

Begründung zur Verordnung zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

A. Allgemeiner Teil

Am 25. Oktober 2003 ist die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. EU Nr. L 275 S. 32) in Kraft getreten. Ziel der Richtlinie ist die Errichtung eines gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystems zum 1. Januar 2005. Dieses soll im Hinblick auf eine Erfüllung der im Protokoll von Kyoto für die Mitgliedsstaaten vorgesehenen Verpflichtungen einen kosteneffizienten Beitrag zur Reduzierung von Treibhausgasen leisten. Der nationale Gesetzgeber ist aufgefordert, die Vorgaben der Richtlinie so umzusetzen, dass das gemeinschaftsweite Emissionshandelssystem zum 1. Januar 2005 in Deutschland funktionsfähig ist.

1. Wesentlicher Inhalt der Richtlinie 2003/87/EG

Die Richtlinie 2003/87/EG sieht einen Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen ab dem Jahr 2005 vor. Das System soll zunächst nur die Emission von CO₂ erfassen. Ab 2008 können die Mitgliedstaaten neben CO₂ 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 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 weiter vor, dass den Verantwortlichen der betroffenen Anlagen Berechtigungen nach einem bestimmten Modus zugeteilt werden. Die Festsetzung der Gesamtmenge der in einem Mitgliedsstaat zuzuteilenden Berechtigungen sowie die Verteilung dieses nationalen Kontingents obliegt den Mitgliedsstaaten. Sie erfolgt in einem nationalen Zuteilungsplan.

Im Hinblick auf die Grundpflicht von Verantwortlichen, eine den durch ihre Tätigkeit verursachten Treibhausgasemissionen entsprechende Anzahl von Berechtigungen

besitzen zu müssen, sehen Artikel 14 und 15 und die entsprechenden Anhänge der 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 gemäß Artikel 4 ff. der Richtlinie der Genehmigung, die zu erteilen ist, wenn der Verantwortliche insbesondere 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 vor. Für den Fall, dass Verantwortliche ihren Emissionsbericht nicht bis zum vorgesehenen Zeitpunkt bei der zuständigen Behörde vorlegen, sieht die Richtlinie den vorübergehenden Ausschluss des jeweiligen Verantwortlichen vom Verkauf von Berechtigungen vor.

2. Wesentlicher Inhalt der vorliegenden „Artikel-Verordnung“

Da der Emissionshandel in der ersten Phase nur Industrieanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz betrifft, werden die Regelungsbereiche des Emissionshandels in der Weise aufgeteilt, dass das neu zu erlassende Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG – Zitierungen beziehen sich im Folgenden auf die Fassung des Entwurfs der Bundesregierung vom 17. Dezember 2003) die Grundlinien des Emissionshandelssystems und insoweit insbesondere alle Fragen der Zuteilung und des Handels von Berechtigungen und die darauf bezogenen Sanktionen regelt, während in dieser „Artikel-Verordnung“ die Emissionsgenehmigung samt Anwendungsbereich des Emissionshandels sowie die Treibhausgasüberwachung für nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigungspflichtige Anlagen geregelt werden.

Die Verordnung über die Emission von Treibhausgasen – 34. BImSchV (Artikel 1) - 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 bestimmte Betreiberpflichten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, soweit es um Anlagen geht, die dem Emissionshandel unterfallen, ein.

Die Verordnung regelt schließlich die Einbeziehung der Emissionsgenehmigung in das bestehende Anlagenrecht und setzt damit – im Zusammenwirken mit der Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) – die Artikel 4 ff. der Richtlinie 2003/87/EG um. Die Richtlinie verlangt zur Emission von Treibhausgasen eine Genehmigung. Artikel 8 Satz 2 der Richtlinie ermöglicht es, die

Anforderungen an die Erteilung einer Emissionsgenehmigung in Genehmigungsverfahren für Anlagen zu integrieren, die von der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EG Nr. L 257 S. 26) erfasst werden (IVU-Anlagen). Von dieser Option macht der deutsche Verordnungsgeber Gebrauch. Die Anforderungen an die Erteilung einer Emissionsgenehmigung werden in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert.

Für die Errichtung und den Betrieb der Anlagen, die Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG aufzählt, ist bereits eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich. Nach den Erwägungsgründen 2 ff. dient die Richtlinie 2003/87/EG dem weltweiten Klimaschutz und damit dem Schutz der Atmosphäre im Sinne von § 1 BImSchG. Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen soll einer langfristigen Erwärmung der Erde vorbeugen und betrifft somit Vorsorgeanforderungen nach § 5 Abs.1 Nr. 2 BImSchG. Durch die Konkretisierung solcher Vorsorgeanforderungen in einer Rechtsverordnung nach § 7 BImSchG werden sie ohne weiteres zur Genehmigungsvoraussetzung für immissionsschutzrechtliche Anlagen nach § 6 Abs. 1 Nr.1 BImSchG. Neben einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist keine weitere Genehmigung für die Emission von Treibhausgasen mehr erforderlich, da eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung die Errichtung und den Betrieb einer Anlage umfassend zulässt und bereits jetzt auch die Emission von Treibhausgasen - als notwendige Folge des Anlagenbetriebs - erlaubt.

Vor diesem Hintergrund werden in der neuen Verordnung zur Begrenzung der Emission von Treibhausgasen - als abschließende Konkretisierung der Vorsorgeanforderungen nach § 5 Abs.1 Nr. 2 BImSchG - die inhaltlichen Anforderungen der Richtlinie 2003/87/EG an die Erteilung einer Emissionsgenehmigung zusammengefasst. Hierdurch wird erreicht, dass bei den von der Verordnung erfassten Anlagen eine Neugenehmigung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nur erteilt wird, wenn die Erfüllung der Anforderungen der Verordnung sichergestellt ist. Bei bereits genehmigten Anlagen ergänzt die Verordnung – wie erwähnt – die Vorsorgeanforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, die vom Anlagebetreiber neben und zusätzlich zu den Anforderungen seiner Genehmigung zu erfüllen sind. Um Rechtssicherheit für die Betroffenen zu schaffen und eine vollständige Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG zu gewährleisten, sieht darüber hinaus § 3 der Verordnung eine Ergänzung des Regelungsgehalts bereits erteilter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen um die Anforderungen der Verordnung vor.

Durch die Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (Artikel 2) werden die formellen Voraussetzungen der Richtlinie 2003/87/EG für die Erteilung einer Emissionsgenehmigung in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert. Zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG werden vor allem die Anforderungen an die Antragsunterlagen und den Regelungsinhalt einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ergänzt.

Durch § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 2 Abs. 1 Satz 2 der neuen 34. BImSchV macht der Verordnungsgeber schließlich von der Option Gebrauch, die Artikel 26 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich der Anlagen, die vom Emissionshandel betroffen sind, in Bezug auf die Anforderungen an die Energieeffizienz vorsieht. § 1 Abs. 1 Satz 2 der neuen 34. BImSchV hebt hervor, dass in der Verordnung für Anlagen, die vom Emissionshandel betroffen sind, die Anforderungen an die effiziente Verwendung von Energie gesondert geregelt werden. § 2 Abs. 1 Satz 2 der neuen 34. BImSchV konkretisiert die Pflichten, die für die Betreiber der betroffenen Anlagen - nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 BImSchG - zur effizienten Verwendung von Energie maßgebend sind. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 der neuen 34. BImSchV dürfen in Bezug auf Kohlendioxidemissionen, die auf Prozessen der vom Emissionshandel betroffenen Anlagen beruhen, keine über die neuen Vorschriften hinausgehenden Anforderungen getroffen werden. Durch den Verzicht auf weitergehende Anforderungen wird dieser Bereich für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen freigegeben. Aufgrund der Marktmechanismen, denen der Handel mit Berechtigungen für Treibhausgase unterliegt, wird erreicht, dass Anlagenbetreiber von sich aus kosteneffiziente Maßnahmen zur Energieeffizienz ergreifen.

3. Verfahren bei Erlass der Rechtsverordnung

Die „Artikel-Verordnung“ bedarf nicht der Zuleitung an den Bundestag (§ 48b BImSchG), weil die Voraussetzungen der vorliegend allein für eine solche Beteiligung in Betracht kommenden speziellen Ermächtigungsgrundlage des § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG nicht vorliegen; beim Emissionshandel geht es gerade nicht um die Festlegung von Grenzwerten, sondern lediglich um die Verpflichtung zur Gewährleistung der erforderlichen Zertifikatedeckung, die im Sinne der Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen ein neuartiges, von Grenzwerten unabhängiges Konzept darstellt.

4. Folgen der Rechtsverordnung

a) Kosten der Umsetzung durch den Staat

aa) Kosten für den Bund

(1) Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Soweit der Bund Anlagen betreibt, die von Anlage 1 der 34. BImSchV erfasst werden, entstehen Kosten, die den unten dargestellten Kosten für Unternehmen entsprechen.

(2) Vollzugsaufwand

Dem Bund entstehen durch die Verordnung nur bei Anlagen im Bereich der Bundeswehr Kosten (vgl. § 7 der 34. BImSchV); im Übrigen sind die Länder für die Durchführung zuständig.

Die Mehrkosten für den Bund werden durch Umschichtung aus dem jeweils betroffenen Einzelplan gedeckt.

bb) Finanzielle Auswirkungen für die Länder und Kommunen

(1) Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Soweit die Länder Anlagen betreiben, die von Anlage 1 der 34. BImSchV erfasst werden, entstehen Kosten, die den unten dargestellten Kosten für Unternehmen entsprechen.

Auf Ebene der Gemeinden werden – analog zum Bereich der Unternehmen – zusätzliche Kosten auftreten, sofern die Gemeinden Anlagen betreiben, die von Anlage 1 der 34. BImSchV erfasst werden.

(2) Vollzugsaufwand

Für die Beteiligung der Länder am Vollzug im Hinblick auf die Erteilung von Treibhausgasgenehmigungen und Treibhausgasüberwachung werden Kosten auftreten, die aber angesichts des dargestellten Umsetzungsmodells (Einbindung der Treibhausgasgenehmigungen in bestehende immissionsschutzrechtliche Genehmigungen; Beschränkung des Staates auf punktuelle Plausibilitätskontrollen im Rahmen der Treibhausgasberichterstattung) gering sein dürften. Die Kosten können durch Gebühreneinnahmen zumindest zum Teil gedeckt werden.

b) Kosten der Umsetzung durch die Unternehmen

Die Richtlinie 2003/87/EG schreibt eine Reihe von institutionellen, organisatorischen und administrativen Vorkehrungen vor, die ein reibungsloses Funktionieren des Emissionshandels sicherstellen. Soweit dadurch Kosten beim Staat entstehen, 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 Strukturen Kosten entstehen werden, während dieser Kostenblock in einem laufenden System vergleichsweise gering sein dürften. Durch die gewählte Form der Umsetzung – die Anknüpfung der Treibhausgasgenehmigung an die bestehende immissionsschutzrechtliche Genehmigung – werden die Kosten für die Unternehmen jedoch so gering wie möglich gehalten.

Auswirkungen auf Einzelpreise oder auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind daher von dem Gesetz nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Vierunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Emission von Treibhausgasen - 34. BImSchV)

Zu § 1 – Anwendungsbereich

§ 1 Abs. 1 definiert den Anwendungsbereich der Verordnung und setzt in Verbindung mit Anhang 1 der Verordnung den Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG um. Sämtliche Anforderungen der Verordnung gelten nur für die im Anhang 1 aufgeführten Anlagen und diejenigen Treibhausgase, die den Anlagen zugeordnet werden. Als Treibhausgas wird zur Zeit - wie in Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehen - lediglich Kohlendioxid erfasst. Wenn und soweit der Emissionshandel nach dem in Artikel 24 der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehenen Verfahren auf weitere Treibhausgase ausgedehnt wird, ist eine Anpassung der Verordnung und ggf. der sonstigen betroffenen Vorschriften erforderlich.

§ 1 Abs. 2 schränkt den Anwendungsbereich der Verordnung ein, soweit die Europäische Kommission nach Artikel 27 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87/EG den Ausschluss von Anlagen aus dem Emissionshandelssystem vorsieht. Die Vorschrift setzt die Entscheidung der Kommission in deutsches Recht um.

Zu § 2 – Konkretisierung der Grundpflichten

§ 2 Abs. 1 setzt Artikel 26 der Richtlinie 2003/87/EG in deutsches Recht um. Nach Satz 1 darf nur zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen - nicht zur Vorsorge - die Emission von Treibhausgasen in einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung beschränkt werden. Die Regelung dient dazu, Freiräume für den Handel mit Emissionsberechtigungen für Treibhausgase zu schaffen. Nach der Konzeption der Richtlinie 2003/87/EG soll die langfristige Reduktion von

Treibhausgasen primär mit Marktmechanismen erreicht werden. Satz 2 regelt, dass in Bezug auf Kohlendioxidemissionen, die auf Prozessen der vom Emissionshandel betroffenen Anlagen beruhen, keine über die neuen Vorschriften hinausgehenden Anforderungen getroffen werden. Durch den Verzicht auf weitergehende Anforderungen wird dieser Bereich für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen freigegeben. Aufgrund der Marktmechanismen, denen der Handel mit Berechtigungen für Treibhausgase unterliegt, wird erreicht, dass Anlagenbetreiber von sich aus kosteneffiziente Maßnahmen zur Energieeffizienz ergreifen.

§ 2 Abs. 2 begründet hinsichtlich der im TEHG geregelten Pflicht, Berechtigungen für die Emissionen von Treibhausgasen im Vorjahr abzugeben, immissionsschutzrechtliche Anforderungen, die beim Betrieb einer Anlage zu erfüllen sind. § 2 Abs. 2 schafft eine abschließend bestimmte Pflicht, deren Erfüllung notfalls – als letztes Mittel, wenn ein Betreiber mit anderen Maßnahmen nicht zur Abgabe von Zertifikaten und auch nicht zur Zahlung der im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vorgesehenen Sanktionen veranlasst werden kann - nach § 20 Abs. 1 BImSchG mit einer Betriebsuntersagung durchgesetzt werden kann. Im Verhältnis zu den in § 18 TEHG vorgesehenen Sanktionen, die bei der nicht rechtzeitigen Abgabe von Berechtigungen verhängt werden können, kommt eine Betriebsuntersagung nach § 20 Abs. 1 BImSchG unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nur nachrangig in Betracht. Als Sanktion für Verstöße gegen die Pflicht zur Abgabe von Berechtigungen sind Sanktionen nach dem TEHG im Verhältnis zur Betriebsuntersagung das mildere Mittel. Falls ein Betreiber Sanktionen nicht Folge leistet – insbesondere bei einem Wechsel des Betreibers -, kommt eine Untersagung des weiteren Betriebs der Anlage bis zur Abgabe einer ausreichenden Anzahl von Berechtigungen in Betracht. Betroffen ist stets nur diejenige Anlage, für die keine Zertifikate abgegeben werden.

Zu § 3 – Ergänzung vorhandener Genehmigungen

Integration der in der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehenen Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Wie bereits im Allgemeinen Teil der Begründung (A.2.) ausgeführt, werden die Anforderungen der Richtlinie 2003/87/EG an die Erteilung einer Emissionsgenehmigung für Treibhausgase in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert. Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung regelt die Errichtung und den Betrieb einer Anlage – einschließlich der Emission von Treibhausgasen – umfassend, so dass neben einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung keine weitere Emissionsgenehmigung erforderlich ist. Das Immissionsschutzrecht wird durch diese Verordnung und die Änderungen der 9. BImSchV um die Anforderungen ergänzt, welche die Richtlinie 2003/87/EG an eine Emissionsgenehmigung stellt.

Ergänzung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bei bereits genehmigten Anlagen

Während bei der Neugenehmigung oder der Genehmigung der Änderung einer Anlage die neuen Anforderungen ohne weiteres im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden können, ist für bereits genehmigte Anlagen, die ohne genehmigungsbedürftige Änderung weiter betrieben werden sollen, eine spezielle Regelung erforderlich. Diese schafft § 3.

§ 3 reichert bei bereits genehmigten Anlagen den Regelungsgehalt einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung um den Inhalt an, den Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87/EG zusätzlich verlangt. Hierbei geht es um „Überwachungsauflagen“, „Auflagen für die Berichterstattung“ und die „Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten“ im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 Buchstaben c) bis e) der Richtlinie 2003/87/EG. Um den Regelungsgehalt einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu ergänzen, nimmt § 3 auf die Umsetzung der entsprechenden Anforderungen in den §§ 2 Abs. 2, 5 und 6 Bezug. Die Anforderungen der §§ 2 Abs. 2, 5 und 6 sind so bestimmt, dass in der Regel keine weitere Konkretisierung durch eine behördliche Entscheidung erforderlich ist. Falls im Einzelfall beim Betrieb einer Anlage jedoch zum Beispiel Brennstoffe verwandt werden, für die § 5 in Verbindung mit Anhang 2 der Verordnung keine geeigneten Ermittlungsverfahren aufführt, kann die zuständige Behörde entsprechende Verfahren durch eine nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG vorgeben.

Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87/EG verlangt als Voraussetzung einer Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen, dass die zuständige Behörde überzeugt ist, dass der Betreiber in der Lage ist, die Emissionen seiner Anlage zu überwachen und hierüber Bericht zu erstatten. Von entsprechenden Fähigkeiten der betroffenen Anlagenbetreiber ist auszugehen, da sie bereits zur Zeit die vergleichbaren Anforderungen, die Artikel 9 Abs. 5 der Richtlinie 96/61/EG bzw. dessen Umsetzung in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung begründet, erfüllen müssen.

Artikel 5 der Richtlinie 2003/87/EG verlangt als Voraussetzung einer Emissionsgenehmigung für Treibhausgase an sich einen entsprechenden Antrag. Wird – wie hier durch § 3 – der für eine Emissionsgenehmigung vorgesehene Regelungsgehalt - quasi von Amts wegen - in bereits erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen eingefügt, ist ein entsprechender Antrag entbehrlich. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Sinn und Zweck des Antrags ist die Mitwirkung des Anlagenbetreibers bei der Sachverhaltsermittlung der Behörde. Im Antrag sollen die Umstände dargestellt werden, die für die Entscheidung der Behörde maßgebend sind. Die Behörde ist allerdings aufgrund der Angaben des Betreibers nicht gehindert, den Sachverhalt

selbst zu ermitteln oder bereits vorhandene Kenntnisse zu nutzen (vgl. § 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes). Auch die Richtlinie 2003/87/EG verpflichtet die Behörden dazu, den Regelungsgehalt von Emissionsgenehmigungen ggf. von Amts wegen – auch ohne entsprechende Angaben des Anlagenbetreibers - an veränderte Umstände anzupassen (vgl. Artikel 7 Satz 2 und 3).

Die in Artikel 5 der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführten Angaben sind den zuständigen Behörden bei bereits genehmigten Anlagen im Wesentlichen bekannt. Diese Angaben ergeben sich überwiegend schon aus den Antragsunterlagen, die bereits z.Z. nach den §§ 4 ff. der 9. BImSchV für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Anlagen vorzulegen sind. Darüber hinaus verfügen die Behörden über zusätzliche Erkenntnisse zu Einzelheiten der Errichtung und des Betriebs genehmigter Anlagen aufgrund ihrer kontinuierlichen Überwachung. Nur die in Artikel 5 Buchstabe d) der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführten Angaben der Anlagenbetreiber zu den geplanten Maßnahmen zur Überwachung von und zur Berichterstattung über Treibhausgase liegen den Behörden bei bereits immissionsschutzrechtlich genehmigten Anlagen nicht vor. Die Behörden sind allerdings ohnehin nicht an diese Vorschläge der Betreiber gebunden. Vielmehr sind hinsichtlich der Überwachung und Berichterstattung allein die detaillierten Anforderungen zu vollziehen, welche Artikel 14 in Verbindung mit Anhang IV der Richtlinie 2003/87/EG sowie die zu Artikel 14 zu konzipierenden Leitlinien der Kommission für das deutsche Recht vorgeben. Die Umsetzung dieser Anforderungen erfolgt durch die §§ 5 und 6 dieser Verordnung.

Vor diesem Hintergrund sind jedenfalls bei bereits immissionsschutzrechtlich genehmigten Anlagen Nachforderungen der Behörden hinsichtlich der in Artikel 5 der Richtlinie 2003/87/EG genannten Angaben - auch angesichts des hiermit verbundenen Aufwands bei ca. 2700 betroffenen Anlagen – entbehrlich. Falls im Einzelfall Unklarheiten bestehen sollten, kann die behördliche Sachverhaltsermittlung mit nachträglichen Anordnungen nach § 17 BImSchG erfolgen.

Um sicherzustellen, dass alle vom Emissionshandel erfassten Betreiber die Anforderungen der Verordnung erfüllen, wird eine bußgeldbewehrte Anzeigepflicht eingeführt. Durch die Anzeige erhalten die Betreiber von Anlagen, die sich über ihre Betroffenheit im Unklaren sind, die Gelegenheit, von den zuständigen Behörden Gewissheit über ihre Teilnahme am Emissionshandel zu erhalten.

Zu § 4 – Unterrichtungspflichten

Die in § 4 Abs. 1 geregelte Pflicht eines Anlagenbetreibers, die zuständige Behörde über Änderungen zu unterrichten, die für die Emissionen von Treibhausgasen relevant sein könnten, setzt Artikel 7 Satz 1 der Richtlinie 2003/87/EG in deutsches Recht um.

Falls eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung aufgrund von Änderungen der Errichtung oder des Betriebs der Anlagen modifiziert werden muss, erfolgt die Anpassung der Genehmigung durch nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG oder aufgrund einer Änderung der Genehmigung nach den §§ 15 f. BImSchG. Hierdurch wird Artikel 7 Satz 2 der Richtlinie 2003/87/EG umgesetzt.

§ 4 Abs. 2 stellt sicher, dass die nach dem TEHG hinsichtlich der Berechtigungen für Treibhausgasemissionen kontoführende Stelle über die am Emissionshandel teilnehmende Anlagenbetreiber informiert wird.

Zu § 5 – Ermittlung von Treibhausgasemissionen

§ 5 setzt zusammen mit dem Anhang 2 der Verordnung Artikel 14 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87/EG um.

Zu § 6 – Erklärung über die Emissionen von Treibhausgasemissionen

§ 6 Abs. 1 dient zusammen mit Anhang 3 der Verordnung der Umsetzung von Artikel 14 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87/EG. Dem „Bericht“ im Sinne der Richtlinie 2003/87/EG entspricht der im Immissionsschutzrecht übliche Begriff der „Emissionserklärung“, vgl. § 27 BImSchG. Für die von dieser Verordnung erfassten Anlagen sind nach § 5 TEHG die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen maßgebend. Emissionserklärungen sind bis zum 1. März des auf die Emission folgenden Jahres abzugeben, um der zuständigen Behörde bis zum 31. März des Jahres Gelegenheit zu der in Absatz 2 vorgesehenen stichprobenartigen Überprüfung zu geben. Die nach § 20 TEHG zuständige Behörde kann zur Verwaltungsvereinfachung von den Länderbehörden die Verwendung einheitlicher Berichtsformate verlangen; um diesem Verlangen tragen zu können, können nach § 6 Abs. 3 auch die zuständigen Länderbehörden von den Betreibern eine entsprechende Verwendung einheitlicher Berichtsformate verlangen.

Die in § 6 Abs. 2 sowie den Anhängen 4 und 5 der Verordnung geregelte Überprüfung der Emissionserklärungen durch sachverständige Stellen setzt Artikel 15 der Richtlinie 2003/87/EG um. Die Regelung zur Bekanntgabe sachverständiger Stellen entspricht dem in § 26 BImSchG vorgesehenen Verfahren. Sachverständige Stellen werden – nach Vorlage entsprechender Nachweise – konstitutiv in fortlaufend aktualisierten Listen der Länder aufgeführt, die in den Amtsblättern veröffentlicht werden. Diese Listen werden von den zuständigen Behörden länderübergreifend anerkannt. Hierdurch wird Transparenz und Rechtssicherheit hinsichtlich der sachverständigen Stellen erreicht.

Das in § 6 Abs. 2 dieser Verordnung geregelte Verfahren ist für die Überprüfung der Emissionserklärungen, welche die Betreiber immissionsschutzrechtlicher Anlagen abzugeben haben, verbindlich. Nach dem Umweltauditgesetz (UAG) zugelassene Umweltgutachter oder Umweltgutachterorganisationen sind aufgrund ihrer jeweiligen

Zulassung nach dem Umweltauditgesetz für einzelne Wirtschaftsbereiche zur Prüfung von Emissionsberichten in diesen Wirtschaftsbereichen berechtigt und werden aufgrund des Nachweises ihrer Qualifikation im Rahmen des Umweltauditgesetzes ohne weitere inhaltliche Prüfung in die nach § 6 Abs. 2 Satz 2 dieser Verordnung bekannt zu machenden Listen aufgenommen. Dies stellt § 6 Abs. 2 Satz 3 klar. Da Umweltgutachtern bzw. Umweltgutachterorganisationen gem. §§ 9, 10, 15 UAG bereits einem – gebührenpflichtigen – staatlichen Zulassungs- bzw. Aufsichtsverfahren unterliegen, wird eine eventuelle weitere Gebührenbelastung im Rahmen der Bekanntgabe ausgeschlossen. Dass Umweltgutachter bzw. Umweltgutachterorganisationen über die erforderliche Qualifikation verfügen, wird im Rahmen des Zulassungs- und Aufsichtssystems nach dem Umweltauditgesetz sichergestellt. Bei neu zugelassenen Umweltgutachtern bzw. Umweltgutachterorganisationen soll das Vorliegen von einschlägigen Kenntnissen durch eine Konkretisierung der UAG-Fachkunderichtlinie vom 20. September 2002 (Bundesanzeiger Nr. 222 vom 28. November 2002, Anlage 2) weiter abgesichert werden; im Rahmen einer Änderung der UAG-Aufsichtsrichtlinie vom 20. September 2002 (Bundesanzeiger Nr. 222 vom 28. November 2002, Anlage 1) soll vorgesehen werden, dass künftig die DAU GmbH im Rahmen der Regelaufsicht die Darlegung verlangt, inwieweit vor der Durchführung einer entsprechenden Begutachtung einschlägige Kenntnisse bestanden haben. Der Nachweis kann ggf. durch den Beleg über eine besuchte Fortbildung erbracht werden. Auch bei öffentlich bestellten Sachverständigen im Sinne von § 36 Abs. 1 der Gewerbeordnung ist ohne weiteres von ihrer Sachkunde auszugehen.

§ 6 Abs. 4 setzt hinsichtlich der in Artikel 17 der Richtlinie 2003/87/EG genannten „Emissionsberichte“ diesen Artikel in deutsches Recht um.

Zu § 7 – Anlagen im Bereich der Bundeswehr

Die Vorschrift berücksichtigt die besonderen Anforderungen an die Landesverteidigung.

Zu § 8 – Ordnungswidrigkeiten

Die Bußgeldtatbestände setzen Artikel 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87/EG in deutsches Recht um.

Zu Anhang I – Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen

Der Anhang dient der Umsetzung von Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG. Dabei werden die Tätigkeitskategorien der Richtlinie 2003/87/EG in anlagenbezogene Kategorien entsprechend der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4.BImSchV) übersetzt.

Dieses Vorgehen entspricht der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG, deren Kategorien industrieller Tätigkeiten durch die 4. BImSchV umgesetzt wurden. Wie in der Richtlinie 96/61/EG sind auch in der Richtlinie 2003/87/EG die Tätigkeiten - entsprechend den Zwischenüberschriften - bestimmten **wirtschaftlichen** Bereichen zugeordnet. Dabei entsprechen die in der Richtlinie 2003/87/EG unter der Überschrift „Energieumwandlung und –umformung“ beschriebenen Tätigkeiten denen in der Richtlinie 96/61/EG unter der Überschrift „Energiewirtschaft“ aufgeführten Tätigkeiten. Die Änderung der Überschrift ist insoweit Ausdruck der erweiterten unteren Erfassungsgrenze von 20 MW bei der Feuerungswärmeleistung gegenüber 50 MW im Rahmen der Richtlinie 96/61/EG. Diese Betrachtungsweise ergibt sich auch aus der Analyse der übrigen Sprachfassungen der Richtlinie 2003/87/EG, die die genannte Zwischenüberschrift der Richtlinie 96/61/EG teils wörtlich wiederholen.

Um die Konzentration auf bestimmte wirtschaftliche Bereiche widerzuspiegeln, wurden einerseits die Zwischenüberschriften der Richtlinie 2003/87/EG in den Anhang übernommen, andererseits wurden die Anlagenbeschreibungen am Wortlaut der 4. BImSchV ausgerichtet. Änderungen gegenüber dem Wortlaut der 4. BImSchV berücksichtigen zum einen den 20 MW Schwellenwert bei den Feuerungsanlagen und sind zum anderen Ausdruck der sektoralen Betrachtungsweise, die einen vom rein anlagentechnischen Verständnis der 4. BImSchV abweichenden Zuschnitt der betroffenen Anlagen erfordert. Insoweit sind die dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen in der Regel eine Teilmenge der nach dem entsprechenden Eintrag in der 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Anlagen.

Die sprachliche Nähe des Anhangs zur 4. BImSchV erlaubt die Zuordnung der Anlagen anhand der bestehenden Genehmigungsunterlagen.

Zu Artikel 2 – Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren

Zu Nrn. 1 und 2 (§ 4 und § 4a)

Die Ergänzung von § 4 Abs. 3 und § 4a setzt die Anforderungen um, die Artikel 5 der Richtlinie 2003/87/EG an einen Antrag für eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen stellt.

Zu Nr. 3 (§ 4d)

Die Ergänzung des § 4d ist eine Folgeänderung zu § 2 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die Emission von Treibhausgasen.

Zu Nr. 4 (§ 21)

Der neu eingefügte § 21 Abs. 4 ergänzt den Regelungsgehalt einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung um den Inhalt, den Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87/EG für eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen verlangt.

§ 21 Abs. 5 setzt Artikel 7 Satz 3 der Richtlinie 2003/87/EG um. Die Regelung kodifiziert lediglich einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der auch ohne seine ausdrückliche Regelung zu beachten wäre. Nach allgemeiner Ansicht begründet eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung als Realkonzession anlagenbezogene Rechte und Pflichten, die bei einem Wechsel des Anlagenbetreibers auf den Rechtsnachfolger übergehen. Die Umschreibung erfolgt von Amts wegen.

Zu Artikel 3 – Inkrafttreten

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.