

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

A. Problem und Ziel

In den ersten beiden Handelsperioden des EU-Emissionshandelssystems konnten die Mitgliedstaaten weitgehend selbst entscheiden, wie sie die erforderliche Prüfung von Emissionsberichten und Zuteilungsanträgen durch Sachverständige regeln.

Im Zuge der Harmonisierung der Regeln für den EU-Emissionshandel hat die EU-Kommission auf Basis des Artikels 15 der Emissionshandels-Richtlinie eine EU-Verordnung zur Akkreditierung und Verifizierung beschlossen (Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 1).

Nach dieser EU-Verifizierungsverordnung wird das System der Zulassung von Prüfstellen grundsätzlich in das bestehende EU-Akkreditierungssystem eingliedert. Dies bedeutet, dass ab der 2013 beginnenden, dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandelssystems grundsätzlich nur noch Prüfstellen tätig sein dürfen, die von der nationalen Akkreditierungsstelle des Mitgliedstaates akkreditiert sind. Daneben eröffnet die EU-Verifizierungsverordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auch Einzelsachverständige als Prüfstellen zuzulassen, wenn die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Prüfung durch Einzelsachverständige im Vergleich zur Tätigkeit akkreditierter Prüfstellen gleichwertig ist.

Das bislang in Deutschland praktizierte System der Prüfung durch sog. sachverständige Stellen genügt den Anforderungen der EU-Verifizierungsverordnung weder auf der Ebene der Anforderungen an die Zulassungsstelle noch hinsichtlich der Voraussetzungen für die Zertifizierung selbst. Auch enthält das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) bislang keine ausreichende Grundlage, um von der Optionsmöglichkeit zur Einrichtung einer Zulassungsstelle Gebrauch machen zu können.

B. Lösung

Zur Anpassung an das neue System der Akkreditierung und Verifizierung sind Anpassungen des TEHG erforderlich. Um den sachverständigen Stellen in Deutschland, die bislang als Einzelsachverständige tätig waren und die gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen für eine Akkreditierung von Prüfstellen

nicht erfüllen, eine Weiterbetätigung als zertifizierte Prüfstellen zu ermöglichen, werden mit der Gesetzesänderung die Voraussetzungen für die Zertifizierung von Prüfstellen geschaffen. Die entsprechenden Vorschriften zur Implementierung eines Zertifizierungsverfahrens für natürliche Personen sollen durch eine Rechtsverordnung geregelt werden, für die das TEHG um eine neue Verordnungsermächtigung ergänzt wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Bundeshaushalt wird durch den Gesetzentwurf nicht belastet. Die Haushalte der Länder und Kommunen sind ebenfalls nicht betroffen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt ca. 460 000 Euro. Weiterhin ist mit einem laufenden Erfüllungsaufwand von 490 000 Euro pro Jahr zu rechnen. Hierin enthalten ist ein Anteil von etwa 5 000 Euro pro Jahr für neue Informationspflichten mit Bürokratiekosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund folgt aus den Vorgaben des Gesetzentwurfs ein höherer Vollzugsaufwand von etwa 125 000 Euro. Für Länder und Kommunen ergibt sich kein höherer Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 10. April 2013

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Treibhausgas-
Emissionshandelsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit.

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

Der Bundesrat hat in seiner 908. Sitzung am 22. März 2013 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus
Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

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

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 24 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe „§ 21 Sachverständige Stellen“ wird durch die Angabe „§ 21 Prüfstellen“ ersetzt.
 - b) Die Angaben zu den Anhängen 3 und 4 werden wie folgt gefasst:

„Anhänge 3 und 4 (weggefallen)“.
2. Dem § 2 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Dieses Gesetz gilt auch für Aufgaben im Zusammenhang mit der Bewilligung von Beihilfen zur Kompensation indirekter CO₂-Kosten, soweit solche Beihilfen nach einer Förderrichtlinie nach Artikel 10a Absatz 6 der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehen sind.“
3. In § 4 Absatz 6 werden die Wörter „In den Verfahren zur Erteilung oder Änderung der Emissionsgenehmigung nach den Absätzen 1 und 5“ durch die Wörter „Bei Entscheidungen nach diesem Gesetz durch die nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 zuständige Behörde“ ersetzt.
4. In § 5 Absatz 2 werden die Wörter „sachverständigen Stelle, die nach § 21 von der zuständigen Behörde bekannt gegeben worden ist, nach Anhang 3“ durch die Wörter „Prüfstelle nach § 21“ ersetzt.
5. In § 9 Absatz 2 Satz 6 werden die Wörter „sachverständigen Stelle, die nach § 21 durch die zuständige Behörde bekannt gegeben worden ist,“ durch die Wörter „Prüfstelle nach § 21“ ersetzt.
6. § 10 Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 11 wird das Komma am Ende durch das Wort „und“ ersetzt.
 - b) In Nummer 12 wird das Wort „und“ durch einen Punkt ersetzt.
 - c) Nummer 13 wird gestrichen.
7. § 11 Absatz 4 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Die Angaben zur Transportleistung müssen von einer Prüfstelle nach § 21 verifiziert worden sein.“
8. In § 13 Absatz 2 Satz 4 werden die Wörter „§ 5 Absatz 2 und § 11 Absatz 5 Satz 2 und 3“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 4 Satz 4 und Absatz 5 Satz 2 und 3“ ersetzt.

9. § 19 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ist für Streitigkeiten nach diesem Gesetz der Verwaltungsrechtsweg gegeben, ist für Klagen, die sich gegen eine Handlung oder Unterlassung des Umweltbundesamtes richten, das Verwaltungsgericht am Sitz der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt örtlich zuständig.“

b) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Soweit die nach Absatz 1 Nummer 3 zuständige Behörde Aufgaben nach § 2 Absatz 7 wahrnimmt, unterliegt sie der gemeinsamen Fachaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.“

10. § 21 wird wie folgt gefasst:

„§ 21 Prüfstellen

(1) Zur Prüfung von Emissionsberichten nach § 5 Absatz 2 und zur Prüfung von Zuteilungsanträgen nach § 9 Absatz 2 Satz 6, § 11 Absatz 4 Satz 4 und § 13 Absatz 2 Satz 4 sind berechtigt:

1. akkreditierte Prüfstellen nach der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung,
2. zertifizierte Prüfstellen, die durch die auf Grundlage des § 28 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 beliehene Zulassungsstelle oder durch die entsprechende nationale Behörde eines anderen Mitgliedstaates nach Artikel 54 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 zertifiziert sind.

(2) Die Prüfstelle hat die Prüfung von Emissionsberichten nach § 5 Absatz 2 sowie die Prüfung von Zuteilungsanträgen nach § 11 Absatz 4 Satz 4 und § 13 Absatz 2 Satz 4 nach den Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 in der jeweils geltenden Fassung und der Rechtsverordnung nach § 28 Absatz 2 Nummer 1 durchzuführen. Die Prüfstelle hat Zuteilungsanträge von Anlagenbetreibern nach den Anforderungen der Rechtsverordnung nach § 10 zu prüfen.

(3) Die Prüfstelle nimmt die ihr nach Absatz 2 zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.“

11. § 22 wird wie folgt geändert:
- a) Folgender Absatz 2 wird eingefügt:
„(2) Für Amtshandlungen der Zulassungsstelle nach § 28 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 werden Gebühren und Auslagen erhoben.“
 - b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.
12. § 23 wird wie folgt geändert:
- a) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) In Absatz 1 Satz 3 werden nach dem Wort „Betreiber“ die Wörter „oder Prüfstellen“ eingefügt.
 - c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:
„(2) Für Verfahren zur Bewilligung von Beihilfen im Sinne von § 2 Absatz 7 gilt Absatz 1 entsprechend.“
13. Dem § 25 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:
„Im Falle der Aufteilung einer Anlage teilt die zuständige Behörde die in der ursprünglichen Zuteilungsentcheidung ausgewiesene Zuteilungsmenge auf die aus der Aufteilung hervorgehenden Anlagen in dem Verhältnis auf, in dem sie die Tätigkeit der Anlage übernommen haben.“
14. § 28 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu regeln:
 1. Einzelheiten zur Ermittlung von und Berichterstattung über Emissionen nach § 5 Absatz 1, zur Verifizierung der Angaben in Emissionsberichten nach § 5 Absatz 2 und zur Verifizierung der Angaben zur Transportleistung in Anträgen nach § 11 Absatz 4 Satz 4 und § 13 Absatz 2 Satz 4, soweit diese Sachverhalte nicht den Vollzug des § 4 betreffen und nicht in der Monitoring-Verordnung oder in der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 in ihrer jeweils geltenden Fassung abschließend geregelt sind;
 2. im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Einzelheiten zur Überführung von Berechtigungen, die von Drittländern ausgegeben werden, nach § 16 Absatz 3 und
 3. Einzelheiten zur Einrichtung und Führung eines Emissionshandelsregisters nach § 17, insbesondere die in der Verordnung nach Artikel 19 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführten Sachverhalte zur ergänzenden Regelung durch die Mitgliedstaaten.“
 - b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:
„(4) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,
 1. eine juristische Person mit den Aufgaben und Befugnissen einer Zulassungsstelle für Prüfstellen zu beleihen;
 2. Anforderungen an die Zulassungsstelle und den Informationsaustausch mit der zuständigen Behörde nach § 19 Absatz 1 Nummer 3 sowie mit den für den Emissionshandel zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten zu regeln;
 3. Einzelheiten zum Zertifizierungsverfahren, insbesondere zu Anforderungen an die zu zertifizierenden Prüfstellen nach § 21 und zu deren Aufgaben und Pflichten, sowie zur Aufsicht über die Prüfstellen zu regeln;
 4. die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Zulassungsstelle zu regeln.Die Beleihung nach Satz 1 Nummer 1 ist nur zulässig, wenn die zu beleihende juristische Person die Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Zulassungsstelle im Einklang mit den Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 in ihrer jeweils geltenden Fassung bietet; die Beleihene untersteht der Aufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.“
15. Dem § 33 wird folgender Absatz 4 angefügt:
„(4) Abweichend von § 9 Absatz 2 Satz 6 und § 21 können Anlagenbetreiber vor dem 1. Januar 2014 bei der zuständigen Behörde Zuteilungsanträge für Neuanlagen und Kapazitätserweiterungen auch mit einer Verifizierung durch eine sachverständige Stelle einreichen, soweit diese sachverständige Stelle nach § 21 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in seiner bis zum ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] geltenden Fassung bekannt gegeben wurde.“
16. Die Anhänge 3 und 4 werden aufgehoben.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Problem und Ziel

In den ersten beiden Handelsperioden des EU-Emissionshandels war es weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, welche qualitativen Anforderungen sie an die Prüfung von Emissionsberichten und die dazu befugten Prüfstellen stellen. Im Rahmen der Vorbereitung auf die 3. Handelsperiode im EU-Emissionshandel (2013 – 2020) hat die Europäische Kommission Vorschläge zur Weiterentwicklung des Emissionshandels vorgelegt. Nach der mit diesen Vorschlägen vorgelegten Folgenabschätzung der Europäischen Kommission (dem sog. Impact Assessment) zeigten die Erfahrungen aus den ersten beiden Handelsperioden einen dringenden Harmonisierungsbedarf sowohl beim Rechtsrahmen für die Prüfung von Emissionsberichten als auch bei den Anforderungen an die zur Durchführung dieser Prüfung befugten Prüfstellen. Darüber hinaus haben sich Probleme zwischen den Mitgliedstaaten bei der gegenseitigen Anerkennung von Prüfstellen ergeben, die zu einer Behinderung des freien Verkehrs von Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern in der Europäischen Union führten. Ein EU-weit einheitlicher, wettbewerbsorientierter Markt für qualitativ hochstehende Prüfdienstleistungen hat sich nicht etablieren können.

Dem Regelungsauftrag aus Artikel 15 der Emissionshandelsrichtlinie für eine EU-Verordnung zur Akkreditierung und Verifizierung ist die Europäische Kommission mit der am 12. Juli 2012 in Kraft getretenen EU-Verifizierungsverordnung nachgekommen (Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 1). Damit liegen für die dritte Handelsperiode 2013 bis 2020 des EU-Emissionshandels nunmehr umfassende, einheitliche und unmittelbar geltende Regelungen zur Prüfung von Emissions- und Tonnenkilometerberichten und zur Akkreditierung der Prüfstellen vor. Durch die Einbindung in das bestehende EU-Akkreditierungssystem nach der EU-Akkreditierungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates; ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30) ist die Akkreditierung von Prüfstellen beschränkt auf juristische Personen oder andere juristische Einheiten. Diese Beschränkung ergibt sich bereits aus der Ermächtigungsnorm in Artikel 15 Absatz 4 der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG, welche die Akkreditierung als grundsätzliches gemeinschaftsweites Anerkennungsverfahren für Prüfstellen vorgibt. Für dieses Regelverfahren der Akkreditierung enthält die EU-Verifizierungsverordnung Anforderungen an die Akkreditierungsstelle und an das Akkreditierungsverfahren; darüber hinaus enthält die Verordnung Regelungen zu den Aufgaben und Befugnissen im Bereich der Überwachung der Prüfstel-

len und zur gegenseitigen Anerkennung der akkreditierten Prüfstellen zwischen den Mitgliedstaaten.

Durch eine Öffnungsklausel in der EU-Verifizierungsverordnung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein eigenes, nationalstaatliches Verfahren zur Zertifizierung natürlicher Personen als Prüfstellen durch eine dafür zu benennende nationale Behörde oder Stelle einzuführen. Dabei müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sowohl die zertifizierten Prüfstellen als auch die nationale Behörde oder Stelle und das Zertifizierungsverfahren den Anforderungen der Verordnung in vollem Umfang genügen.

Bezüglich der Regelungen der EU-Verifizierungsverordnung zur Akkreditierung von Prüfstellen besteht in Deutschland lediglich geringer gesonderter Umsetzungsbedarf. Ein genereller Rechtsrahmen für die Akkreditierung ist in Deutschland entsprechend den Anforderungen der EU-Akkreditierungsverordnung bereits geschaffen, namentlich in Form des Akkreditierungsstellengesetzes und der darauf beruhenden Verordnungen. Die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) wurde mit der Aufgabe der nationalen Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland beliehen. Diesbezüglich ist es lediglich erforderlich, das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) redaktionell an den neuen Begriff der Prüfstelle anzupassen und das bisherige Verfahren der Bekanntgabe von Prüfstellen durch die zuständige Behörde zu streichen.

Zur Ausgestaltung der nach der EU-Verifizierungsverordnung optional angelegten Zertifizierung von natürlichen Personen als Prüfstellen ist im TEHG eine Verordnungsermächtigung vorgesehen. Diese Rechtsverordnung kann Regelungen enthalten zur Beleihung einer geeigneten Stelle mit der Zertifizierung, zum Zertifizierungsverfahren sowie zur Erhebung von Gebühren durch die beliehene Zulassungsstelle. Dabei gelten für die Zulassungsstelle und das Zertifizierungsverfahren dieselben Anforderungen wie für die Akkreditierung von Prüfstellen.

Neben der Anpassung des Rechtsrahmens für die Akkreditierung und Verifizierung enthält der Gesetzentwurf noch einzelne, zumeist klarstellende Änderungen des TEHG, um den Erfahrungen aus dem bisherigen Vollzug des TEHG Rechnung zu tragen.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass des vorliegenden Änderungsgesetzes ergibt sich – in Übereinstimmung mit dem Stammgesetz – aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und der Regelung des Rechts der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 und 11 des Grundgesetzes.

Soweit die in § 21 Absatz 3 des Änderungsgesetzes enthaltene Haftungsregelung die Staatshaftung berührt, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Staatshaftung nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 25 des Grundgesetzes.

III. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

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

IV. Nachhaltigkeitsprüfung

Das Gesetzgebungsvorhaben dient dazu, die Integrität von Emissionsberichten und Zuteilungsanträgen im europäischen Emissionshandelssystem sicherzustellen. Es trägt damit zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Die Fortentwicklung des Emissionshandels insgesamt ist vor dem Hintergrund der sozialen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

V. Gleichstellungspolitische Bedeutung

Der Gesetzentwurf enthält keine gleichstellungsrelevanten Aspekte. Spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten, da das Gesetz ausschließlich sachbezogene Regelungen enthält.

VI. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mehreinnahmen für den Bund sind nicht ersichtlich. Es ergeben sich unmittelbar durch dieses Gesetz keine Veränderungen bei den Haushaltsausgaben des Bundes.

VII. Erfüllungsaufwand

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

Der Erfüllungsaufwand beinhaltet bereits die Abschätzung des gesamten Erfüllungsaufwands für die Einführung des zweiten Zulassungsweges für Verifizierer, für die zusätzlich noch der Erlass einer Rechtsverordnung nach der neuen Verordnungsermächtigung des § 28 Absatz 4 Nummer 4 TEHG erforderlich ist. Diese im Vorgriff auf die Rechtsverordnung durchgeführte Gesamtabschätzung ist möglich, da sich die wesentlichen Vorgaben für dieses Zulassungsverfahren direkt aus der EU-Verifizierungsverordnung ergeben. Etwaige Änderungen gegenüber der hier vorgenommenen Abschätzung des Erfüllungsaufwands werden im Rahmen der Begründung des Verordnungsentwurfs dargestellt.

1. Wirtschaft

Innerhalb des Wirtschaftssektors wird die gesetzliche Neuregelung bei drei Gruppen von Wirtschaftssubjekten zu einem Erfüllungsaufwand führen. Dies sind zunächst die privatwirtschaftlich organisierten Stellen für die Zulassung der Prüfstellen (Akkreditierungsstelle und Zulassungsstelle), dann die Prüfstellen (akkreditierte Gutachterorganisationen und zertifizierte Einzelsachverständige) und schließlich die Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber. In der nachfolgenden

Darstellung wird der zu erwartende Erfüllungsaufwand für diese drei Fallgruppen separat ausgewiesen.

Dabei basiert die Ermittlung des Erfüllungsaufwands, soweit nicht anders angegeben, auf den Vorgaben und Informationen des Leitfadens des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung (Stand: Oktober 2012).

Der Erfüllungsaufwand wurde jeweils nur in der Fallgruppe ausgewiesen, bei der dieser Aufwand erstmalig entsteht. Dabei ist zu beachten, dass der Erfüllungsaufwand der Akkreditierungsstelle und der Zulassungsstelle in Form einer Zulassungsgebühr an die Prüfstellen weitergegeben wird, den diese wiederum, zusammen mit ihrem eigenen Erfüllungsaufwand, in die Kalkulation ihrer Honorare einstellen und auf die Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen und auf Luftfahrzeugbetreiber abwälzen werden. Die vorgenommene Beschränkung der Aufwandsermittlung auf die jeweilige Fallgruppe (ohne Berücksichtigung der Kostenüberwälzungen) ist jedoch zur Vermeidung von Doppelzählungen erforderlich und dient der Verbesserung der verursachungsgerechten Aufwandszuordnung.

Fallgruppe 1: Akkreditierungs- und Zulassungsstelle

Der Erfüllungsaufwand der Akkreditierungs- und der Zulassungsstelle ergibt sich im Wesentlichen aus den Kosten dieser Stellen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer gesetzlich vorgesehenen Aufgaben. Dies umfasst die einmalige Zulassung (Akkreditierung bzw. Zertifizierung), die jährliche Überwachung sowie die alle 5 Jahre erforderliche Neuzulassung von Prüfstellen.

Die Ermittlung der Fallzahlen basiert auf einer Auswertung der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt zu den im Bereich des Emissionshandels tatsächlich tätigen Gutachterorganisationen und Einzelsachverständigen. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des erweiterten Anwendungsbereichs ab der 3. Handelsperiode kann davon ausgegangen werden, dass bis zu 20 Unternehmen eine Akkreditierung nach den Vorgaben der EU-Verifizierungsverordnung beantragen werden. Darüber hinaus kommen auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen bis zu 30 Einzelsachverständige für eine Zertifizierung in Frage.

Der Aufwand pro Fall der Akkreditierungsstelle wurde aus der Kostenverordnung der Akkreditierungsstelle (AkkStelleKostV) vom 21. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3964) abgeleitet. Wegen der Besonderheiten des konkreten Einzelfalls kann dabei der Aufwand pro Fall nur als Bandbreite angegeben werden. Zur Abschätzung des gesamten Erfüllungsaufwands wurde jeweils der Mittelwert der angegebenen Bandbreiten zugrunde gelegt. Der Aufwand pro Fall einer Zulassungsstelle für Einzelsachverständige wurde anhand von Angaben der Deutschen Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) abgeschätzt.

Personal- und Sachaufwand

Inhalt	Fallzahl	Aufwand pro Fall	Erfüllungsaufwand in €	
			jährlich	einmalig
Akkreditierungsstelle				
Anpassung Akkreditierungsstelle	1	27 744		27 744
Akkreditierung	20	8 025–41 230		492 550
Jährliche Überwachung	20	1 250–16 380	141 040*	
Reakkreditierung (alle 5 Jahre)	20	7 225–32 410	79 270**	
Zwischensumme I			220 310	520 294

Inhalt	Fallzahl	Aufwand pro Fall	Erfüllungsaufwand in €	
			jährlich	einmalig
Zulassungsstelle				
Implementierung Zulassungsstelle	1	27 744		27 744
Zertifizierung	30	8 690		260 700
Jährliche Überwachung	30	5 430	130 320*	
Rezertifizierung (alle 5 Jahre)	30	6 375	38 250**	
Zwischensumme II			168 570	288 444
Summe I+II			388 880	808 738
Abzüglich: Bisheriger Erfüllungsaufwand für Zulassung	200	2 500		500 000
Gesamtsumme			388 880	308 738

* 80 Prozent des rechnerischen Erfüllungsaufwands, da in jedem 5. Jahr statt der Kosten der Überwachung die Kosten der Reakkreditierung bzw. Rezertifizierung anzusetzen sind.

** 20 Prozent des rechnerischen Erfüllungsaufwands, da Reakkreditierung bzw. Rezertifizierung nur alle 5 Jahre erforderlich ist.

Hierbei handelt es sich um Erfüllungsaufwand im engeren Sinne gemäß dem Leitfaden des Statistischen Bundesamtes; weitere Informationspflichten bestehen nicht.

Fallgruppe 2: Prüfstellen

Der Erfüllungsaufwand der Prüfstellen ergibt sich im Wesentlichen aus der Umsetzung der Anforderungen der EU-Verifizierungsverordnung sowie dem internen Aufwand zur Durchführung der Akkreditierung bzw. Zertifizierung. Die beiden Unterfallgruppen (akkreditierte bzw. zertifizierte Prüfstellen) werden nachfolgend getrennt dargestellt. Der höhere jährliche Erfüllungsaufwand bei den zertifizierten Einzelsachverständigen resultiert aus der höheren Fallzahl in dieser Gruppe. Bei den juristischen Personen ist dagegen mit einem höheren einmaligen Erfüllungsaufwand zu rechnen, da insbesondere für die Implementierung des Qualitätsmanagements und des Kompetenzprozesses in einer Gutachterorganisation ein höherer Zeitaufwand erforderlich ist als bei einem Einzelsachverständigen.

Personalaufwand

Inhalt	Zeit in Minuten	Fallzahl	Stundensatz	Erfüllungsaufwand in €* jährlich		einmalig
Unterfallgruppe 2.1: Akkreditierte Prüfstellen						
Erfüllungsaufwand i. e. S.						
Implementierung Qualitätsmanagement und Kompetenzprozess	1 790	20	52,40			31 265
Erhalt und Weiterentwicklung Qualitätsmanagement und Kompetenzprozess	600	20	52,40	10 480		
Beantragung der Akkreditierung	460	20	52,40			8 035
Akkreditierung der Prüfstelle	240	20	52,40			4 192
Einsatz unabhängiger Überprüfer in der Prüfstelle	755	20	52,40	13 187		
Jährliche Überwachung der Prüfstelle	810	20	52,40	11 318**		
Reakkreditierung der Prüfstelle	840	20	52,40	2 934***		
Summe				37 920		43 492
Informationspflichten****						
Zertifizierung, Kontrollbesuche, Kooperationspflichten	–	20		1 406		
Meldungen bestimmter Tätigkeiten und Berichterstattungspflichten, die ausgewählte Wirtschaftsbereiche betreffen (hohe Komplexität)	–	20		521		
Summe				1 927		
Unterfallgruppe 2.2: Zertifizierte Prüfstellen						
Erfüllungsaufwand i. e. S.						
Implementierung Qualitätsmanagement und Kompetenzprozess	350	30	52,40			9 170
Erhalt und Weiterentwicklung Qualitätsmanagement und Kompetenzprozess	120	30	52,40	3 144		
Beantragung der Zertifizierung	390	30	52,40			10 218
Zertifizierung der Prüfstelle	240	30	52,40			6 288
Einsatz unabhängiger externer Überprüfer in der Prüfstelle	785	30	52,40	20 567		
Jährliche Überwachung der Prüfstelle	810	30	52,40	16 978**		
Rezertifizierung der Prüfstelle	810	30	52,40	4 244***		
Summe				44 933		25 676
Informationspflichten***						
Zertifizierung, Kontrollbesuche, Kooperationspflichten	–	30		2 109		
Meldungen bestimmter Tätigkeiten und Berichterstattungspflichten, die ausgewählte Wirtschaftsbereiche betreffen (hohe Komplexität)	–	30		782		
Summe				2 891		
Fallgruppe 2 gesamt						
Summe Erfüllungsaufwand i. e. S.				82 853		69 168
Summe Informationspflichten				4 819		
Gesamtsumme				87 672		69 168

* Berechnet aus der Zeit in Minuten, multipliziert mit dem Lohnsatz pro Stunde und der Fallzahl

** 80 Prozent des rechnerischen Erfüllungsaufwands, da in jedem 5. Jahr statt der Kosten der Überwachung die Kosten der Reakkreditierung bzw. Rezertifizierung anzusetzen sind

*** 20 Prozent des rechnerischen Erfüllungsaufwands, da Reakkreditierung bzw. Rezertifizierung nur alle 5 Jahre erforderlich ist

**** Ermittelt auf Basis der Kostenfaktoren nach Anhang Va des Leitfadens des Statistischen Bundesamtes

Sachaufwand

Aufwandsart	Durchschnittlicher Aufwand je Unternehmen	Sachaufwand in €	
		jährlich	einmalig
Unterfallgruppe 2.1: Akkreditierte Prüfstellen			
Sachaufwand (jährlich)	Wartung und Update von Software = 500 Euro		
Anzahl der betroffenen Unternehmen: 20 Berechnung: $20 \times 500 \text{ Euro} = 10\,000 \text{ Euro}$		10 000	
Sachaufwand (einmalig)	Anschaffung und Ersteinstallation von Software = 2 500 Euro		
Anzahl der betroffenen Unternehmen: 20 Berechnung: $20 \times 2\,500 \text{ Euro} = 50\,000 \text{ Euro}$			50 000
Unterfallgruppe 2.2: Zertifizierte Prüfstellen			
Sachaufwand (jährlich)	Wartung und Update von Software = 250 Euro		
Anzahl der betroffenen Unternehmen: 30		7 500	
Sachaufwand (einmalig)	Anschaffung und Ersteinstallation von Software = 1 000 Euro		
Anzahl der betroffenen Unternehmen: 30 Berechnung: $30 \times 1\,000 \text{ Euro} = 30\,000 \text{ Euro}$			30 000
Summe		17 500	80 000

Fallgruppe 3: Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber

Erfüllungsaufwand i. e. S.

Der Erfüllungsaufwand für Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber ergibt sich lediglich aus den ggf. höheren Kosten für die Verifizierung von Emissions- und Tonnenkilometerberichten, über die die beiden vorherigen Fallgruppen ihren Erfüllungsaufwand weitergeben. Mit einem darüber hinausgehenden Erfüllungsaufwand i. e. S. für Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber ist nicht zu rechnen.

Informationspflichten

In Fallgruppe 3 ergeben sich keine zusätzlichen Informationspflichten, die über die bestehenden Pflichten hinaus gehen.

Zusammenfassung: Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

	Personalaufwand jährlich	Personalaufwand einmalig	Sachaufwand jährlich	Sachaufwand einmalig
Fallgruppe 1: Akkreditierungs- und Zulassungsstelle				
Erfüllungsaufwand i. e. S.	388 880	308 738		
Fallgruppe 2: Prüfstellen				
Erfüllungsaufwand i. e. S.	82 853	69 168	17 500	80 000
Informationspflichten	4 819	–	–	–
Gesamtbetrachtung				
Summe alle Fallgruppen	476 552	377 906	17 500	80 000
davon Bürokratiekosten	4 819	–	–	–

2. Verwaltung

Für den Bund werden zusätzliche Kosten für den Vollzug der Vorgaben des Gesetzes bei der DEHSt entstehen.

Einerseits entfällt bei der DEHSt der personelle Aufwand im Zuge der Bekanntgabe der Sachverständigen. Der geschätzte Aufwand für diese einmalige Tätigkeit lag bei ca. 7 200 Euro (1 Stunde pro Fall, multipliziert mit einer Fallzahl von 200 und einem Standardlohnsatz von 36,00 Euro/Std.).

Andererseits ergibt sich durch die novellierten Vorgaben zukünftig ein Erfüllungsaufwand aus jährlich anfallenden Berichtspflichten gegenüber der Akkreditierungsstelle und der Zulassungsstelle. Der geschätzte personelle Aufwand hierfür beträgt circa 50 Stunden. Dies führt bei einem Standardlohnsatz hD/Bund von 57,80 Euro/Std. zu einem personellen Aufwand von 2 890 Euro.

Der geschätzte personelle Aufwand für die in Zukunft durchzuführende jährliche Auswertung der Emissionsberichte für 2000 Bestands- und Neuanlagen in der dritten Handelsperiode einschließlich der Erstellung einer schriftlichen Bewertung mit einer im Durchschnitt einstündigen Bearbeitungszeit führt zu einem personellen Aufwand von 115 600 Euro.

Neben dem erhöhten Personalaufwand pro Jahr aus den drei vorgenannten Bereichen in Höhe von insgesamt 111 290 Euro sind erhöhte anteilige Sachkosten zu berücksichtigen. Auf Basis der derzeit geltenden Sachkostenpauschale für einen Standardarbeitsplatz der Bundesverwaltung von 12 217 Euro sowie einem erhöhten Arbeitsaufwand von insgesamt 1 850 Stunden aus den drei vorgenannten Bereichen (2 000 Std. Emissionsberichte plus 50 Std. Berichtspflichten minus 200 Std. Sachverständigenbekanntgabe) betragen diese erhöhten Sachkosten insgesamt 14 116 Euro.

Insgesamt ergibt sich damit ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von etwa 125 000 Euro.

VIII. Weitere Kosten

Die den Sachverständigen für die Zulassung entstehenden Kosten werden – wie unter Kap. VII.1 dargestellt – auf die Anlagenbetreiber abgewälzt. Weitere Kosten für die Wirtschaft sind nicht zu erwarten. Aufgrund der geringen Bedeutung der Verifizierungskosten in der Gesamtkalkulation der Unternehmen werden das Preisniveau der Unternehmensprodukte oder das Verbraucherpreisniveau voraussichtlich nicht berührt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 2 (§ 2)

Der zusätzliche Absatz 7 erweitert den Anwendungsbereich des TEHG um Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung von Beihilfen zur Kompensation der emissionshandelsbedingten Mehrkosten des Strombezugs von Unternehmen, die in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen. Grundlage für diese Beihilfen ist Artikel 10a Absatz 6 der Emissionshandels-Richtlinie, zu dessen Konkretisierung die EU-Kommission entsprechende Beihilfe-Leitlinien beschlossen hat (Mitteilung der Kommission „Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten nach 2012“; ABI C 158 vom 5.6.2012, S. 4). Auf der Grundlage dieser Beihilfe-Leitlinien hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine Förderleitlinie veröffentlicht. Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs des TEHG können für diese Beihilfeverfahren spezielle gesetzliche Regelungen vorgesehen werden.

Zu Nummer 3 (§ 4 Absatz 6)

Die Änderung in Absatz 6 dient der Klarstellung, dass die Kooperation zwischen den Landesbehörden und dem Umweltbundesamt für alle Verfahren gilt, bei denen Landesbehörden entscheiden, ob und in welchem Umfang eine Emissionsgenehmigung nach § 4 zu erteilen ist, also neben den bisher ausdrücklich geregelten Verfahren zur Emissionsgenehmigung bei Neuanlagen und Anlagenänderungen insbesondere auch in den von Absatz 6 bereits mit umfassten Fällen der gesonderten Genehmigung nach Absatz 4 und den gesonderten Verfahren zur Feststellung, ob eine Anlage dem Anwendungsbereich des TEHG unterliegt oder nicht.

Zu Nummer 4 (§ 5 Absatz 2)

Folgeänderung zur Änderung von § 21.

Zu Nummer 5 (§ 9 Absatz 2)

Folgeänderung zur Änderung von § 21.

Zu Nummer 6 (§ 10 Satz 2)

Folgeänderung zur Änderung von § 21.

Zu Nummer 7 (§ 11 Absatz 4)

Folgeänderung zur Änderung von § 21.

Zu Nummer 8 (§ 13 Absatz 2)

Folgeänderung zur Änderung von § 21.

Zu Nummer 9 (§ 19)

Zu Buchstabe a

Mit der Übernahme der Zuständigkeit für die gesamte Emissionsberichterstattung durch das Umweltbundesamt ab 2013 wird voraussichtlich auch die Anzahl der Verwaltungsstreitverfahren zunehmen, bei denen es nicht um Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen geht. Durch die Änderung von § 19 Absatz 2 werden alle das TEHG betreffende Klageverfahren, soweit sie sich gegen das Umweltbundesamt richten, am Verwaltungsgericht Berlin gebündelt.

Zu Buchstabe b

Der neue Absatz 3 regelt die Fachaufsicht über das Umweltbundesamt als Bewilligungsbehörde für Beihilfen zur Kompensation indirekter CO₂-Kosten.

Zu Nummer 10 (§ 21)

Die Änderung des Absatzes 1 ersetzt das bisherige Zulassungsverfahren für Sachverständige im EU-Emissionshandelssystem durch das Zulassungssystem, wie es für die Zeit ab 2013 durch die Vorgaben der EU-Verifizierungsverordnung EU-weit einheitlich vorgeschrieben ist. Danach dürfen Sachverständige die Emissionsberichte und Zuteilungsanträge grundsätzlich nur dann verifizieren, wenn sie nach den Vorgaben der EU-Verifizierungsverordnung von der nationalen Akkreditierungsstelle als Prüfstellen akkreditiert oder anderweitig nach den Vorgaben der EU-Verifizierungsverordnung zugelassen sind. Für den Regelfall der Akkreditierung ist in Deutschland die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) zuständig. Daneben eröffnet die EU-

Verifizierungsverordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auch Einzelsachverständige als Prüfstellen zuzulassen, wenn die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Prüfung durch Einzelsachverständige im Vergleich zur Tätigkeit akkreditierter Prüfstellen gleichwertig ist. Zur Umsetzung dieser Öffnungsklausel enthält § 28 Absatz 4 eine neue Verordnungsermächtigung, auf deren Grundlage eine Zulassungsstelle beliehen werden kann. Die von dieser Zulassungsstelle zugelassenen Sachverständigen dürfen neben den akkreditierten Prüfstellen als zertifizierte Prüfstellen Verifizierungen durchführen.

Absatz 2 enthält die materiellen Anforderungen an die Verifizierung. Diese ergeben sich im Wesentlichen aus der EU-Verifizierungsverordnung. Da diese EU-Verordnung unmittelbar gilt, handelt es sich insoweit um eine deklaratorische Regelung.

Absatz 3 dient der Klarstellung der Vorgabe aus Artikel 7 Absatz 3 der EU-Verifizierungsverordnung, wonach den Prüfstellen innerhalb des EU-Emissionshandels die Funktion einer unabhängigen dritten Partei zukommt, die ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse ausführt und unabhängig vom Betreiber und von der zuständigen Behörde ist. Für das Verhältnis zwischen dem Betreiber und der Prüfstelle bedeutet dies, dass die Prüfstelle grundsätzlich keine Pflichten hat, die auf den Schutz der Vermögensinteressen des Betreibers gerichtet sind. Solche Pflichten können sich jedoch aus der individualvertraglichen Vereinbarung zwischen Betreiber und Prüfstelle ergeben, bei der eine entsprechende Erweiterung des Pflichtenkreises mit korrespondierenden Haftungsregeln vereinbart werden kann. Durch die von der EU-Verifizierungsverordnung geforderte Unabhängigkeit von der zuständigen Behörde ist auch klargestellt, dass die Prüfstelle nicht im Pflichtenkreis der zuständigen Behörde tätig wird. Die Regelung dient damit auch der Klarstellung, dass sich aus der Tätigkeit der Prüfstelle keine etwaigen Amtshaftungsverpflichtungen ergeben können.

Zu Nummer 11 (§ 22)

Der neue Absatz 2 enthält den Gebühregrundtatbestand für Amtshandlungen der Stelle, die durch Rechtsverordnung nach § 28 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 mit den Aufgaben der Zulassungsstelle beliehen wird. Die konkreten Gebührensätze werden dann in einer Gebührenverordnung nach § 28 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 geregelt.

Zu Nummer 12 (§ 23)

Zu Buchstabe a

Die Änderung von Absatz 1 setzt die Vorgabe in der EU-Verifizierungsverordnung um, nach der die Sachverständigen für ihre Prüfberichte ab 2013 standardisierte Formularvorlagen verwenden müssen.

Zu Buchstabe b

Die Verfahren zum Vollzug des TEHG sind seit 2004 als Verwaltungsverfahren mit vollständig elektronischer Kommunikation ausgestaltet. Die Ergänzung von Absatz 2 be ruht darauf, dass das Umweltbundesamt durch die Erweiterung von § 2 auch Bewilligungsbehörde für Beihilfen zur Strompreiskompensation sein wird. Da die meisten der von dieser neuen Beihilfe begünstigten Unternehmen auch An-

lagen im Anwendungsbereich des TEHG betreiben und daher mit der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren vertraut sind, werden die für eine rechtssichere Abwicklung dieser Verfahren notwendigen Anforderungen auf die Verfahren zur Gewährung der Strompreiskompensation erstreckt.

Zu Nummer 13 (§ 25)

Der in § 25 Absatz 2 ergänzte Satz 3 stellt klar, dass im Falle der Aufteilung einer Anlage auf mehrere neue Betreiber die zuständige Behörde darüber entscheidet, in welchem Verhältnis die ursprüngliche Zuteilungsmenge auf die nach der Teilung verbleibenden Anlagen aufgeteilt wird. Für das Verhältnis der Aufteilung kommt es darauf an, in welchem Umfang die Tätigkeit in den jeweiligen Anlagen fortgeführt wird. Zur Bestimmung des Umfangs ist auf die ursprüngliche Zuteilungsentscheidung und die dort berücksichtigten Tätigkeiten abzustellen. Im Fall der Zusammenlegung von Anlagen werden die ursprünglichen Zuteilungsmengen der zusammengelegten Anlagen addiert.

Zu Nummer 14 (§ 28)

Zu Buchstabe a

Durch die Neufassung von Absatz 2 wird der Anwendungsbereich dieser Verordnungsermächtigung erweitert um die Möglichkeit, Einzelheiten zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen bei Luftverkehrstätigkeiten zu regeln.

Zu Buchstabe b

Der neue Absatz 4 enthält eine zusätzliche Verordnungsermächtigung, auf deren Grundlage in Deutschland die nach der EU-Verifizierungsverordnung zulässige Ausnahmeregelung für die Zulassung von Einzelsachverständigen umgesetzt werden kann. Hierzu kann nach Nummer 1 eine juristische Person mit den Aufgaben und Befugnissen einer Zulassungsstelle für Einzelsachverständige beliehen werden. Durch die Zulassung erhalten die Einzelsachverständigen den Status einer Prüfstelle nach § 21 und dürfen dieselben Prüftätigkeiten durchführen wie die Prüforganisationen, die nach dem EU-einheitlichen Akkreditierungsverfahren zugelassen sind.

Die Ermächtigungen in den Nummern 2 und 3 stellen sicher, dass in der Rechtsverordnung die konkreten Anforderungen festgelegt werden, die nach den Vorgaben der EU-Verifizierungsverordnung erforderlich sind, damit die nationale Zulassung von Einzelsachverständigen und die Qualität der Prüftätigkeit dieser Sachverständigen gleichwertig ist im Vergleich zu den akkreditierten Prüfstellen. Die Ermächtigung in Nummer 4 sichert die Refinanzierung der Zulassungsstelle durch Gebührenerhebungen. Die Grundsätze für die Gebührenbemessung ergeben sich im Übrigen bis zum Inkrafttreten des neuen Bundesgebührengesetzes unmittelbar aus den Vorgaben des Verwaltungskostengesetzes.

Zu Nummer 15 (§ 33)

Für einen schonenden Übergang von den bis zum Jahr 2012 national geregelten Verifizierungsanforderungen auf die ab 2013 geltenden Vorgaben der EU-Verifizierungsverordnung enthält der neue Absatz 4 eine Übergangsregelung. Dies betrifft die Tätigkeit von Sachverständigen bei bereits

laufenden Vorhaben zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen für Neuanlagen und Kapazitätserweiterungen. Danach dürfen auch Sachverständige, die nach der Neuregelung nicht mehr nach § 21 als Prüfstellen zugelassen sind, Zuteilungsanträge wirksam verifizieren, wenn der Betreiber diese verifizierten Zuteilungsanträge vor dem 1. Januar 2014 beim Umweltbundesamt einreicht.

Zu Nummer 16 (Anhang 3 und 4)

Mit der EU-Verifizierungsverordnung existieren mittlerweile konkretisierte Regelungen zu den Anforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2003/87/EG. Da die Regelungen der EU-Verifizierungsverordnung unmittelbar geltendes Recht begründen, bedarf es einer Umsetzung von Anhang V der Richtlinie 2003/87/EG nicht mehr. Daher werden die Anhänge 3 und 4 des TEHG aufgehoben, die bislang der Umsetzung des Anhangs V der Richtlinie 2003/87/EG dienten.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

1. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Einmaliger Erfüllungsaufwand: ca. 460 000 Euro Jährlicher Erfüllungsaufwand: 494 000 Euro (davon rund 5 000 Bürokratiekosten jährlich für neue Informationspflichten) Sonstige Kosten: Der Erfüllungsaufwand kann in Form von Gebühren zu einem Anstieg der sonstigen Kosten bei anderen Wirtschaftsbeteiligten führen.
Verwaltung	Vollzugaufwand auf Bundesebene steigt jährlich um ca. 125 000 Euro
Die Zulassung von natürlichen Personen (Einzelsachverständigen) als Prüfstelle bzw. Verifizierer trägt dem Anliegen von Vertretern der Wirtschaft Rechnung. Die materiellrechtlichen Kriterien für die Zulassung sind im Einzelnen europarechtlich vorgegeben. Der Nationale Normenkontrollrat hat vor diesem Hintergrund keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.	

2. Im Einzelnen

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat den Regelungsentwurf im Rahmen seines gesetzlichen Mandats geprüft und keine Bedenken.

Die Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) dient in erster Linie dazu, die Rechtsgrundlagen zu schaffen, um von der in der EU-Verifizierungsverordnung enthaltenen Option Gebrauch zu machen, neben der Akkreditierung von Prüfstellen auch Einzelsachverständige als

Prüfstellen zuzulassen. Die Zulassung von natürlichen Personen (Einzelsachverständigen) als Prüfstelle bzw. Verifizierer trägt dem Anliegen von Vertretern der Wirtschaft Rechnung. Die materiellrechtlichen Kriterien für die Zulassung sind europarechtlich konkret vorgegeben. Die Details sollen im Wege einer Verordnung geregelt werden. Die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand sind jedoch aufgrund der europarechtlichen Regelungen hinreichend bestimmbar und wurden deshalb bereits im Rahmen der vorliegenden Änderung des TEHG abgeschätzt.

2.1 Erfüllungsaufwand und sonstige Kosten

a) Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 460 000 Euro und jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 494 000 Euro. Davon entfallen jährlich rund 5 000 Euro auf Bürokratiekosten für neue Informationspflichten.

Die gesetzliche Neuregelung wird innerhalb der Wirtschaft bei drei Gruppen zu einem Erfüllungsaufwand führen:

- privatwirtschaftlich organisierten Zulassungsstellen (Akkreditierungsstelle und Zertifizierungsstelle),
- Prüfstellen (akkreditierte Gutachterorganisationen und zertifizierte Einzelsachverständige) und
- Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber.

Das BMU hat den zu erwartenden Erfüllungsaufwand sowie die sonstigen Kosten ausführlich und schlüssig dargestellt und die Auswirkungen für diese drei Fallgruppen jeweils separat ausgewiesen (siehe Anlage). Es hat darauf hingewiesen, dass der für die erste und zweite Fallgruppe anfallende Erfüllungsaufwand ggf. über Gebühren refinanziert wird, wodurch bei Unternehmen der 3. Fallgruppe die sonstigen Kosten steigen können. Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild:

	Personalaufwand jährlich	Personalaufwand einmalig	Sachaufwand jährlich	Sachaufwand einmalig
Fallgruppe 1: Akkreditierungs- und Zertifizierungsstelle				
Erfüllungsaufwand i. e. S.	388 880	308 738		
Fallgruppe 2: Prüfstellen				
Erfüllungsaufwand i. e. S.	82 853	69 168	17 500	80 000
Informationspflichten	4 819	–	–	–
Gesamtbetrachtung				
Summe alle Fallgruppen	476 552	377 906	17 500	80 000
davon Bürokratiekosten	4 819	–	–	–

Die Darstellung ist nicht zu beanstanden. Das BMU hat – soweit vorhanden – auf vorhandene Daten aus dem bisherigen Vollzug zurückgreifen können und daraus die Abschätzung abgeleitet.

b) Vollzugsaufwand

Für den Bund werden zusätzliche Kosten für den Vollzug der Vorgaben des Gesetzes bei der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) entstehen.

Zwar entfällt zum einen bei der DEHSt der personelle Aufwand im Zuge der Bekanntgabe der Sachverständigen, so dass hier marginale Einsparungen von ca. 7 200 Euro entstehen. Auf der anderen Seite entsteht künftig zusätzlicher Erfüllungsaufwand durch jährliche anfallende Berichtspflichten gegenüber der Akkreditierungsstelle und der Zertifizierungsstelle. Der Aufwand hierfür wird auf 2 890 Euro geschätzt.

Darüber hinaus entsteht in Zukunft ein erheblicher Aufwand durch die jährliche Auswertung der Emissionsberichte für 2000 Bestands- und Neuanlagen in der dritten Handelsperiode einschließlich der Erstellung einer schriftlichen Bewertung. Ausgehend von einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von einer Stunde führt dies zu einem Vollzugsaufwand von 115 600 Euro. Hinzu kommen anteilige Sachkosten in Höhe von rund 14 116 Euro.

Insgesamt ergibt sich damit ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von etwa 125 000 Euro.

c) Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürger.

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 908. Sitzung am 22. März 2013 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 4 Absatz 6)

Artikel 1 Nummer 3 ist zu streichen.

Begründung

Die vorgesehene Änderung der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern wird abgelehnt.

Eineinhalb Jahre nach Erscheinen der letzten TEHG-Novelle sollten die dort nach langen Verhandlungen in der Form des jetzigen § 19 festgelegten Zuständigkeiten beibehalten werden. Die Landesbehörden haben den größeren Kenntnisstand bezüglich der in ihrem Land jeweils ansässigen emissionshandelspflichtigen Unternehmen. Durch eine Ausweitung der Zuständigkeit des UBA ist keine Verbesserung im Vollzug zu erwarten.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des TEHG sieht vor, bei „allen Entscheidungen nach diesem Gesetz“ durch die Landesbehörden eine Stellungnahme des Umweltbundesamtes (UBA) einzuholen. Diese Veränderung würde für die Landesbehörden zu einem verwaltungsinernen Mehraufwand führen. Darüber hinaus ist dieses Vorgehen mit einer Verfahrensverzögerung verbunden.

Durch die Regelung im Gesetzentwurf würde die originäre Vollzugskompetenz der Länder aus dem Grundgesetz (Artikel 83 GG), insbesondere für die Regelung des § 4 Absatz 4 TEHG, geschwächt. Diese besagt, dass für Anlagen, die vor dem 1. Januar 2013 nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genehmigt worden sind (Bestandsanlagen), die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auch die Genehmigung nach § 4 Absatz 1 TEHG umfasst. Der Anlagenbetreiber kann aber auch in diesem Fall eine gesonderte Genehmigung beantragen.

Ferner sind auch die gesonderten Verfahren zur Feststellung, ob eine Anlage dem Anwendungsbereich des TEHG unterliegt – oder eben nicht – betroffen. Bislang war für diese Fälle keine Stellungnahme des UBA einzuholen. Das ist aus Sicht des Bundesrates weiterhin nicht notwendig, auch um eine weitere Bürokratisierung zu vermeiden.

Die in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs getroffene Aussage, es handele sich lediglich um eine

Klarstellung, kann aus den vorgenannten Gründen nicht nachvollzogen werden. Aus Sicht der Länder geht es bei der beabsichtigten Änderung um eine Neuregelung, die abzulehnen ist.

2. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a (§ 19 Absatz 2)

In Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a ist § 19 Absatz 2 wie folgt zu fassen:

„(2) Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist und die sich gegen das Umweltbundesamt richten, ist das Verwaltungsgericht am Sitz der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt örtlich zuständig.“

Begründung

Der Gesetzentwurf beschränkt die Zuständigkeit auf Klagen, die sich gegen „eine Handlung oder Unterlassung des Umweltbundesamtes richten“. Nicht erfasst werden Feststellungsklagen und jede Art von Eilrechtsschutz. In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a des Gesetzentwurfs wird jedoch davon ausgegangen, dass durch § 19 Absatz 2 TEHG-E „alle das TEHG betreffende Klageverfahren“ am Verwaltungsgericht Berlin gebündelt werden. Diese Absicht des Gesetzgebers sollte dann aber auch im Wortlaut ihren Niederschlag finden.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a (§ 19 Absatz 2 Satz 2 – neu –)

In Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a ist dem § 19 Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„Ist in dem Land, in dem die von dem Rechtsstreit betroffene Anlage nach § 3 Nummer 1 gelegen ist, nach § 36 der Verwaltungsgerichtsordnung ein Vertreter des öffentlichen Interesses bestimmt, so stehen diesem seine Rechte auch vor dem Gericht nach Satz 1 zu.“

Begründung

Der Vorschlag stellt klar, dass das Recht der Länder, einen Vertreter des öffentlichen Interesses zu benennen, der sich an Verwaltungsstreitverfahren beteiligen kann, welche insbesondere im Land belegende Streitgegenstände betreffen (§ 52 Nummer 1 VwGO), wie dies Anlagen nach § 3 Nummer 1 TEHG sind, nicht durch die Zentralisierung des Gerichtsstandes verkürzt wird.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu Nummer 1 (§ 4 Absatz 6 TEHG)

Die Bundesregierung wird die Übernahme des Vorschlags prüfen.

Zu Nummer 2 (§ 19 Absatz 2 TEHG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Durch den Vorschlag des Bundesrates soll klargestellt werden, dass die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts auch für Feststellungsklagen gilt, die sich gegen das Umweltbundesamt richten. Nach der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung von § 19 Absatz 2 Satz 2 hätte diese Regelung aber insgesamt keinen Anwendungsbereich mehr. Denn soweit es den Vollzug des TEHG betrifft, kann es keine verwaltungsgerichtliche Streitigkeit geben, die sich gegen das Umweltbundesamt selbst richtet. Die betreffenden Verfahren richten sich immer nur gegen die Bundesrepublik Deutschland als Klagegegner.

Darüber hinaus wird die Regelung des Gesetzentwurfs den mit dem Vorschlag des Bundesrates verfolgten Hauptanliegen bereits gerecht, da für Feststellungsklagen ein Streitiges Rechtsverhältnis erforderlich ist, das sich beim Vollzug des TEHG immer auf eine Handlung oder eine Unterlassung der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt bezieht.

Entgegen den in der Begründung des Vorschlags geäußerten Bedenken erfasst die Regelung auch die Verfahren des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes, da die für den Eilrechtsschutz maßgeblichen Regelungen (§ 80 Absatz 5 und § 123 Absatz 2 VwGO) für die gerichtliche Zuständigkeit jeweils auf die Zuständigkeit im Hauptsacheverfahren verweisen und § 19 Absatz 2 die Zuständigkeit für die Hauptsacheverfahren regelt.

Zu Nummer 3 (§ 19 Absatz 2 Satz 2 – neu –)

Die Bundesregierung wird die Übernahme des Vorschlags prüfen.

