

Entwurf für ein Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels

Der Verein Deutscher Zementwerke (VDZ) hat sich bereits in die Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums eingebracht. Viele Punkte aus der Stellungnahme haben jedoch im aktuellen Gesetzentwurf keine Berücksichtigung gefunden. Der VDZ nimmt daher wie folgt zum Entwurf des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes (TEHG) Stellung.

Rechts- und Planungssicherheit für Anlagenbetreiber sicherstellen

Zwei Punkte sind aus Sicht des VDZ besonders hervorzuheben:

1. Für den Zuteilungsantrag müssen seitens der Anlagenbetreiber umfangreiche Antragsunterlagen und Daten zusammengestellt und verifiziert werden. Hierfür sollten den Anlagenbetreibern mindestens 3 Monate Zeit garantiert werden. In der derzeitigen Fassung des Gesetzentwurfs ist dies nicht der Fall (siehe Anmerkung zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a zu § 9 Absatz 2 TEHG).
2. Es muss sichergestellt sein, dass eine endgültige Zuteilungsentscheidung vor Beginn der 4. Handelsperiode ergeht, damit Anlagenbetreiber eindeutige Klarheit über den Umfang der Benchmark-Zuteilung haben (siehe Anmerkung zu Artikel 1 Nummer 9 zu § 9 TEHG im Allgemeinen). Im Folgenden sind darüber hinaus unsere Positionen im Einzelnen aufgeführt.

Artikel 1 Nummer 6 zu § 6 Absatz 3 TEHG

Der Gesetzentwurf berücksichtigt den Fall einer unerheblichen Änderung am Überwachungsplan gemäß Artikel 15 Abs. 2 Monitoring-Verordnung nicht. Dort wird die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) dazu verpflichtet, dem Betreiber „umgehend“ mitzuteilen, wenn sie eine Änderung am Überwachungsplan für unerheblich hält. Um hier für die Betreiber mehr Rechtssicherheit zu schaffen, sollte diese unbestimmte Frist im TEHG auf 1 Monat festgelegt werden.

Darüber hinaus führt die Gesetzesbegründung aus, dass der Betreiber den geänderten Überwachungsplan erst umsetzen darf, wenn die DEHSt diesen genehmigt hat. Auch im Allgemeinen sollte daher für die Genehmigung von Überwachungsplänen eine Frist von 1 Monat gelten.

Wir schlagen entsprechend folgende Änderungen am Gesetzesentwurf vor:

Artikel 1 Nummer 6

6. § 6 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 ~~Satz 1 wird aufgehoben.~~ wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird aufgehoben.
 - bb) In Satz 5 werden nach dem Wort „Genehmigung“ die Wörter „welche innerhalb eines Monats zu erteilen ist“ eingefügt.
- b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

**Verein Deutscher
Zementwerke e.V.**

Kochstraße 6-7
10969 Berlin

Telefon: (030) 2 80 02-0
Telefax: (030) 2 80 02-250

info@vdz-online.de
www.vdz-online.de

Hauptgeschäftsführer:
Dr. Martin Schneider

Vereinsregister-Nr. 3236
Amtsgericht Düsseldorf

- aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
- aaa) Im Satzteil vor Nummer 1 werden nach dem Wort „anzu passen“ die Wörter „und bei der zuständigen Behörde einzureichen“ eingefügt.
 - bbb) Nummer 3 wird wie folgt gefasst: „3. eine erhebliche Änderung der Überwachung nach Artikel 15 Absatz 3 und 4 der Monitoring-Verordnung.“
- bb) Die Sätze 2 und 3 werden ~~durch folgenden Satz ersetzt~~wie folgt gefasst:
„Für den angepassten Überwachungsplan gilt Absatz 2 entsprechend. Sind die vorgenommenen Änderungen am Überwachungsplan nach Ansicht der Behörde unerheblich, teilt sie dies dem Betreiber innerhalb eines Monats mit.“

Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a zu § 9 Absatz 1 TEHG

Neben den europäischen „Free Allocation Rules“ sollte hier zusätzlich auf die nationale Rechtsverordnung nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 TEHG-E verwiesen werden, da auch diese für den Zuteilungsanspruch relevant sein wird.

Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a zu § 9 Absatz 2 TEHG

Die 3-monatige Frist für Zuteilungsanträge ist sehr knapp bemessen. Insofern sollte muss unbedingt schon gesetzlich sichergestellt werden, dass diese Antragsfrist nicht beginnt, bevor sämtliche Voraussetzungen für die Antragstellung und den Zuteilungsanspruch endgültig festgelegt sind. Neben den „Free Allocation Rules“ auf europäischer Ebene und der ergänzenden nationalen Verordnung nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 TEHG-E gilt dies auch für die von den Anlagenbetreibern zu verwendenden Zuteilungsformulare im FMS der DEHSt. Im neu gefassten § 9 Abs. 2 TEHG-E ist daher nach Satz 2 ein Satz 3 zu ergänzen, der inhaltlich der Regelung in § 9 Abs. 2 Satz 3 der aktuellen Fassung des TEHG entspricht („Die Bekanntgabe der Frist erfolgt frühestens nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung über Zuteilungsregeln gemäß § 10“).

Wenn Voraussetzung des Antrags die Beifügung von Unterlagen ist, müssen diese vorab in der nationalen ergänzenden Zuteilungsverordnung auch entsprechend festgelegt werden. § 28 Abs. 1 Nr. 3 TEHG ist dementsprechend nicht nur als Verordnungsermächtigung, sondern als Ordnungsverpflichtung auszugestalten (siehe Anmerkung zu Artikel 1 Nummer 23).

Im neuen Satz 4 entfällt die bisher in § 9 Abs. 2 Satz 6 TEHG enthaltene Bezugnahme auf die Zuteilungsverordnung nach § 10 TEHG, da es diese in dieser Form nicht mehr geben wird. Allerdings sollte im neuen Satz 4 weiterhin auf § 28 Abs. 1 Nr. 3 TEHG-E verwiesen werden, da der Satz ansonsten im Widerspruch hierzu steht (insbesondere zu Buchstabe f)

Artikel 1 Nummer 9 zu § 9 Absatz 3 TEHG

Der Gesetzentwurf sieht hier keine Änderung vor. Analog zu § 11 Abs 4 TEHG-E sollte allerdings sichergestellt werden, dass fehlende Angaben oder Nachweise, die angesichts der Komplexität nicht ausgeschlossen werden können, nicht zwingend eine Verfristung des Zuteilungsantrags nach § 9 Abs. 2 Satz 5 TEHG-E zur Folge haben.

Der VDZ schlägt daher folgenden neuen Buchstaben b vor:

Artikel 1 Nummer 9

b) In Absatz 3 wird zwischen den Sätzen 2 und 3 folgender Satz eingefügt:
„Sofern die zuständige Behörde zur Prüfung des Antrags und der darin gemachten Angaben zusätzliche Angaben oder Nachweise benötigt, ist der Betreiber verpflichtet, diese auf Verlangen der zuständigen Behörde innerhalb einer von dieser festzusetzenden Frist zu übermitteln.“

Artikel 1 Nummer 9 zu § 9 TEHG im Allgemeinen

Analog zu § 16 Absatz 6 der Zuteilungsverordnung 2020 sollte auch in Zukunft eine zumindest 3-monatige Frist festgelegt werden, innerhalb derer die DEHSt vorläufige Zuteilungsmengen an die Europäische Kommission melden muss. Dies gilt insbesondere im Falle von Neuanlagen, da die Zuteilung aus der Neuanlagenreserve auf Basis des *first-come-first-serve*-Prinzips erfolgt und Betreiber dementsprechend auf eine zügige Bearbeitung der Anträge angewiesen sind.

Darüber hinaus sollte trotz des engen Zeitplans eine gesetzliche Frist festgelegt werden, innerhalb derer die DEHSt eine endgültige Zuteilungsentscheidung zu treffen hat. Für Bestandsanlagen muss diese vor dem 1.1.2021 liegen. Betreiber müssen vor Beginn bzw. Fortführung ihrer Tätigkeit wissen, ob und in welchem Umfang sie kostenfreie Zertifikate erhalten werden. Es ist rechtsstaatlich nicht hinnehmbar, dass etwa laut dem Zeitplan der EU-Kommission die Betreiber hierüber bis nach Beginn der vierten Handelsperiode im Unklaren gelassen werden sollen, während sie zugleich einer Abgabepflicht unterworfen sind. Die Bundesregierung sollte in diesem Zusammenhang auch gegenüber der EU-Kommission auf eine Beschleunigung des Verfahrens dringen.

Artikel 1 Nummer 20 zu § 22 Absatz 1 TEHG

Die Gebühren in Höhe von 60,00 Euro für Umfirmierungen und Bevollmächtigten-Änderungen sollten sich ebenfalls nur auf Personen- und Händlerkonten beziehen. Bei Betreiberkonten, die aufgrund der Emissionshandlungspflicht zwangsläufig geführt werden müssen, sollten diese Maßnahmen auch künftig kostenfrei bleiben.

Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe b zu § 25 Absatz 3 TEHG

Der vorgeschlagene Satz 2 ist problematisch, insoweit der Betreiber auch in der Insolvenz weiterhin für die Erfüllung der TEHG-Pflichten verantwortlich sein soll (inkl. Risiko von persönlichen Bußgeldern etc.), obwohl ihm die Verfügungsgewalt über die Anlage entzogen ist. Es sollte klargestellt werden, dass für die Erfüllung der TEHG-Pflichten auch der Insolvenzverwalter verantwortlich ist.

Der VDZ schlägt daher folgende Änderung am Gesetzentwurf vor:

Artikel 1 Nummer 21

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Wird über das Vermögen eines Betreibers das Insolvenzverfahren eröffnet, hat der Insolvenzverwalter die zuständige Behörde unverzüglich darüber zu unterrichten. Soweit der Betrieb im Rahmen eines Insolvenzverfahrens fortgeführt wird, bestehen die Verpflichtungen des Betreibers aus diesem Gesetz fort. Der Insolvenzverwalter [als aktueller Betreiber](#) teilt der zuständigen Behörde die natürlichen Personen mit, die während des Insolvenzverfahrens berechtigt sind, Übertragungen nach § 7 Absatz 3 vorzunehmen. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für den vorläufigen Insolvenzverwalter mit Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Betreibers sowie für den Betreiber als eigenverwaltenden Schuldner.“

Artikel 1 Nummer 23 Buchstabe a zu § 28 Absatz 1 Nummer 3 TEHG

Wie bereits oben zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a (§ 9 Absatz 2 TEHG) bemerkt, sollte § 28 Absatz 1 Nummer 3 nicht nur als Verordnungsermächtigung, sondern als *Verordnungsverpflichtung* ausgestaltet sein, da es in jedem Falle Punkte geben wird, die ergänzend zur EU-Verordnung auf nationaler Ebene geregelt werden müssen (mindestens in Bezug auf § 28 Absatz 1 Nummer 3 e)).

Artikel 1 Nummer 25 zu § 30 Absatz 1 Satz 3 TEHG

§ 30 Absatz 1 Satz 3 hat laut den Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen in der Vergangenheit erheblich zur Rechtssicherheit für Betreiber beigetragen, indem eine zeitnahe Kontrolle der Emissionsberichte durch die DEHSt sichergestellt wurde. Die Regelung sollte daher nicht gestrichen werden, damit die Anlagenbetreiber auch künftig davon ausgehen können, dass ihre Emissionsberichte innerhalb eines Jahres (und nicht erst innerhalb eines unbestimmt langen Zeitraums) von der DEHSt geprüft und ggf. Beanstandungen erhoben werden. Die in der Gesetzesbegründung beschriebene Verhinderung von Missbrauchsmöglichkeiten kann ohne weiteres auf anderem Wege erfolgen.

Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe a zu § 32 Absatz 1 TEHG

Die Erstreckung der Ordnungswidrigkeit in Absatz 1 Nummer 1 auf einen unterlassenen oder verzögert eingereichten Emissionsbericht sollte gestrichen werden, weil hierfür bereits in § 29 TEHG die Kontosperre als wirksame Sanktion vorgesehen ist. Die Tatbestandserweiterung führt aus Sicht des VDZ zu einer unnötigen und unzulässigen Doppelbestrafung.

Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe b zu § 32 Absatz 3 TEHG

Die Erweiterung der Ordnungswidrigkeit in Absatz 3 Nummer 4 auf einen Überwachungsplan, der unvollständig zur Genehmigung eingereicht wird, ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Unvollständigkeit (nachgewiesenermaßen) vorsätzlich erfolgt. Lediglich fahrlässige Unvollständigkeit, die auf einem Versehen oder einem Missverständnis der gesetzlichen Vorgaben beruht (was in der Praxis aufgrund der Vielzahl ineinander greifender Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene geschehen kann), sollte dagegen nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Der VDZ schlägt daher folgende Änderung am Gesetzentwurf vor:

Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe b

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Worte „vorsätzlich oder fahrlässig“ gestrichen

bbaa) In Nummer 4 werden die Wörter „einen Überwachungsplan nicht“ durch die Wörter „oder 3 Satz 1 einen Überwachungsplan nicht, nicht richtig, nicht vollständig“ ersetzt.

ccbb) Nummer 5 wird aufgehoben.

ddee) In Nummer 6 werden die Wörter „§ 10 Satz 3 Nummer 3 oder Nummer 11 Buchstabe b“ durch die Wörter „§ 18 Absatz 4, § 27 Nummer 1 bis 3 oder § 28 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a oder Buchstabe e Doppelbuchstabe bb“ ersetzt.

ee) Nach Satz 1 wird ein neuer Satz 2 eingefügt:

„Ordnungswidrig handelt auch, wer die in Nr. 1 bis 3 sowie 6 und 7 bezeichneten Handlungen fahrlässig begeht.“

Ohne diese Einschränkung von § 32 Abs. 3 Nr. 4 stellt die Regelung für den Betreiber ein unkalkulierbares Risiko dar. Die gegenwärtige Praxis der DEHSt etwa bei der Kontrolle der Emissionsberichterstattung legt nahe, dass Betreiber bei Änderungen des Überwachungsplans bereits aufgrund von Kleinigkeiten ein Bußgeld zu befürchten hätten. Vielmehr kann die Behörde in solchen Fällen fahrlässiger Unvollständigkeit im Genehmigungsverfahren für den Überwachungsplan ohne weiteres Nachforderungen stellen (siehe § 6 Absatz 2 Satz 3 TEHG). In jedem Falle ist die Verhältnismäßigkeit in der behördlichen Praxis zu wahren. Als Orientierung kann hierbei zum Beispiel die Wesentlichkeitsschwelle nach Artikel 23 der Akkreditierungs- und Verifizierungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 600/2012) dienen.

Berlin, 19. September 2018