

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(16. Ausschuss)**

**zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 16/13189, 16/13263 Nr. 2.3 –**

**Verordnung über die Versteigerung von Emissionsberechtigungen nach dem
Zuteilungsgesetz 2012
(Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 – EHVV 2012)**

A. Problem

Durch das Zuteilungsgesetz 2012 wird die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für emissionshandelspflichtige Anlagen geregelt. Bisher wurden die Teile der Gesamtzuteilungsmenge an Handelsplätzen verkauft. Dieses Prozedere soll ab dem Jahr 2010 durch das im Zuteilungsgesetz vorgeschriebene Versteigerungsverfahren abgelöst werden. Mit der Verordnung werden die Zuständigkeiten und Regularien des künftigen Versteigerungsverfahrens geregelt.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/13189 zuzustimmen.

Berlin, den 1. Juli 2009

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth
Vorsitzende

Andreas Jung (Konstanz)
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Michael Kauch
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Bärbel Höhn
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Andreas Jung (Konstanz), Frank Schwabe, Michael Kauch, Eva Bulling-Schröter und Bärbel Höhn

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 16/13189** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 16/13263 Nr. 2.3) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Durch das Zuteilungsgesetz 2012 wird die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für emissionshandelspflichtige Anlagen geregelt. Bisher wurden die Teile der Gesamtzuteilungsmenge an Handelsplätzen verkauft. Dieses Prozedere soll ab dem Jahr 2010 durch das im Zuteilungsgesetz vorgeschriebene Versteigerungsverfahren abgelöst werden. Mit der Verordnung werden die Zuständigkeiten und Regularien des künftigen Versteigerungsverfahrens geregelt.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/13189 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/13189 zuzustimmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/13189 in seiner 94. Sitzung am 1. Juli 2009 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, die Emissionshandels-Versteigerungsverordnung schaffe die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Versteigerung der Emissionszertifikate, die bislang teilweise kostenlos zugeteilt und zum anderen Teil veräußert würden. Mit dem Einstieg in die Versteigerung werde auch ein neues Instrument für die dritte Emissionshandelsperiode ab 2013 erprobt. Ab diesem Zeitpunkt gelte ausschließlich die Allokationsmethode. Vorgesehen seien wöchentliche Versteigerungen mit gleichen, vorher festgelegten Mengen. Alle Marktteilnehmer am Börsenhandel mit europäischen Emissionszertifikaten könnten an der Versteigerung teilnehmen. Die Aufsichts- und Sicherungsinfrastruktur der Börse werde genutzt, um zu verhinder-

tern, dass es zu Manipulationen komme. Transparenz werde durch die zeitnahe Veröffentlichung des Versteigerungsergebnisses und regelmäßige Berichte hergestellt. Ein staatlicher Eingriff in die Preisbildung erfolge nicht, da die Versteigerung den marktkonformen CO₂-Preis widerspiegeln würde. Erstmals würden nun konkrete Vorgaben für Art und Weise der Versteigerung gemacht. Kritik hieran artikuliere die Fraktion der FDP in ihrem Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 16(16)755. Es sei sinnvoll, mit der in Rede stehenden Verordnung den Weg in Richtung Versteigerung zu eröffnen. Bevor man ab 2013 in die vollständige Versteigerung eintrete, seien die gesammelten Erfahrungen auszuwerten und die Regelungen auf den Prüfstand zu stellen. Dabei seien insbesondere auch die von der FDP genannten Aspekte zu berücksichtigen.

Die **Fraktion der SPD** hob hervor, die Versteigerung der Emissionsberechtigungen habe das Parlament erstritten. Dies gelte sowohl für nationale als auch für europarechtliche Regelungen. Eine vollständige Versteigerung im Strombereich erfolge in Europa ab 2013 mit wenigen Ausnahmen. Im nationalen Allokationsplan II sei die Versteigerung festgelegt worden, die unter Parlamentsvorbehalt stehe. Dies sei angesichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Ratifizierung des Lissabon-Vertrages vom 30. Juni 2009 von besonderer Bedeutung. Deutschland befinde sich beim Versteigerungsanteil in der zweiten Handelsperiode weit vorne. Dies sei wichtig, um Erfahrungen für die volle Versteigerung im Strombereich ab 2013 zu sammeln. Hierfür sei eine gute Grundlage geschaffen worden. Es sei zwar begrüßenswert, wenn die European Energy Exchange (EEX) in Leipzig den Zuschlag bekomme, weil sie gut arbeite und dies den Börsenplatz Deutschland stärke, aber dies könne nicht in einer Verordnung festgeschrieben werden. Die Bedenken der Fraktion der FDP ähnelten stark den Einwänden des Bundesverbandes Emissionshandel und Klimaschutz (BVEK). Nicht nachvollziehbar sei die Behauptung, die Begrenzung der Versteigerung auf die Besitzer von Anlagen erbringe einen geringeren CO₂-Preis. Je mehr Marktteilnehmer es gebe, desto eher bilde sich am Ende ein realistischer Preis. Die Kritik an der Entgelthöhe für die Teilnahme an der Versteigerung werde jedoch ernst genommen. Erfahrungswerte gäben Aufschluss, ob man das künftig anders gestalte, wenn es sich für Besitzer von Kleinanlagen nicht rentiere, die erforderlichen Summen zu entrichten.

Die **Fraktion der FDP** stufte die Verordnung als mittelstandsfeindlich ein. Kleine Anlagenbetreiber müssten sich wegen Marktzugangshürden Finanzdienstleistern bedienen. Hierdurch fielen entsprechende Gebühren an. Offensichtlich habe man die Interessen der Börsenunternehmen im Auge gehabt. Der Emissionshandel diene dagegen dem Ziel, dass Anlagen, die auf dem Markt seien, die Klimaschutzziele möglichst günstig umsetzten. Wenn der Primärmarkt und nicht nur der Sekundärmarkt für alle Finanzdienstleister und für Termingeschäfte geöffnet werde, dann passiere das gleiche wie beim Rohöl. Langfristig pendele sich der Preis ein, aber kurzfristig gebe es massive Ausschläge auf den Märkten.

ten, weil andere Kriterien, als die Grenzposten der Vermeidung des CO₂ eine Rolle spielten. Starke Preisausschläge seien für den Mittelstand nicht gut. Die Verordnung sei vom Ansatz her verfehlt.

Die **Fraktion DIE LINKE**. merkte an, die Versteigerungsverordnung sei technisch aus ihrer Sicht in Ordnung. Kritikwürdig sei, dass nur 8,8 Prozent der Berechtigungen versteigert würden. Die restlichen würden nach wie vor an die Konzerne verschenkt. Selbst für diese Regelung habe man die Bundesregierung zum Jagen tragen müssen. Eine Reihe von Umweltverbänden und Wissenschaftler hätten die Möglichkeit der Versteigerung sehr unterstützt. Wegen der 8,8-Prozent-Regelung würden die Kraftwerksbetreiber im Jahr rund 6 Mrd. Euro leistungslose Extraprofiten erhalten. Leider habe die Mehrheit des Bundestages daraus keine Konsequenzen gezogen. Eine Abschöpfung der Gewinne erfolge nicht, obgleich diese Gelder für den Haushalt in der nächsten Legislaturperiode benötigt würden. Finnland dagegen werde einen Teil der ungerechtfertigten Gewinne besteuern. Dies betreffe insbesondere die in Betrieb befindlichen Atomreaktoren und vor allem die abgeschriebenen Wasserkraftanlagen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** brachte zum Ausdruck, mit der technischen Umsetzung kraft Verordnung würden auch zentrale Anliegen ihrer Fraktion umgesetzt. Was die Versteigerung angehe, sei man auf einem richtigen Weg, obgleich die Ausnahmen noch zu weit gingen. Sinnvoll sei die börsenbasierte Versteigerungslösung. Wichtig sei des

Weiteren, dass es keinen Preiskorridor gebe. Eine Obergrenze hätte die Zertifikatspreise sehr abgeschwächt. Problematisch sei, dass momentan nur ein geringer Teil der Berechtigungen versteigert werde und man aufpassen müsse, dass keine Börsenblase dadurch entstehe, dass die großen Unternehmen durch Zurückhaltung die Preise in ihrem Sinne manipulierten. Gerade mit dem kleinen Markt der Versteigerung sei das nicht ungefährlich. Erforderlich sei mehr Transparenz, damit erkennbar sei, wer überhaupt geboten habe. Die kleinen und mittleren Unternehmen würden etwas benachteiligt, weil sie über Umwege die Zertifikate kaufen müssten und damit in einer schlechteren Position seien. Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP schieße aber über das Ziel hinaus. Die Beschränkungen auf den Spotmarkt und auf Versteigerungstermine sei nicht sinnvoll.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/13189 zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(16)755 abzulehnen.

Berlin, den 1. Juli 2009

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Andreas Jung (Konstanz)
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Michael Kauch
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Bärbel Höhn
Berichterstatterin

Anlage

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit
16. WP

Ausschussdrucksache
16(16)755
zu Top 4 der TO am 01.07.2009
01.07.2009

DEUTSCHER BUNDESTAG
**Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit**
16. WP

Ausschussdrucksache

Entschließungsantrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst und der Arbeitsgruppe der FDP-Bundestagsfraktion im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

zur Verordnung über die Versteigerung von Emissionsberechtigungen nach dem Zuteilungsgesetz 2012

**Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 – EHVV 2012
– Drucksache 16/13189 –**

Der Ausschuss wolle beschließen:

I. Der Ausschuss stellt fest:

Die von der Bundesregierung am 27. Mai 2009 beschlossene Verordnung über die Versteigerung von Emissionsberechtigungen nach dem Zuteilungsgesetz 2012 (EHVV) sieht ein so genanntes börsennahes Verfahren vor, wonach die Versteigerungen an einer bestehenden Handelsbörse durchgeführt werden sollen, auf der bereits Emissionsberechtigungen im Spot- und Terminmarkt gehandelt werden. Zur Teilnahme an diesen Versteigerungen soll nur zugelassen sein, wer an der mit der Versteigerung beauftragten Börse auch für den sonstigen Spot- und Terminhandel von Emissionsberechtigungen bereits zugelassen ist.

Die Teilnahme an den Versteigerungen wird damit faktisch auf wenige große Energieversorgungsunternehmen (EVU) und große Industriekonzerne sowie Finanzinstitutionen und großen Handelsgesellschaften begrenzt. So sind beispielsweise an der „European Energy Exchange – EEX“ in Leipzig als mutmaßlich einziger in Deutschland infrage kommenden Börse lediglich ca. 20 Betreiber von Anlagen zugelassen, die den Bestimmungen des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes (TEHG) unterfallen. Somit wären ca. 95 % der genannten Anlagenbetreiber von einer Beteiligung am Versteigerungsverfahren ausgeschlossen. Diese könnten zwar die Mitgliedschaft an der EEX neu erwerben, müssten dazu jedoch zunächst mehr als 30.000 Euro Entgelt an die EEX entrichten, ohne auch nur eine einzige Emissionsberechtigung ersteigert zu haben. Die Verhältnisse an den anderen in Betracht kommenden Börsen außerhalb Deutschlands sind vergleichbar.

Das Bundesumweltministerium verweist hierzu zwar darauf, dass auch diesen Anlagenbetreibern eine indirekte Teilnahme an den Versteigerungen über die Beauftragung von so genannten Intermediären möglich sei, d. h. Finanzinstitutionen und große Handelshäusern, die an der beauftragten Börse zugelassen sind. Freilich würde dafür ein unter Umständen erhebliches Entgelt in Rechnung gestellt werden. Einzig für den geringen Anteil von weniger als ca. 5 % der Anlagenbetreiber, die bereits zuvor aus anderen Gründen zugelassen sind, wäre damit eine Teilnahme an den Versteigerungen zu vernachlässigbaren Zusatzkosten möglich.

Darüber hinaus ist der Verordnungsentwurf der Bundesregierung in weiterer Hinsicht zu kritisieren. Dies betrifft vor allem folgende Regelungen und Sachverhalte:

- Der Entwurf sieht nicht nur Spotversteigerungen, sondern auch Terminversteigerungen vor. Sofern ein Bedarf an Termingeschäften bestünde, kann aber davon ausgegangen werden, dass dieser

durch den Sekundärmarkt ausreichend befriedigt werden würde. Überdies wären mit einer Teilnahme an Termingeschäften vergleichsweise höhere Anforderungen hinsichtlich finanzieller Sicherheiten verbunden als am Spotmarkt. Der potenzielle Teilnehmerkreis der Versteigerungen wird mit der Durchführung von Terminversteigerungen gegenüber Spotgeschäften demnach einengt und ist überdies mit vergleichsweise höherem Abwicklungsaufwand verbunden.

- Die Versteigerungen sollen, dem Entwurf der Bundesregierung folgend, wöchentlich stattfinden, obwohl absehbar ist, dass rd. 95 % aller TEHG-Anlagenbetreiber sich allenfalls zwei- bis dreimal pro Jahr am Emissionshandel beteiligen werden. Lediglich die bereits mehrfach angeführten wenigen großen EVU dürften Ihren Bestand und Bedarf an Berechtigungen durch Handelstransaktionen wöchentlich justieren. Um ein reibungsloses Inverkehrbringen der zu versteigernden Emissionsberechtigungen zu gewährleisten und um den Bedürfnissen der weit überwiegenden Mehrheit der TEHG-Anlagenbetreiber zu entsprechen, wäre ein Versteigerungstermin pro Quartal ausreichend. Dies würde den Abwicklungsaufwand gegenüber wöchentlichen Versteigerungen erheblich senken.
- Bei den Spotversteigerungen soll die Mindestgebotsmenge 500 Berechtigungen und bei den Termingeschäften 1000 Berechtigungen betragen – bzw. jeweils ein Vielfaches davon. Auf diese Weise wird die Teilnahme von mittelständischen Unternehmen zusätzlich erschwert. Die vom Bundesumweltministerium vorgetragene Begründung, dass auf diese Weise die Anzahl der Vergabelose und der damit verbundene Abwicklungsaufwand gering gehalten werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Einerseits lautet selbst an der EEX im Spothandel die Mindestgebotsmenge lediglich auf genau eine Emissionsberechtigung, zweitens wird der hohe Abwicklungsaufwand im Wesentlichen durch die wöchentlichen Versteigerungen erzeugt (siehe oben).
- Weitestgehend ungenutzt bleibt insbesondere auch die Möglichkeit, die – bislang unbekannt – Emissionsgrenzvermeidungskosten der dem System unterliegenden Anlagen aufzudecken. Dies wäre vor allem dann möglich, wenn die Teilnahme an der Versteigerung auf die Betreiber von TEHG-Anlagen beschränkt werden würde. Eine geringere Anzahl potentieller Nachfrager würde den Gleichgewichtspreis einer Versteigerung tendenziell senken – auch für die zum Zuge kommenden Anlagenbetreiber als Nachfrager von Zertifikaten. Somit entsteht der Eindruck, es gehe dem Ordnungsgeber vordringlich um ein Erzielen möglichst hoher Versteigerungserlöse, zumal der größte Teil dieser Erlöse unmittelbar dem Haushalt des Bundesumweltministeriums zufließt. Dass durch unnötig hohe Preise für Emissionsberechtigungen die zusätzlichen „Windfall Profits“ bei den EVU um ein Vielfaches erhöht werden, nimmt die Bundesregierung offenbar billigend in Kauf – ungeachtet der Tatsache, dass diese „Windfall Profits“ letztlich von den Stromkunden finanziert werden müssen.

Insgesamt ist demnach festzustellen, dass der vorgelegte Entwurf an verschiedenen Stellen Regelungen vorsieht, die wenig zweckdienlich sind und bei weitem hinter den Möglichkeiten zurückbleibt, die mit dem Instrument der Versteigerung als speziellem Verkaufsverfahren prinzipiell verbunden sein könnten.

II. Der Ausschuss fordert die Bundesregierung auf, den vorliegenden Entwurf der EHVV zurückzuziehen, grundlegend zu überarbeiten und im Rahmen dieser grundlegenden Überarbeitung vorzusehen, dass

- die Teilnahme an den Versteigerungen auf die Betreiber von TEHG-Anlagen beschränkt wird,
- die Teilnahme an den Versteigerungen ohne Entgelt möglich ist,
- Versteigerungen auf den Spotmarkt beschränkt werden und ein ggf. bestehender Bedarf an Terminversteigerungen dem Sekundärmarkt überlassen bleibt,
- die Versteigerung von jeweils einem Viertel der zu versteigernden Jahresmenge an Berechtigungen einmal pro Quartal durchgeführt wird, und
- die Mindestgebotsmenge auf genau eine Emissionsberechtigung festgelegt wird.

Berlin, den 01.07.2009

Michael Kauch, Horst Meierhofer, Angelika Brunkhorst

