

**Begründung zur  
Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz  
und zum Zuteilungsgesetz 2007  
(Emissionshandelskostenverordnung 2007 – EHKostV 2007)**

**A. Allgemeiner Teil**

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007) sehen in Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG eine Reihe von administrativen und institutionellen Einrichtungen und Vorkehrungen vor. Soweit das TEHG nicht Zuständigkeiten der Länder vorsieht, entstehen Verwaltungskosten durch den Vollzug des Emissionshandels bei der „Deutsche Emissionshandelsstelle“ (DEHSt), die als Fachbereich des Umweltbundesamts eingerichtet wurde. Für alle Amtshandlungen der DEHSt bei der Umsetzung des TEHG und des ZUG 2007 sollen nach der Kostenregelung des § 22 TEHG und § 23 ZuG kostendeckende Gebühren erhoben werden.

**Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Für den Bund werden durch den Emissionshandel in erster Linie Kosten für die DEHSt entstehen, die auf Grundlage dieser Verordnung in voller Höhe durch Gebühren refinanziert werden.

Für die von Bund, Ländern oder Gemeinden betriebenen Anlagen, die vom Anwendungsbereich des TEHG erfasst sind, entsteht keine Gebührenpflicht, soweit die Voraussetzungen des § 8 VwKostG erfüllt sind.

**Kosten der Umsetzung durch die Unternehmen**

Durch diese Verordnung entstehen den Unternehmen keine Kosten, die über den in den beiden Gesetzen angelegten Rahmen hinausgehen.

Insoweit wird auf die Begründungen zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zum Zuteilungsgesetz 2007 verwiesen.

Grundsätzlich ermöglicht der Emissionshandel eine flexible und kosteneffiziente Anpassung der teilnehmenden Unternehmen an das vorgegebene Emissionsminderungsziel. Gleichwohl verursacht die administrative Umsetzung durch die Deutsche Emissionshandelsstelle gewisse Kosten, die über Gebühren auf die Regelungsadressaten umgelegt werden. Ob und in welchem Maße eine Überwälzung dieser Kosten in die Preise erfolgt, ist von einer Reihe von Einflussfaktoren abhängig, u.a. von der Wettbewerbsintensität auf den jeweiligen Märkten. Eine Kostenüberwälzung ist insofern nicht auszuschließen. Allerdings sind die insgesamt entstehenden Kosten durch den Emissionshandel verglichen mit der gesamten Wertschöpfung der Unternehmen so gering, dass eine mögliche Überwälzung für das gesamtwirtschaftliche Preisniveau zu vernachlässigen ist.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu § 1 – Gebühren und Auslagen**

Gegenstand der Emissionshandelskostenverordnung sind Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem TEHG und dem ZuG 2007. Gebühren und Auslagen sind erfasst, soweit Amtshandlungen von der DEHSt als der nach § 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG zuständigen Behörde vorgenommen werden. Die Gebührenregelungen der Länder für Amtshandlungen der nach Landesrecht zuständigen Behörden bleiben unberührt.

Absatz 1 verweist für die nach der Verordnung zu erhebenden Gebühren auf das Gebührenverzeichnis im Anhang zur Verordnung.

Absatz 2 Nr. 1 verweist für die Erhebung von Auslagen auf die allgemeine Regelung des § 10 VwKostG. Absatz 2 Nr. 2 geht über § 10 Abs. 1 Nr. 5 VwKostG hinaus.

Erhoben werden können danach die Aufwendungen, die der Behörde im Rahmen der Überprüfung von Angaben des Betreibers nach § 17 Satz 2 ZuG 2007 durch die Einholung von Sachverständigengutachten entstehen.

### **Zu § 2 - Kostenermäßigung und Kostenbefreiung**

Die Möglichkeit der Gebührenermäßigung der Gebühr nach Nr. 1 besteht auf Grundlage von § 6 VwKostG aus Gründen der Billigkeit. Die Regelung eröffnet einen Ermessensspielraum zugunsten kleiner Unternehmen, denen weniger als 30.000 Berechtigungen zugeteilt werden. Dies entspricht einer jährlichen Gesamtemission von etwa 10.000 Tonnen Kohlendioxid. Diese Anlagen tragen insgesamt knapp 1 % zu den vom Emissionshandel erfassten Kohlendioxid-Emissionen bei. Die Möglichkeit der Gebührenermäßigung ist insofern geboten, da sonst die Kosten, die diesen Unternehmen durch die Einbeziehung in den Emissionshandel entstehen – dies sind zusätzlich zu den Gebühren betriebliche und externe Kosten für die Antragstellung einschließlich elektronischer Signatur und Verifizierung, für Monitoring und Berichterstattung – im Einzelfall außer Verhältnis stehen können sowohl zu dem Wert der Zuteilungen als auch zum klimapolitischen Nutzen.

Die Möglichkeit der Gebührenermäßigung bezieht sich nur auf die Gebühr nach Nr. 1. Daher ist insbesondere die Gebühr für die Einrichtung eines Kontos (Nr. 3 des Gebührenverzeichnisses) von allen Verantwortlichen zu tragen.

### **Zu § 3 – Widerspruch**

In den genannten Fällen wird eine aufwandsabhängige Gebühr erhoben. Die Widerspruchsgebühr wurde nicht mit der Gebühr für die angefochtene Amtshandlung verknüpft, da die Gebühr für die Zuteilungsentscheidung auch an dem wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung anknüpft, der sich im Falle eines zurückgewiesenen Widerspruchs nicht realisiert.

## **Zu § 4 – Inkrafttreten**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

## **Gebührenverzeichnis**

### **Gebühr Nr. 1: Allgemeine Emissionshandelsgebühr**

Die allgemeine Emissionshandelsgebühr nach Nr. 1 des Gebührenverzeichnisses wurde als umfassender einheitlicher und pauschaler Gebührentatbestand konzipiert. Von der allgemeinen Emissionshandelsgebühr für Betreiber werden alle weiteren Amtshandlungen der DEHSt, die im Rahmen des Emissionshandels im Hinblick auf seine Anlage anfallen - mit Ausnahme der ausgegliederten Sondertatbestände in Nr. 2 bis 4 des Gebührenverzeichnisses – abgedeckt. Die Gebühr bezieht sich damit insbesondere auch auf die Überprüfung der Zuteilungsentscheidung in Fällen einer nach ZuG vorgesehenen sog. „ex-post-Anpassung“ (§ 8 Abs. 4, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 4 Satz 2, § 11 Abs. 5 sowie § 14 Abs. 5 ZuG) sowie im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der Zuteilungsentscheidung (vgl. § 11 TEHG, §§ 48, 49 VwVfG). Sie deckt weiterhin die durch die Prüfung von Emissionsberichten (§ 21 Abs. 1, § 5 TEHG) und durch die Überprüfung der Abgabepflicht (§ 6 Abs. 1 TEHG) veranlassten Kosten ab.

Die Gebühr knüpft hinsichtlich Entstehungszeitpunkt und Höhe an die Zuteilung von Berechtigungen an. Damit ist diese Amtshandlung für den Zeitpunkt der Entstehung maßgeblich.

Die Festlegung einer allgemeinen Emissionshandelsgebühr als umfassender einheitlicher und pauschaler Gebührentatbestand basiert auf folgenden Erwägungen:

- Für den Vollzug des TEHG und des ZuG 2007 wurde die DEHSt als neuer Fachbereich des UBA eingerichtet. Der organisatorische Aufbau der DEHSt ermöglicht eine klare Zuordnung der einzelnen Fachgebiete, die ausschließlich Amtshandlungen nach TEHG und ZuG vornehmen, und der sonstigen Tätigkeiten.

- Die Personalausstattung der DEHSt basiert auf einem Stellenplan, dem die geplanten Bearbeitungszeiten für die einzelnen Zuteilungsentscheidungen und für die nachfolgenden Amtshandlungen nach TEHG und ZuG 2007 zugrunde liegen.
- Neben dem voraussichtlichen Verwaltungsaufwand orientiert sich die Emissionshandelsgebühr auch am wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Berechtigungen.
- Die Höhe des Gebührenaufkommens in der Zuteilungsperiode 2005 – 2007 hängt von der Anzahl der zugeteilten Berechtigungen ab. Für die Kalkulation der Gebührensätze wurde davon ausgegangen, dass die im ZuG 2007 vorgesehene Zuteilungsmenge in der Periode 2005 – 2007 von 495 Mio. Berechtigungen pro Jahr vollständig an die Betreiber ausgegeben wird. Dies ist auf Grund der Ergebnisse der freiwilligen Datenerhebung im Jahr 2003 zu erwarten.
- Auf dieser Grundlage sind die Gebührensätze so kalkuliert, dass neben dem Verwaltungsaufwand für die Amtshandlungen nach TEHG und ZuG 2007 über die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der zugeteilten Berechtigungen auch der sonstige Aufwand der DEHSt mit abgedeckt ist. Die Tätigkeit der DEHSt führt damit nicht zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte. Dies entspricht dem im Rechtssetzungsverfahren zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie durchgängig deutlich gemachten Willen der Bundesregierung und des Gesetzgebers.
- Die Entscheidung für einen umfassenden einheitlichen und pauschalen Gebührentatbestand minimiert den Verwaltungsaufwand für Gebührenabrechnungen, auch im Interesse der Betreiber.

Begründung der vorgesehenen Gebührensätze:

Die Sätze der allgemeinen Emissionshandelsgebühr ergeben sich als Summe aus zwei Gebührenkomponenten: Erstens einem Grundbetrag, der nach drei Größenklassen der Anlagen gestaffelt ist, und zweitens einem variablen Betrag pro zugeteilter Berechtigung.

Mit dem Grundbetrag wird ein Teil des Verwaltungsaufwands abgedeckt, der bei den von Nr. 1 abgedeckten Amtshandlungen entsteht. Dieser Grundbetrag ist für Anlagen

unterschiedlicher Größe in Abhängigkeit von den Zuteilungsmengen gestuft. Dabei wird zwischen folgenden Emissionsmengen unterschieden:

Nr. 1.1) Anlagen, deren Zuteilungsmenge 150.000 Berechtigungen nicht übersteigt,

Nr. 1.2) Anlagen deren Zuteilungsmenge mehr als 150.000, jedoch nicht mehr als 1,5 Millionen Berechtigungen beträgt

Nr. 1.3) Anlagen, deren Zuteilungsmenge 1,5 Millionen Berechtigungen übersteigt

Diese Differenzierung zwischen Anlagen folgt der Differenzierung in den europäischen Monitoring Guidelines, die unterschiedliche Standards bei der Emissionsberichterstattung für unterschiedliche Anlagengruppen vorsieht (unter 50.000 t Co<sub>2</sub> pro Jahr; bis 500.000 t Co<sub>2</sub> pro Jahr; über 500.000 t Co<sub>2</sub> pro Jahr). An die gestuften Standards der Guidelines wird nach §§ 3 und 4 ZuV 2007 im Rahmen des Zuteilungsverfahrens angeknüpft, so dass sowohl im Rahmen der Berichterstattung als auch im Rahmen des Zuteilungsverfahrens aus den jeweils qualitativ abgestuften Anforderungen auch ein gestufter Verwaltungsaufwand bei Zuteilung und Berichtsprüfung entsteht.

Mit dem Grundbetrag wird nur ein Teil des Verwaltungsaufwandes für die Zuteilung von Berechtigungen und den nachfolgenden Amtshandlungen in der Zuteilungsperiode abgedeckt. Der variable Teil der Emissionshandelsgebühr ist abhängig von der Anzahl der zugeteilten Berechtigungen. Durch diesen variablen Teil der Gebührenbemessung wird dem wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Berechtigungen Rechnung getragen. Der Wert der zugeteilten Berechtigungen ist abhängig von der Entwicklung des Emissionshandels, bei dem sich im Markt nach dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage ein Preis pro Berechtigung herausbildet. Die derzeitigen Prognosen gehen für die Handelsperiode 2005-2007 überwiegend von einem Marktpreis von 5 bis 10 Euro pro Berechtigung aus.

Der wirtschaftliche Wert der zugeteilten Berechtigungen wächst linear mit der Anzahl zugeteilter Berechtigungen. Durch die degressive Ausgestaltung der variablen Gebührensätze in Nr. 1.1 bis 1.4 (zwischen 3,5 Cent und 1,5 Cent pro Berechtigung) ist sichergestellt, dass der wirtschaftliche Wert der zugeteilten Berechtigungen auch

bei hohen Zuteilungsmengen in einem angemessenen Verhältnis zu dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand steht. Damit wird das in § 3 Satz 1 VwKostG niedergelegte Äquivalenzprinzip angemessen berücksichtigt.

### **Gebühr Nr. 2: Bearbeitung von formfehlerhaften Zuteilungsanträgen**

Die von der DEHSt nach § 10 Abs. 2, § 4 Abs. 4 TEHG bekannt gemachten Erfordernisse zur Antragsstellung verlangen eine Antragsstellung unter Verwendung der von der DEHSt zur Verfügung gestellten Antragssoftware. Sofern eine elektronische Antragsstellung mit der vorgeschriebenen Software nicht erfolgen kann, kann die DEHSt gehalten sein, auch Anträge in abweichendem elektronischen Format oder in Papierform entgegenzunehmen. Der insofern veranlasste Mehraufwand bei der Bearbeitung (manuelle Eingabe der Daten in die Antragssoftware) ist in diesem Fall vom Antragssteller zu tragen.

### **Gebühr Nr. 3: Kontoeinrichtung nach § 14 Abs. 2 Satz 1 und 3 TEHG**

Dem Tarif liegen die pauschalen Kosten ausschließlich der Kontoeinrichtung zugrunde. Die kalkulierten Kosten umfassen nicht die Kosten für die laufende Bereitstellung des Kontos und die Kosten für die Verbuchung von Transaktionen. Auf Erhebung einer Gebühr in Ansehung des in der Kontoeinrichtung liegenden wirtschaftlichen Wertes wurde verzichtet, da bei Betreibern nicht prinzipiell davon ausgegangen werden kann, dass sie die Möglichkeiten des Handels über die Zwecke der Deckung der eigenen Abgabepflicht hinaus nutzen. Für Personen, die freiwillig ein Konto errichten um so am Emissionshandel teilnehmen zu können, hätte man beim professionellen Handel mit Berechtigungen einen Aufschlag in Ansehung des wirtschaftlichen Wertes rechtfertigen können. Andererseits wirkte eine erhöhte Gebühr prohibitiv m Hinblick auf andere Bevölkerungsgruppen, die ohne Gewinnabsicht Berechtigungen erwerben möchten. Eine Unterscheidung zwischen Händlern und anderen Personen erscheint verglichen mit dem relativen geringen Gebührenaufkommen, das durch eine erhöhte Gebühr für Händler realisiert werden könnte, als vollzugstechnisch aufwändig. Insofern wird für Händler wie für sonstige

Personen von einer über den Verwaltungsaufwand hinausgehenden Gebühr abgesehen. Eine niedrige Gebühr trägt zudem dazu bei, Deutschland als Handelsplatz von Berechtigungen attraktiv zu machen.

#### **Gebühr Nr. 4: Widerspruchsgebühr**

Bei einem erfolglosen Widerspruch gegen die Zuteilungsentscheidung wird innerhalb des Gebührenrahmens von Nr.4.1 eine aufwandsabhängige Gebühr erhoben. Bei der Rücknahme des Widerspruchs wird entsprechend dem Verfahrensstadium des Widerspruchsverfahrens eine Gebühr innerhalb des um 25 Prozent reduzierten Gebührenrahmens erhoben.