

Vorsitzender der Hauptgeschäftsführung  
Mitglied des Präsidiums

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.  
Reinhardtstraße 32 · 10117 Berlin

21. Oktober 2019

per E-Mail: an [REDACTED]@bmu.bund.de

Bundesministerium für  
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Referat IK III 2 – Rechtsangelegenheiten Klima-  
schutz und Energie, Klimaschutzgesetz;  
Emissionshandel  
Stresemannstraße 128 - 130  
10117 Berlin

[REDACTED]  
Telefon +49 30 [REDACTED]  
Telefax +49 30 [REDACTED]  
[REDACTED]@bdew.de  
www.bdew.de

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V.**  
Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

**Hauptgeschäftsführung**  
Stefan Kapferer (Vorsitzender)  
Andrees Gentzsch  
Dr.-Ing. Anke Tuschek  
Martin Weyand

**BDEW-Vertretung bei der EU**  
Avenue de Cortenbergh 52  
1000 Brüssel  
Belgien

## **Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bekanntlich setzt sich die Energiewirtschaft seit langem für die rasche Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Sektoren ein.

Allerdings bestätigt der nun vorgelegte Gesetzesentwurf die wiederholt vom BDEW vorgetragene Einschätzung, dass das gewählte Instrument eines nationalen Emissionshandels (nEHS) sehr komplex und aufwändig ist. Der Ansatz der Bundesregierung wirft verfassungsrechtliche Fragen auf und birgt rechtliche Unsicherheiten in Bezug auf die Implementierung und dafür notwendige zeitliche Fristen. Außerdem ist aus Sicht des BDEW ist die gewählte Einstiegshöhe des CO<sub>2</sub>-Preises zu wenig ambitioniert, um eine Lenkungswirkung auszulösen.

Gerade auch vor dem Hintergrund der Komplexität und der hohen bürokratischen Belastung der Betroffenen durch einen nEHS ist die Anhörungsfrist von de facto einem Arbeitstag für die Abgabe einer Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf nicht angemessen. Eine längere Konsultationsfrist wäre aufgrund der Komplexität der Materie, zu der es zudem kaum Erfahrungswerte gibt, angebracht gewesen. In der Tat wirkt der Gesetzesentwurf selbst an einigen zentralen Stellen nicht ausgereift.

Wir melden folgende grundsätzliche Bedenken an.

### **Verhältnis zum EU-Emissionshandel klären**

Es ist nicht vertretbar, dass zentrale Fragen erst auf Verordnungsebene geklärt werden sollen. Im vorliegenden Entwurf sollen wesentliche Aspekte des Emissionshandelssystems in zahlreiche Rechtsverordnungen ohne Beteiligung von Bundestag und Bundesrat ausgelagert werden.

Dies betrifft beispielsweise die Beziehung und die Wechselwirkungen zwischen nEHS und EU-Emissionshandel, was zentrale Fragen wie die Vermeidung von Doppelbelastungen und das mögliche unterjährige Übertreten einer Anlage von einem in den anderen Anwendungsbereich betrifft. Hier müsste eine Konkretisierung im Rahmen der Gesetzesgrundlage erfolgen und nicht erst auf Verordnungsebene.

Zwar soll das Gesetz nur für solche Emissionen gelten, die nicht vom EU-Emissionshandel umfasst sind. Unmittelbar ausgenommen sollen aber nur solche Brennstoffe sein, die in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eingesetzt werden und direkt vom Abgabeschuldner an diese geliefert worden sind (§ 7 Abs. 5). In allen anderen Fällen – namentlich solchen, in denen keine Direktlieferung stattgefunden hat – kommt es nach unserem Verständnis zunächst zur Doppelbelastung, für die nachlaufend eine finanzielle Kompensation beansprucht werden kann (§ 11 Abs. 6). Weder die beschriebene Ausnahme noch die Kompensation sind unmittelbar im Gesetz geregelt; das ist beides dem Ordnungsgeber vorbehalten.

Darüber hinaus verwundert es, dass der Gesetzesentwurf nicht nur auf CO<sub>2</sub> abstellt, sondern auch andere Treibhausgase adressiert, obwohl in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass für die derzeit im Anwendungsbereich angeführten Brennstoffe lediglich CO<sub>2</sub> relevant ist und auch der EU-Emissionshandel für Feuerungsanlagen nur CO<sub>2</sub> erfasst.

### **Inkonsistenz mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)**

Um erhebliche drohende Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, ist das Verhältnis des BEHG zum KSG-Entwurf zu klären.

Beispielsweise soll laut § 4 BEHG die Ermittlung der jährlichen Emissionsmengen im Rahmen des BEHG (Bottom-up-Ansatz der Inverkehrbringer) einer anderen Berechnungslogik folgen als die Bestimmung der jährlichen

Emissionsmengen nach Anlage 2 des KSG (Top-down-Ansatz über nationale Energiebilanz). § 4 BEHG soll sich auf Grundlage der jährlichen Emissionszuweisungen nach europäischer Klimaschutzverordnung und dem historischen Anteil an den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Brennstoffemissionen berechnen. Ein solches Vorgehen ist nicht zwingend konsistent mit den unterschiedlichen Sektorzielen des Klimaschutzplans 2050 und den daraus abgeleiteten zulässigen Jahresemissionsmengen nach Anlage 2 des KSG.

Auch beim vorgesehenen Zukauf von Zertifikaten nach der EU-Klimaschutzverordnung (§ 5 BEHG) ist nicht spezifiziert, wie dies zu den vorgesehenen Flexibilitäten und § 7 des Bundes-Klimaschutzgesetzes korrespondiert. Der BEHG-Entwurf sieht vor, dass die Jahresbudgets der EU-Klimaschutzverordnung unabhängig vom nationalen Emissionshandel zu erfüllen und bei Überschreiten durch die Nutzung von Flexibilitätsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung auszugleichen sind. Entsprechende Regelungen sind bereits im Gesetzesentwurf des KSG enthalten. Es ist klarzustellen, ob und auf welche Weise nach § 5 BEHG zusätzlich angekaufte Emissionszuweisungen auf die Erfüllungspflichten nach § 7 KSG und zulässigen Jahresemissionsmengen nach Anlage 2 des KSG angerechnet werden sollen.

### **Fragen des Zertifikatehandels und der Finanzmarktregulierung klären**

Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass wie in der Gesetzesbegründung dargestellt, der Brennstoffemissionshandel tatsächlich nicht unter die Finanzmarktregulierung fällt.

Der Gesetzesentwurf konzentriert sich auf den Aspekt der Vergabe von Zertifikaten und behandelt Handelsaspekte nicht angemessen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die Emissionszertifikate – anders als der EU-Emissionsrechtehandel – nicht unter die Finanzmarktregulierung fallen (EMIR, MiFID, KWG). Dies scheint vor dem Hintergrund überraschend, dass der Brennstoff-Emissionszertifikatehandel dem EU-Emissionshandel prinzipiell nachgebildet zu sein scheint, so dass hier ein Gleichlauf erwartbar wäre. Sollte der neue Zertifikatehandel jedoch ebenfalls unter die Finanzmarktregulierung fallen, würde dies zu erheblicher zusätzlicher Bürokratie für eine große Zahl Betroffener führen.

### **Anwendungsbereich klären**

Gasförmige biogene Brennstoffe sollten – analog fester Biobrennstoffe – von vornherein vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, feste biogene Brennstoffe (Holz, Pellets) aus dem Anwendungsbereich auszunehmen. Gasförmige und flüssige biogene Brennstoffe werden jedoch nach § 2 Absatz 1 in Verbindung mit Anlage 1 in den Anwendungsbereich einbezogen. Es ist zwar davon auszugehen, dass für viele der in Anlage 1 genannten biogenen Brennstoffe in der nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 vorgesehenen Rechtsverordnung ein Emissionsfaktor von null festgelegt werden wird. Eine Abgabepflicht von Zertifikaten wird daher nicht entstehen. Dennoch werden diese Stoffe umfassend von den Berichtspflichten nach § 7 erfasst. Für viele der betroffenen Unternehmen ergibt sich daher ein hoher Aufwand, ohne dass dieser einen Nutzen für den Klimaschutz nach sich zieht.

Darüber hinaus ist zu klären, wie mit der stofflichen Nutzung von CO<sub>2</sub> aus einem dem nEHS unterliegenden Brennstoff (z. B. bei der Herstellung eines synthetischen Gases) umgegangen werden soll.

### **Aufwand für Verpflichtete minimieren**

Der vorgesehene nEHS adressiert im Gasbereich die Lieferanten an Endkunden als Verpflichtete. Insbesondere mit Blick auf die hohe Anzahl von kleinen und mittleren Unternehmen, die hiervon betroffen wären, sollten weitere Maßnahmen zur Vereinfachung und zur Minimierung des bürokratischen Aufwands geprüft werden, bevor ein Gesetz verabschiedet wird.

Insbesondere sollten Unternehmen, deren Emissionen über einen vereinfachten Überwachungsplan nach § 6 überwacht werden, von der Pflicht der Verifizierung des Emissionsberichtes nach § 7 Abs. 3 freigestellt werden, soweit die Angaben zum Inverkehrbringen von Brennstoffen im Rahmen der Energiebesteuerung unter Beachtung von § 14 Abs. 4 bereits vorliegen.

Für die verantwortlichen Unternehmen der Energiewirtschaft ist entscheidend, dass jegliche Einführungen und Änderungen im Hinblick auf preisbeeinflussende Faktoren in Synchronisation mit den Anpassungsfristen sonstiger bestehender staatlich induzierter Preisbestandteile erfolgt. Die

Frist nach § 7 Absatz 5 muss angepasst und weitere Fristen für die übrigen Rechtsverordnungen nach §§ 4, 6, und 11 müssen ergänzt werden. Die offenen Fragen müssen bis spätestens Sommer 2020 geregelt werden. Ebenso muss sichergestellt werden, dass bei Lieferverträgen über längere Zeiträume eine Anpassung oder Umlage innerhalb des Vertragszeitraums möglich ist.

### **Für ein gründlich erarbeitetes BEHG**

Zum Abschluss der Stellungnahme möchten wir Folgendes festhalten:

Auch wenn wir uns über eine rasche Umsetzung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung freuen, sollten bei dieser Materie keine überstürzten Schnellschüsse getätigt werden. Hier schätzen wir das Risiko als zu hoch ein, dass ein System geschaffen wird, dass durch unverhältnismäßigen Aufwand (für Verwaltung und Wirtschaft), große Rechtsunsicherheit und letztlich fehlende Akzeptanz belastet ist. Wir möchten daher stark dafür plädieren, im weiteren Gesetzgebungsverlauf der notwendigen Gründlichkeit bei der Formulierung eines sinnvollen Rechtsrahmens und einer handhabbaren Umsetzung mehr Raum zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

