von der Richtlinie nicht erfasste Tätigkeiten und Treibhausgase auszuweiten. Die Richtlinie sieht diese Möglichkeit grundsätzlich ab der zweiten Zuteilungsperiode vor; für die erste Zuteilungsperiode ist eine Erweiterung des Emissionshandels auf Tätigkeiten möglich, die in Anhang I der Richtlinie genannt sind, jedoch unterhalb der in der Richtlinie vorgesehenen Mindest-Kapazitätsgrenze liegen.

In beiden Fällen bedarf die Erweiterung des Emissionshandels der Billigung der Europäischen Kommission in einem Verfahren nach Art. 5 Beschluss 1999/468/EG (Art. 24 Abs. 1, 23 Abs. 2 Emissionshandelsrichtlinie).

### **Zu § 3 – Begriffsbestimmungen**

§ 3 definiert für das Gesetz eine Reihe von Begriffen.

Die konkrete Bemessung von Kohlendioxidäquivalenten, zu der § 3 Abs. 4 ermächtigt, wird sich an internationalen Standards, insbesondere den vom International Panel on Climate Change vorgeschlagenen und von der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention angenommenen Umrechnungsfaktoren in der Klimaberichterstattung orientieren.

Die Definition des Verantwortlichen nach § 3 Abs. 5 knüpft an die unmittelbare Entscheidungsgewalt über eine Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes an. Verantwortlicher ist damit der lokale Betreiber einer einzelnen Tätigkeit. Die Abgrenzung einer Tätigkeit von einer anderen ergibt sich aus den Regelungen der Verordnung über die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Tätigkeiten nach § 2.

### **Zweiter Abschnitt: Genehmigung und Überwachung von Emissionen**

Der Abschnitt schafft mit seinen allgemeinen Regelungen zur Emissionsgenehmigung und zur betreibereigenen Überwachung von Emissionen und diesbezüglichen Berichterstattung die zentralen Voraussetzungen für ein Funktionieren des Cap and Trade Systems. Die Regelungen des zweiten Abschnitts beziehen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausschließlich auf die derzeit dem Emissionshandel unterworfenen Emittenten, die Anlagen nach Anhang 1 der Richtlinie. Regelungen im Hinblick auf andere, in besonderem Maße Treibhausgasemissionen verursachende Tätigkeiten werden zum konkreten Zeitpunkt der Einbeziehung dieser Tätigkeiten in den Emissionshandel zu treffen sein, um dann im Hinblick auf diese konkreten in Frage stehenden Tätigkeiten angepasste Regelungen in Bezug auf Genehmigung und Emissionenüberwachung treffen zu können bzw. ggf. auch von ihnen abzusehen.

## **Zu § 4 – Emissionsgenehmigung**

Gemäß den Vorgaben der Richtlinie bedarf die Emission von Treibhausgasen in Zukunft der Genehmigung. Die derzeit in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Anlagen sind insgesamt genehmigungsbedürftige Anlagen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz. Insoweit verweist das TEHG im Hinblick auf die Emissionsgenehmigung deklaratorisch auf die Anforderungen nach dem Bundes-Immissionsschutzrecht und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen. Im Rahmen des TEHG werden damit keine neuen Betreiberpflichten konstituiert. Soweit neue Regelungen im Hinblick auf den Emissionshandel nötig sind, werden diese im Rahmen des Immissionsschutzrechts und – soweit es sich um Regelungen auf Verordnungsebene handelt – auf Grundlage von im Bundes-Immissionsschutzrecht bereits bestehender Ermächtigungsgrundlagen geschaffen. Dadurch werden die durch die Einführung des Emissionshandels notwendigen neuen Regelungen in das bestehende Anlagenrecht integriert.

## **§ 5 – Überwachung und Emissionsbericht**

Das Gesetz sieht gemäß der Vorgaben der Richtlinie (Art. 14 Abs. 3) die betreibereigene Überwachung der durch die Tätigkeit verursachten Emissionen vor. Die Ergebnisse sind jeweils für das vorangegangene Kalenderjahr der für den Emissionshandel zuständigen Behörde bis zum 31. März des Folgejahres mitzuteilen.

Im Hinblick auf eine Einbettung dieser Berichtspflicht in das bestehende Anlagenrecht verweist Absatz 2 wiederum deklaratorisch für Anlagen im Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und seinen Verordnungen erlassene Regelungen.

## **§ 6 – Prüfung der Emissionsberichte**

Der Emissionsbericht muss entsprechend der Vorgaben der Richtlinie (Art. 15 Abs. 1) von einem unabhängigen Umweltgutachter oder einer Umweltgutachterorganisation im Rahmen ihrer jeweiligen Zulassung nach dem Umweltauditgesetz oder einem sonstigen für die Tätigkeit zugelassenen unabhängigen Sachverständigen geprüft werden. Das Gesetz zielt damit insbesondere auf eine Einbindung der EMAS-Umweltgutachter ab und soll so über die Zwecke des TEHG hinaus die Verbreitung der EMAS-Zertifizierung fördern. Das Gesetz sieht in Absatz 1, soweit es nicht um Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz geht, die Möglichkeit vor, Sachverständige für die Zwecke des Emissionshandels durch die zuständige Behörde zuzulassen und Regelungen insofern durch Rechtsverordnung zu treffen.

Für die Prüfung von Berichten von Betreibern genehmigungsbedürftiger Anlagen im Sinne von § 4 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz und die Bestimmung der insofern zuzulassenden Sachverständigen sollen nach Absatz 2 die Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsver-

ordnungen Anwendung finden. § 6 Abs. 2 nimmt – zur Klarstellung für den Rechtsanwender – einen deklaratorischen Verweis auf die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts vor. Für den Bereich der nach § 4 Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftigen Anlagen finden so die im Immissionsschutzrecht bereits vorhandenen Strukturen zur Bekanntgabe von Sachverständigen für Emissionsmessungen (§ 26 BImSchG) Anwendung.

### **Dritter Abschnitt: Berechtigungen und Zuteilung**

Der dritte Abschnitt des Gesetzes enthält Regelungen über Wesen, Zuteilung und Handhabung von Berechtigungen.

#### **Zu § 7 – Berechtigungen**

##### **Zu Absatz 1**

§ 7 Abs. 1 begründet die für den Emissionshandel grundlegende Pflicht von Treibhausgas-Emittenten, Emissionsberechtigungen in einem Umfang halten zu müssen, der den durch ihre jeweilige Tätigkeit verursachten Emissionen entspricht.

##### **Zu Absatz 2**

Berechtigungen werden von der zuständigen Behörde zugeteilt und ausgegeben: Die Behörde trifft zunächst eine Zuteilungsentscheidung per Verwaltungsakt über die Anzahl der den einzelnen Emittenten zustehenden Berechtigungen und schüttet dann Berechtigungen entsprechend dieser Entscheidung an die Berechtigten aus. Materielle Regelungen über die Zuteilung von Berechtigungen ergeben sich aus dem nationalen Zuteilungsplan nach § 8.

##### **Zu Absatz 3**

Im Hinblick auf die Handelbarkeit von Berechtigungen sind Berechtigungen im Rahmen der Regelungen dieses Gesetzes grundsätzlich frei übertragbar sowie durch jedermann zu erwerben.

##### **Zu Absatz 4**

Berechtigungen werden mit einer Gültigkeit für jeweils eine Zuteilungsperiode ausgegeben. Die erste Zuteilungsperiode erstreckt sich über einen Drei-Jahres-Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2007. Ab dem Jahr 2008 umfassen Zuteilungsperioden einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren. Mit Ende dieser Geltungsdauer verfallen Berechtigungen nicht, sondern werden vier Monate nach Ablauf der Zuteilungsperiode in Berechtigungen der laufenden Zuteilungsperiode überführt. Für die Inhaber von Berechtigungen besteht damit entsprechend der Vorgaben der Richtlinie (Art. 13 Abs. 2 und 3) die Möglichkeit der Übertragung von Berechtigungen über Zu-

teilungsperioden hinweg (*banking*). Sonderregelungen lässt die Richtlinie lediglich für den Übergang von der ersten zur zweiten Zuteilungsperiode zu.

Solche Sonderregelungen sind ggf. im Hinblick auf den Umstand zu treffen, dass der Zeitraum der zweiten Zuteilungsperiode gleichzeitig die Periode ist, in der die Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls ihre Reduktionsverpflichtungen zu erfüllen haben. Soweit sich aber Berechtigungen aufgrund eines EU-internen Preisgefälles in einzelnen Mitgliedsstaaten konzentrieren und hier per *banking* in die Kyoto-Verpflichtungsphase überführt werden, droht der Zufluss von Berechtigungen die kontrollierbare Erfüllung des nationalen, deutschen Kyoto-Ziels zu vereiteln. Das Problem verstärkt sich, wenn nur wenige Mitgliedsstaaten ein *banking* für den Übergang in die zweite Periode gestatten, da sich dann Berechtigungen in den Mitgliedsländern sammeln, die ein *banking* zulassen. In Ansehung dieser Probleme soll die Möglichkeit offengehalten werden, das *banking* von vor dem Jahre 2008 ausgegebenen Berechtigungen in Abstimmung mit den übrigen Einzelfragen der Allokation und in Abstimmung mit den anderen Mitgliedsstaaten im nationalen Zuteilungsplan zur ersten Zuteilungsperiode besonders zu regeln.

Unbeschadet der Regelungen über die Geltungsdauer hat der Inhaber einer Berechtigung jederzeit das Recht zu ihrer Löschung. Er kann hiernach insbesondere auch außerhalb der Abgabe zur Erfüllung seiner Abgabeverpflichtung aus § 15 Berechtigungen löschen und so die Gesamtmenge der berechtigten Treibhausgasemissionen reduzieren.

## **Zu § 8 - Nationaler Zuteilungsplan**

§ 8 macht materielle Vorgaben zur Zuteilung von Berechtigungen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stellt im Rahmen dieser Vorgaben in einem nationalen Zuteilungsplan für die jeweilige Zuteilungsperiode nähere Zuteilungsregeln auf.

### **Zu Absatz 1**

Der Zuteilungsplan soll die Gesamtmenge der in einer Zuteilungsperiode zuzuteilenden Berechtigungen im Hinblick auf die internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zur Begrenzung seiner Treibhausgasemissionen bestimmen. Die Gesamtmenge der national zuzuteilenden Berechtigungen wird sich nach den Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls und der Entscheidung des Europäischen Rats der Umweltminister zum EU-internen *burden sharing* (Entscheidung 2002/358/EC) bemessen. Die zuzuteilende Gesamtmenge soll im Einklang mit dem nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung stehen. Zudem soll die Gesamtmenge der zuzuteilenden Berechtigungen in einem angemessenen Verhältnis zu Emissionen aus Sektoren stehen, die nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen; Zielmengen für die Treibhausgasemissionen dieser Sektoren sind im Plan auszuweisen. Letztere Maßgabe soll sicherstellen, dass die vom Emissionshandel erfassten Sektoren weder überproportional zur Emissionsminderung beitragen müssen noch durch überproportionale Reduktionsleistungen anderer Sektoren übermäßig

entlastet werden. Beide Fälle könnten als verdeckte Besserstellung nationaler Wirtschaftszweige gegenüber europäischen Mitbewerbern unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten unzulässig sein.

### **Zu Absatz 2**

Der Zuteilungsplan soll Regeln enthalten, nach denen die nach Absatz 1 festgesetzte Gesamtmenge an Berechtigungen an die verschiedenen Emittenten zugeteilt wird, und festsetzen, in welchen jährlichen Tranchen zugeteilte Berechtigungen an Emittenten auszugeben sind.

Zuteilungsregelungen sollen sich an dem Potenzial von Emissionsquellen zur Reduktion von Emissionen orientieren.

Bezugsgröße für die Zuteilung können entweder die Emissionen der Anlage vor Antragstellung (*grandfathering*) oder Emissionsstandards (*benchmarks*) sein. Danach kann im ersteren Fall eine Zuteilung aufgrund von durch eine Tätigkeit verursachten Emissionen in einem einheitlichen Bezugsjahr oder Bezugszeitraum stattfinden. Im letzteren Fall würden für die Zuteilung *benchmarks* für Emissionen pro von der Anlage produzierter Einheit entwickelt. Diese können sich entweder aus dem Branchendurchschnitt oder nach einem objektiven Maßstab, etwa dem der besten verfügbaren Techniken, ergeben. *Benchmarks* könnten je nach Homogenität der Branche branchen- oder anlagenspezifisch entwickelt werden. Möglich wäre auch eine Zuteilung aufgrund eines Mischverfahrens aus *grandfathering* und *benchmarks*.

Der Zuteilungsplan legt schließlich im Einzelnen fest, welche Daten dem Verfahren zugrunde zu legen sind.

### **Zu Absatz 3**

Im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen ist generell bei der Zuteilung sicherzustellen, dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten nicht ohne sachlichen Grund bevorzugt werden. Darüber hinaus gelten die europäischen Wettbewerbsregelungen der Art. 87 und 88 EGV, auf die Anhang III Nr. 5 der Richtlinie ausdrücklich verweist.

### **Zu Absatz 4**

Der Zuteilungsplan soll im Einklang mit den Maßgaben der Absätze 2 und 3 insbesondere Regelungen hinsichtlich der in § 8 Abs. 4 genannten Sachverhalte treffen.

### **Zu Nr. 1**

Regelungen sind zu treffen zur Berücksichtigung von vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erbrachten Maßnahmen zur Reduktion von Emissionen (*early action*). Es soll sichergestellt werden, dass durch die Zuteilungen Betreiber, die bereits vor Beginn des Emissionshandels ihre Treibhausgas-Emissionen reduziert haben, nicht ge-

genüber Betreibern benachteiligt werden, die solche Vermeidungsleistungen nicht erbracht haben.

### **Zu Nr. 2**

Der Zuteilungsplan soll Regelungen treffen, die energieeffizienten und klimaschonenden Technologien, wie die Erzeugung von Elektrizität in Kraft-Wärme-Kopplung, besonders Rechnung trägt.

### **Zu Nr. 3**

Der Zuteilungsplan soll Vorgaben zum Umgang mit Tätigkeiten machen, die nach Ablauf der Antragsfrist für das Zuteilungsverfahren einer Zuteilungsperiode aufgenommen oder erweitert worden sind. Möglich ist hier, Neuzugänge und Erweiterungen bei Betriebsaufnahme mit Berechtigungen nach Maßgabe der Zuteilungsregelungen für Altanlagen auszustatten. Im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums läge aber auch, Neuzugänge gesteigerten Effizienzanforderungen, etwa einem anspruchsvolleren *benchmark* zu unterwerfen.

Soweit die Ausstattung von Neuzugängen und Erweiterungen kostenlos geschehen soll, ist von der für die Zuteilungsperiode vorgesehenen Gesamtmenge an zuzuteilenden Berechtigungen ein Vorrat zur Ausstattung von Neuzugängen einzubehalten.

Alternativ könnten Neuzugänge und Erweiterungen auch zum Kauf der Berechtigungen am Markt verpflichtet werden.

### **Zu Nr. 4**

Regelungen sollen zum Umgang mit der Aufgabe von Tätigkeiten getroffen werden, auch im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Ersatztätigkeit. Die Aufgabe von Tätigkeiten bedarf besonderer Regelungen im Hinblick auf die Frage, ob bereits zuteilte Berechtigungen trotz zwischenzeitlicher Aufgabe der Tätigkeit dennoch ausgeben oder der ergangene Zuteilungsbescheid insoweit widerrufen werden soll.

### **Zu Nr. 5**

Der Zuteilungsplan soll entsprechend der Vorgabe von Art. 11iVm Anhang III Nr. 9 der Richtlinie Regelungen zur Berücksichtigung von Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit vor Ergehen der Zuteilungsentscheidung treffen .

### **Zu Nr. 6**

Der Zuteilungsplan soll die Kostenpflichtigkeit der Zuteilung von Berechtigungen regeln. Art. 10 der Richtlinie schreibt insofern die kostenlose Zuteilung von 95% der in der ersten Zuteilungsperiode und von 90% der in der zweiten Zuteilungsperiode zur Allokation vorgesehenen Berechtigungen vor. Für die verbleibenden 5 bzw. 10% kommt eine Auktionierung in Betracht.

### **Zu Nr. 7**

Der Zuteilungsplan soll Regelungen zur Rückhaltung eines Vorrats von Berechtigungen zur nachträglichen Korrektur von Zuteilungsentscheidungen durch verwaltungsgerichtliche Entscheidungen treffen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass bei einer fest vorgegebenen Gesamtmenge von Berechtigungen für eine Zuteilungsperiode erfolgreiche Klagen auf Zuteilung einer größeren Anzahl von Berechtigungen die Zuteilungen, die an andere Emittenten ergangen sind, berührt.

### **Zu Nr. 8**

Der Zuteilungsplan enthält Detailregelungen zur Überführung von Berechtigungen in eine nachfolgende Zuteilungsperiode (*banking*).

### **Zu den Absätzen 5 und 6**

Der Zuteilungsplan enthält eine Liste, welche die sich aus den Zuteilungsregeln ergebenden Einzelzuteilungen nach dem vorläufigen Stand der Datenerhebung für die jeweiligen Betroffenen ausweist. Diese Liste ist mit den Zuteilungsregeln bei der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten vorzulegen. Bei Nichtbeanstandung des Entwurfes wird der Regelungsteil des Zuteilungsplans ohne die Liste durch Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt. Die endgültige Zuteilungsentscheidung erfolgt erst auf der Basis eines Antragsverfahrens.

### **Zu § 9 - Verfahren der Planaufstellung**

Art. 9 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie sieht die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans vor. Die im deutschen Verordnungsverfahren übliche Beteiligung lediglich betroffener Kreise kommt daher als eine hinreichende Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie nicht in Betracht. Der Gesetzgeber muss daher ein neues Beteiligungskonzept für eine Öffentlichkeitsbeteiligung an der Aufstellung des Zuteilungsplans schaffen. Die Regelungen orientieren sich an den Handlungsempfehlungen von Art. 8 der von Deutschland ratifizierten Aarhus Konvention zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Fassung rechtsverbindlicher Regelungen.

#### **Zu Absatz 1**

§ 9 Abs. 1 regelt die Form der öffentlichen Bekanntmachung des Planentwurfs und bestimmt den zeitlichen Rahmen für die Erhebung von Einwendungen.

Das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium hat spätestens drei Monate vor Notifizierung der Zuteilungsregeln bei der Europäischen Kommission den Entwurf des Zuteilungsplans an geeigneter Stelle zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung erfolgt über einen Zeitraum von sechs Wochen, während dessen jedermann Einwendungen schriftlich beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erheben kann.

Entwurf im Sinne der Vorschrift soll eine aus Sicht des Ministeriums sachlich endgültige Fassung der Allokationsregeln sein. Denn der Beteiligung der Öffentlichkeit kommt insbesondere die Aufgabe zu, die Sachrichtigkeit und Interessengerechtigkeit der Regelungsvorschläge zu überprüfen und zu fördern. Diese Funktion kann das Beteiligungsverfahren aber nur dann effektiv ausfüllen, wenn ihr konkrete Regelungsvorschläge zugrunde liegen.

Die Länge der Einwendungsfrist orientiert sich an der gleichfalls sechswöchigen Einwendungsfrist im Planfeststellungsverfahren (§ 73 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 VwVfG). Ein Zeitraum von weiteren sechs Wochen bis zur Notifizierung des endgültigen Entwurfs bei der Europäischen Kommission erscheint hinreichend, um die erhobenen Einwendungen gemäß Absatz 2 in der bei der Europäischen Kommission zu notifizierenden Fassung zu berücksichtigen.

Als Ort der Veröffentlichung kommt im Hinblick auf den Umfang der zu veröffentlichenden Information die Webseite des Ministeriums in Betracht.

Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen. Hierauf ist in der Veröffentlichung hinzuweisen. Mit dieser Regelung wird, wie im deutschen Umweltverfahrensrecht gängig (vgl. u.a. § 73 Abs. 4 Satz 3, VwVfG, §§ 10 Abs. 3 Satz 3, 11 BImSchG, §§ 7b, 9b Abs. 4 Nr. 1 AtG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV; § 17 Abs. 4 FStrG), die Geltendmachung verspätet vorgebrachter Einwendungen auch für nachfolgende gerichtliche Verfahren ausgeschlossen. Eine verfassungsmäßige Anwendung der Präklusionsregelung dürfte allerdings zur Folge haben, dass Einwendungen nur insoweit ausgeschlossen sind, als der Betroffene aus dem veröffentlichten Entwurf auch ersehen konnte, welche Regelungen vorgesehen sind und die Umstände des Einwendungsverfahrens eine Einschränkung des Rechtsschutzes rechtfertigen.

### **Zu Absatz 2**

Nach § 9 Abs. 2 hat das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium rechtzeitig erhobene Einwendungen bei der Fertigstellung des Plans zu berücksichtigen. Die Regelung verpflichtet dazu, vorgebrachte Einwendungen im Hinblick auf die oben genannte Funktion des Beteiligungsverfahrens in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

### **Zu Absatz 3**

Abs. 3 der Regelung gibt die Vorgaben von Art. 9 der Richtlinie bezüglich des Notifizierungsverfahrens wieder: Der Zuteilungsplan ist für die zweite und alle folgenden Zuteilungsperioden 18 Monate vor deren jeweiligen Beginn der Europäischen Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten zur Kenntnis zu geben. Eine Regelung für die erste Zuteilungsperiode entfällt, da hier das Gesetzgebungsverfahren durch das Verfahren zur Erstellung des Plans überholt wurde.

#### **Zu Absatz 4**

Der Zuteilungsplan soll Regelungen über die Erhebung von Daten durch die zuständige Behörde treffen, die für die Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans für die nachfolgende Zuteilungsperiode notwendig sind.

#### **Zu § 10 – Zuteilung von Berechtigungen**

##### **Zu Absatz 1**

§ 10 Abs. 1 begründet einen Anspruch von dem TEHG unterfallenden Emittenten auf Zuteilung von Berechtigungen. Umfang und Ausgestaltung dieses Anspruchs bemisst sich nach den Maßgaben des nationalen Zuteilungsplans.

##### **Zu Absatz 2**

Zuteilungen erfolgen jeweils bezogen auf eine einzelne Tätigkeit. Der Umfang einer Tätigkeit ergibt sich aus der Verordnung nach § 2.

Die Zuteilungsentscheidung wird vollzogen durch die jährliche Ausgabe von Teilmengen der jeweils dem einzelnen Berechtigten für die gesamte Periode zugeteilten Gesamtmenge. Die Größe dieser Tranchen regelt der nationale Zuteilungsplan einheitlich für alle Berechtigten. Die Ausgabe erfolgt durch Überweisung der entsprechenden Zahl von Berechtigungen auf das jeweilige Konto. Berechtigungen existieren mithin nicht als gegenständliche Zertifikate, sondern allein als „Buch-Berechtigungen“. Die Überweisung erfolgt bis zum 28. Februar eines Jahres.

Die Zuteilungsentscheidung kann als Verwaltungsakt nach den allgemeinen Vorschriften aufgehoben werden: Für den Fall, dass nach Maßgabe des nationalen Zuteilungsplans die Änderungen einer Tätigkeit, etwa deren Aufgabe, den Anspruch auf Zuteilung berühren, kann die zuständige Behörde die Zuteilungsentscheidung insoweit nach § 49 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 VwVfG widerrufen. Die mit der letzten Ausgabe-Tranche ausgegebenen Berechtigungen wären dann anteilig, in Ansehung des Zeitpunktes der Wirksamkeit des Widerrufs, nach § 49a VwVfG herauszugeben bzw. zu erstatten.

Soweit falsche Angaben im Zuteilungsverfahren gemacht wurden, findet § 48 Abs. 1 VwVfG Anwendung: Die Rücknahme erfolgt rückwirkend auf den Zeitpunkt der Zuteilungsentscheidung (ex tunc).

##### **Zu Absatz 3**

Die Zuteilungsentscheidung ergeht spätestens drei Monate vor Beginn der Zuteilungsperiode. Für die Aufnahme oder die Erweiterung von Tätigkeiten nach diesem Zeitpunkt ergeht sie zu einem späteren Zeitpunkt.

#### **Zu Absatz 4**

Die Zuteilung setzt einen schriftlichen Antrag bei der zuständigen Behörde voraus. Die Behörde kann ein elektronisches Antragsverfahren vorsehen. Anträge sind grundsätzlich bis vier Monate vor der ersten und neun Monate vor jeder weiteren Zuteilungsperiode zu stellen. Für Tätigkeiten, die nach Ablauf dieser Frist aufgenommen oder erweitert worden sind, gilt keinerlei Fristbindung.

Dem Antrag sind die erforderlichen Unterlagen, einschließlich des Nachweises der Emissionsgenehmigung nach § 4, beizufügen. Der Antragsteller hat den Nachweis für die Menge der ihm zustehenden Berechtigungen zu führen. Die Bundesregierung kann die Einzelheiten des Zuteilungsverfahrens durch Rechtsverordnung regeln.

Vor Erlass der Zuteilungsentscheidung ist die Öffentlichkeit nach Maßgabe des nationalen Zuteilungsplans zu beteiligen.

#### **§ 11 Überprüfung der Zuteilungsentscheidung**

Die Behörden können die Richtigkeit der im Zuteilungsverfahren gemachten Angaben auch nachträglich überprüfen. Hierfür werden der zuständigen Behörde die Zutritts- und Überprüfungsrechte des § 52 Abs. 2 bis 5 und Abs. 7 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes eingeräumt.

Eine Möglichkeit zum Widerruf von Verwaltungsakten, die auf Grundlage falscher Angaben des Antragstellers ergangen sind, besteht bereits nach allgemeinen Vorschriften (§ 48 Abs. 2 VwVfG). § 11 verkürzt damit nicht die Rechtssicherheit, die dem Adressaten einer Verwaltungsakt generell gewährt wird. § 11 hat, soweit er die Möglichkeit zur nachträglichen Überprüfung von Zuteilungsentscheidungen insbesondere in anbetracht vorgelegter Emissionsberichte erklärt, also lediglich klarstellende Funktion. Über allgemeine Vorschriften hinaus geht aber die Einräumung der umfangreichen Zugangsrechte nach § 52 Bundes-Immissionsschutzgesetz. Diese sind im Hinblick auf das enge Zeitfenster vorzusehen, das die Richtlinie für die Zuteilungsentscheidung der ersten Zuteilungsperiode lässt: Zwischen dem Ablauf der Frist für die Prüfung des Zuteilungsplans durch die Europäische Kommission und dem spätesten Zeitpunkt für die Zuteilungsentscheidung liegen nach den Vorgaben der Richtlinie (vgl. Art. 9 Abs. 1, 3, Art. 11 Abs. 1) drei Monate, in dem die Regeln in die Form einer Rechtsverordnung gefasst und erlassen, Anträge gestellt werden und Zuteilungsentscheidungen ergehen müssen. Zuteilungsanträge werden daher großzügig behandelt werden müssen, denn für die Nachforderung von Nachweisen ist nur wenig Zeit. Eine genaue Überprüfung von Zuteilungsanträgen ist jedoch unerlässlich, denn der Emissionshandel kann seine Ziele einer Reduktion von Treibhausgasemissionen nur erreichen, wenn auf dem Markt kein Überangebot an Berechtigungen eintritt. Eine Überausstattung von Unternehmen mit Berechtigungen muss daher auf jeden Fall vermieden werden. Die zuständige Behörde wird daher im Verlauf der Zuteilungsperiode die getroffene Zuteilungsentscheidung, Einzelzuteilungen insbesondere an Hand der eingehenden - verifizierten - Emissionsberichte, überprüfen.

Für folgende Zuteilungsperioden ist nach der Ausgestaltung des TEHG ein Prüfungszeitraum zwischen neun Monaten im Falle früh eingehender Anträge und sechs Monate im Falle spät eingehender Anträge auszugehen. Dennoch ist auch hier die Einräumung der Möglichkeit zur nachträglichen Überprüfung der Zuteilungsentscheidung mit den umfangreichen Zugangsrechten nach § 52 Bundes-Immissionsschutzgesetz angezeigt. Hierfür spricht neben der aufgezeigten zentralen Gefahr der Überausstattung von Unternehmen auch die Vermeidung von Belastungsspitzen bei der prüfenden Behörde, die bei einer Konzentrierung der Prüfung von Zuteilungsanträgen auf einen Zeitraum von sechs bis neun Monaten zu einem vorübergehenden Bedarf an Ressourcen und Personal führen würde, der für die verbleibende Zeit einer Zuteilungsperiode nicht gegeben ist.

### **Zu § 12 – Rechtsbehelfe gegen die Zuteilungsentscheidung**

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Zuteilungsentscheidungen nach § 10 haben keine aufschiebende Wirkung. § 12 ist insofern Ausnahmeregelung zu § 80 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wonach Widerspruch und Anfechtungsklage grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben. Im Kontext der Zuteilungsentscheidung dürften Widerspruch und Anfechtungsklage praktische Bedeutung als Drittwiderspruch bzw. Drittanfechtung gewinnen, d.h. in den Fällen, da Konkurrenten die Zuteilungen an Mitbewerber wegen einer behaupteten Über-Ausstattung angreifen wollen.

Die Ausnahmeregelung des § 12 ist im Kontext des Emissionshandels geboten, da andernfalls Emittenten für die mehrjährige Dauer des Klageverfahrens vom Emissionshandel ausgeschlossen wären. Europarechtliche Vorgaben verpflichten jedoch zur möglichst effektiven Umsetzung der Richtlinie (*effet utile*), d.h. es muss – soweit verhältnismäßig – die tatsächliche Teilnahme möglichst vieler der Richtlinie unterfallenden Emittenten sichergestellt werden.

Die Nachteile, die Emittenten im Falle einer unzutreffenden Zuteilungsentscheidung im Hinblick auf Mitbewerber dadurch zu tragen haben, dass ihr Widerspruch bzw. ihre Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung entfalten, erscheinen nicht unverhältnismäßig, denn die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte des Anfechtenden erscheint gering: Sowohl die der Zuteilungsentscheidung zugrundeliegenden Zuteilungsregelungen, als auch die sich hieraus ergebenden Einzel-Zuteilungen sind bereits von der Europäischen Kommission unter Wettbewerbsgesichtspunkten überprüft worden, letztere insbesondere auf Grundlage der bei der Europäischen Kommission vorgelegten Auflistung der vorgesehenen Einzel-Zuteilungen. Überdies kommt der Bundesregierung ein umfangreicher Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen zu, sodass auch insofern die Möglichkeit einer Verletzung von Rechten als gering zu erachten ist. Insofern ist eine Umkehrung der Regel des § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO verhältnismäßig. Soweit durch die Zuteilungsentscheidung doch Rechte des Einzelnen verletzt sein sollten, da Wettbewerbsverzerrungen von der Europäischen Kommission nicht gerügt worden sind, die Bundesregierung bei der Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen den ihr zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten hat oder Zuteilungsregeln unrichtig angewandt worden

sind, bleibt Betroffenen die Möglichkeit eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Die Möglichkeiten des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO sowie der Verpflichtungsklage als richtige Antrags- bzw. Klageart zur Durchsetzung eines behaupteten Anspruchs auf eine bessere Ausstattung mit Berechtigungen – wie sie im Kontext des Emissionshandels überwiegend zu erwarten sein dürfte – bleiben unberührt.

## **Zu § 13 Anerkennung von Berechtigungen und Emissionsgutschriften**

### **Zu Absatz 1**

§ 13 Abs. 1 stellt entsprechend den Vorgaben der Richtlinie (Art. 12 Abs. 2) klar, dass Berechtigungen, die von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union für denselben Gültigkeitszeitraum ausgegebenen worden sind, in Deutschland ausgegebenen Berechtigungen gleichstehen. Die Regelung trägt damit der Zielsetzung des § 1 Rechnung, wonach ein Emissionshandelssystem als Teil eines gemeinschaftsweiten Systems zum Handel mit Emissionsrechten geschaffen werden soll.

### **Zu Absatz 2**

Emissionsgutschriften auf Grund von Projekten nach Art. 6 und 12 des Kyoto-Protokolls werden von der zuständigen Behörde nach Maßgabe der sich derzeit in Vorbereitung findenden europäischen Regelungen in Berechtigungen überführt werden. Einzelheiten der Anerkennung von Projekten kann das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium – unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben durch Rechtsverordnung regeln.

### **Zu Absatz 3**

Berechtigungen, die von Drittländern ausgegeben werden, mit denen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berechtigungen nach Art. 25 Abs. 1 der Emissionshandelsrichtlinie geschlossen wurden, werden von der zuständigen Behörde nach Maßgabe der von der Europäischen Kommission erlassenen Vorschriften nach Art. 25 Abs. 2 Emissionshandelsrichtlinie in Berechtigungen überführt. Das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium kann Einzelheiten zur Überführung solcher Berechtigungen – unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben – durch Rechtsverordnung regeln.

## **Zu § 14 – Konten und Register**

Jeder Inhaber von Berechtigungen erhält ein Konto, das die an ihn ausgegebenen Berechtigungen, Zuflüsse und Abgänge von Berechtigungen im Rahmen von Transaktionen, und die von ihm verfügbaren Löschungen verzeichnet und den aktuellen Stand an von ihm gehaltenen Berechtigungen ausweist. Die Einrichtung eines Kontos für jeden Inhaber von Berechtigungen ist notwendig, da die Berechtigungen lediglich

als elektronische „Buch-Berechtigungen“ existieren und nur so von der zentralen Emissionshandelsstelle bzw. zwischen Anlagenbetreibern transferiert werden können. Der Kontoinhaber kann über das Konto frei nach Maßgabe dieses Gesetzes verfügen.

Jeder Emittent ist überdies auch *verpflichtet*, ein eigenes Konto zu unterhalten, da andernfalls die von der Richtlinie vorgesehene Sanktion einer Kontosperrung bei Emittenten, die nicht rechtzeitig einen verifizierten Emissionsbericht vorgelegt haben (Art. 15 Satz 2 Emissionshandelsrichtlinie), nicht verhängt werden kann

## **Zu Absatz 2**

Entsprechend der Vorgaben der Richtlinie (Art. 19) werden die Konten in einem elektronischem Register geführt, das Ausgabe, Besitz, Löschung sowie alle Transaktionen von Berechtigungen verbucht. Buchungsanweisungen werden sich am Vorbild von Buchungsanweisungen im Zahlungsverkehr orientieren.

Die Aufsicht über das Register obliegt der zuständigen Behörde. Eine Delegation der Führung des Registers an einen beauftragten Privaten, der dieser Aufsicht unterliegt, ist möglich. Ausgabe, Löschung und sämtliche Transaktionen werden nach Art. 20 der Richtlinie gleichzeitig von einem Europäischen Zentralverwalter verzeichnet und überwacht. Stellt er Unregelmäßigkeiten fest, so kann die zuständige Behörde bis zu deren Klärung Eintragungen im Register unter Vorbehalt stellen.

Entsprechend der Vorgaben der Richtlinie (Art. 19 Abs. 2 Satz 2) sind Dritten Eintragungen im Register bekannt zu geben. Es finden die Regelungen des Umweltinformationsgesetzes Anwendung mit Ausnahme der Vorschriften über den Schutz von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Ein solcher Ausschluss ist im Hinblick auf eine richtlinienkonforme Regelung notwendig. Da die Eintragungen im Register sämtlich diesen nach dem UIG besonders geschützten Kategorien unterfallen dürften, liefen andernfalls die Vorgaben der Richtlinie, wonach ein effektives Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den im Register enthaltenen Informationen gewollt ist, leer.

Das für den Umweltschutz zuständige Ministerium wird ermächtigt, Einzelheiten der Führung des Registers und der Konten durch Rechtsverordnung regeln. Die Ermächtigungsgrundlage wurde insbesondere für den Fall vorgesehen, dass die hierzu vorgesehene Verordnung der europäischen Kommission Regelungsbedarf lässt.

## **§ 15 – Abgabe von Berechtigungen**

§ 15 konkretisiert die zentrale Pflicht von Emittenten nach § 7, im Hinblick auf die von ihnen verursachten Emissionen, Berechtigungen besitzen zu müssen: Emittenten haben danach die Pflicht, bis zum 30. April eines Jahres eine Anzahl von Berechtigungen abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht. Die Abgabe erfolgt durch Anweisung zur Löschung der Berechtigungen an die kontoführende Stelle. Die kontoführende Stelle registriert die gelöschten Berechtigungen, sodass durch die zuständige Behörde ein

Abgleich zwischen den berichteten Emissionen und den abgegebenen Berechtigungen erfolgen kann.

#### **Vierter Abschnitt: Handel mit Berechtigungen**

Eine zentrale Funktion zur Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten von Vermeidungsmaßnahmen kommt einem frei operierendem Markt für den Handel mit Berechtigungen zu. Das Gesetz trägt hier lediglich Sorge für die Aufsicht über Finanzdienstleister und die Herstellung von Preistransparenz zur Sicherstellung einer freien Preisbildung.

Regelungen zur zivilrechtlichen Veräußerung von Berechtigungen werden derzeit noch geprüft.

#### **§ 16 Anwendbarkeit von Vorschriften über das Kreditwesen**

Die Vorschrift soll einen angemessenen Ausgleich zwischen den Zielen eines soliden und eines ungehinderten Marktes für Emissionsberechtigungen schaffen. Sie soll sicherstellen, dass eine ausreichende Aufsicht erreicht wird, ohne den Handel durch die Erfordernisse nach dem Kreditwesengesetz (KredWG) zu sehr zu erschweren.

Zu diesem Zweck werden Berechtigungen nach dem vorliegenden Gesetz grundsätzlich von der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) nach dem Kreditwesengesetz ausgenommen. Damit ist sowohl der Handel mit Berechtigungen als auch die Vermittlung solcher Kaufgeschäfte aufsichtsfrei, was insbesondere kleineren Anlagenbetreibern die Teilnahme am Handel erleichtert. Der Handel mit Derivaten (Termingeschäften) soll hingegen der Aufsicht unterfallen.

#### **§ 17 – Anzeigepflicht beim Handel mit Berechtigungen**

Ein funktionsfähiger Markt setzt möglichst geringe Informationsdefizite der Beteiligten über den aktuellen Preis des gehandelten Gutes voraus. Zur Herstellung von Preistransparenz sieht das Gesetz vor, dass bei Transaktionen der Veräußerer von Berechtigungen der kontoführenden Stelle den Kaufpreis anzeigt. Insbesondere solange sich ein zentraler, etwa börslicher Handel nicht etabliert hat, sollen diese Informationen von der zentralen Emissionshandelsbehörde bzw. einer beauftragten Stelle ausgewertet und die Ergebnisse dem Markt anonymisiert zur Verfügung gestellt werden. Die einzelnen Informationen selbst sind Dritten nicht zugänglich zu machen: Wie in anderen Fällen, in denen die Behörden auf eine wahrheitsgemäße Information durch die betroffenen Bürger angewiesen sind (vgl. § 27 Abs. 2 BImSchG), finden Mitteilungspflichten nach der Abgabenordnung keine Anwendung, damit nicht im Hinblick auf steuerrechtliche Folgen falsche Preisangaben gemacht werden. Eine Weitergabe der Preisinformation an Dritte nach dem Umweltinformationsgesetz kommt nicht in Betracht, da die Preisinformation keine Umweltinformation im Sinne des Umweltinformationsgesetzes ist.

Eine Verpflichtung des Verkäufers statt des Käufers bietet sich insofern an, da der Verkäufer ohnehin die kontoführende Stelle zur Überweisung der von ihm bisher gehaltenen Rechte auf das Konto des Erwerbers anweisen muss. In diesem Zusammenhang kann ohne besonderen Aufwand auch eine Anzeige des Kaufpreises erfolgen.

## **Fünfter Abschnitt: Sanktionen**

Der Fünfte Abschnitt des Gesetzes regelt die gegen Emittenten zu verhängenden Sanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen die Berichts- und Abgabepflicht sowie sonstige Ordnungswidrigkeiten.

### **Zu § 18 – Verstoß gegen die Berichtspflicht**

Entsprechend der Vorgabe der Richtlinie (Art. 15 Satz 2) hat die zuständige Behörde die Konten solcher Betreiber für den weiteren Verkauf von Berechtigungen zu sperren, die ihren verifizierten Emissionsbericht nicht fristgemäß eingereicht haben. Die Sperrung ist unverzüglich aufzuheben, sobald der Verantwortliche einen verifizierten Bericht vorgelegt hat. Daneben bleibt zur Durchsetzung der Berichtspflicht das allgemeine Verwaltungsvollstreckungsrecht anwendbar. Die fristgemäße Abgabe des Berichts ist überdies durch die Regelungen der 34. BImSchV mit einem Bußgeld bewährt (§ 7 Nr. 3 34. BImSchV).

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Verfügung einer Kontosperrung haben keine aufschiebende Wirkung. Diese Ausnahme zur allgemeinen Regelung des § 80 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist dem Gebot einer – bei Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – effektiven Umsetzung der Richtlinie geschuldet. Andernfalls würde die Sanktion des Art. 15 Unterabs. 2 der Richtlinie leer laufen:

Die Sperrung des Kontos für den weiteren Verkauf von Berechtigungen soll sicherstellen, dass sich der Kontoinhaber, der keinen verifizierten Emissionsbericht vorgelegt hat und insofern möglicherweise in Unkenntnis seiner genauen Abgabepflichtung ist, nicht der Fähigkeit zu einer ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Abgabepflicht durch den Verkauf von Berechtigungen beraubt bzw. in wachsendem Maße in Widerspruch zu dieser Pflicht begibt.

Gleichzeitig dient die Sanktion der Kontosperrung, indem sie die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit des Kontoinhabers einschränkt, der Erzwingung der Vorlage des Berichts, auf dessen Grundlage erst überprüft werden kann, ob die Abgabepflichtung nach § 15 ordnungsgemäß erfüllt wird und ggf. eine Sanktion nach § 19 (Art. 16 Abs. 3 Emissionshandelsrichtlinie) wegen Verstoßes gegen die Abgabepflicht verhängt werden kann. Hätten Widerspruch und Anfechtungsklage regelmäßig aufschiebende Wirkung, wäre mithin für die Dauer des gerichtlichen Verfahrens das gesamte Sanktionssystem der Richtlinie blockiert.

Zwar könnte gegen eine solche Ausnahme vom Regelfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ein Überwiegen der Interessen der betroffenen Emittenten sprechen. Ein überwiegendes Interesse von Betroffenen dürfte aber im vorliegenden Fall die Ausnahme sein. Es dürfte lediglich gegeben sein, wenn die Vorlage des Berichts aus vom Verantwortlichen nicht zu vertretenden Gründen ausgeblieben ist. Den Verantwortlichen treffen hinsichtlich der Erfüllung seiner Berichtspflicht aber weitreichende Organisationspflichten. Insofern sind ihm auch etwa Fristversäumnisse des von ihm mit der Überprüfung des Berichts beauftragten Gutachters zuzurechnen; für ihm hieraus etwaig entstehende wirtschaftliche Schäden hat er sich bei dem von ihm beauftragten Gutachter nach allgemeinem Vertragsrecht schadlos zu halten. Eine Schädigung überwiegender Interessen von Emittenten durch Ausschluss der aufschiebenden Wirkung dürfte insofern im Regelfall nicht gegeben sein. Tritt ein solcher Fall dennoch ein, können Emittenten die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragen. Der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Kontosperrung nach § 18 Abs. 1 ist daher eine verhältnismäßige Ausnahme zur generellen Regelung des § 80 Abs. 1 VwGO.

### **Zu § 19 – Verstoß gegen die Abgabepflicht**

Ordnungswidrig handelt weiter, wer entgegen § 15 nicht spätestens bis zum 30. April eines Jahres eine den Emissionen des Vorjahres entsprechende Anzahl von Berechtigungen abgegeben hat. Gemäß den Vorgaben der Richtlinie (Art. 16 Abs. 3 und 4) beträgt die Geldbuße für jede Tonne Kohlendioxid oder Kohlendioxidäquivalent, für die der Verantwortliche keine Berechtigung abgegeben hat, 100,00 €. Für die erste Zuteilungsperiode gilt ein ermäßigter Satz von 40,00 € pro Tonne Kohlendioxid oder Kohlendioxidäquivalent. Der Verantwortliche bleibt ungeachtet dessen verpflichtet, die Abgabe der fehlenden Berechtigungen zum 30. April des Folgejahres nachzuholen. Weist der Verantwortliche die fehlenden Berechtigungen nicht bis zum 30. April des Folgejahres nach, so wird das Bußgeld erneut fällig.

Hat ein Verantwortlicher entgegen § 5 einen Emissionsbericht nicht vorgelegt, kann die zuständige Behörde bei der Bußgeldfestsetzung die Menge der Emissionen für das in Frage stehende Kalenderjahr fingieren. Dabei ist die von ihr vorzunehmende Schätzung der tatsächlichen Emissionen um einen „Sicherheitszuschlag“ von 10 % zu erhöhen. Hierdurch soll ausgeschlossen werden, dass ein Verantwortlicher, der keinen Bericht vorgelegt hat, auf eine günstige Schätzung seiner Emissionen spekulieren kann und am Ende besser steht, als der Verantwortliche, der ordnungsgemäß berichtet hat. Der Verantwortliche bleibt weiter zur Abgabe von Berechtigungen gemäß § 15 verpflichtet. Eine Aufhebung der Kontosperrung erfolgt erst bei Vorlage des ausstehenden Berichts.

Entsprechend der Vorgaben der Richtlinie (Art. 16 Abs. 2) sind neben der Bußgelderhebung die Namen der Verantwortlichen, die ihrer Verpflichtung nach § 15 nicht rechtzeitig oder vollständig nachgekommen sind, zu veröffentlichen. Für die Veröffentlichung kommt ein Verzeichnis der ungesetzlichen Emittenten auf der Webseite des für den Umweltschutz zuständigen Bundesministeriums in Betracht.

Die Veröffentlichung setzt einen rechtskräftigen Bußgeldbescheid voraus, denn der durch die Veröffentlichung herbeigeführte Ansehensverlust kann eine Verschlechterung der Position des Unternehmens am Markt bedeuten und ist insofern als möglicher Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des jeweiligen Verantwortlichen grundrechtsrelevant. Daher wird nur die Namensveröffentlichung rechtmäßig sein, bei der von einem schuldhaften Fehlverhalten ausgegangen werden kann. Insofern wird regelmäßig das Bußgeldverfahren, in dem etwaig vorgebrachte Entschuldigungsgründe geprüft werden können, abzuwarten sein.

### **Zu § 20– Sonstige Ordnungswidrigkeiten**

Außerdem handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig in einem Antrag auf Zuteilung nach § 10 Abs. 4 falsche Angaben in Bezug auf die von ihm erstrebten Berechtigungen macht. Angesichts des potentiell erheblichen wirtschaftlichen Schadens, den derartig falsche Angaben bei anderen Zuteilungsberechtigten bewirken, ist in diesem Falle eine Geldbuße von bis zu fünfzigtausend Euro vorgesehen. Nach § 17 Abs. 4 Ordnungswidrigkeitengesetz soll im Einzelfall auch eine darüber hinaus gehende Geldbuße verhängt werden, wenn dies zur Abschöpfung des erlangten wirtschaftlichen Vorteils notwendig ist.

### **Sechster Abschnitt: Schlussvorschriften**

#### **Zu § 21 – Zuständigkeiten**

Zuständige Behörde im Sinne des Gesetzes ist grundsätzlich die zentrale Emissionshandelsstelle. Für die Zuständigkeit zur Erteilung und zum Widerruf von Emissionsgenehmigungen sowie für die Überprüfung der Pflicht des Verantwortlichen, seine Emissionen zu überwachen, trifft dieses Gesetz keine Regelung, soweit es um Industrieanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz geht; es gelten insoweit die allgemeinen Zuständigkeiten für den Vollzug immissionsschutzrechtlicher Regelungen des Bundes. Eine Entscheidung darüber, wer die Aufgaben der zentralen Emissionshandelsstelle wahrnimmt, steht noch aus. In Betracht kommt die Einrichtung einer neuen Bundesoberbehörde oder die Zuweisung der Aufgaben der zentralen Emissionshandelsstelle an eine bestehende Bundesoberbehörde, sowie die Beleihung eines Dritten durch das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium in Betracht

#### **Zu § 22 – Kosten von Amtshandlungen nach diesem Gesetz**

Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz können Gebühren erhoben und die Erstattung von Auslagen verlangt werden. Das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium setzt Art und Höhe der Kosten durch Rechtsverordnung fest.

#### **Zu § 23 – Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft.