

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

A. Problem und Ziel

Angesichts der großen Herausforderung, die der Klimawandel für die heutigen und die künftigen Generationen darstellt, hat sich Deutschland bei den internationalen Klimaverhandlungen nach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und der Übereinkunft von Paris sowie auf europäischer Ebene für ambitionierte Klimaschutzziele eingesetzt. Vor diesem Hintergrund bekräftigt auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD die deutschen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele und die im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Klimaschutz- und Sektorziele. Mit dem am 9. Oktober 2019 vom Kabinett beschlossenen Entwurf eines Bundesklimaschutzgesetzes sollen die Klimaschutzziele in Deutschland erstmals gesetzlich verankert werden.

Auf europäischer Ebene hat Deutschland mit der EU-Klimaschutzverordnung (Verordnung (EU) Nr. 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris) in den Sektoren außerhalb des europäischen Emissionshandels ein Treibhausgasminderungsziel von 38 % bis 2030 (gegenüber 2005) übernommen. Ab 2021 gelten für diese Bereiche nochmals erheblich verschärfte Vorgaben. Die europäische Klimaschutzverordnung legt jährliche Verpflichtungen fest, deren Erfüllung verbindlich und sanktionsbewehrt ist. Für jede emittierte Tonne CO₂ muss eine Emissionszuweisung aus dem gleichen Jahr (oder aus früheren Jahren) nachgewiesen werden. Bei einer Überschreitung des nationalen Budgets muss Deutschland das Defizit ausgleichen, indem Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erworben werden.

Um die Klimaschutzziele zu erreichen, müssen in den Sektoren die Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden, die mit dem Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 von der Bundesregierung beschlossen wurden. Eine zentrale von der Bundesregierung beschlossene Maßnahme ist die Einführung eines Emissionshandels für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021.

B. Lösung

Der nationale Emissionshandel für Brennstoffemissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr (Non-ETS-Sektoren) ist eine sektorübergreifende Maßnahme, die gemeinsam mit den zusätzlichen sektorspezifischen Maßnahmen zur Erreichung der deutschen Minderungsziele nach der europäischen Klimaschutzverordnung beiträgt. Ein Emissionshandel führt zu einer absoluten Mengenbegrenzung der Emissionen und – über die Pflicht, Zertifikate für die Nutzung der Umweltressource Luft und Atmosphäre zu erwerben – zu einem Preis auf CO₂. Dies führt zu Preisen bei Brenn- und Kraftstoffen, die sich stärker am CO₂-Gehalt ausrichten. Neben dem EU-Emissionshandelssystem, das für weite Teile der Energiewirtschaft und Industrie gilt, fehlt in den Sektoren Wärme und Verkehr bislang ein wirksames, auf der CO₂-Intensität der Heiz- und Kraftstoffe basierendes Preissignal, das einen Anreiz für die Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe und für den Umstieg von emissionsintensiven auf klimaschonendere Technologien und die Nutzung erneuerbarer Energieträger setzt.

Das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) erfasst die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin, Diesel). Dabei umfasst das System im Sektor Wärme die Emissionen der Wärmeerzeugung des Gebäudesektors und der Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS). Im Verkehrsbereich umfasst das System ebenfalls Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe, jedoch nicht den Luftverkehr, der dem EU-ETS unterliegt. Teilnehmer am nEHS sind die Inverkehrbringer oder Lieferanten der Brenn- und Kraftstoffe.

C. Alternativen

Keine. Um die Klima- und Energieziele der Bundesregierung zu erreichen, ist eine CO₂-Bepreisung auch in den Sektoren erforderlich, die nicht vom EU-Emissionshandelssystem erfasst sind.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bundeshaushalt entstehen Kosten aufgrund der Härtefallregelung, der Kompensation von Doppelberücksichtigung von Brennstoffemissionen sowie der Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Da die Voraussetzungen der jeweiligen Zahlungsansprüche durch Rechtsverordnung näher konkretisiert werden, kann für diese Ausgaben keine Schätzung erfolgen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Insgesamt beziffert sich der geschätzte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf ca. 31 Mio. Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung beläuft sich auf jährlich ca. 4,4 Mio. Euro. Darauf entfallen auf die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt knapp 3,7 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Höhe von rund 0,7 Mio. Euro.

F. Weitere Kosten

Durch den nEHS werden alle Verantwortlichen verpflichtet, eine Anzahl von Zertifikaten zu erwerben, die der entgeltlich veräußerten Menge an Brennstoffen des jeweiligen Jahres entspricht. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten in Höhe des Zertifikatspreises, die gleichzeitig den Einnahmen durch die Veräußerung der Zertifikate entsprechen. Diese entwickeln sich für den Zeitraum, in dem ein Festpreis festgelegt wurde, von ca. 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf ca. 8,275 Mrd. im Jahr 2023.

Die Nettoeinnahmen für den Energie- und Klimafonds belaufen sich im Jahr 2021 auf 3,6 Mrd. Euro, im Jahr 2022 auf 6,9 Mrd. Euro und im Jahr 2023 auf 8,275 Mrd. Euro.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 8. November 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen
Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

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

Der Bundesrat hat in seiner 982. Sitzung am 8. November 2019 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen
Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)**

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit der Bundestagsdrucksache 19/14746.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKR-G

Gesetz über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen
(NKR-Nr. 5021, BMU)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	31 Mio. Euro
davon aus Informationspflichten:	31 Mio. Euro
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	2,3 Mio. Euro
Weitere Kosten	
Wirtschaft (Gebühren)	
Jährlich:	688.000 Euro
Einmalig:	mindestens 2,4 Mio. Euro
im Einzelfall:	170 – 600 Euro
	(Emissionshandelsregister)
	50 - 4.000 Euro
	(zurückgewiesener Widerspruch)
Wirtschaft (Kosten der Zertifikate)	Mit dem Vorhaben entstehen der Wirtschaft zusätzlichen Kosten für den Erwerb von Zertifikaten. Das Ressort geht davon aus, dass diese Kosten von insgesamt rund 3 Mrd. Euro in 2021 auf über 10 Mrd. Euro in 2030 steigen werden.
'One in one out'-Regel	Ob der für die Wirtschaft entstehende jährliche Erfüllungsaufwand ein „In“ von 31 Mio. Euro im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung darstellt, konnte aufgrund der Kürze der Abstimmungsfristen nicht abschließend geklärt werden. Die Bundesregierung wird hierzu im weiteren Verfahren unter Beteiligung des NKR eine Entscheidung herbeiführen.

Evaluierung	Die Bundesregierung evaluiert dieses Gesetz und legt dem Bundestag bis zum 30. November 2022 sowie bis zum 30. November 2024 und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vor.
Ziele:	Treibhausgasminderung von 14 Prozent bis 2020 und 38 Prozent bis 2030 (jeweils gegenüber 2005) in Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandels
Kriterien/Indikatoren:	Treibhausgasemissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr
Datengrundlage:	Daten des Umweltbundesamtes und der Generalzolldirektion; Klimaschutzberichte; wissenschaftliche Gutachten
Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf. Indes sieht der NKR bei diesem Gesetzesvorhaben erneut nicht die zeitlichen Maßgaben gewahrt, die für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung sowie von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind. Eine angemessene und frühzeitige Beteiligung ist nicht zuletzt mit Blick auf eine umfassende Würdigung der Gesetzesfolgen notwendig. Die Vorgehensweise entspricht bei diesem Vorhaben aus Sicht des NKR nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung sowie nicht den Vorgaben des NKR-Gesetzes.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Vorhaben sollen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen geschaffen werden. Damit wird eine Bepreisung von Emissionen eingeführt, die nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind.

Das Vorhaben regelt die Festlegung der jährlichen Emissionsmengen und dadurch die Menge an Emissionszertifikaten, die in den Jahren 2021 bis 2030 veräußert werden. Die Emissionszertifikate werden zunächst zum Festpreis verkauft und ab 2026 versteigert. Das Vorhaben legt den folgenden Festpreis pro Emissionszertifikat fest:

- für das Jahr 2021: 10,00 Euro
- für das Jahr 2022: 20,00 Euro
- für das Jahr 2023: 25,00 Euro
- für das Jahr 2024: 30,00 Euro
- für das Jahr 2025: 35,00 Euro

Mit dem Vorhaben werden neue Pflichten für Unternehmen, die Brennstoffe in Verkehr bringen, eingeführt. Die Unternehmen werden verpflichtet,

- beim Umweltbundesamt für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan für die Ermittlung von Brennstoffemissionen sowie für die Berichterstattung dazu einzureichen,
- ab 2021 die Brennstoffemissionen jährlich zu ermitteln und dem Umweltbundesamt darüber zu berichten und
- jährlich eine Anzahl von Emissionszertifikaten abzugeben, die der Gesamtmenge an Brennstoffemissionen im vorangegangenen Kalenderjahr entspricht.

Entsteht durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels eine unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen, kann das Unternehmen finanzielle Kompensation beantragen.

Das Umweltbundesamt soll ein nationales Emissionshandelsregister errichten, das Konten für Emissionszertifikate sowie ein Verzeichnis der berichteten und geprüften Brennstoffemissionen enthält. Die im Emissionshandelsregister verfügbaren Daten über die berichteten und geprüften Brennstoffemissionen sowie über die abgegebene Menge an Emissionszertifikaten sollen öffentlich zugänglich gemacht werden.

Darüber hinaus regelt der Entwurf die Gebühren für das Emissionshandelsregister und Widersprüche gegen die Entscheidungen des Gesetzes, sowie Sanktionen und Bußgeldvorschriften. Der Entwurf enthält zudem mehrere Verordnungsermächtigungen, mit denen Einzelheiten u.a. zur Berechnung der jährlichen Emissionsmengen, zum Überwachungsplan, zur Berichterstattung, zum Versteigerungsverfahren und zum Emissionshandelsregister geregelt werden.

II.1. Erfüllungsaufwand

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht laufender Erfüllungsaufwand von 31 Mio. Euro. Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entfällt vollständig auf die Informationspflichten.

Der Erfüllungsaufwand entsteht aus folgenden Vorgaben:

Für die Emissionsberichterstattung und der Abgabe nimmt das Ressort an, dass 80 Prozent der geschätzt rund 4.050 Unternehmen nach sog. Standardemissionsfaktoren berichten (Informationen die bereits im Rahmen der Berichtspflichten des Energiesteuerrechts erhoben werden) und 20 Prozent zusätzliche Information erheben müssen. Anhand der Kosten, die im Rahmen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes aus 2011 (TEHG) ermittelt wurden, schätzt das Ressort den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Berichterstattung nach Standardemissionsfaktoren auf rund 7.300 Euro pro Fall und für die Berichterstattung nach differenzierten Faktoren auf rund 18.200 Euro pro Fall. Daraus entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 23,4 Mio. Euro.

Für die Erstellung und Anpassung des Überwachungsplans geht das Ressort von den gleichen Einzelfallkosten wie für das TEHG aus. Für die Erstellung nach Standardfaktoren werden Kosten pro Fall von rund 1.300 Euro und für die Erstellung nach differenzierten Faktoren von rund 3.200 Euro erwartet. Im Saldo ergibt sich daraus jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 6,8 Mio. Euro.

Für die Erstellung eines Registerkontos wird, analog zum TEHG, ein laufender Erfüllungsaufwand von 107 Euro pro Fall angenommen. Für rund 4.050 Unternehmen entsteht damit jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 430.000 Euro.

Verwaltung (Bund)

Für die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt entsteht zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand für:

- die Prüfung der Emissionsberichte (8,8 Stunden pro Fall),
- die Prüfung der Überwachungspläne (11,2 Stunden pro Fall),
- die Eröffnung eines Registerkontos (3,6 Stunden pro Fall) und
- die Verwaltung des Registerkontos (5,4 Stunden pro Fall).

Unter Annahme, dass der zusätzliche Aufwand sich gleichmäßig auf das Gesamtpersonal der DEHSt verteilt (12% mD, 31% gD, 57% hD) erwartet das Ressort einen jährlichen Erfüllungsaufwand von 2,3 Mio. Euro.

Mit dem Vorhaben muss eine administrativ-organisatorische Infrastruktur bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt aufgebaut und das Emissionshandelsregister eingerichtet werden. Hierzu ist der Erlass einer Verordnung geplant. Sollten sich dadurch noch Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand ergeben, sind diese zusätzlich darzustellen.

II.2. Weitere Kosten

Für das Emissionshandelsregister sind folgende Gebühren vorgesehen:

- Eröffnung eines Personen- oder Händlerkontos: 170 Euro,
- Verwaltung eines Personen- oder Händlerkontos: 600 Euro pro Handelsperiode und
- Umfirmierung eines Kontos oder Änderung eines Kontobevollmächtigten: 60 Euro.

Die einmalige Gebührenbelastung für die Eröffnung eines Registerkontos wird für die rund 4.050 betroffenen Unternehmen insgesamt auf rund 688.000 Euro geschätzt. Die jährliche Gebührenbelastung für die Verwaltung eines Kontos beträgt rund 2,4 Mio. Euro.

Eine zusätzliche Gebührenbelastung kann im Rahmen der Umfirmierung eines Kontos oder der Änderung eines Kontobevollmächtigten sowie bei vollständig oder teilweise zurückgewiesenem Widerspruch gegen Entscheidungen nach dem Gesetz entstehen.

Mit dem Vorhaben entstehen der Wirtschaft zusätzliche Kosten für den Erwerb von Zertifikaten. Das Ressort geht nachvollziehbarerweise davon aus, dass diese Kosten von insgesamt rund 3 Mrd. Euro in 2021 auf über 10 Mrd. in 2030 steigen werden.

II.4. „One in one out“-Regel

Ob der für die Wirtschaft entstehende jährliche Erfüllungsaufwand ein „In“ von 31 Mio. Euro im Sinne der „One in one out“-Regel der Bundesregierung darstellt, konnte aufgrund der Kürze der Abstimmungsfristen nicht abschließend geklärt werden. Die Bundesregierung wird hierzu im weiteren Verfahren unter Beteiligung des NKR eine Lösung herbeiführen.

II.5. Evaluierung

Die Bundesregierung evaluiert dieses Gesetz und legt dem Bundestag bis zum 30. November 2022 sowie bis zum 30. November 2024 und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vor. In dem Bericht berichtet sie insbesondere über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nationalen Emissionshandelssystems sowie über Auswirkungen der Festpreise und Preiskorridore, und macht auf dieser Basis gegebenenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des Handelssystems. Dabei berücksichtigt sie die jährlichen Klimaschutzberichte nach dem Bundesklimaschutzgesetz.

Das Umweltbundesamt und die Generalzolldirektion unterstützen das Ressort bei der Erstellung des Erfahrungsberichts. Zur Unterstützung bei der Erstellung des Erfahrungsberichts soll das Ressort außerdem wissenschaftliche Gutachten beauftragen.

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Indes sieht der NKR bei diesem Gesetzesvorhaben erneut nicht die zeitlichen Maßgaben gewahrt, die für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung sowie von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind. Eine angemessene und frühzeitige Beteiligung ist nicht zuletzt mit Blick auf eine umfassende Würdigung der Gesetzesfolgen notwendig. Die Vorgehensweise entspricht bei diesem Vorhaben aus Sicht des NKR nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung sowie nicht den Vorgaben des NKR-Gesetzes.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatlerin

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 982. Sitzung am 8. November 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele ergreift.
- b) Der Bundesrat bedauert, dass im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 eine umfassende Prüfung und Reform der Energiesteuern, -umlagen und -abgaben nicht vorgesehen ist und bittet die Bundesregierung daher um Prüfung, wie das derzeitige System von Steuern, Gebühren, Umlagen und Abgaben im Energiebereich konsolidiert und reformiert werden kann, um besser als bisher zur Zielerreichung im Klimaschutz beizutragen.
- c) Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass der Vollzug des vorliegenden Gesetzes zu einem bedeutenden Aufwuchs der Bürokratie für die Wirtschaft führt. Der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen könnte sich nachteilig auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, die Regelungen und die Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in der Weise zu vereinfachen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Verwaltung nicht über das erforderliche Maß belastet werden. Insbesondere auch die noch zu erlassenden Rechtsverordnungen sollen den Zielen der Entbürokratisierung und der Verwaltungsvereinfachung Rechnung tragen.

Begründung:

Mit dem Vollzug des Brennstoffemissionshandelsgesetzes entstehen ein erheblicher zusätzlicher Bürokratieaufwand für die Unternehmen und ein großer Aufwand für die Umsetzung in der Verwaltung.

Das bisherige System von Steuern und Abgaben im Energiebereich ist äußerst heterogen. Durch die Vielzahl bestehender Fördermechanismen und Regulierungen sind in den verschiedenen Sektoren unterschiedliche, intransparente und sich häufig gegenseitig überlagernde CO₂-Preissignale entstanden. Dieses historisch gewachsene System entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen der Energiewende und des Klimaschutzes. Deshalb bedarf es im Sinne eines zukunftsfähigen und effizienten Systems – und im Zuge der Ergänzung um eine neue Komponente CO₂-Bepreisung – einer Reform des bestehenden Steuern- und Abgabesystems im Energiebereich.

Viele der im Rahmen der Diskussionen um eine CO₂-Bepreisung erstellten Studien haben bereits auf den grundsätzlichen Reformbedarf hingewiesen. Auch die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung empfiehlt in ihrem Abschlussbericht, „das bestehende System der Entgelte, Abgaben und Umlagen im Energiesektor umfassend zu überarbeiten“. Auch aus Wirtschaft und Verbänden war für diese Forderung breite Unterstützung zu vernehmen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der vorliegende Gesetzentwurf ist Bestandteil der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030. Der Bundesrat weist darauf hin, dass über die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen des Klimapaketes keine Verständigung mit den Ländern und Gemeinden erzielt wurde.

In der Betrachtung aller Maßnahmen werden für den Bund erhebliche Mehreinnahmen prognostiziert, während Länder und Gemeinden ausschließlich finanzielle Mehrbelastungen tragen werden.

Für den Bundesrat stellen die Klimaschutzmaßnahmen ein Paket dar, aus dem nicht einzelne Maßnahmen isoliert betrachtet werden können, zumal Mehrsteuern für den Bund mit geringeren Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden korrespondieren können.

Der Bundesrat erwartet, dass die finanziellen Auswirkungen in einem einheitlichen Verfahren zwischen Bund und Ländern geklärt werden, bevor erste Gesetze verabschiedet werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, zeitnah in Gespräche über eine faire, sachgerechte und verhältnismäßige Verteilung der Mehr- und Mindereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 stehen, zu treten.

Zu den einzelnen Vorschriften

3. Zu § 7 Absatz 5 BEHG

§ 7 Absatz 5 ist wie folgt zu fassen:

„(5) Doppelbelastungen infolge des Einsatzes von Brennstoffen in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage sind zu vermeiden. Die Bundesregierung wird bis zum 31. Dezember 2020 durch Rechtsverordnung Anforderungen und Verfahren festlegen, wie der Verantwortliche insbesondere im Falle einer Direktlieferung von Brennstoffen an ein Unternehmen und deren Einsatzes in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage sowie auch der Inverkehrbringung von in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eingesetzten Brennstoffen eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen von den nach Absatz 1 zu berichtenden Brennstoffemissionen ex ante abziehen kann, soweit durch den Emissionsbericht nach § 5 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes der Einsatz dieser Brennstoffe nachgewiesen ist.“

Begründung:

Die Möglichkeit, Emissionen aus dem Brennstoffeinsatz in EU-emissionshandelspflichtigen Anlagen von den nach dem nationalen Emissionshandelssystem zu berichtenden Emissionen abzuziehen, ist zwingend erforderlich, um Doppelbelastungen zu vermeiden. Ein solcher Mechanismus muss gleichermaßen für alle Brennstoffe, also auch für Emissionen aus jenen Brennstoffen geschaffen werden, die nicht der Inverkehrbringer direkt an das EU-ETS-pflichtige Unternehmen liefert, sondern wo dies über Zwischenhändler geschieht.

Von herausragender Bedeutung ist, dass in diesem Zusammenhang eine Befreiung der EU-ETS-pflichtigen Anlagen bereits ex ante erfolgen kann, damit Unternehmen beim nationalen CO₂-Preis nicht in Vorleistung gehen müssen und zunächst doppelt belastet werden. Dies muss durch einen behördlichen Nachweis über die EU-Emissionshandelspflichtigkeit von Anlagen auf Basis des Emissionsberichtes bereits des Vorjahres erfolgen. Die finale Abrechnung der tatsächlichen Emissionen im Bezugsjahr kann dann nachträglich durch einen Glättungsmechanismus angepasst werden. Diese muss dabei vom Emissionsbericht unter dem EU-Emissionshandelssystem zeitlich angemessen entkoppelt werden, um die Unternehmen nicht zu überlasten.

4. Zu § 8a – neu – BEHG

Nach § 8 ist folgender § 8a einzufügen:

„§ 8a

Anlagen im Anwendungsbereich des EU-Emissionshandels

Die Kosten für den Erwerb von Emissionszertifikaten werden durch die Inverkehrbringer und Lieferanten nur bei den durch das nationale Emissionshandelssystem umfassten Verbrauchern der Brennstoffe im

Gebäudesektor, Verkehrsbereich und Anlagen außerhalb des EU-Emissionshandels in Rechnung gestellt. Dem EU-Emissionshandel unterliegende Anlagen sind davon auszunehmen. Inverkehrbringer und Lieferanten sind verpflichtet, in ihren Rechnungen die für den jeweiligen Verbraucher des Brennstoffes angefallenen Kosten für den Erwerb von Emissionszertifikaten einfach und verständlich auszuweisen.“

Begründung:

Es muss vermieden werden, dass Inverkehrbringer und Lieferanten die Kosten aus dem Erwerb der Zertifikate des nationalen Emissionshandelssystems durch höhere Brennstoffpreise undifferenziert an alle Abnehmer weitergeben. In diesem Fall wären die Bemühungen um eine Abgrenzung der bereits dem EU-Emissionshandel unterliegenden Emissionen wirkungslos. Auch würde das durch das Handelssystem eigentlich intendierte Preissignal verzerrt. Vielmehr müssen durch die Inverkehrbringer und Lieferanten die jeweils verursachten Zertifikatekosten gezielt bei den durch das nationale Handelssystem adressierten Haushalten, Gebäuden und nicht dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlagenbetreibern in Rechnung gestellt werden. Dieser Grundsatz muss ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden. Als Voraussetzung müssen die Zertifikatekosten nach dem Vorbild von §§ 40 ff. Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) ausdrücklich und transparent in der Brennstoffkosten-Rechnung ausgewiesen werden.

5. Zu § 11 Absatz 3 BEHG

§ 11 Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Die Bundesregierung wird für die Zeit ab dem 1. Januar 2021 durch Rechtsverordnung die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen regeln. Die Maßnahmen sollen durch eine vollumfängliche kostenfreie Zuteilung der Emissionszertifikate oder Kompensationszahlungen im vergleichbaren Umfang erfolgen.“

Begründung:

Die Regelungen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind von derart substanzieller Bedeutung, dass sie im Gesetz selbst getroffen werden müssen. Zumindest aber muss eine entsprechende Rechtsverordnung bereits bis Ende 2020 und mit Geltung ab dem 1. Januar 2021 erlassen werden. Denn die zusätzlichen Kosten aus dem Erwerb von Zertifikaten für die vollständigen Emissionen bisher nicht emissionshandelspflichtiger Unternehmen können sonst erhebliche Belastungen zur Folge haben, die auch nicht vorübergehend für die Dauer eines Jahres verkraftet werden können. Anstelle nur einer Verordnungsermächtigung muss die entsprechende Verordnung verpflichtend erlassen werden.

Ein entsprechender Carbon-Leakage-Schutz muss dabei vollumfassend berücksichtigt und ausgestaltet sein. Andernfalls würden die betroffenen Unternehmen sowohl inner- als auch außereuropäische Wettbewerbsnachteile erleiden. Zum Teil kann es sogar zu intrasektoralen Wettbewerbsverzerrungen kommen, wenn die Unternehmen einem im europäischen Emissionsrechtehandel als Carbon-Leakage bedroht eingestuftem Industriesektor zugehörig sind, jedoch beispielsweise aufgrund einer geringen Feuerungswärmeleistung am europäischen Emissionshandelssystem nicht teilnehmen.

Da es bei dem vorzusehenden Entlastungsmechanismus um die Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht, ist die vorgesehene Verbindung mit einer finanziellen Unterstützung für klimafreundliche Investitionen nicht zielführend und muss gestrichen werden.

6. Zu Anlage 1 (zu § 2 Absatz 2) Satz 1 Nummer 1,
Satz 2 Nummer 1 BEHG

Anlage 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 sind der Nummer 1 folgende Wörter anzufügen:

„mit Ausnahme pflanzlicher Herkunft,“

b) Satz 2 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. andere als die in Absatz 1 genannten Waren, die zur Verwendung als Kraft- und Heizstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraft- und Heizstoffen bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden und auf fossilen Rohstoffen basieren; Kraft- und Heizstoffe aus biologischen oder synthetischen Prozessen und deren beigemischte Anteile sind explizit ausgenommen;“

Begründung:

Das BEHG zielt in seinem Gesetzestext auf die CO₂-Vermeidung und stellt daher zu Recht explizit auf „Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraft- oder Heizstoffe“ ab. § 2 BEHG definiert den Anwendungsbereich und verweist im Absatz 1 auf die in Anlage 1 genannten Brennstoffe. Diese Anlage 1 wiederum bezieht sich auf Warenbestimmungen nach der Kombinierten Nomenklatur, welche allerdings keine Brennstoffe auf der Basis biologischer oder synthetischer (respektive CO₂-neutraler) Prozesse ausweist. Mit der jetzigen Formulierung im Satz 1, Nummer 1 und im Satz 2, Nummer 1 der Anlage 1 werden alle anderen Kraft- oder Heizstoffe, die nicht bereits in der Kombinierten Nomenklatur aufgeführt sind, vom Regelungsbereich des BEHG erfasst. Dies beträfe auch die CO₂-neutralen Kraft- oder Heizstoffe aus biologischen und synthetischen Produktionsprozessen und stünde damit im Widerspruch zur expliziten Intention des Gesetzes.