

17.06.05

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der projektbezogenen Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 und zur Umsetzung der Richtlinie 2004/101/EG

Der Bundesrat hat in seiner 812. Sitzung am 17. Juni 2005 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die projektbasierten Mechanismen im Sinne des Kyoto-Protokolls einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten können und müssen. Sie dienen dem Klimaschutz und können entwicklungshilfepolitisch zu einem erheblichen Technologietransfer in Entwicklungs- und Transformationsländern beitragen. Hiervon können insbesondere deutsche Technologieanbieter profitieren.

Um die Durchführung solcher Projekte in und aus Deutschland heraus daher wirksam zu unterstützen, sind klare, verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen erforderlich und eine möglichst einfache Verfahrensweise. Der Gesetzentwurf in seiner jetzigen Form enthält eine Reihe administrativer Hemmnisse, die es zu beseitigen gilt.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, den Gesetzentwurf in Artikel 1 in den nachfolgenden Punkten grundlegend zu überarbeiten:

- a) Der Anhang (Bericht der Konferenz der Vertragsparteien über ihre siebte Tagung in Marrakesch vom 29. Oktober bis 10. November 2001) ist zu streichen. Der Anhang mit den CP-Beschlüssen ist bislang nur vereinzelt rechtsverbindlich im Gesetz verankert und trägt aufgrund seiner unzureichenden rechtlichen Bestimmtheit in weiten Teilen nicht zur Klarheit des Gesetzes bei.

Das Gesetz soll stattdessen in einem Anhang verbindliche Vorgaben enthalten, welche jeweiligen Anforderungen an Projektdokumentation, Überwachungsplan, Validierungs- und Verifizierungsbericht sowie die Zustimmungsvoraussetzungen im Einzelnen zu stellen sind.

Auf gesonderte Verordnungsermächtigungen ist dann in der Folge in Artikel 1 § 3 Abs. 4 Satz 3 und § 5 Abs. 4 Satz 2, § 8 Abs. 4 Satz 2* sowie § 7 Abs. 3 und § 13 zu verzichten. Es steht zu befürchten, dass die Rechtsverordnungen zu weiter gehenden Anforderungen an die Antrags- und Berichtsunterlagen führen werden. Daher ist es notwendig, solche Hürden abzubauen.

- b) Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte auf nationale Ausgleichsprojekte (innerstaatliche JI-Projekte) erweitert werden. Dadurch könnten inländische Investoren staatliche Emissionsgutschriften erzeugen (Assigned Amount Units - AAU) und vermarkten.

Der Bundesrat bedauert, dass eine Regelung zu den so genannten nationalen Ausgleichsprojekten keinen Eingang in den vorliegenden Gesetzentwurf gefunden hat. Zwar sind diese Projekte nicht im Kyoto-Protokoll verankert, sie bieten aber die Chance, weitere Emissionsminderungspotenziale zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zu erschließen.

Bisher sind innerhalb Deutschlands nur JI-Projekte möglich, d. h. genehmigungsfähig sind nur Projekte ausländischer Projektträger, die zu einer Verschiebung von AAU (Emissionszertifikaten, die auf Grund des Kyoto-Proto-

* zu § 8 Abs. 4 insgesamt vgl. Ziffer 3

kolls auf Staatenebene zur Verfügung stehen) aus Deutschland in das Investorland führen. Ein inländisches Unternehmen mit einem identischen Projekt kann keine Genehmigung erhalten. Über nationale Ausgleichsprojekte könnten kostengünstig weitere Emissionsminderungspotenziale innerhalb Deutschlands erschlossen werden, dies entspräche dem in den Marrakesh accords niedergelegten Vorrang von Domestic Action. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen dürften solche Projekte interessant sein, weil sie geringere Transaktionskosten (keine Sprachbarrieren, geringere rechtliche Risiken, geringerer administrativer Aufwand) aufweisen. Gleichzeitig könnte dies zu einer stärkeren Liquidität des Marktes für Emissionsreduktionen führen.

Im Lichte dieser Vorteile fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, entsprechend der Regelung für JI-Projekte auch nationale Projekte zuzulassen.

- c) Darüber hinaus wird die Bundesregierung gebeten, sich bei der EU-Kommission im Rahmen der Überprüfung und weiteren Entwicklung des EU-weiten Emissionsrechtehandels dafür einzusetzen, dass nationale Ausgleichsprojekte künftig auch zur Erzeugung von Emissionsgutschriften für den EU-weiten Emissionsrechtehandel genutzt werden können. Insbesondere für mittelständische Unternehmen würde hierdurch ein Anreiz geschaffen, inländische Emissionsminderungspotenziale zu nutzen. Durch die Änderung des EG-Rechtes würden nationale Ausgleichsprojekte den Klimaschutzprojekten nach diesem Gesetz gleichgestellt.
- d) Im Gesetz müssen klare Regelungen zur Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen der Projektträger berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere Artikel 1 § 5 Abs. 5.

Zu den einzelnen Vorschriften

2. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 ProMechG)

In Artikel 1 ist in § 8 Abs. 1 die Nummer 3 zu streichen.

Folgeänderungen:

In Artikel 1 ist § 8 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 ist am Ende das Wort "und" anzufügen.
- b) In Nummer 2 ist nach dem Wort "verursacht" ein Punkt zu setzen und das dann folgende Wort "und" zu streichen.

Begründung:

Bereits im Kyoto-Protokoll ist in Artikel 12 Abs. 2 verankert, dass u. a. Ziel der CDM-Projekte ist, die Gastgeberstaaten dabei zu unterstützen, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit des CDM-Projektes obliegt allerdings eindeutig dem Gastgeberstaat (vgl. Beschluss 17 CP. 7 Vorbemerkung 4, S. 34 der BR-Drs. 330/05).

Voraussetzung für die notwendige Zertifizierung des CDM-Projektes durch den Exekutivrat ist die Vorlage umfangreicher Unterlagen. Hierzu gehört eine Erklärung des Gastgeberstaates zur Nachhaltigkeit des CDM-Projektes (vgl. Beschluss 17 CP. 7 Ziffer 40 Buchstabe a, S. 51 der BR-Drs. 330/05). Ohne diese Erklärung kann ein CDM-Projekt nicht registriert werden, also auch nicht zum Zwecke der Generierung von zertifizierten Emissionsreduktionen durchgeführt werden.

Eine weitere Überprüfung durch das UBA ist unnötig und führt zu zusätzlichem administrativen Aufwand, zeitlichen Verzögerungen und im schlimmsten Fall zu unterschiedlichen Auslegungen der Zulässigkeit des CDM-Projektes.

3. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 4 ProMechG)

In Artikel 1 ist § 8 Abs. 4 zu streichen.

Begründung:

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Regeln des Investorstaates ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Die CDM-Projekte regelnden Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenz sehen allenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Regeln des Gastgeberstaates vor (vgl. Beschluss 17 CP. 7 Nr. 37 Buchstabe c, S. 50 der BR-Drs. 330/05). Zudem ist diese Prüfung gegebenenfalls Bestandteil des vorzulegenden Validierungsberichts, sie kann nicht erst nach Vorlage des abgeschlossenen Validierungsberichts, wie in § 8 Abs. 4 ProMechG-E vorgesehen, gefordert werden.

§ 8 Abs. 4 ProMechG-E erhebt damit über die EU-Vorgaben hinausgehende Anforderungen, diese können das CDM-Projekt verteuern und verzögern. Sie sind deshalb abzulehnen.

4. Zu Artikel 1 (§ 14 Satz 3 ProMechG)

In Artikel 1 ist in § 14 Satz 3 das Wort "zumindest" zu streichen.

Begründung:

Nach § 14 ProMechG-E gilt zunächst der Grundsatz der Kostendeckung für die erforderlichen Amtshandlungen durch Erhebung von Gebühren und Erstattung von Auslagen.

§ 14 Satz 3 ProMechG-E konkretisiert diese Grundsätze jedoch dahingehend, dass der Verwaltungsaufwand für die einzelne Amtshandlung die Untergrenze der festzulegenden Gebührensätze ist ("zumindest") und der wirtschaftliche Wert der Amtshandlungen in einer angemessenen Weise gebührenerhöhend zu berücksichtigen ist. Dieser wirtschaftliche Wert der Amtshandlungen könne nach Auffassung der Bundesregierung nach den allgemeinen verwaltungskostenrechtlichen Grundsätzen bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden, da sie für den Projektträger in unterschiedlicher Weise wirtschaftlich vorteilhaft seien. Die Zustimmung zur Projektstätigkeit eröffne ihm die Möglichkeit, im weiteren Verlauf aus dieser Tätigkeit Emissionsgutschriften zu generieren und die Bestätigung des Verifizierungsberichts sei die Grundlage zur unmittelbaren Übertragung der Emissionsgutschriften (vgl. Begründung zu § 14 ProMechG-E, Seiten 117/118 der BR-Drs. 330/05).

Diese Interpretation verkennt die Gesamtzusammenhänge. Die Vorteile für die Unternehmen sind nur relativ und kompensieren in keiner Weise den erforderlichen Aufwand.

Das Ziel des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sowie des Protokolls von Kyoto ist letztlich die Reduktion klimaverändernder Treibhausgasemissionen. Diese Reduktion ist im Wesentlichen auf Grund ordnungsrechtlicher Vorgaben nur durch kostenaufwändige, technische Maßnahmen an den Produktions- bzw. Energieerzeugungsanlagen der betroffenen Unternehmen zu erreichen. Die rechtlichen Vorgaben stellen die Unternehmen vor große finanzielle Herausforderungen und können erhebliche Standortnachteile mit sich bringen. Vorteile erwachsen den Unternehmen hieraus keine.

Ganz im Gegenteil bedeutet die Pflicht-Teilnahme am Emissionshandel für die betroffenen Unternehmen im Gegensatz zur Handhabung anderer Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur weiteren Reduktion entsprechend dem TEHG und dem nationalen Allokationsplan sowie der Kostentragung für Zertifizierung und Registrierung.

Die projektbezogenen Mechanismen haben die Aufgabe, das Ziel des Rahmenübereinkommens sowie des Kyoto-Protokolls schneller und mit weniger hohem finanziellem Aufwand zu erreichen. Das heißt, die vorstehend beschriebenen Aufwendungen werden lediglich reduziert, sind aber nach wie vor von den Unternehmen zu tragen. Wirtschaftliche Vorteile im Sinne von Gewinnerzielung sind dabei nicht zu erkennen.