

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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.

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

I n h a l t s ü b e r s i c h t

A b s c h n i t t 1

A l l g e m e i n e V o r s c h r i f t e n

- § 1 Zweck des Gesetzes
- § 2 Anwendungsbereich
- § 3 Begriffsbestimmungen

A b s c h n i t t 2

M e n g e n p l a n u n g

- § 4 Jährliche Emissionsmengen
- § 5 Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung

A b s c h n i t t 3

G r u n d p f l i c h t e n d e r V e r a n t w o r t l i c h e n

- § 6 Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan
- § 7 Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen
- § 8 Abgabe von Emissionszertifikaten

A b s c h n i t t 4

E m i s s i o n s z e r t i f i k a t e , V e r ä u ß e r u n g u n d R e g i s t e r

- § 9 Emissionszertifikate
- § 10 Veräußerung von Emissionszertifikaten
- § 11 Ausgleich indirekter Belastungen
- § 12 Nationales Emissionshandelsregister

A b s c h n i t t 5

G e m e i n s a m e V o r s c h r i f t e n

- § 13 Zuständigkeiten
- § 14 Überwachung, Datenübermittlung
- § 15 Prüfstellen
- § 16 Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen
- § 17 Elektronische Kommunikation
- § 18 Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen
- § 19 Ausschluss der aufschiebenden Wirkung

A b s c h n i t t 6

S a n k t i o n e n

- § 20 Durchsetzung der Berichtspflicht
- § 21 Durchsetzung der Abgabepflicht
- § 22 Bußgeldvorschriften

A b s c h n i t t 7

E v a l u i e r u n g

- § 23 Erfahrungsbericht
- § 24 Inkrafttreten

A b s c h n i t t 8

S c h l u s s v o r s c h r i f t e n

- Anlage 1 Brennstoffe
- Anlage 2 Brennstoffe für die Emissionsberichterstattung in den Jahren 2021 und 2022

A b s c h n i t t 1

A l l g e m e i n e V o r s c h r i f t e n

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050, und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 genannten Brennstoffen, die gemäß Absatz 2 in Verkehr gebracht werden.

(2) Brennstoffe gelten mit dem Entstehen der Energiesteuer nach § 8 Absatz 1, § 9 Absatz 1, § 9a Absatz 4, § 14 Absatz 2, § 15 Absatz 1 oder Absatz 2, § 18 Absatz 2, § 18a Absatz 1, § 19b Absatz 1, § 22 Absatz 1, § 23 Absatz 1, § 30 Absatz 1, § 32 Absatz 1, den §§ 34, 35, 36 Absatz 1, § 37 Absatz 2 Satz 5 und 6, Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 Satz 1, § 38 Absatz 1, § 41 Absatz 1, § 43 Absatz 1 oder § 44 Absatz 4 Satz 2 des Energiesteuergesetzes als in Verkehr gebracht. Brennstoffe gelten ebenfalls als in Verkehr gebracht, wenn sich an das Entstehen der Energiesteuer ein Verfahren der Steuerbefreiung nach § 37 Absatz 2 Nummer 3 oder Nummer 4 des Energiesteuergesetzes anschließt.

(3) Dieses Gesetz gilt auch für Aufgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen nach diesem Gesetz zur Kompensation der Doppelerfassung von Emissionen im EU-Emissionshandel und mit Maßnahmen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Ausgleich unzumutbarer Härten.

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind:

1. Brennstoffemission:

die Menge Kohlendioxid in Tonnen, die bei einer Verbrennung von Brennstoffen nach Anlage 1 freigesetzt werden kann und dem Verantwortlichen infolge des Inverkehrbringens nach § 2 Absatz 2 zugerechnet wird;

2. Emissionszertifikat:

das Zertifikat, das zur Emission einer Tonne Treibhausgase in Tonnen Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt;

3. Verantwortlicher:

die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die für die Tatbestände nach § 2 Absatz 2 als Steuerschuldner definiert ist, auch wenn sich ein Verfahren der Steuerbefreiung anschließt;

4. EU-Emissionshandel:

das unionsweite System zur Erfassung und Begrenzung von Treibhausgasemissionen, geregelt durch die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32; L 140 vom 14.5.2014, S. 177), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/410 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung;

5. EU-Klimaschutzverordnung:

die Verordnung (EU) 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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156 vom 19.06.2018, S. 26) in der jeweils geltenden Fassung;

6. Handelsperiode:

der Zeitraum, der dem in der EU-Klimaschutzverordnung festgelegten Zeitraum entspricht;

7. Kombinierte Nomenklatur:

die Warennomenklatur nach Artikel 1 in Verbindung mit Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 7.9.1987, S. 1), die zuletzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2019/13 (ABl. L 3 vom 7.1.2019, S. 1) geändert worden ist;

8. Überwachungsplan:

eine Darstellung der Methode, die ein Verantwortlicher anwendet, um seine Brennstoffemissionen zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten;

9. Treibhausgase:

die in § 3 Nummer 16 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes aufgeführten Treibhausgase;

10. Energiesteuergesetz:

das Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Juni 2019 (BGBl. I S. 856, 908) geändert worden ist.

A b s c h n i t t 2

M e n g e n p l a n u n g

§ 4

Jährliche Emissionsmengen

(1) Für jedes Kalenderjahr innerhalb einer Handelsperiode wird eine Menge an Brennstoffemissionen in Deutschland festgelegt, welche hinsichtlich der Brennstoffemissionen die Einhaltung der Minderungsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang 1 der EU-Klimaschutzverordnung gewährleistet (jährliche Emissionsmenge). Die jährliche Emissionsmenge wird aus den jährlichen Emissionszuweisungen für die Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 3 der EU-Klimaschutzverordnung, multipliziert mit dem prozentualen Anteil der nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Brennstoffemissionen an den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland im Durchschnitt des fünften bis dritten Jahres vor Beginn der jeweiligen Handelsperiode, gebildet.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die jährlichen Emissionsmengen nach Maßgabe des Absatzes 1 festzulegen.

(3) Die jährliche Emissionsmenge nach Absatz 1 ist jeweils um die Menge an Brennstoffemissionen zu erhöhen, für die sowohl nach diesem Gesetz Emissionszertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen für direkte Emissionen abgegeben werden müssen. Sofern sich nachträglich Abweichungen des geschätzten vom tatsächlichen Umfang der Brennstoffemissionen ergeben, für die sowohl nach diesem Gesetz Zertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen, ist dies bei der Erhöhung der Menge in den Folgejahren zu berücksichtigen.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Berechnung der jährlichen Erhöhung nach Absatz 3 festzulegen.

(5) Die zuständige Behörde bestimmt die jährliche Erhöhungsmenge nach den Vorgaben des Absatzes 3 sowie nach den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 4 und macht diese im Bundesanzeiger bekannt.

§ 5

Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung

(1) Soweit während der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 und für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors die jährliche Emissionsmenge nach § 4 Absatz 1 und 3 für ein Kalenderjahr innerhalb der Handelsperiode überschritten wird und die Jahresmengen der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten werden, wird der darüber hinausgehende Bedarf an Emissionszertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten, gedeckt.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Berechnung des zusätzlichen Bedarfs nach Absatz 1 zu regeln, insbesondere zur Berücksichtigung

1. der Anrechnung möglicher Überschüsse an Emissionszuweisungen durch Minderungen in anderen Sektoren,
2. der Menge der ausgegebenen, aber nicht abgegebenen Emissionszertifikate in einem Jahr und
3. der tatsächlichen Schnittmenge, die sich nach § 4 Absatz 3 ergibt.

A b s c h n i t t 3

G r u n d p f l i c h t e n d e r V e r a n t w o r t l i c h e n

§ 6

Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan

(1) Der Verantwortliche ist verpflichtet, bei der zuständigen Behörde für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan für die Ermittlung von Brennstoffemissionen und die Berichterstattung nach § 7 Absatz 1 einzureichen. Soweit der Verantwortliche die Brennstoffemissionen ausschließlich unter Anwendung von Standard-emissionsfaktoren für die in Verkehr gebrachten Brennstoffe ermittelt, ist es ausreichend, wenn der Verantwortliche einen vereinfachten Überwachungsplan einreicht. Der Überwachungsplan und der vereinfachte Überwachungsplan bedürfen einer Genehmigung der zuständigen Behörde.

(2) Die Genehmigung für den Überwachungsplan ist zu erteilen, wenn der Überwachungsplan den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 5 entspricht. Entspricht ein vorgelegter Überwachungsplan nicht diesen Vorgaben, ist der Verantwortliche verpflichtet, die von der zuständigen Behörde festgestellten Mängel innerhalb einer von der zuständigen Behörde festzusetzenden Frist zu beseitigen und den geänderten Überwachungsplan vorzulegen. Die zuständige Behörde kann die Genehmigung mit Auflagen für die Überwachung von und Berichterstattung über Brennstoffemissionen verbinden.

(3) Die Genehmigung für den vereinfachten Überwachungsplan ist zu erteilen, wenn der Verantwortliche erklärt, die Brennstoffemissionen nur unter Anwendung von Standardemissionsfaktoren zu ermitteln, und die vom Verantwortlichen vorgesehene Methodik zur Erfassung von Art und Menge der in Verkehr gebrachten Brennstoffe den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 5 entspricht. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Die Genehmigung für den vereinfachten Überwachungsplan gilt als erteilt, wenn die zuständige Behörde den Verantwortlichen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des vereinfachten Überwachungsplans auffordert, festgestellte Mängel zu beseitigen oder fehlende Erläuterungen nachzureichen.

(4) Der Verantwortliche ist verpflichtet, den Überwachungsplan oder den vereinfachten Überwachungsplan innerhalb einer Handelsperiode unverzüglich anzupassen und bei der zuständigen Behörde einzureichen, wenn

1. sich die Vorgaben in der Rechtsverordnung nach Absatz 5 ändern,
2. der Verantwortliche plant, andere Arten von Brennstoffen in Verkehr zu bringen, die eine Änderung der Überwachungsmethodik erfordern, oder
3. ein Verantwortlicher mit vereinfachtem Überwachungsplan entscheidet, seine Brennstoffemissionen im Folgejahr nicht mehr ausschließlich durch Anwendung von Standardemissionsfaktoren zu ermitteln.

Für den angepassten Überwachungsplan nach Satz 1 gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend.

(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Fristen zur Einreichung des Überwachungsplans oder des vereinfachten Überwachungsplans festzulegen sowie Anforderungen an den Mindestinhalt des Überwachungsplans oder des vereinfachten Überwachungsplans zu bestimmen, insbesondere an

1. die Dokumentation der Methodik zur Ermittlung der Brennstoffemissionen sowie von Art und Menge der vom Verantwortlichen in Verkehr gebrachten Brennstoffe sowie
2. Einzelheiten zur Methodik der Berichterstattung über Brennstoffemissionen der Verantwortlichen.

§ 7

Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen

(1) Der Verantwortliche hat die Brennstoffemissionen für die in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Brennstoffe auf Grundlage des Überwachungsplans zu ermitteln und der zuständigen Behörde bis zum 31. Juli des Folgejahres über die Brennstoffemissionen zu berichten.

(2) Die Berichtspflicht nach Absatz 1 gilt erstmals für das Kalenderjahr 2021. Für die Kalenderjahre 2021 und 2022 ist die Berichtspflicht nach Absatz 1 auf die Brennstoffe nach Anlage 2 beschränkt.

(3) Die Angaben im Emissionsbericht nach Absatz 1 müssen von einer Prüfstelle nach § 15 verifiziert worden sein.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Anforderungen an die Ermittlung der Brennstoffemissionen und die Berichterstattung zu regeln, insbesondere kann sie

1. Vorgaben an die Emissionsermittlung, die Berichterstattung und die Verifizierung machen,
2. Standardwerte für Emissionsfaktoren von Brennstoffen festlegen,
3. Erleichterungen für die Berichterstattung und für die Verifizierung bei ausschließlicher Ermittlung und Berichterstattung nach Standardemissionsfaktoren vorsehen.
4. für die ersten beiden Berichtsjahre anordnen, dass die Ermittlung der Brennstoffemissionen ausschließlich unter Anwendung der Standardemissionsfaktoren vorgenommen wird.

(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 Rechtsverord-

nung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, 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 eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen von den nach Absatz 1 zu berichtenden Brennstoffemissionen abziehen kann, soweit durch den Emissionsbericht nach § 5 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes der Einsatz dieser Brennstoffe nachgewiesen ist.

§ 8

Abgabe von Emissionszertifikaten

Der Verantwortliche hat jährlich bis zum 31. August an die zuständige Behörde eine Anzahl von Emissionszertifikaten abzugeben, die der nach § 7 berichteten Gesamtmenge an Brennstoffemissionen im vorangegangenen Kalenderjahr entspricht.

Abschnitt 4

Emissionszertifikate, Veräußerung und Register

§ 9

Emissionszertifikate

(1) Auf den Emissionszertifikaten ist die Zuordnung zu einer Handelsperiode sowie zu einem Kalenderjahr innerhalb dieser Handelsperiode erkennbar. Die Emissionszertifikate für Brennstoffemissionen sind ab dem ersten Jahr der jeweiligen Handelsperiode gültig. Abweichend von den Sätzen 1 und 2 sind Emissionszertifikate, die während der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 2 veräußert werden, nur für das auf dem Emissionszertifikat erkennbare Kalenderjahr für die Abdeckung der Brennstoffemissionen dieses Kalenderjahres oder des Vorjahres gültig. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für die Dauer der Anwendung des Preiskorridors nach § 10 Absatz 2 Satz 4 die Gültigkeit der Emissionszertifikate abweichend von Satz 2 zu beschränken. Der Inhaber von Emissionszertifikaten kann jederzeit auf sie verzichten und ihre Löschung verlangen.

(2) Emissionszertifikate sind übertragbar. Die Übertragung von Emissionszertifikaten erfolgt durch Eintragung und Eintragung auf dem Konto des Erwerbers im nationalen Emissionshandelsregister nach § 12. Die Eintragung erfolgt auf Anweisung des Veräußerers an die zuständige Behörde, Emissionszertifikate von seinem Konto auf das Konto des Erwerbers zu übertragen.

(3) Soweit für jemanden ein Emissionszertifikat auf seinem Konto im nationalen Emissionshandelsregister eingetragen ist, gilt der Inhalt des Emissionshandelsregisters als richtig. Dies gilt nicht, wenn die Unrichtigkeit dem Empfänger von Emissionszertifikaten bei der Übertragung im Zeitpunkt der Eintragung auf dem Konto bekannt ist.

§ 10

Veräußerung von Emissionszertifikaten

(1) Die nach § 4 Absatz 1 und 3 festgelegte Menge an Emissionszertifikaten sowie der zusätzliche Bedarf, der sich in der Einführungsphase nach Absatz 2 ergeben kann, werden durch die zuständige Behörde veräußert. Die Emissionszertifikate werden zum Festpreis verkauft und ab 2026 versteigert. Im Falle der Versteigerung wird die in einem Kalenderjahr zur Verfügung stehende Versteigerungsmenge in regelmäßigen Abständen in gleichen Teilmengen angeboten. Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Versteigerungstermine nach Absatz 3 spätestens zwei Monate im Voraus bekannt gemacht werden.

(2) In der Einführungsphase werden die Emissionszertifikate zunächst zum Festpreis verkauft. Für die Dauer des Verkaufs beträgt der Festpreis pro Emissionszertifikat

1. im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021: 10 Euro,
2. im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022: 20 Euro,
3. im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2023: 25 Euro,
4. im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024: 30 Euro,
5. im Zeitraum vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025: 35 Euro.

Verantwortliche können bis zu 10 Prozent der in einem der Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum 28. Februar des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben. Für das Jahr 2026 wird ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 35 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 60 Euro pro Emissionszertifikat festgelegt.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Versteigerungsverfahren sowie Einzelheiten zum Verkauf zum Festpreis zu regeln. In der Rechtsverordnung sind insbesondere

1. die zuständige Stelle festzulegen und
2. die Regeln für die Durchführung des Versteigerungsverfahrens festzulegen; diese müssen objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein und Vorkehrungen gegen die Beeinflussung der Preisbildung durch das Verhalten einzelner Bieter treffen.

Im Falle des Verkaufs zum Festpreis kann in der Rechtsverordnung die Beauftragung einer anderen Stelle durch die zuständige Behörde vorgesehen werden.

(4) Die Erlöse aus der Veräußerung stehen dem Bund zu. Die Kosten, die dem Bund durch die Wahrnehmung der ihm im Rahmen dieses Gesetzes zugewiesenen Aufgaben, einschließlich der gemäß § 11 entstehenden Ausgaben, entstehen und nicht durch Gebühren nach § 16 gedeckt sind, werden aus den Erlösen nach Satz 1 gedeckt, mit Ausnahme der Kosten nach § 5.

§ 11

Ausgleich indirekter Belastungen

(1) Entsteht durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels nach diesem Gesetz eine unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen und ein mit diesem verbundenes Unternehmen, das mit seinem Kapital aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für die Risiken des Geschäftsbetriebes des betroffenen Unternehmens eintreten muss, gewährt die zuständige Behörde auf Antrag eine finanzielle Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe. Von einer unzumutbaren Härte ist in der Regel nicht auszugehen, sofern die Brennstoffkosten eines Unternehmens, auch unter Berücksichtigung der durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, nicht mehr als 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 20 Prozent beträgt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf,

1. Einzelheiten zur Antragstellung und zu erbringenden Nachweisen zu regeln und
2. die in den Sätzen 2 und 3 genannten Schwellenwerte anzupassen.

(2) Die Bundesregierung wird durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf, Einzelheiten regeln über die vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, die Brennstoffe nach Anlage 1 einsetzen, für die nach diesem Gesetz Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für die Zeit ab dem 1. Januar 2022 durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen.

§ 12

Nationales Emissionshandelsregister

(1) Die zuständige Behörde führt ein nationales Emissionshandelsregister in der Form einer elektronischen Datenbank. Das Emissionshandelsregister enthält Konten für Emissionszertifikate und weist Verfügungsbeschränkungen aus. Es enthält ein Verzeichnis der berichteten und geprüften Brennstoffemissionen der Verantwortlichen. Bei der Einrichtung und beim Betrieb des Emissionshandelsregisters sind dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit zu treffen.

(2) Jeder Verantwortliche erhält ein Konto, in dem die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung, die Löschung und die Abgabe von Emissionszertifikaten verzeichnet werden. Abgegebene Emissionszertifikate werden von der zuständigen Behörde gelöscht. Jede Person erhält auf Antrag ein Konto, in dem der Besitz, die Löschung und die Übertragung von Emissionszertifikaten verzeichnet werden.

(3) Jeder Kontoinhaber hat freien Zugang zu den auf seinen Konten gespeicherten Informationen.

(4) Die im Emissionshandelsregister verfügbaren Daten über die berichteten und geprüften Brennstoffemissionen der Verantwortlichen sowie über die von den Verantwortlichen zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 abgegebenen Menge an Emissionszertifikaten werden von der zuständigen Behörde öffentlich zugänglich gemacht. Die zuständige Behörde macht die Daten zu den von den Verantwortlichen vorgenommenen Übertragungen von Emissionszertifikaten nach Ablauf von fünf Jahren nach der Übertragung öffentlich zugänglich.

(5) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Einrichtung, zum Betrieb und zur Führung des Emissionshandelsregisters zu regeln.

A b s c h n i t t 5

G e m e i n s a m e V o r s c h r i f t e n

§ 13

Zuständigkeiten

(1) Zuständige Behörde ist das Umweltbundesamt.

(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 örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt ihren Sitz hat.

§ 14

Überwachung, Datenübermittlung

(1) Die zuständige Behörde hat die Durchführung dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zu überwachen.

(2) Die Verantwortlichen sind verpflichtet, den Angehörigen der zuständigen Behörde und deren Beauftragten unverzüglich

1. den Zutritt zu den Betriebsräumen oder Grundstücken zu den Geschäftszeiten zu gestatten,
2. die Vornahme von Prüfungen zu den Geschäftszeiten zu gestatten sowie
3. auf Anforderung die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen vorzulegen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

Im Rahmen der Pflichten nach Satz 1 haben die Verantwortlichen Arbeitskräfte sowie Hilfsmittel bereitzustellen.

(3) Für die zur Auskunft verpflichtete Person gilt § 55 der Strafprozessordnung entsprechend.

(4) Im Rahmen der Überprüfung der von Verantwortlichen nach § 7 übermittelten Daten durch die zuständige Behörde übermittelt die Generalzolldirektion auf Ersuchen der zuständigen Behörde die im Rahmen des Besteuerungsverfahrens nach dem Energiesteuergesetz gemachten Angaben der Verantwortlichen, soweit diese Daten und Angaben für die Prüfung der Emissionsberichterstattung dieser Verantwortlichen von Bedeutung sind. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Datenübermittlung zu regeln, insbesondere das Nähere über den Umfang und die Form der erforderlichen Daten, die Festlegungen zur Auskunftsfrequenz und zur Bearbeitungsfrist, die Anforderung an das Verfahren zur Datenübermittlung einschließlich der Art und Weise der Übermittlung der Daten. Im Falle eines automatisierten Abrufverfahrens oder eines automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahrens haben die beteiligten Stellen zu gewährleisten, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden, die insbesondere die Vertraulichkeit und Integrität der Daten gewährleisten; im Falle der Nutzung allgemein zugänglicher Netze sind dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Verschlüsselungsverfahren anzuwenden.

§ 15

Prüfstellen

(1) Zur Prüfung von Emissionsberichten nach § 7 Absatz 1 sind berechtigt:

1. die für die Tätigkeitsgruppen nach den Nummern 1a bis 2 des Anhangs I der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2067 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Prüfung von Daten und die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 334 vom 31.12.2018, S. 94) akkreditierten Prüfstellen für Berichte über Brennstoffemissionen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich,
2. die nach dem Umweltauditgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002 (BGBl. I S. 3490), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist, in der jeweiligen Fassung zugelassenen Umweltgutachter für Berichte über Brennstoffemissionen von Verantwortlichen in dem Bereich, für den die Umweltgutachter zugelassen sind, sowie
3. die nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach Absatz 2 bekanntgegebenen besonderen Prüfstellen.

Die Prüfstelle nimmt die ihr zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Voraussetzungen und das Verfahren der Prüfung sowie die Voraussetzungen und das Verfahren der Bekanntgabe von Prüfstellen durch die zuständige Behörde näher zu regeln.

§ 16

Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen

(1) Für die Eröffnung eines Personen- oder Händlerkontos im nationalen Emissionshandelsregister erhebt die zuständige Behörde von dem Kontoinhaber eine Gebühr von 170 Euro, für die Verwaltung eines Personen-

oder Händlerkontos eine Gebühr von 600 Euro pro Handelsperiode sowie für die Umfirmierung eines Kontos oder für die Änderung eines Kontobevollmächtigten eine Gebühr von jeweils 60 Euro.

(2) Wird ein Widerspruch gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz vollständig oder teilweise zurückgewiesen, beträgt die Gebühr entsprechend dem entstandenen Verwaltungsaufwand 50 bis 4 000 Euro. Dies gilt nicht, wenn der Widerspruch nur deshalb keinen Erfolg hat, weil die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift nach § 45 des Verwaltungsverfahrensgesetzes unbeachtlich ist. Wird der Widerspruch nach Beginn der sachlichen Bearbeitung jedoch vor deren Beendigung zurückgenommen, ermäßigt sich die Gebühr um mindestens 25 Prozent.

§ 17

Elektronische Kommunikation

(1) Die zuständige Behörde kann für Überwachungspläne, Berichte und Anträge, für die Bekanntgabe von Entscheidungen und für die sonstige Kommunikation die Verwendung der Schriftform oder der elektronischen Form vorschreiben. Wird die elektronische Form vorgeschrieben, kann die zuständige Behörde eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorschreiben. Die zuständige Behörde kann auch vorschreiben, dass Verantwortliche oder Prüfstellen zur Erstellung von Überwachungsplänen oder Berichten oder zur Stellung von Anträgen nur die auf ihrer Internetseite zur Verfügung gestellten elektronischen Formularvorlagen zu benutzen und die ausgefüllten Formularvorlagen in elektronischer Form sowie unter Verwendung einer qualifizierten Signatur zu übermitteln haben. Wenn die Benutzung elektronischer Formatvorlagen vorgeschrieben ist, ist die Übermittlung zusätzlicher Dokumente als Ergänzung der Formatvorlagen unter Beachtung der Formvorschriften des Satzes 3 möglich. Anordnungen nach den Sätzen 1 bis 3 werden im Bundesanzeiger bekannt gemacht.

(2) Für Verfahren für Maßnahmen im Sinne von § 2 Absatz 3 gilt Absatz 1 entsprechend.

§ 18

Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen

(1) Ändert sich die Identität oder die Rechtsform eines Verantwortlichen, so hat der neue Verantwortliche dies unverzüglich nach der Änderung der zuständigen Behörde anzuzeigen. Der neue Verantwortliche übernimmt die noch nicht erfüllten Pflichten des ursprünglichen Verantwortlichen nach den §§ 6 bis 8.

(2) Wird über das Vermögen eines Verantwortlichen das Insolvenzverfahren eröffnet, hat der Insolvenzverwalter die zuständige Behörde unverzüglich darüber zu unterrichten. Alle Verpflichtungen des Verantwortlichen aus diesem Gesetz bestehen während des Insolvenzverfahrens fort. Der Insolvenzverwalter teilt der zuständigen Behörde die natürlichen Personen mit, die während des Insolvenzverfahrens berechtigt sind, Übertragungen nach § 9 Absatz 2 vorzunehmen. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für den vorläufigen Insolvenzverwalter mit Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Verantwortlichen sowie für den Verantwortlichen als eigenverwaltenden Schuldner.

§ 19

Ausschluss der aufschiebenden Wirkung

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen nach § 4 Absatz 5, § 6 Absatz 2 Satz 3, § 20 Satz 1 oder § 21 Absatz 2 Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

A b s c h n i t t 6

S a n k t i o n e n

§ 20

Durchsetzung der Berichtspflicht

Kommt ein Verantwortlicher nach Ende der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 seiner Berichtspflicht nach § 7 Absatz 1 nicht nach, so verfügt die zuständige Behörde die Sperrung seines Kontos im nationalen Emissionshandelsregister. Die Sperrung ist aufzuheben, sobald der Verantwortliche der zuständigen Behörde einen Emissionsbericht vorlegt und die zuständige Behörde diesen Bericht als den Anforderungen nach § 7 genügend anerkennt oder eine Schätzung der Emissionen nach § 21 Absatz 2 Satz 1 erfolgt.

§ 21

Durchsetzung der Abgabepflicht

(1) Kommt ein Verantwortlicher seiner Abgabepflicht nach § 8 nicht nach, so setzt die zuständige Behörde für jede Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Verantwortliche kein Emissionszertifikat abgegeben hat, eine Zahlungspflicht fest. Die Höhe der Zahlungspflicht entspricht

1. in der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 für die Jahre mit einem Verkauf zum Festpreis für jedes nicht abgegebene Emissionszertifikat dem Doppelten des jeweiligen Festpreises,
2. ansonsten der Höhe der für das entsprechende Jahr festzusetzenden Zahlungspflicht nach § 30 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes.

Von einem Leistungsbescheid nach Satz 1 kann abgesehen werden, wenn der Verantwortliche seiner Abgabepflicht nach § 8 aufgrund höherer Gewalt nicht nachkommen konnte. Hat der Verantwortliche über die Brennstoffemissionen nach § 7 berichtet, ist die Festsetzung der Zahlungspflicht nur zulässig, soweit die Menge der abgegebenen Emissionszertifikate geringer ist als die Höhe der verifizierten Brennstoffemissionen im Emissionsbericht.

(2) Soweit ein Verantwortlicher nicht ordnungsgemäß über die Brennstoffemissionen berichtet hat, schätzt die zuständige Behörde die dem Verantwortlichen zuzurechnenden Brennstoffemissionen. Die Schätzung ist Basis für die Abgabepflicht nach § 8. Die Schätzung unterbleibt, wenn der Verantwortliche im Rahmen der Anhörung zum Leistungsbescheid nach Absatz 1 seiner Berichtspflicht ordnungsgemäß nachkommt.

(3) Der Verantwortliche bleibt ungeachtet geleisteter Zahlungen nach Absatz 1 verpflichtet, die fehlenden Emissionszertifikate bis zum 31. Januar des Jahres abzugeben, das dem Verstoß gegen die Abgabe- oder Berichtspflicht folgt; sind die Brennstoffemissionen nach Absatz 2 geschätzt worden, so sind die Emissionszertifikate nach Maßgabe der erfolgten Schätzung abzugeben.

§ 22

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 7 Absatz 1 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer eine in Absatz 1 bezeichnete Handlung fahrlässig begeht.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 6 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 4 Satz 1 einen Überwachungsplan nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig einreicht,
2. entgegen § 14 Absatz 2 eine dort genannte Handlung nicht gestattet, eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt, eine Unterlage nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig vorlegt oder eine Arbeitskraft oder ein Hilfsmittel nicht oder nicht rechtzeitig bereitstellt,
3. einer Rechtsverordnung nach § 11 Absatz 1 Satz 3 oder einer vollziehbaren Anordnung aufgrund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,
4. entgegen § 18 Absatz 1 Satz 1 eine Anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet.

(4) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro und in den Fällen der Absätze 2 und 3 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

A b s c h n i t t 7

E v a l u i e r u n g

§ 23

Erfahrungsbericht

(1) 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, über Auswirkungen der Festpreise und Preiskorridore nach § 10 Absatz 2 und macht auf dieser Basis erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des Emissionshandelssystems. Dabei berücksichtigt sie die jährlichen Klimaschutzberichte nach § 10 des Bundes-Klimaschutzgesetzes. Die Möglichkeit zur gesetzlichen Anpassung der Festpreise und Preiskorridore bleibt unberührt. Sofern die Bundesregierung auf Grundlage des bis zum 30. November 2024 vorzulegenden Berichts eine Fortführung des Preiskorridors bei der Versteigerung für sinnvoll und erforderlich erachtet, macht sie im Jahr 2025 einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung.

(2) Das Umweltbundesamt unterstützt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erstellung des Erfahrungsberichts. Die betroffenen Bundesministerien werden durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit frühzeitig beteiligt und unterstützen das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erarbeitung des Erfahrungsberichts.

A b s c h n i t t 8

S c h l u s s v o r s c h r i f t e n

§ 24

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Anlage 1

(zu § 2 Absatz 2)

Brennstoffe

Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes sind:

1. Waren der Positionen 1507 bis 1518 der Kombinierten Nomenklatur, die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden,
2. Waren der Positionen 2701, 2702 und 2704 bis 2715 der Kombinierten Nomenklatur,
3. Waren der Positionen 2901 und 2902 der Kombinierten Nomenklatur,
4. Waren der Unterposition 2905 11 00 der Kombinierten Nomenklatur, die nicht von synthetischer Herkunft sind und die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden,
5. Waren der Positionen 3403, 3811 und 3817 der Kombinierten Nomenklatur,
6. Waren der Unterpositionen
 - a) 3824 99 86, 3824 99 93,
 - b) 3824 99 92 und 3824 99 96 (jeweils ausgenommen zubereitete Rostschutzmittel, Amine als wirksame Bestandteile enthaltend, sowie zusammengesetzte anorganische Löse- und Verdünnungsmittel für Lacke und ähnliche Erzeugnisse),
 - c) 3826 00 10 und 3826 00 90 der Kombinierten Nomenklatur,

die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden.

Als Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes gelten mit Ausnahme von Torf und Waren der Positionen 4401 und 4402 der Kombinierten Nomenklatur auch

1. andere als die in Absatz 1 genannten Waren, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden,
2. andere als die in Absatz 1 genannten Waren, ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen, die zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden.

Satz 1 gilt nicht für Waren, die sich in einem Steueraussetzungsverfahren nach den Vorschriften des Alkoholsteuergesetzes befinden.

Anlage 2

(zu § 7 Absatz 2)

Brennstoffe für die Emissionsberichterstattung in den Jahren 2021 und 2022

Für die Emissionsberichterstattung für die Kalenderjahre 2021 und 2022 sind Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes:

1. Benzin der Unterpositionen 2710 12 41, 2710 12 45 und 2710 12 49 und der Unterpositionen 2710 12 31, 2710 12 51 und 2710 12 59 der Kombinierten Nomenklatur;
2. Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur;
3. Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur;
4. Erdgas: Waren der Unterpositionen 2711 11 (verflüssigtes Erdgas) und 2711 21 der Kombinierten Nomenklatur und gasförmige Energieerzeugnisse, die beim Kohleabbau aufgefangen werden, ohne gasförmige Biokraft- und Bioheizstoffe;
5. Flüssiggase: Waren der Unterpositionen 2711 12 bis 2711 19 der Kombinierten Nomenklatur.

Berlin, den 5. November 2019

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion
Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

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 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 Europäischen 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 Prozent bis 2030 (gegenüber 2005) übernommen.

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 tatsächlich zu erreichen, müssen in den Sektoren die Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden, die zunächst mit dem Klimaschutzprogramm 2030 nach dem Klimaschutzplan 2050 von der Bundesregierung beschlossen wurden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung als sektorübergreifende Maßnahme die Einführung eines nationalen Brennstoff-Emissionshandelssystems für die Sektoren Wärme und Verkehr (Non-ETS-Sektoren) ab dem Jahr 2021 beschlossen.

Das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) besteht neben dem europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) und erfasst die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Heiz- 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-ETS. Im Verkehrsbe- reich 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 Heiz- und Kraftstoffe. Doppelerfassungen von Brennstoffemissionen bei Anlagen im Anwendungsbereich des EU-ETS sollen soweit möglich bereits durch eine Befreiung von der Abgabepflicht für Lieferungen an ETS-Anlagen vermieden werden. In Fällen, wo dies einen unverhältnismäßigen administrativen Aufwand mit sich bringen würde, wird eine Kompensation vorgesehen, welche die Doppelbelastung vollständig ausgleicht. Im Klimaschutzprogramm 2030 wurde beschlossen, ab 2023 eine CO₂-Bepreisung im Straßengüterverkehr über einen CO₂-Aufschlag bei der Lkw-Maut einzuführen. Im Zuge der Novellierung der Lkw-Maut wird geprüft, wie eine Doppelbelastung des Güterkraftgewerbes durch die Mehrausgaben aus dem Emissionshandel vermieden werden kann, insbesondere durch Einführung eines Rückerstattungsmechanismus für die Mehrausgaben aus dem Emissionshandel. Dies dient gleichzeitig der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zum ausländischen Güterkraftgewerbe.

Grundgedanke des Emissionshandels ist, die Emission von Treibhausgasen in ein kostenpflichtiges Gut zu verwandeln, indem die Emission solcher Gase an den Besitz von Zertifikaten zur Emission von Treibhausgasen, geknüpft wird. Zentraler Mechanismus eines Emissionshandels ist ein sog. cap and trade-System, also ein Emis-

sionshandel mit absoluter Mengenbegrenzung. Dabei wird die Gesamtzahl der vom Staat ausgegebenen Zertifikate im Hinblick auf ein verfolgtes Emissionsziel festgesetzt (cap). Das nEHS legt für Brennstoffemissionen im Non-ETS-Bereich jährliche Emissionsmengen fest, die durch die bestimmungsgemäße Nutzung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe entstehen. Im Ergebnis wird für die Inanspruchnahme der Atmosphäre durch CO₂, die durch die bestimmungsgemäße Nutzung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe entsteht, eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung etabliert. Im Rahmen dieser Bewirtschaftung stellt die Emission einen besonderen Vorteil dar, der beim Inverkehrbringen von fossilen Brennstoffe durch die Abgabe einer entsprechenden Zahl von kostenpflichtigen Zertifikaten abgeschöpft wird. Die hierfür erforderlichen Zertifikate werden durch den Staat an die Verpflichteten veräußert. Innerhalb dieses Caps können die Zertifikate gehandelt werden (trade).

Die Pflicht für Treibhausgasemissionen Zertifikate abzugeben, schafft für die Betroffenen eine wirtschaftliche Anreizstruktur, ihre Emissionen zu verringern oder zu vermeiden. Bei dieser prinzipiellen Zielrichtung des Emissionshandels auf eine Reduktion von Treibhausgasemissionen überlässt das Instrument es jedoch den Gesetzen des Marktes, wo die Reduktion von Emissionen erfolgt. Daher soll der Brennstoff-Emissionshandel perspektivisch in ein europäisches Emissionshandelssystem übernommen werden.

Die CO₂-Preise sollen sich grundsätzlich Markt bilden und prinzipiell auf der durch das Cap geschaffen begrenzten Verfügbarkeit der Inanspruchnahme der Atmosphäre durch CO₂ beruhen. Im Interesse einer zügigen Einführung soll das Brennstoff-Emissionshandelssysteme jedoch mit Modifikationen starten. Während einer Einführungsphase wird zunächst ein Festpreissystem eingeführt, bei dem Zertifikate an die Verantwortlichen verkauft werden. Dadurch entsteht ein verlässlicher Preispfad, der es Bürgern und Wirtschaft ermöglicht, sich auf die Entwicklung einzustellen. Gleichzeitig wird eine Handelsplattform aufgebaut, die eine Auktionierung der Zertifikate und den Handel ermöglicht.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Gesetz sieht die Festlegung jährlicher Emissionsmengen (sog. cap) vor, die von Jahr zu Jahr geringer werden und die zur Einhaltung der Sektorziele nach dem Bundesklimaschutzgesetz sowie der Minderungsverpflichtung nach der EU-Klimaschutzverordnung beitragen. Bei der Festlegung der Emissionsmengen sind die Jahresbudgets nach EU-Klimaschutzverordnung ausschlaggebend. Eine Doppelzählung von Brennstoffemissionen, die auch vom EU-ETS erfasst sind, wird durch eine Prognose der anteiligen herauszurechnenden Emissionen sowie eine nachträgliche Korrektur in den Folgejahren vermieden. Werden in einem Jahr mehr Zertifikate ausgegeben, als es der festgelegten jährlichen Emissionsmenge entspricht und die Jahresbudgets der EU-Klimaschutzverordnung dadurch nicht eingehalten, wird der darüber hinausgehende Bedarf an Zertifikaten durch staatliche Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung gedeckt. Die Inanspruchnahme von Flexibilitäten ist auch anderen Emissionshandelssystemen nicht fremd. Auch das EU-ETS enthält über das dort festgelegte Cap hinaus Flexibilisierungen.

Teilnehmer am nationalen Emissionshandel sind die Inverkehrbringer der Brenn- und Kraftstoffe. Anders als im EU-Emissionshandel setzt das nationale Emissionshandelssystem nicht bei den direkten Emittenten als Verursacher der Emissionen an, sondern auf den vorgelagerten Handelsebenen bei den Unternehmen, die die Brenn- und Kraftstoffe in Verkehr bringen (sog. „Upstream-ETS“). Dabei werden in Anlehnung an die Systematik des Energiesteuerrechts die Unternehmen jeweils auf derjenigen Handelsstufe zur Teilnahme verpflichtet, bei der im Energiesteuergesetz für das Inverkehrbringen von Energieerzeugnissen die Steuer – unbeschadet von Steuerbefreiungen – grundsätzlich entsteht. Dies sind beispielsweise bei Mineralölprodukten überwiegend die Inverkehrbringer (erste Handelsstufe), bei Erdgas hingegen die Lieferanten (letzte Handelsstufe). Die Inanspruchnahme vorgelagerter Handelsebenen ist wegen ihrer Verantwortung durch das Inverkehrbringen fossiler Brennstoffe als Basis für die Emission von CO₂ und aus Vollzugsgründen sachgerecht und bereits in anderen Regelungen etabliert. So können auf Grundlage der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG Text von Bedeutung für den EWR Energieverteiler und/oder Energieeinzelschaltanlagenunternehmen Adressaten von Energieeffizienzverpflichtungssystemen sein.

Die Verantwortlichen haben einen Überwachungsplan über die geplante Erfassung der ihnen zurechenbaren Brennstoffemissionen zu erstellen und von der zuständigen Behörde, dem Umweltbundesamt, genehmigen zu

lassen. Der Entwurf schreibt ferner vor, dass Verantwortliche die Brennstoffemissionen für die in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Brennstoffe zu ermitteln haben und die geprüften Berichte der zuständigen Behörde bis zum 31. Juli des Folgejahres vorzulegen zu haben. Zentrale Pflicht der Verantwortlichen ist die Abgabe einer entsprechenden Menge an Zertifikaten bis zum 31. August des Folgejahres.

Die Emissionszertifikate sind übertragbar und können gehandelt werden (sog. trade). Die Ausgabe der Emissionszertifikate erfolgt grundsätzlich im Wege des Versteigerungsverfahrens. Die zuständige Behörde bietet die zur Verfügung stehende Versteigerungsmenge in regelmäßigen Abständen in gleichen Teilmengen an. Der Preis für die Emissionszertifikate bildet sich grundsätzlich am Markt.

Während einer Einführungsphase wird allerdings ein Festpreissystem eingeführt, bei dem die Emissionszertifikate an die Verantwortlichen verkauft werden. Dadurch entsteht ein verlässlicher Preispfad, der es Bürgern und Wirtschaft ermöglicht, sich auf die Entwicklung einzustellen. Im ersten Jahr beträgt der Preis 10 Euro und steigt dann bis zum Jahr 2025 auf 35 Euro. Während dieser Phase ist die überjährige Übertragbarkeit der Emissionszertifikate ausgeschlossen (sog. banking-Verbot). Gleichzeitig wird eine Handelsplattform aufgebaut, die eine Auktionierung der Emissionszertifikate und den Handel ermöglicht.

Für das Jahr 2026 gilt ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 35 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 60 Euro pro Emissionszertifikat. Der Zertifikatspreis bildet sich grundsätzlich am Markt, außer wenn der Höchstpreis überschritten oder der Mindestpreis unterschritten wird. Auch die Festlegung von Preiskorridoren (Mindest- und Höchstpreisen) ist Emissionshandelssystemen nicht wesensfremd. Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 wurden weitere Maßnahmen in den betroffenen Sektoren zur Minderung von CO₂-Emissionen beschlossen, mit denen das Erreichen der Sektorziele bis 2030 gewährleistet werden soll. Durch die Umsetzung dieser Maßnahmen ist davon auszugehen, dass der Brennstoffbedarf über die Jahre sinken wird. Durch diese zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen und die Einsparungswirkung dieses Gesetzes werden sich in der Einführungsphase die tatsächlichen Emissionen aus Brennstoffen und die in diesem Gesetz festgelegte jährliche Emissionsmenge (cap) annähern. Bis zum Ablauf der mehrjährigen Einführungsphase im Jahr 2026 dürften die Emissionen aus Brennstoffen soweit absinken, dass sich die Vermeidungskosten innerhalb des für das Jahr 2026 festgelegten Preiskorridors bewegen. Eine Evaluation des Gesetzes ist vorgesehen. Aufgrund dieser wird im Jahr 2025 festgelegt, inwieweit Höchst- und Mindestpreise für die Zeit ab 2027 sinnvoll und erforderlich sind.

III. 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.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich 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.

Die Einführung dieser Regelungen muss aus Wettbewerbsgründen und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland bundeseinheitlich erfolgen. Eine Lösung auf Länderebene würde diesem besonderen Bedürfnis nach Einheitlichkeit nicht gerecht. Die vorgesehene bundeseinheitliche Lösung ist daher im gesamtstaatlichen Interesse im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 GG erforderlich.

Die Gesetzgebungskompetenz für § 22 (Bußgeldvorschriften) ergibt sich aus Art. 74 Absatz 1 Nummer 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Dieser Gesetzentwurf sichert die vollständige und widerspruchsfreie Einhaltung der Vorgaben des unmittelbar geltenden EU-Rechts und ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Das Gesetz ist ein zentraler Bau-

stein zur Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Europäischen Klimaschutzverordnung. Die von der Klimaschutzverordnung vorgegebenen Emissionsziele für die nicht vom Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) erfassten Sektoren sollen erreicht werden, indem eine mengenmäßige Begrenzung der CO₂-Emissionen dieser Sektoren eingeführt wird und dadurch ein Preissignal für CO₂-Emissionen in diesen Sektoren entsteht.

Dem Gesetz stehen auch die Vorgaben der EU-ETS-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates) nicht entgegen. Zum einen ist es nach der EU-ETS-Richtlinie nicht ausgeschlossen, dass die Mitgliedstaaten eigene Regelungen erlassen, die auch die Emissionen aus Anlagen im Anwendungsbereich der EU-Emissionshandelsrichtlinie umfassen. Dies wurde im Rahmen der aktuellen Reform dieser Richtlinie nochmals ausdrücklich klargestellt, indem die Mitgliedstaaten bei der Stilllegung von Kraftwerkskapazitäten eine entsprechende Zertifikatmenge löschen können (Art. 12 Absatz 4 der EU-ETS-Richtlinie). Zum anderen sind von diesem Gesetz gerade die Sektoren, die nicht vom EU-ETS erfasst sind, betroffen. Eine Doppelregulierung wird vermieden, indem von dem System erfasste Brennstoffe, die in einer emissionshandelspflichtigen Anlage eingesetzt werden, herausgerechnet werden. Dies geschieht, soweit möglich, indem für Brennstoffemissionen in Bezug auf Brennstoffe, die in emissionshandelspflichtigen Anlagen eingesetzt werden und für die eine Pflicht zur Abgabe von Berechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz entsteht, keine Abgabepflicht nach diesem Gesetz besteht. Soweit sich eine Abgabepflicht nicht von vornherein ausschließen lässt, ist eine Kompensationsregelung für ETS-Anlagenbetreiber vorgesehen.

Ferner wird parallel zur Einhaltung der Europäischen Klimaschutzverordnung auch sichergestellt, dass die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen von Paris erfüllt werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist sowohl eigenständig als auch als Mitglied der Europäischen Union verpflichtet, einen Beitrag zur Erreichung des 1,5 bis 2 Grad Ziels zu leisten. Der Entwurf entspricht auch im Übrigen den Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von internationalen Verträgen übernommen hat.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzentwurf dient der Erreichung der aufgrund der EU-Klimaschutzverordnung von Deutschland zu einzuhaltenden Emissionsziele für das Jahr 2030. Es ist die Einführung einer CO₂-Bepreisung im Wege eines nationalen Emissionshandelssystems für Brennstoffe vorgesehen, das neben dem europäischen Emissionshandelssystem bestehen soll. Dabei kann im Sinne der Verwaltungsvereinfachung in dem Gesetzentwurf die im Bereich des europäischen Emissionshandels gewonnene Vollzugserfahrung berücksichtigt und zum Teil auch auf bereits vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden (etwa durch Aufgabenübertragung an die ursprünglich für den europäischen Emissionshandel eingerichtete Deutsche Emissionshandelsstelle beim Umweltbundesamt).

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Bei der Erarbeitung des Gesetzes wurden die Ziele und Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt und die nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip angewendet. Nach Überprüfung der sechs Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und der 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) mit den jeweiligen Schlüsselindikatoren erweist sich das Gesetz als vereinbar mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in ihrer derzeitigen Fassung.

Durch Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für Brennstoffemissionen leistet das Gesetzgebungsvorhaben einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Emissionen von Treibhausgasen und somit zur Vermeidung von externen Schadenskosten und trägt zu einer klima-freundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Das Gesetzgebungsvorhaben dient damit unmittelbar der Einhaltung des SDG 13 (Umgehende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen) und dem Prinzip 3 einer nachhaltigen Entwicklung (Natürliche Lebensgrundlagen erhalten).

Durch den Brennstoff-Emissionshandel können die Klimaziele kosteneffizient erreicht werden. Dadurch wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer im Sinne des SGD 8 berücksichtigt (Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Durch die Bepreisung von Treibhausgasemissionen wird zudem ein Anreiz für innovative Lösungen geschaffen; dies steht im Einklang mit SGD 9 (Innovationen unterstützen)).

Die Erfassung von Brennstoffemissionen in einem nationalen Emissionshandel ist vor dem Hintergrund der sozialen und globalen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft (Prinzipien 2 und 4 der nachhaltigen Entwicklung).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bundeshaushalt entstehen Kosten für Zahlungspflichten nach diesem Gesetz. Diese entstehen aufgrund der Härtefallregelung, der Kompensation von Doppelberücksichtigung von Brennstoffemissionen sowie den Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Voraussetzungen der jeweiligen Zahlungsansprüche werden durch Rechtsverordnung näher konkretisiert. Für diese Ausgaben können daher keine Schätzungen erfolgen.

Es fallen Kosten in Form von Erfüllungsaufwand für die Verwaltung in Höhe von rd. 4,4 Mio. Euro an, worauf ca. 3,7 Mio. Euro auf die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) entfallen und rund 0,7 Mio. Euro auf das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit entfallen. Die Stellen sind stellenplanmäßig über die jeweiligen Einzelpläne zu realisieren, ohne Präjudiz für künftige Haushaltsverhandlungen.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

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

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Einführung des Gesetzes ist mit einem Erfüllungsaufwand für die Implementierung des neuen nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) sowie einem laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von ca. 31 Mio. Euro pro Jahr zu rechnen. Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entfällt vollständig auf die Informationspflichten mit Bürokratiekosten und sofern erforderlich, auf den Sachaufwand für Investitionen zum Beispiel zur Errichtung der technischen Infrastruktur für die Teilnahme am Handelssystem. Der neue laufende Erfüllungsaufwand wird durch bereits realisierte andere Einsparungen im Geschäftsbereich des BMU kompensiert, soweit er nicht EU-Vorgaben 1:1 umsetzt.

Da es sich bei dem nEHS um ein neues Instrument des Klimaschutzrechts in Deutschland handelt, das auch innerhalb der EU noch in keinem Mitgliedstaat eingeführt wurde, kann sich die Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft nicht auf Erfahrungswerte stützen. Allerdings besteht mit dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS), das im TEHG geregelt ist, bereits seit 2005 ein Emissionshandelssystem, das als Vergleichsgrundlage herangezogen werden kann, da die wesentlichen Informationspflichten für Unternehmen auch in diesem Emissionshandelssystem bestehen (Überwachungspläne, Emissionsberichterstattung, Zertifikateabgabe). Im Ergebnis liegen somit hinsichtlich des Erfüllungsaufwands belastbare Datensätze des Statistischen Bundesamts sowie langjährige Erfahrungswerte und ex-ante Schätzungen zu diesem System vor.

Die Einführung des nEHS für Verkehr und Wärme folgt grundsätzlich demselben Ansatz wie das EU-ETS. Allerdings unterscheidet sich das nEHS vom EU-ETS beispielsweise auf der Ebene der Einbeziehung der Handelspflichtigen. Im Vergleich zum EU-ETS setzt das nEHS nicht auf der Ebene direkt emittierender Anlagen (Kraftwerke und Industrieanlagen) an, sondern bei den Unternehmen, die die Heiz- und Kraftstoffe in Verkehr bringen

(sog. „Upstream-ETS“). Grundlage des Upstream Ansatzes stellen somit indirekte CO₂-Emissionen aus der Weitergabe von Brennstoffen, und nicht die direkten CO₂-Emissionen aus dem Einsatz dieser Brennstoffe. Zudem unterscheidet sich die Ausgestaltung beider Systeme. In der Konsequenz werden aus den vorhandenen Erhebungen des Erfüllungsaufwands zum EU-ETS nur diejenigen Positionen übernommen, die auch beim nEHS entstehen werden. Es bestehen insbesondere Unterschiede in der Struktur der Verantwortliche, die unter bb) definiert werden.

aa) Anwendung vorhandener Messwerte und Abschätzungen zum Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) auf das BEHG

Für das TEHG 2011 hat das Statistische Bundesamt den Aufwand zur Erfüllung der konkreten TEHG-Vorgaben für die Handelsperiode 2013-2020 untersucht und die Ergebnisse dieser Messungen in einer im Internet zugänglichen Datenbank veröffentlicht. Messwerte für Informationspflichten aus dem TEHG, die auch im nEHS entstehen, können als Vergleichsgrundlage für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands des BEHG herangezogen werden. Wie dem Erfüllungsaufwand des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zum TEHG (BT-Drucksache 19/4727) zu entnehmen ist, lassen sich in Ergänzung zu vorhandenen Messwerten zum TEHG 2011 auch ex-ante Abschätzungen aus der TEHG-Novelle 2018 abbilden. Diese zeigen, dass sich die Ursachen für Einsparungen im Wesentlichen aus einer Verlängerung der Handelsperiode und aus bürokratischen Erleichterungen ergeben. Diese kommen für das nEHS erst perspektivisch zum Tragen.

bb) Ausgangslage und strukturelle Unterschiede der Verantwortlichen

Das nEHS zielt auf die Erfassung von Brennstoffen auf Ebene der Inverkehrbringer ab. Dies ist weitgehend identisch mit der Erfassung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe nach dem Energiesteuerrecht. Dadurch stellen die nach der Energiesteuerstatistik erhobenen Daten für die Wirtschaft eine solide Grundlage für die im Rahmen des nEHS belasteten Brennstoffe dar. Allerdings unterscheidet das Energiesteuerrecht nicht dezidiert nach der CO₂-Intensität einzelner Brennstoffe, da nach Volumina besteuert wird. Dies wirkt sich auf unterschiedliche Positionen des Erfüllungsaufwands aus. Folglich muss zwischen zwei Fällen unterschieden werden:

- Fall 1: Ein Verantwortlicher im nEHS berichtet nach Standardemissionsfaktoren, die im Rahmen der Berichtspflichten des Energiesteuerrechts grundsätzlich erhoben werden, die für den nEHS nicht weiter differenziert werden. Auf der Basis der vorhandenen Abschätzungen wird dies voraussichtlich 80 Prozent der Verantwortlichen im nEHS betreffen.
- Fall 2: Der Verantwortliche berichtet nach differenzierten Faktoren, die zusätzlich zu den Standardemissionsfaktoren erhoben werden, da dies für eine angemessene Berücksichtigung im nEHS aus Sicht des Verantwortlichen erforderlich und zweckdienlich ist. Dies wird voraussichtlich auf ca. 20 Prozent der Verantwortlichen im nEHS zutreffen.

Von Verantwortlichen, die eine Berücksichtigung nach Fall 2 anstreben, muss im vornherein ein entsprechender Antrag eingereicht werden. Die tatsächlichen Anteile werden erst über den Zeitverlauf der Handelsperiode ermittelbar sein.

cc) Vorgabe Nr. 1: Emissionsberichterstattung und Abgabe

Alle Verantwortliche sind verpflichtet, jährlich einen Bericht über die Brennstoffemissionen abzugeben, die sich aus den in Verkehr gebrachten Brennstoffmengen multipliziert mit dem jeweils anzuwendenden Standardemissionsfaktor für diesen Brennstoff ergeben. Die rechtlichen Anforderungen für die Emissionsberichterstattung werden in § 8 und im Weiteren in einer Verordnung geregelt. Für die Handelsperiode 2021-2030 wird sich folgender Erfüllungsaufwand ergeben:

(1) Aufwand

Die Erfüllung der Pflicht zur jährlichen Emissionsberichterstattung nach § 8 ist bei den vom Emissionshandel für Brennstoffemissionen erfassten Verantwortlichen mit sehr unterschiedlich hohem Aufwand verbunden. Dies hängt entscheidend von der Komplexität ab, die wesentlich aus dem Produktportfolio der Verpflichteten resultiert

und in der Regel mit der Größe des Verantwortlichen korreliert. Die Komplexität der Emissionsberichterstattung resultiert beispielsweise daraus, dass verschiedene Brennstoffe in unterschiedlichen Kombinationen eingesetzt werden, nach Energiesteuerrecht jedoch gleichbehandelt werden.

Aus diesem Grund werden für die BEHG-Bestandsmessung zwei Fallgruppen der Verantwortlichen differenziert (nach Standard- und differenzierten Emissionsfaktoren) für die jeweils unterschiedlich hohe Werte bei den Einzelkomponenten des Erfüllungsaufwandes ermittelt wurden.

(2) Fallzahl

Durch die enge Anbindung der Berichtspflicht nach § 7 an die Energiesteuerpflicht kann nach statistischen Hochrechnungen davon ausgegangen werden, dass ca. 4000 der energiesteuerpflichtigen Unternehmen auch nach § 7 berichtspflichtig sein werden. Diese Verantwortlichen sind ausschließlich Inverkehrbringer von Brennstoffen.

Innerhalb der Handelsperiode wird es bei den berichtspflichtigen Unternehmen zwar sicherlich eine Vielzahl von Veränderungen geben. Dies werden jedoch überwiegend Geschäftsübernahmen oder Umfirmierungen sein, die keinen Einfluss auf die Fallzahl haben. Fallzahlrelevante Veränderungen, beispielsweise durch Fusionen, Betriebsschließungen oder Unternehmensgründungen werden sich in ihren Auswirkungen teilweise gegeneinander aufheben und werden daher in der nachfolgenden Abschätzung nicht weiter differenziert.

(3) Abschätzung des Erfüllungsaufwands

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, wird der jährliche Erfüllungsaufwand für die Emissionsberichterstattung in der Handelsperiode 2021-2030 etwa 23 Mio. Euro betragen.

Bei Verantwortlichen, die ausschließlich nach Standardemissionsfaktoren berichten, setzt sich der interne und externe Erfüllungsaufwand hinsichtlich der Berichterstattung im Wesentlichen daraus zusammen, dass die erhobenen Daten im Rahmen der Energiesteuerpflicht in einen Bericht überführt werden. Folglich liegen die internen und externen Kosten des Erfüllungsaufwands deutlich unter dem Niveau des EU-ETS. Es werden die Werte für einfache Anlagen übernommen (vgl. BT-Drucksache 19/4727) und in folgender Tabelle näherungsweise mit 50 Prozent veranschlagt.

Im Gegensatz dazu müssen Verpflichtete, die nach differenzierten Faktoren berichten, entsprechende Daten für die Erstellung eines Emissionsberichtes durch Einzelnachweise akkreditierter Labore ermitteln, anstatt diese analog zu den Energiesteuern aufzuführen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Kosten jedoch deutlich unter den Kosten für komplexe Anlagen im EU-ETS liegen und werden folglich näherungsweise mit 50 Prozent dieser Werte veranschlagt. Die tatsächlichen Erfüllungsaufwände lassen sich erst nach Implementierung des Systems ermitteln.

Für die Implementierungsphase ist davon auszugehen, dass der Erfüllungsaufwand signifikant höher liegt. Gleichzeitig ist auf Grundlage von Erfahrungswerten aus dem EU-ETS von Synergieeffekten auszugehen, die auf 3 Prozent pro Jahr angesetzt werden. Dies ist eine Konsequenz daraus, dass eine Vielzahl von Zweifelsfällen, wie die Daten für die Emissionsberichterstattung zu erheben und zu berichten sind, über die Zeit ausgeräumt werden können, teilweise durch Konkretisierungen in einer möglichen Verordnung, durch entsprechende Hinweispapiere oder auch durch gerichtliche Entscheidungen. Darüber hinaus handelt es sich bei der Erstellung des Emissionsberichts um eine jährlich wiederkehrende Handlung, da jeweils dieselben Emissionsströme überwacht werden. Vor diesem Hintergrund wird für die Handelsperiode 2021-2030 eine durchschnittliche Verringerung des Bearbeitungsaufwandes von 25 Prozent gegenüber der bisherigen Schätzung angesetzt (vgl. Tabelle 1. Spalte).

Vorgabe 1: Brennstoffemissionsberichterstattung nach § 7					
	interne Kosten (./. 25%) in €	Kosten Externer in €	Gesamt- aufwand in €	Fallzahl pro Jahr	Summe in €
nach Standardfaktoren	4.622	2.665	7.287	3260	8.692.533
nach differenzierten Faktoren	7.364,5	10.790	18.154	809	14.686.586
Gesamt					23.379.119

Der Aufwand für die Buchung zur Abgabe von Emissionszertifikaten lässt sich nicht im Detail beziffern. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Erfüllungsaufwand zur Abgabe der Emissionszertifikate etwa ein Prozent des Erfüllungsaufwands zur Emissionsberichterstattung betragen wird. Auf Grund dieser vergleichsweisen geringen Größenordnung wird der Erfüllungsaufwand zur Abgabe nicht explizit aufgeführt.

Vorgabe Nr. 2: Erstellung und Anpassung des Überwachungsplans

(1) Aufwand

Die Pflicht zur Erstellung eines Überwachungsplans nach § 6 für die Handelsperiode 2021-2030 trifft alle Verantwortlichen. Zum Start des nEHS ist die erstmalige Erstellung und Genehmigung eines Überwachungsplans notwendig. Mit dem Überwachungsplan holen sich Verantwortliche eine Genehmigung für die Emission von Treibhausgasen ein und legen die Methoden zur Emissionsermittlung in einem schriftlichen Konzept dar. Wegen der Bedeutung einer rechtssicheren Basis für die Emissionsberichterstattung sind rechtlich verbindliche Anforderungen an die Genehmigung des periodischen Überwachungsplans erforderlich. Der Überwachungsplan findet fortwährende Anwendung über die Handelsperiode 2021-2030. Soweit Verantwortliche die Brennstoffemissionen ausschließlich unter Anwendung von Standardemissionsfaktoren ermitteln, genügt die Einreichung eines vereinfachten Überwachungsplans.

(2) Fallzahl

Die Verpflichtung zur Erstellung und Vorlage eines Überwachungsplans trifft die voraussichtlich 4.000 Verantwortlichen einmal in der gesamten Handelsperiode.

Entsprechend der Differenzierung aus der Bestandmessung in einfache und komplexe Verantwortliche ist in der Konsequenz auch eine Differenzierung der Überwachungspläne in einfach und komplexe Überwachungspläne notwendig. Die Fallzahl von 4.000 teilt sich in 80 Prozent einfache und in 20 Prozent komplexe Fälle auf, wie in der untenstehenden Tabelle berücksichtigt.

(3) Abschätzung des Erfüllungsaufwands

Analog zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands zur Emissionsberichterstattung, wird auch bei der Erstellung des Überwachungsplans auf Erfahrungswerte aus dem EU-ETS zurückgegriffen (vgl. BT-Drucksache 19/4727). Als Referenzwerte dienen die Erfüllungsaufwände der Anpassung des Überwachungsplans aus dem EU-ETS, die die Komplexität und das Prozedere der Erstellung der Emissionsberichterstattung im nEHS widerspiegeln. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das Konzept zur Erhebung der Daten im Rahmen der Energieteueranmeldung als Teil der Energiesteuerpflicht in weiten Teilen für die Erstellung des Überwachungsplans im nEHS genutzt werden kann.

Da das System neu eingeführt wird, wird zunächst ausschließlich die Erstellung des Überwachungsplans berücksichtigt. Im Zeitverlauf werden jedoch zusätzliche Änderungen in Form einer Anpassung des Überwachungsplans hinzukommen, die auf Grundlage bis dahin gesammelten Erfahrungswerte zu den Fallzahlen und der Höhe der Aufwände zu einem späteren Zeitpunkt abgeschätzt werden können.

Vorgabe 2: Erstellung und Anpassung eines Überwachungsplans nach § 6					
	interne Kosten in €	Kosten Ex- terner in €	Gesamt- aufwand in €	Fallzahl pro Jahr	Summe in €
nach Stan- dardfaktoren	1.044	240	1.284	3.236	4.155.024
nach differen- zierten Fakto- ren	2.610	600	3.210	809	2.596.890
Gesamt					6.751.914

Vorgabe Nr. 3: Einrichtung eines Registerkontos**(1) Aufwand**

Die Pflicht zur Einrichtung und Führung eines Registerkontos nach § 12 besteht für alle Verantwortlichen. Um eine vollständige Überwachung, Überprüfung und Verifizierung im nEHS möglich zu machen, ist eine schriftliche Dokumentation der Besitzberechtigungen von Emissionszertifikaten und der Transaktionen, beispielsweise der Abgabe von Emissionszertifikaten notwendig. Für die Einrichtung eines Registerkontos entstehen den Verantwortlichen lediglich interne Kosten und es fallen keine Gebühren für die Eröffnung eines Registerkontos an. Gebühren fallen nur für die Eröffnung von Händler- und Personenkonten an.

(2) Fallzahl

Die Kosten für die Einrichtung eines Registerkontos werden mit einem durchschnittlichen Wert für alle 4.000 Verantwortlichen einmalig veranschlagt. Zusätzlich entstehen Kosten für eine kleinere Anzahl von Verpflichteten, die im Laufe der Handelsperiode im nEHS berichts- und abgabepflichtig werden.

(3) Abschätzung des Erfüllungsaufwands

Zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die Verpflichteten, wird auf Erfüllungsaufwandschätzungen bei der Novellierung des TEHG im Jahr 2011 (vgl. BT-Drucksache 17/5296) zurückgegriffen.

Vorgabe 3: Einrichtung eines Registerkontos nach § 12			
	Interne Kosten in €	Fallzahl (Implementierung)	Summe in €
Erstellung einfach	107	4.000	428.000
Gesamt			428.000

dd) Ergebnis

Zur Abschätzung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft, wurden die Destatis-Basisdaten aus der Messung des Erfüllungsaufwandes für die Vorgaben des TEHG 2011 herangezogen und für diejenigen Vorgaben aktualisiert, bei denen sich die Gesetzesänderung in relevanter Weise auswirken wird. Insgesamt beziffert sich der geschätzte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf rund 31 Mio. Euro.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz verändert im Wesentlichen den Erfüllungsaufwand der Verwaltung des Bundes. Dem Bund werden Kosten vor allem durch den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur für das neue System sowie für den laufenden Vollzug entstehen. Zuständig für den Vollzug des BEHG ist die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt. Nachfolgend wird der für die Handelsperiode 2021-2030 zu erwartende Erfüllungsaufwand des nEHS im Einzelnen dargestellt. Zusätzlich entstehen Aufwände beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nuklearer Sicherheit für die Durchführung der Rechts- und Fachaufsicht über die DEHSt und für weitere Aufgaben im Rahmen des Gesetzes.

aa) Initialisierung der Geschäftsprozesse

Die Einführung des nEHS erfordert den Aufbau der administrativ-organisatorischen Infrastruktur für den Vollzug des neuen Systems. Aus diesem Grund besteht die Notwendigkeit, neue Fachgebiete in der DEHSt einzurichten. Der organisatorische Aufbau der DEHSt ermöglicht eine klare Zuordnung der einzelnen Fachgebiete, die ausschließlich Amtshandlungen nach BEHG und TEHG vornehmen. Neben einem Sachaufwand, beispielsweise dem Aufbau der technischen Infrastruktur zur Abwicklung des Systems und der Einrichtung von Räumlichkeiten für den personellen und sachlichen Infrastrukturaufbau, sind insbesondere für die ersten zwei Jahre der Implementierungsphase des nEHS zusätzliche Erfüllungsaufwände erwarten. Um den Erfüllungsaufwand für die Errichtung eines gesamten neuen Verwaltungsaufbaus für die Implementierung des nEHS als neues System zu beziffern wird der Erfüllungsaufwand aus der Verordnungsbegründung zur Emissionshandelsverordnung 2030 (Auszug aus der Kabinettsvorlage zur EHV 2030 vom 8. April 2019) im Rahmen des EU-ETS zu Grunde gelegt.

bb) Laufende Geschäftsprozesse

Die Methodik zur Schätzung des Erfüllungsaufwands bei laufenden Geschäftsprozessen in den neuen Fachgebieten beruht auf den Erfahrungswerten der Verwaltungstätigkeiten im Vollzug des TEHG. Die Erfahrungswerte zum Verwaltungserfüllungsaufwand des TEHG ergaben sich einerseits aus einer UBA-internen Organisationsuntersuchung, die mit Unterstützung des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) durchgeführt wurde.

Aus der nachfolgenden Tabelle wird der 2017 ermittelte Arbeitsaufwand im TEHG für die einzelnen Geschäftsprozesse im BEHG zu Grunde gelegt und im Sinne der Differenzierung nach differenzierten Faktoren und Standardfaktoren um den Faktor 2,5 angepasst. Die Posten für die Vorgaben 3 und 4 hängen nicht von der Form der Berichterstattung ab und sind folglich für alle Verpflichteten identisch.

Vorgaben		Arbeitsaufwand pro Fall nach differenzierten Faktoren in Std.	Arbeitsaufwand pro Fall nach Standardfaktoren in Std.
1	Prüfung Emissionsberichte	6,3	2,5
2	Prüfung Überwachungsplan	8,0	3,2
3	Eröffnung Registerkonto (inkl. VPS)	1,8	1,8
4	Verwaltung Registerkonto	2,7	2,7
5	Gesamt	18,8	10,2

Im Ergebnis ergibt sich bei zu Grunde legen der bekannten Werte des TEHG 2018 eine Erhöhung des Bearbeitungsaufwands bei der DEHSt für die in obiger Tabelle abgebildeten Prozesse von insgesamt mindestens 48.216 Stunden für die Implementierung. Umgelegt auf die Handelsperiode belaufen sich die jährlichen Aufwände für Berichtsprüfung und Verwaltung der Registerkonten auf 24.108 Stunden. Daneben ergeben sich weitere laufende Aufwände mit direktem Bezug zu der Anzahl in den nEHS einbezogener Unternehmen. Diese fallen insbesondere

im Kundenservice der DEHSt für die Bearbeitung von Anfragen der teilnehmenden Unternehmen und dem Justizariat der DEHSt für die Bearbeitung von Klage-, Widerspruchs- und Bußgeldverfahren an. Weiterhin ergeben sich Aufwendungen für den Vollzug des nEHS durch die DEHSt, insbesondere im Bereich IT (Register, elektronisches Antragssystem), Datenmanagement (Datenbank), Verfahrenssteuerung, Verkauf/Versteigerung, Auswertungen und Evaluation des nEHS. Diese nicht in obenstehender Tabelle abgebildeten Prozesse belaufen sich fortlaufend auf mindestens 15.196 Stunden pro Jahr. Dadurch ergibt sich ein vorläufiger Gesamtaufwand von rund 39.304 Stunden pro Jahr für den fortlaufenden Vollzug des nEHS durch die DEHSt für die rund 4.000 in den nEHS einzubeziehenden Teilnehmer.

Die Synergiepotenziale die bei den Aufwänden der Wirtschaft genannt wurden entstehen ebenfalls auf Seiten der Verwaltung. Daher ist davon auszugehen das die laufenden Aufwendungen über die Zeit abnehmen. Im Gegensatz dazu ist im Zuge von steigenden CO2-Preisen perspektivisch von weiterem Bearbeitungsaufwand bei der DEHSt für die Bearbeitung von Härtefallanträgen gemäß § 11 Absatz 1 auszugehen, die derzeit nicht bezifferbar sind. Weiterer Bearbeitungsaufwand bei der DEHSt ergibt sich ggf. durch die finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber gemäß § 11 Absatz 2 sowie die Gewährung von Maßnahmen gemäß § 11 Absatz 3. Die Anzahl etwaiger betroffener Verpflichteter auf Grund unzumutbarer Härten lässt sich nicht absehen, so dass auch keine Schätzung über die Anzahl der zu erwartenden Anträge möglich ist. Der Kreis der Antragsberechtigten ist unter anderem auch von der weiteren rechtlichen Konkretisierung der Antragsvoraussetzungen im Rahmen einer Rechtsverordnung abhängig. Daher ist die aufgeführte Abschätzung zum Bearbeitungsaufwand als nicht abschließend zu betrachten und im Laufe der Handelsperiode ist eine Überprüfung vorzusehen.

Die Personalausstattung der DEHSt basiert auf einem Stellenplan, dem die geplanten Bearbeitungszeiten für die einzelnen Vorgänge und für die nachfolgenden Amtshandlungen nach BEHG zugrunde liegen.

Dabei sind die Personalkosten pro Stunde in Höhe von 31,70 Euro (mittlerer Dienst), 43,40 Euro (gehobener Dienst) und 65,40 Euro (höherer Dienst) anzusetzen. Zu diesen Personalkosten werden die pauschalen Sachkosten von 13,02 Euro pro Stunde addiert. Ferner werden ein Aufschlag von 10 Prozent für Führungsaufgaben und ein weiterer Aufschlag von 30 Prozent für den Gemeinkostenanteil vorgenommen. Im Ergebnis ist damit von einem Verwaltungsaufwand von 62,61 Euro (mittlerer Dienst), 78,99 Euro (gehobener Dienst) und 109,79 Euro (höherer Dienst) pro Stunde auszugehen.

Der Arbeitsaufwand der DEHSt wird sich voraussichtlich entsprechend der Gewichtung in nachfolgender Tabelle auf die drei Dienstgruppen (mD, gD, hD) verteilen. Daher wird der insgesamt zu erwartende zusätzliche Arbeitsaufwand auf die Dienstgruppen entsprechend der bestehenden Anteile dieser Dienstgruppen am Gesamtpersonal der DEHSt aufgeteilt. Insgesamt ergibt sich danach für diese Geschäftsprozesse ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bei der DEHSt als zuständiger Vollzugsbehörde von knapp 3,7 Mio. € pro Jahr. Dabei sind die weiteren Kosten für die Bearbeitung von Härtefallanträgen sowie die Bearbeitung von Anträgen für Kompensationen gemäß § 11 Absatz 2 und Maßnahmen nach § 11 Absatz 3 noch nicht berücksichtigt.

Vorgaben	Anteil DEHSt in %	Aufteilung in Std.	Kosten/ Std	Gesamtkosten pro Jahr in €
Mittlerer Dienst [mD]	12	4.716	62,61	295.269
Gehobener Dienst [gD]	31	12.184	78,99	962.414
Höherer Dienst [hD]	57	22.403	109,79	2.459.625
Summe	100	39.304		3.717.308

Im Rahmen der Datenüberprüfung ist ein Datenabgleich mit der Generalzolldirektion erforderlich, um eine vollständige Überwachung, Überprüfung und Verifizierung zu gewährleisten. Durch diesen Datenaustausch entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand auch auf den Seiten der genannten Steuerbehörden.

cc) Weiterer Erfüllungsaufwand

Zusätzlich ergibt sich weiterer Erfüllungsaufwand beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nuklearer Sicherheit. Dieser entfällt auf die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht über die DEHSt, die Erfüllung der dem Bundesumweltministerium nach diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben, wie der Festsetzung der jährlichen Emissionsmenge sowie Rechtsetzungsvorhaben für Verordnungen, die aufgrund des Gesetzes zu erlassen sind.

Vorgaben	Anteil in %	Aufteilung in Std.	Kosten/ Std	Gesamtkosten pro Jahr in €
Gehobener Dienst [gD]	10	702	78,99	55.451
Höherer Dienst [hD]	90	6.316	109,79	693.434
Summe	100	7.018		748.885

dd) Ergebnis: Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Im Hinblick auf die einzubeziehenden Geschäftsprozesse wird sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung bei der DEHSt um insgesamt knapp 3,7 Mio. Euro pro Jahr erhöhen. Darüber hinaus entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit in Höhe von rund 750.000 Euro.

5. Weitere Kosten

Durch den nEHS werden alle Verantwortliche verpflichtet, eine Anzahl von Zertifikaten zu erwerben, die der entgeltlich veräußerten Mengen 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.

Im Rahmen der Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen entstehen der Wirtschaft Kosten für einen Teil der Transaktionen im Rahmen der Teilnahme am nEHS, da für die Eröffnung eines Personen- oder Händlerkontos eine Gebühr von 170 Euro, für die Verwaltung eines Personen- oder Händlerkontos eine Gebühr von 600 Euro pro Handelsperiode sowie für die Umfirmierung eines Kontos oder für die Änderung eines Kontobevollmächtigten eine Gebühr von jeweils 60 Euro erhoben wird. Der Umfang der perspektivischen Handelsaktivitäten und die damit verbundene Gesamtgebührenhöhe ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bezifferbar und hängt wesentlich von der weiteren Ausgestaltung des Systems im Zeitverlauf ab.

6. Befristung; Evaluation

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

Ausdrücklich vorgesehen ist nach § 23 die regelmäßige Evaluierung dieses Gesetzes. Danach hat die Bundesregierung dem Bundestag bis zum 30. November 2022 sowie bis zum 30. November 2024 und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vorzulegen. In dem Bericht soll sie insbesondere über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nationalen Emissionshandelssystems sowie über Auswirkungen der Festpreise und Preiskorridore nach § 10 Absatz 2 Auskunft geben.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

§ 1 normiert den Zweck des Gesetzes. 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 dem Übereinkommen von Paris sowie auf europäischer Ebene für ambitionierte Klimaschutzziele eingesetzt. Mit dem am 9. Oktober 2019 vom Kabinett beschlossenen Entwurf eines Bundesklimaschutzgesetzes sollen die Klimaschutzziele in Deutschland erstmals gesetzlich verankert und das langfristige Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2050 verfolgt werden. Dadurch wird auch ein Beitrag zur Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe und zur Verbesserung der Energieeffizienz geleistet.

Auf europäischer Ebene hat Deutschland mit der EU-Klimaschutzverordnung in den Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandels ein Treibhausgasminderungsziel von 38 Prozent bis 2030 (gegenüber 2005) übernommen.

Dieses Gesetz soll die Grundlage schaffen für einen Zertifikatehandel für Emissionen, die fossilen Brennstoffen zuzurechnen sind. Für die sogenannten Non-ETS-Sektoren wird eine Gesamtmenge an Brennstoffemissionen festgelegt, die entsprechend den deutschen Emissionszielen nach der EU-Klimaschutzverordnung jährlich geringer wird. Der Anwendungsbereich des nationalen Emissionshandelssystems soll daher perspektivisch alle Brennstoffemissionen der Non-ETS-Sektoren erfassen. Dies ist bislang nicht bei allen Brennstoffemissionen ohne weiteres möglich. So wird für die Brennstoffemissionen der Binnenschifffahrt, auch mit Blick auf grenzüberschreitende Verkehre sowie internationale Vereinbarungen über Schifffahrtswege, bis 2023 eine Regelung zur Aufnahme der Binnenschifffahrt in das nationale Emissionshandelssystem geprüft und im Falle ihrer Durchführbarkeit erarbeitet, sofern nicht die Einbeziehung in ein europäisches Handelssystem eine derartige nationale Regelung ersetzt.

Um den bestehenden Unsicherheiten über die zu erwartenden Auswirkungen in der Einführungsphase eines solchen Mengensteuerungssystems Rechnung zu tragen, werden Vorkehrungen getroffen, um eine unkontrollierte zusätzlichen Kostenbelastung für Bürgerinnen und Bürger sowie für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu verhindern. Hierzu werden innerhalb der festgelegten Emissionsobergrenzen der EU-Klimaschutzverordnung Flexibilisierungsinstrumente eingesetzt, um eine sozial- und wirtschaftsverträgliche Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Non-ETS-Sektoren zu ermöglichen, das perspektivisch in ein europäisches System überführt werden soll.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Nach § 2 Absatz 1 umfasst der Anwendungsbereich dieses Gesetzes die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 des Gesetzes genannten Brennstoffen, die gemäß Absatz 2 in Verbindung mit den entsprechenden Entstehungstatbeständen des Energiesteuergesetzes (EnergieStG) als in Verkehr gebracht gelten. Die in Anlage 1 des Gesetzes gelisteten Brennstoffe umfassen sinngemäß die in § 1 Absatz 2 und 3 Energiesteuergesetz gelisteten Waren. Die Bezeichnung der Brennstoffe erfolgt in Anlage 1 dieses Gesetzes ebenso wie in § 1 Absatz 2 und 3 EnergieStG durch Bezugnahme auf die jeweiligen Positionen der Kombinierten Nomenklatur nach der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 (siehe § 3 Nummer 7).

Da bei der Entstehung der Steuerpflicht oft nicht klar ist, von wem der Brennstoff letztlich verwendet wird, werden im Interesse einer einfachen Administrierbarkeit alle in § 1 Absatz 2 und 3 des Energiesteuergesetzes genannten Brennstoffe unabhängig von der späteren Verwendung Teil des Anwendungsbereiches. Damit löst allein das Inverkehrbringen von Brennstoffen Pflichten im Sinne des Abschnitt 3 dieses Gesetzes aus.

Absatz 2 verweist hinsichtlich der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Inverkehrbringenstatbestände auf Entstehungstatbestände der Energiesteuer nach dem EnergieStG und vermeidet insoweit einen zusätzlichen eigenständigen Anknüpfungspunkt für die Entstehung von Pflichten im nationalen Brennstoff-Emissionshandel. Durch die mit diesem Verweis bewirkte enge Verzahnung der Regelung mit dem EnergieStG soll der mit dem nationalen Brennstoff-Emissionshandel verbundene Verwaltungsaufwand sowohl auf Seite der Verantwortlichen als auch auf Seiten der zuständigen Stelle auf das zur Erreichung des Regelungsziels notwendige Maß beschränkt werden.

Absatz 2 Satz 1 enthält Verweise auf Steuerentstehungstatbestände nach dem Energiesteuergesetz, die ihrerseits Befreiungstatbestände enthalten. Insofern entsteht in diesen Fällen keine Energiesteuer, so dass die Brennstoffe auch nicht nach dieser Vorschrift als in Verkehr gebracht gelten. Beispielsweise ist die Luftfahrt nach § 27 Absatz 2 Energiesteuergesetz von der Energiesteuer befreit, so dass auch diesbezüglich der Anwendungsbereich dieses Gesetzes nicht eröffnet ist.

Absatz 2 Satz 2 listet demgegenüber bestimmte Steuerbefreiungstatbestände auf, die die Einbeziehung in den nationalen Emissionshandel nicht hindern.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

§ 3 enthält eine Legaldefinition zentraler Begriffe des Gesetzes.

Nummer 1 definiert den Begriff der Brennstoffemission. Demnach handelt es sich um eine Menge Kohlendioxid in Tonnen, die bei der Verbrennung von Brennstoffen freigesetzt werden kann. Auf den tatsächlichen Einsatz der Brennstoffe durch den Verbraucher kommt es dabei nicht an. Vielmehr werden Brennstoffemissionen einem Verantwortlichen bereits dadurch zugerechnet, dass er sie gemäß § 2 Absatz 2 in Verkehr bringt.

Nummer 2 definiert den Begriff des Emissionszertifikats. Dieses gewährt die Befugnis zur Verursachung einer Tonne Treibhausgase in Form von Brennstoffemissionen nach diesem Gesetz.

Nummer 3 definiert den Begriff „Verantwortlicher“ und bestimmt damit die Adressaten der Grundpflichten nach Abschnitt 3 und nach weiteren Bestimmungen dieses Gesetzes. Die Ausführungen zu § 2 Absatz 2 zur engen Verzahnung mit dem Energiesteuergesetz gelten hier entsprechend. Ein Inverkehrbringen im Sinne des § 2 kann auch vorliegen, ohne dass zugleich eine Steuerpflicht nach dem Energiesteuergesetz entsteht. Verantwortlicher ist die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft ist, die den Tatbestand des § 2 Absatz 2 erfüllt. In der Regel ist dies der Steuerschuldner nach dem Energiesteuergesetz.

Nummer 6 verweist hinsichtlich der Definition des Begriffs Handelsperiode auf den nach der EU-Klimaschutzverordnung festgelegten Zeitraum. Dieser Zeitraum entspricht in der jetzt gültigen Fassung dem Zeitraum von 2021 bis 2030, was der ersten Handelsperiode des Brennstoff-Emissionshandels entspricht.

Nummer 8 enthält eine Definition für den Begriff „Überwachungsplan“, welcher in § 6 des Gesetzes näher ausgestaltet ist. Die Definition ist der entsprechenden Begriffsbestimmung Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (§ 3 Nummer 17 TEHG) entnommen.

Nummer 9 verweist hinsichtlich der Definition „Treibhausgase“ auf die Begriffsbestimmung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes. Dort sind neben Kohlendioxid die weiteren Treibhausgase Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF₆) aufgeführt. Für die derzeit im Anwendungsbereich des Gesetzes nach Anlage 1 aufgeführten Brennstoffe ist als Treibhausgas jedoch lediglich Kohlendioxid relevant.

Zu § 4 (Jährliche Emissionsmengen)

Grundlage für den Handel mit Emissionszertifikaten für Brennstoffemissionen ist die Festlegung von Emissionsmengen. Die in § 4 definierten jährlichen Emissionsmengen richten sich nach den Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung. Die dort verankerten jährlichen Emissionsmengen geben eine bestimmte Treibhausgasemissionsmenge vor, die ein Mitgliedsstaat in den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Sektoren höchstens ausstoßen darf.

Die Festlegung der Emissionsmenge muss nach Absatz 1 Satz 1 für jedes Kalenderjahr in der Weise erfolgen, dass in Bezug auf die Brennstoffemissionen die Minderungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland an den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland nach der EU-Klimaschutzverordnung eingehalten werden. Hierzu wird zunächst der prozentuale Anteil der nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Brennstoffemissionen an den gesamten Budgets in Deutschland im Durchschnitt des dritten bis fünften Jahres vor Beginn der jeweiligen Handelsperiode ermittelt. Dieser Anteil ist nach Absatz 1 Satz 2 mit den jährlichen Treibhausgasemissionen zu multiplizieren, die der Bundesrepublik Deutschland nach der EU-Klimaschutzverordnung zugewiesen wurden.

Absatz 2 ermächtigt die Bundesregierung, die jährlichen Emissionsmengen nach Absatz 1 festzulegen.

Es ist vorgesehen, die Treibhausgasemissionen, die in Anlagen, die am EU-Emissionshandelssystem teilnehmen, entstehen, soweit möglich von den Verpflichtungen nach diesem Gesetz auszunehmen (vgl. die Rechtsverordnungsermächtigung nach § 7 Nummer. 5). Da jedoch das nationale Emissionshandelssystem nicht die direkten Emissionen aus dem Einsatz der fossilen Brennstoffe erfasst, sondern die Brennstoffemissionen, die den Verantwortlichen durch das Inverkehrbringen der Brennstoffe zuzurechnen sind, ist ein vollständiger Ausschluss nicht möglich, da die Inverkehrbringer der ersten Handelsstufe den Einsatz in ETS-Anlagen nicht kennen. Die jährliche Emissionsmenge ist jeweils um die Menge an Emissionen zu erhöhen, für die sowohl nach diesem Gesetz Zertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen. Zu diesem Zweck sieht Absatz 3 eine entsprechende Erhöhung der nach Absatz 1 und 2 ermittelten Emissionsmenge vor. Sofern sich nachträglich Abweichungen des geschätzten vom tatsächlichen Umfang der Emissionen, für die sowohl nach diesem Gesetz Zertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen, ergeben, ist dies bei der Erhöhung der Menge in den Folgejahren zu berücksichtigen.

Die Einzelheiten für die Berechnung der Erhöhungsmenge sind durch Rechtsverordnung festzulegen. Die zuständige Behörde bestimmt entsprechend dieser Vorgaben die jährliche Erhöhungsmenge und macht diese im Bundesanzeiger bekannt.

Zu § 5 (Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung)

Absatz 1 regelt, dass soweit während der Einführungsphase und für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors die ausgegebene Menge an Emissionszertifikaten, die jährliche Emissionsmenge nach § 4 überschreitet und dadurch die Jahresbudgets nach der EU-Klimaschutzverordnung überschritten würden, der über die festgelegte Emissionsmenge hinausgehende Bedarf durch die Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung zu decken ist. Da in der Einführungsphase Emissionszertifikate zum Festpreis abgegeben werden, kann nicht sichergestellt werden, dass die jährlichen Emissionsmengen eingehalten werden. Die EU-Klimaschutzverordnung sieht für die Mitgliedstaaten verschiedene Flexibilisierungsmöglichkeiten für die Einhaltung der Jahresbudgets vor. Mitgliedstaaten können danach beispielsweise Emissionszuweisung aus anderen EU-Mitgliedstaaten erwerben, um diese für ihre eigene Abgabeverpflichtung zu nutzen. Sollten sich Änderungen der Flexibilisierungsmöglichkeiten der EU-Klimaschutzverordnung ergeben und beispielsweise der Zukauf von Emissionsrechten aus Drittstaaten gestattet werden, so regelt Absatz 1, dass die Bundesregierung diese ebenfalls nutzen kann, um den Bedarf zu decken.

Nach Absatz 2 kann die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung nähere Einzelheiten zur Berechnung der Inanspruchnahme der Nutzung der genannten Flexibilisierungsmöglichkeiten nach Absatz 1 regeln.

Zu § 6 (Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan)

Absatz 1 Satz 1 verpflichtet die Verantwortlichen, bei der zuständigen Behörde für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan oder einen vereinfachten Überwachungsplan für ihre Brennstoffemissionsberichterstattung einzureichen. Der vereinfachte Überwachungsplan kann von Verantwortlichen genutzt werden, die zur Ermittlung der Brennstoffemissionen ausschließlich Standardemissionsfaktoren verwenden. Der eingereichte Überwachungsplan oder vereinfachte Überwachungsplan bedarf nach Absatz 1 Satz 3 einer Genehmigung.

Nach Absatz 2 besteht ein Anspruch auf Genehmigung des Überwachungsplans, wenn er den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 4 entspricht. Entspricht ein vorgelegter Überwachungsplan nicht den Vorgaben dieser Rechtsverordnung, so ist der Verantwortliche nach Satz 2 verpflichtet, die festgestellten Mängel innerhalb einer von der zuständigen Behörde festzusetzenden Frist zu beseitigen und den geänderten Überwachungsplan vorzulegen. Die Behörde kann den Überwachungsplan auch mit Auflagen für die Überwachung von und Berichterstattung über Brennstoffemissionen verbinden (Satz 3).

Nach Absatz 3 besteht ein Anspruch auf Genehmigung des vereinfachten Überwachungsplans. Wichtigste Voraussetzung hierfür ist, dass der Verantwortliche erklärt, seine Brennstoffemissionen nur unter Anwendung von Standardemissionsfaktoren zu ermitteln. Darüber hinaus muss er eine geeignete Methodik zu Ermittlung von Art und Menge der von ihm in Verkehr gebrachten Brennstoffe mitteilen, die den Vorgaben in der Rechtsverordnung entspricht.

Absatz 4 Satz 1 verpflichtet Verantwortliche, den Überwachungsplan bei wesentlichen Änderungen unverzüglich so anzupassen, dass er wieder mit den Vorgaben und der tatsächlichen Vertriebstätigkeit übereinstimmt. Im Einzelnen sind solche Anpassungen erforderlich im Falle von Änderungen der in Absatz 2 Satz 1 oder 3 oder Absatz 3 Satz 1 oder 2 genannten Vorgaben. Änderungen der Rechtsverordnung nach Absatz 5 machen eine Anpassung des Überwachungsplans nach Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 nur dann erforderlich, wenn sie Auswirkungen auf den Inhalt des Überwachungsplans des Verantwortlichen haben. Ferner ist der Überwachungsplan bei wesentlichen Änderungen der vom Verantwortlichen in Verkehr gebrachten Brennstoffe anzupassen sowie wenn der Verantwortliche die Brennstoffemissionen nicht mehr auf der Basis eines vereinfachten Überwachungsplans berichten kann.

Für das Verfahren der Genehmigung des angepassten Überwachungsplans gelten dieselben Anforderungen wie für die allgemeine Genehmigung des Überwachungsplans vor jeder Handelsperiode.

Zu § 7 (Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen)

Das Gesetz sieht die Ermittlung der Brennstoffemissionen durch die Verantwortlichen vor, die ihnen aufgrund des Inverkehrbringens der Brennstoffe in einem Kalenderjahr zuzurechnen sind. Die Ergebnisse sind jeweils für das vorangegangene Kalenderjahr durch eine unabhängige, sachverständige Prüfstelle verifizieren zu lassen und an die zuständige Behörde bis zum 31. Juli des Folgejahres zu berichten. Für die Jahre 2021 und 2022 gilt die Berichtspflicht – und damit auch die Abgabepflicht des § 8 – gemäß Absatz 2 nur für die in Anlage 2 genannten Brennstoffe. Damit wird zu Beginn des nEHS die Berichts- und Abgabepflicht grundsätzlich zunächst auf das Inverkehrbringen der Hauptbrennstoffe beschränkt (Ottokraftstoffe, Diesel, Erdgas, Heizöl). Die Einzelheiten der Anforderungen an die Berichterstattung werden in einer Rechtsverordnung geregelt. In dieser können auch Standardwerte für Emissionsfaktoren von Brennstoffen festgelegt werden sowie Erleichterungen für die ausschließliche Berichterstattung nach Standardfaktoren vorgesehen werden.

Für biogene Brennstoffe wird ein Gleichlauf zu den Berichterstattungsregeln im EU-Emissionshandel angestrebt. Danach sind biogene Brennstoffe und Brennstoffe mit biogenen Anteilen grundsätzlich vom Anwendungsbereich des nationalen Emissionshandels erfasst. Bei den Vorgaben für die Berichterstattung wird jedoch für die biogenen Anteile ein Emissionsfaktor mit dem Wert Null festgelegt, soweit für diese Biomasse die Nachhaltigkeitskriterien erfüllt sind. Nach Artikel 29 der Erneuerbaren-Energien Richtlinie (Richtlinie (EU) 2018/2001) ist dieser Nachhaltigkeitsnachweis zur Rechtfertigung der Biomasse-Privilegierung bei der Berichterstattung über Brennstoffemissionen erforderlich. Die Privilegierung des Einsatzes nachhaltiger Biomasse bedeutet im Ergebnis, dass die Berichtspflichtigen für die Brennstoffemissionen aus biogenen Brennstoffen keine Emissionszertifikate abgeben müssen.

Absatz 5 Satz 1 trägt dem Problem Rechnung, dass der Brennstoffemissionshandel am Inverkehrbringen von Brennstoffen ansetzt (sog. „Upstream“-Emissionshandelssystem) wohingegen der EU-Emissionshandel auf der Ebene der Anlagen ansetzt, die Brennstoffe einsetzen und für die direkten Emissionen aus der Verbrennung dieser Brennstoffe im EU-Emissionshandel Emissionsberechtigungen abgeben. Wegen dieser abweichenden Ansatzpunkte des Brennstoffemissionshandels und des EU-Emissionshandels lassen sich Doppelerfassungen von direkten Emissionen und Brennstoffemissionen nicht vollständig ausschließen. Satz 1 enthält jedoch den Grundsatz,

dass Doppelbelastungen von Anlagenbetreibern zu vermeiden sind. Dies kann durch zwei verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Zum einen durch eine Freistellung und das entsprechende Verfahren von der Berichtspflicht insbesondere in den Fällen, in denen eine direkte Lieferbeziehung zwischen dem Verantwortlichen und dem Betreiber der ETS-Anlage besteht. Hierzu enthält Satz 2 eine Verordnungsermächtigung, um die Einzelheiten für eine solche Freistellung zu regeln. Zum anderen kann die Doppelbelastung der Betreiber von ETS-Anlagen in den verbleibenden Fällen, in denen keine ausreichenden Nachweise für eine Freistellung von der Berichtspflicht vorliegen, durch eine nachträgliche Kompensation der Zusatzkosten aus dem nationalen EHS nach § 11 Absatz 2 vermieden werden.

Zu § 8 (Abgabe von Emissionszertifikaten)

Mit dieser Regelung wird die für den Brennstoffemissionshandel zentrale Pflicht der Verantwortliche begründet, Emissionszertifikate abzugeben, die der Gesamtmenge an Brennstoffemissionen entspricht, die ihnen durch das Inverkehrbringen von Brennstoffen im vorangegangenen Kalenderjahr zuzurechnen sind. Die Emissionszertifikate sind bis zum 31. August für das vorangegangene Kalenderjahr an die zuständige Behörde abzugeben.

Zu § 9 (Emissionszertifikate)

§ 9 trifft Regelungen im Zusammenhang mit den Emissionszertifikaten, insbesondere zu ihrer Gültigkeit und ihrer Übertragung.

Anders als die Berechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz fallen die Emissionszertifikate für Brennstoffemissionen nach diesem Gesetz weder unter die Definition des Finanzinstruments nach Artikel 4 Absatz 1 Nummer 15 in Verbindung mit Anhang I Abschnitt C Absatz 11 der Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABL: L 173/483) noch sind sie Finanzinstrumente im Sinne des § 1 Absatz 11 Nummer 9 des Kreditwesengesetzes oder des § 2 Absatz 4 Nummer 5 des Wertpapierhandelsgesetzes. Auch Derivate auf die Emissionszertifikate für Brennstoffemissionen fallen nicht unter die Definition des Finanzinstruments gemäß der vorstehend genannten Richtlinie, des Kreditwesengesetzes oder des Wertpapierhandelsgesetzes.

Absatz 1 betrifft die Gültigkeit von Emissionszertifikaten. Durch die Markierung, für welche Handelsperiode die Emissionszertifikate ausgegeben wurden, wird sichergestellt, dass die Emissionszertifikate erst für Abgabeverpflichtungen ab der Handelsperiode verwendbar sind, für die sie ausgegeben wurden. So können beispielsweise zur Abdeckung der Emissionen des Jahres 2030 nicht die Emissionszertifikate verwendet werden, die für das Jahr 2031 ausgegeben werden, da dieses Jahr nicht Teil der Handelsperiode 2021-2030 ist. Die zusätzliche Markierung, für welches Kalenderjahr die Emissionszertifikate ausgegeben wurden, ist notwendig, um den Ausschluss der Übertragbarkeit in der Einführungsphase zu sichern, in der für die Emissionszertifikate ein Festpreis gilt. Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors nach § 10 Absatz 2 Satz 4 die Gültigkeit der Emissionszertifikate beschränken und so deren Übertragbarkeit ausschließen. Sobald eine Versteigerung ohne Preiskorridor erfolgt, ist ein Ausschluss des sog. „banking“ nicht erforderlich, so dass die Emissionszertifikate insoweit unbegrenzt gültig sind.

Unbeschadet der Regelungen über die Gültigkeitsdauer von Emissionszertifikaten hat der Inhaber eines Emissionszertifikats jederzeit das Recht zu dessen Löschung.

Absatz 2 betrifft die Übertragung von Emissionszertifikaten. Emissionszertifikate sind im Rahmen der Regelungen dieses Gesetzes grundsätzlich frei übertragbar. Sätze 2 und 3 regeln das Verfahren der Übertragung; Zweck ist es – im Verbindung mit Absatz 3 – Rechtssicherheit in Bezug auf die Berechtigung des Veräußerers zur Übertragung von Emissionszertifikaten herzustellen. Nach diesen Regelungen ist die Eintragung von Emissionszertifikaten auf dem Konto des Erwerbers neben der Einigung mit dem Veräußerer konstitutiv für die Übertragung von Emissionszertifikaten. Die Eintragung erfolgt sodann auf Anweisung des Veräußerers an die zuständige Behörde, Berechtigungen von seinem Konto auf das Konto des Erwerbers zu übertragen. Auf diese Weise sind zügige bankmäßige Buchungen möglich.

Absatz 3 betrifft den Rechtsschein des Emissionshandelsregisters. Die Regelung fingiert die Richtigkeit und Vollständigkeit der Eintragung des nationalen Emissionsregisters zu Gunsten des Erwerbers. Die einmal vorgenommene Übertragung von Emissionszertifikaten ist danach mit der Eintragung im Register grundsätzlich unwiderruflich. Damit ist grundsätzlich auch der bösgläubige Erwerber geschützt. Dies gilt allerdings nicht, wenn der Empfänger der Emissionszertifikate die Unrichtigkeit im Zeitpunkt der Eintragung im Register kannte.

Zu § 10 (Veräußerung von Emissionszertifikaten)

§ 10 regelt die Veräußerung der Emissionszertifikate im nationalen Emissionshandelssystem.

Absatz 1 regelt die Veräußerung der nach § 4 festgelegten jährlichen Mengen der Emissionszertifikate sowie die jährlich auszugebenden Teilmengen von Emissionszertifikaten im Rahmen von Versteigerungen. Zur Erhöhung der Transparenz für die Marktteilnehmer ist die zuständige Behörde verpflichtet, die Versteigerungstermine mindestens zwei Monate im Voraus zu veröffentlichen.

Absatz 2 legt für die Einführungsphase die Festpreise in den Jahren 2021 bis 2025 und einen Preiskorridor für Emissionszertifikate für das Jahr 2026 fest. Eine Begrenzung der Preisbildung in der Einführungsphase ist ein zentrales Ausgestaltungsmerkmal des nationalen Emissionshandelssystems, da bei freier Preisbildung hohe Unsicherheiten über das sich einstellende Preisniveau bestehen. Eine zeitlich begrenzte Einführungsphase mit ansteigendem Festpreis und einjährigem Preiskorridor ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie Wirtschaftsunternehmen, das ansteigende CO₂-Preissignal bei Entscheidungen über emissionsrelevante Anschaffungen und Investitionen zu berücksichtigen.

Die Festpreise für die Jahre 2021 bis 2025 gelten jeweils für den Verkauf von Emissionszertifikaten im Zeitraum zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember des jeweiligen Jahres. Verantwortliche, die Emissionszertifikate zur Abdeckung der Brennstoffemissionen aus dem Vorjahr erst im Folgejahr erwerben, zahlen für diese Emissionszertifikate den höheren Festpreis des Folgejahres. Verantwortliche können bis zu zehn Prozent der in einem der Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum 28. Februar des jeweiligen Folgejahres zu dem für das Vorjahr festgelegten Festpreis erwerben. Diese zusätzlich erworbene Menge an Emissionszertifikaten kann nur zur Erfüllung der Abgabepflicht des Vorjahres genutzt werden. Die Möglichkeit zum nachträglichen Erwerb von Emissionszertifikaten aus dem Vorjahr trägt dem Umstand Rechnung, dass zum Jahresende die exakte Menge an Brennstoffemissionen noch nicht bekannt ist.

Die festgelegten Preispfade und der Preiskorridor stehen unter dem Vorbehalt einer Überprüfung der gesetzlichen Regelungen. Diese Überprüfung wird im Rahmen der parlamentarischen Befassung mit dem Erfahrungsbericht nach § 23 vorgenommen. Die in Absatz 2 festgelegten Preispfade können jederzeit gesetzlich geändert werden.

Absatz 3 ist die Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung zur Konkretisierung der Ausgestaltung der Veräußerung von Emissionszertifikaten. Nach Absatz 4 fließen die Erträge aus der Veräußerung der Emissionszertifikate dem Bund zu. Bei den Erlösen aus diesem System handelt es sich nicht um Steuern, sondern um eine nicht-steuerliche Abgabe, die sich auf die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes für die Luftreinhaltung des Bundes nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG stützt. Bei nicht-steuerlichen Abgaben folgt die Ertragskompetenz der Verwaltungskompetenz. Da gemäß § 13 das Umweltbundesamt für den Vollzug zuständig ist, stehen die Erlöse dem Bund zu. Absatz 4 regelt die Refinanzierung der Ausgaben des Bundes zur Implementierung des Brennstoff-Emissionshandels. Neben den Kosten, die dem Bund durch die Wahrnehmung der ihm im Rahmen dieses Gesetzes zugewiesenen Aufgaben entstehen, sind auch die Ausgaben für etwaige Beihilfen nach diesem Gesetz von den Erlösen zu decken.

Zu § 11 (Ausgleich indirekter Belastungen)

Absatz 1 soll einen Mindestschutz vor unverhältnismäßigen Belastungen gewährleisten, die in ganz atypischen Einzelfällen in Folge der Einführung des Brennstoff-Emissionshandelssystems entstehen können. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass es die Intention des Gesetzes ist, mit der Bepreisung von Treibhausgasemissionen

kosten- und damit emissionsmindernde Verhaltensänderungen zu bewirken. Und zum anderen müssen auch allgemeine finanzielle Risiken, die die Teilnahme am Wirtschaftsleben für alle Unternehmen gleichermaßen und ungeachtet der Einführung des Brennstoffemissionshandels mit sich bringt, außer Betracht bleiben. Die Regelung dient dazu, Anforderungen der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen.

Eine unzumutbare Härte kann nach Satz 2 in der Regel nur entstehen, wenn Brennstoffkosten einen ganz erheblichen Anteil an den Gesamtkosten eines Unternehmens haben. Unterhalb einer Anteils der Brennstoffkosten von 20 Prozent an den Gesamtkosten ist daher die Geltendmachung einer unzumutbaren Härte in der Regel ausgeschlossen. Von einer unzumutbaren Härte ist ferner in der Regel nicht auszugehen, wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 20 Prozent beträgt. Dieser Wesentlichkeitsschwelle bedarf es auch zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der zuständigen Behörde.

Ferner kann selbst bei Erreichung der Kostenquote erst dann von einer unzumutbaren Härte ausgegangen werden, wenn die infolge der Einführung des Brennstoffemissionshandels gestiegenen Kosten, auch unter Berücksichtigung von Effizienz- und anderen emissionsmindernden Maßnahmen, eine erdrosselnde Höhe annehmen, die eine unternehmerische Betätigung unmöglich machen.

Schließlich muss die Beurteilung des Vorliegens einer unzumutbaren Härte im Falles eines Unternehmensverbundes über das betroffene Unternehmen hinaus auf verbundene Unternehmen erstreckt werden. Voraussetzung ist dabei, dass das verbundene Unternehmen aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund mit seinem Kapital für die wirtschaftlichen Risiken des Geschäftsbetriebes des betroffenen Unternehmens eintreten muss. Dass die Einführung des Brennstoffemissionshandels zu unvermeidbaren Folgen führt, lässt sich in diesen Fällen nur bejahen, wenn eine unzumutbare Belastung auch bei dem zu dem Ausgleich verpflichteten Unternehmen vorliegt, und auf den Geschäftsbetrieb des betroffenen Unternehmens durchschlägt.

Die finanzielle Kompensation ist begrenzt durch die zum Ausgleich der unzumutbaren wirtschaftlichen Härte erforderliche Höhe. Es liegt im Ermessen der zuständigen Behörde, den erforderlichen Ausgleichsbetrag unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzusetzen.

Einzelheiten der Antragstellung und der Nachweisführung werden in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung geregelt.

Absatz 2 sieht vor, dass die Bundesregierung eine Verordnung erlässt, um Einzelheiten der finanziellen Kompensation für ETS-Anlagenbetreiber zu regeln. Dies ist notwendig für die Fälle, in denen eine Abgabepflicht nach diesem Gesetz in Bezug auf Brennstoffemissionen nicht vermieden werden kann, die Brennstoffe aber in Anlagen eingesetzt werden, die bereits dem EU-ETS unterliegen. Für diese Fälle der Doppelerfassung erhalten ETS-Anlagenbetreiber nachträglich eine Kompensation nach diesem Gesetz.

Nach Absatz 3 kann die Bundesregierung eine Rechtsverordnung erlassen, welche Einzelheiten über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen regelt. Dabei sollen die Maßnahmen vorrangig in der Form von finanzieller Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. Wo eine Vermeidung von Carbon Leakage und der Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen durch eine finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen nicht sichergestellt werden kann, können auch Kompensationen erfolgen.

Die Kompetenz zur Regelung des Ausgleichs der indirekten Belastungen nach § 11 folgt aus dem Sachzusammenhang mit der Regelungskompetenz für den nationalen Emissionshandel.

Zu § 12 (Nationales Emissionshandelsregister)

Das Nationale Emissionshandelsregister wird nach Maßgabe dieses Gesetzes in Form einer elektronischen Datenbank errichtet, welche die Konten für Berechtigungen sowie ein Verzeichnis der von den Verantwortlichen berichteten Emissionen enthält. Das Emissionshandelsregister verzeichnet die Ausgabe, den Besitz, die Übertragung und Löschung von Emissionszertifikaten. Ausgabe, Löschung und sämtliche Transaktionen werden gleichzeitig von einem Transaktionsprotokoll verzeichnet und überwacht. Buchungsanweisungen werden sich nach

Maßgabe dieses Gesetzes am Vorbild des allgemeinen Zahlungsverkehrs orientieren. Darüber hinaus wird das Register Verfügungsbeschränkungen von Emissionszertifikaten ausweisen, so dass Verfügungsbeschränkungen nicht durch gutgläubig lastenfreien Erwerb eines Dritten unterlaufen werden können. Das Emissionshandelsregister wird dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherung von Datenschutz und Datensicherheit treffen, insbesondere in Bezug auf personenbezogene Daten.

Die Einrichtung von Konten ist notwendig zur Verzeichnung von Emissionszertifikaten, da diese unverbrieft in elektronischer Form existieren. Bei der Einrichtung von Konten für Emissionszertifikate wird unterschieden zwischen Verantwortlichen und sonstigen Personen: Verantwortliche erhalten ein Konto, in dem die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung und die Abgabe von Emissionszertifikaten verzeichnet werden. Sonstige Personen erhalten auf Antrag ein Konto, das den Besitz von Emissionszertifikaten verzeichnet und aus dem Emissionszertifikate mit Dritten gehandelt werden können. Verantwortliche und sonstige Kontoinhaber können über das Konto nach Maßgabe dieses Gesetzes frei verfügen. Jedem Kontoinhaber wird freier Zugang zu seinem Konto und den dort verzeichneten Informationen gewährt.

Für den Fall, dass weitere Durchführungsvorschriften für die Einrichtung und Führung des Emissionshandelsregisters notwendig werden, beispielsweise die Dokumentenanforderungen für die Eröffnung eines Kontos, die Ernennung von natürlichen Personen als Kontobevollmächtigte oder technische Parameter wie die Verfügbarkeit des Systems, wird das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit ermächtigt, Einzelheiten zur Einrichtung und Führung des Registers und der Konten durch Rechtsverordnung zu regeln.

Zu § 13 (Zuständigkeiten)

Zuständige Behörde im Sinne des Gesetzes ist das Umweltbundesamt. Innerhalb des Umweltbundesamtes wurde bereits 2004 die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) für den Vollzug des EU-Emissionshandels eingerichtet. Mit der Übernahme der Vollzugsverantwortung auch für den nationalen Brennstoff-Emissionshandel kann auf die breite Vollzugserfahrung der DEHSt aufgebaut werden. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass Elemente der Systemarchitektur, die in vergleichbarer Form in beiden Emissionshandelssystemen erforderlich sind (z. B. Register, Versteigerungsplattform, elektronische Berichtsformate) mit dem geringstmöglichen Zusatzaufwand implementiert werden können. Mit der Übernahme der Zuständigkeit für den Vollzug dieses Gesetzes durch das Umweltbundesamt sind auch Verwaltungsstreitverfahren zu erwarten, bei denen es nicht um Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen geht. Nach Absatz 2 werden alle das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz betreffende Klageverfahren am Sitz der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt und damit am Verwaltungsgericht Berlin gebündelt.

Zu § 14 (Überwachung, Datenübermittlung)

Die zuständige Behörde kann die Richtigkeit der von den Verantwortlichen im Rahmen der Emissionsberichterstattung gemachten Angaben auch nachträglich überprüfen. Für eine wirksame Überwachung werden der zuständigen Behörde nach Absatz 1 und 2 die notwendigen Zutritts- und Überprüfungsrechte eingeräumt. Der Umfang der Befugnisse entspricht den Überwachungsbefugnissen für den Vollzug des EU-Emissionshandels nach § 20 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes.

Absatz 4 regelt die Kooperation zwischen der für den Vollzug des nationalen Emissionshandelssystems zuständigen Behörde und der Zollverwaltung. Zwischen dem Vollzug des Energiesteuergesetzes und der Emissionsberichterstattung nach diesem Gesetz besteht ein großer Überschneidungsbereich, da Verantwortliche in vielen Fällen für die von ihnen in Verkehr gebrachten Brennstoffmengen sowohl energiesteuerpflichtig als auch nach den §§ 7 und 8 berichts- und abgabepflichtig sind. Um den Vollzug durch die zuständige Behörde zu verbessern und um möglichen Umgehungsbemühungen der Verantwortlichen effektiv begegnen zu können, sieht Absatz 4 die gesetzliche Möglichkeit vor, dass die Generalzolldirektion auf ein entsprechendes Ersuchen des Umweltbundesamtes die Angaben des Verantwortlichen aus dem Besteuerungsverfahren nach dem EnergieStG an das Umweltbundesamt übermittelt. Für die nähere Ausgestaltung dieses Übermittlungsverfahrens enthält Absatz 4 Satz 2 eine Verordnungsermächtigung. Für den Fall der elektronischen Datennübermittlung müssen die beteiligten Behörden

um Schutz der Vertraulichkeit der übermittelten Daten gewährleisten, dass bei der Übermittlung die dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden.

Zu § 15 (Prüfstellen)

Zur Überprüfung der Emissionsberichte nach § 7 Absatz 2 werden private Prüfstellen nach § 15 eingeschaltet.

Absatz 1 bezeichnet die Stellen, die zur Prüfung von Emissionsberichten berechtigt sind. Ohne eine weitere Überprüfung ihrer Qualifikation werden die in den Nummern 1 bis 3 genannten Prüfstellen und Sachverständigen zugelassen, da sie bereits ein geeignetes Zulassungsverfahren durchlaufen haben:

- die nach der Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 akkreditierten Prüfstellen (Nummer 1),
- die nach Umweltauditgesetz zugelassenen Umweltgutachter, soweit sie in den Unternehmensbereichen, für die sie zugelassen sind, tätig sind (Nummer 2).

Ferner sind nach Nummer 3 die besonderen Prüfstellen zur Überprüfung berechtigt, die ein Zulassungsverfahren nach einer Rechtsverordnung nach Absatz 2 durchlaufen haben, wobei sie die Anforderungen nach dieser Verordnung zu beachten haben.

Absatz 2 ermächtigt die Bundesregierung, die Aufgaben der Prüfstellen sowie die Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Zulassung sowie die Voraussetzungen und das Verfahren der Bekanntgabe von Prüfstellen durch die zuständige Behörde in einer Rechtsverordnung näher zu regeln.

Zu § 16 (Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen)

Absatz 1 regelt die Gebührenhöhe für die Kontoeröffnung im nationalen Emissionshandelsregister. Die Gebühren entsprechen den Gebühren der Kontoeröffnung im Unionsregister des EU-ETS. Basis für die Kalkulation des Gebührensatzes dort sind die Kosten, die im Umweltbundesamt für die Administration des Emissionshandelsregisters im Verhältnis zur Anzahl der Registerkonten entstehen. Die auf die gebührenbefreiten Konten von Verantwortlichen und Prüfern entfallenden Kosten blieben bei der Bemessung des Gebührensatzes ebenso unberücksichtigt wie beim EU-Emissionshandel.

Nach Absatz 2 wird für erfolglose Widerspruchsverfahren eine Widerspruchsgebühr erhoben. Eine solche Widerspruchsgebühr wird auch im Rahmen des Vollzugs des EU-Emissionshandels erhoben. Der vorgesehene Rahmen für die Festsetzung der Widerspruchsgebühr bezieht sich auf 50 bis 4 000 Euro und beruht auf den Erfahrungen mit dem Bearbeitungsaufwand bei den Widerspruchsverfahren beim Vollzug des EU-Emissionshandels. Der weite Gebührenrahmen trägt der Vielgestaltigkeit der vorkommenden Fallgestaltungen, die sich bei der Zurückweisung eines Widerspruchs gegen Entscheidungen des Umweltbundesamts offenbaren, Rechnung. Der Verwaltungsaufwand ist anhand der vom Bundesministerium der Finanzen bekannt gegebenen Personalkostensätze und Sachkostenpauschalen zu ermitteln. Bei der Rücknahme des Widerspruchs wird entsprechend dem Verfahrensstadium des Widerspruchsverfahrens eine Gebühr innerhalb des um 25 Prozent reduzierten Gebührenrahmens erhoben.

Zu § 17 (Elektronische Kommunikation)

Parallel zu der langjährigen Vollzugspraxis beim EU-Emissionshandel soll durch die Vorgaben des § 17 die Kommunikation zwischen zuständiger Behörde und Verantwortlichen möglichst weitgehend auf elektronischem Wege durchgeführt werden. Hierzu können Verantwortliche dazu verpflichtet werden, die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Kommunikation mit der zuständigen Behörde sowie zur Entschlüsselung von Dokumenten zu schaffen. Aufgrund von § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz gehört hierzu auch die Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen zum Lesen und Erzeugen elektronischer Signaturen. Die Behörde wird dabei Standards und Anwendungen des von ihr vorgesehenen Verfahrens konkretisieren.

Daneben kann die zuständige Behörde die Verwendung von Formularvorlagen vorschreiben. Dabei wird präzisiert, dass elektronische Formularvorlagen für die Erstellung von Überwachungsplänen und Berichten vorgeschrieben werden können. Die zuständige Behörde kann die Verwendung der Schriftform oder der elektronischen Form auch für die sonstige Kommunikation und bezüglich der Übermittlung zusätzlicher Dokumente zwischen der Behörde und Verantwortlichen oder Sachverständigen vorschreiben.

Zu § 18 (Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen)

§ 18 begründet die Pflicht des Verantwortlichen, die zuständige Behörde darüber zu informieren, wenn sich die Identität oder die Rechtsform des Verantwortlichen ändert. Im Falle der Betriebsübernahme übernimmt der neue Verantwortliche die noch nicht erfüllten Pflichten des ursprünglichen Verantwortlichen. Dies gilt insbesondere für die Berichts- und Abgabepflicht für das gesamte Kalenderjahr der Betriebsübernahme, auch wenn diese unterjährig erfolgt.

Eine besondere Form des Wechsels des Verantwortlichen ergibt sich bei Insolvenzverfahren. Entsprechend der Parallelregelung zum EU-Emissionshandel (§ 25 TEHG) legt Absatz 2 ausdrücklich fest, dass der Insolvenzverwalter nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens die zuständige Behörde unverzüglich über die Eröffnung des Insolvenzverfahrens unterrichten muss und die Namen von Personen anzugeben hat, die Übertragungen von Emissionszertifikaten vornehmen können. Weiterhin muss der Insolvenzverwalter dafür sorgen, dass den Pflichten aus dem Brennstoff-Emissionshandel, insbesondere der Pflicht zur Abgabe der Emissionszertifikate nachgekommen wird. Entsprechendes gilt für die vorläufigen Insolvenzverwalter mit Verfügungsbefugnis und den Verantwortlichen als eigenverwaltenden Schuldner.

Zu § 19 (Ausschluss der aufschiebenden Wirkung)

§ 19 sieht vor, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die dort genannten Entscheidungen keine aufschiebende Wirkung haben.

Nach § 4 Abs. 5 bestimmt die zuständige Behörde die jährliche Erhöhungsmenge. Sofern Widerspruch und Anfechtungsklage gegen diese Festlegung aufschiebende Wirkung hätte, würde die Veräußerung von Emissionszertifikaten nach § 10 und damit das gesamte Handelssystem blockiert. Aufgrund dessen ist der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bezüglich der Bestimmung der jährlichen Erhöhungsmenge zwingend erforderlich.

Die Pflicht zur Einreichung eines Überwachungsplans nach § 6 Absatz 1 soll die ordnungsgemäße Ermittlung von Brennstoffemissionen nach § 7 gewährleisten. Letzteres ist Grundlage der Abgabepflicht nach § 8. Hätten Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Genehmigung nach § 6 Absatz 1 regelmäßig aufschiebende Wirkung, wäre für die Dauer des Widerspruchsverfahrens bzw. gerichtlichen Verfahrens die ordnungsgemäße Ermittlung von Brennstoffemissionen nicht sichergestellt. Mögliche finanzielle Interesse an einer beispielsweise kostengünstigeren Überwachung treten hinter dem öffentlichen Vollziehungsinteresse an einer ordnungsgemäßen Ermittlung zurück.

Die Sperrung des Kontos für den weiteren Verkauf von Emissionszertifikaten nach § 20 Satz 1 soll sicherstellen, dass sich der Kontoinhaber, der keinen verifizierten Bericht vorgelegt hat und insofern möglicherweise in Unkenntnis seiner genauen Abgabeverpflichtung ist, sich nicht der Fähigkeit zu einer ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Abgabepflicht durch den Verkauf von Emissionszertifikaten begibt bzw. sich nicht in wachsendem Maße in Widerspruch zu dieser Pflicht setzt. Gleichzeitig dient die Sanktion der Kontosperrung, indem sie die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit des Kontoinhabers einschränkt, der Erzwingung der Vorlage des Berichts, auf dessen Grundlage in der Regel erst überprüft werden kann, ob die Abgabeverpflichtung nach § 7 Absatz 1 ordnungsgemäß erfüllt wird und ggf. eine Sanktion nach § 21 Absatz 1 wegen Verstoßes gegen die Abgabepflicht verhängt werden kann.

Die Schätzung nach § 21 Absatz 2 hinsichtlich der Menge der Brennstoffemissionen, die der Verantwortliche bei einer ordnungsgemäßen Emissionsberichterstattung hätte berichten und für die er eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten hätte abgeben müssen, dient ebenfalls der Möglichkeit einer Sanktion nach § 21 Absatz 1.

Hätten Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen nach § 20 Satz und § 21 Absatz 2 Satz 1 regelmäßig aufschiebende Wirkung, wäre für die Dauer des Widerspruchsverfahrens bzw. gerichtlichen Verfahrens

das gesamte Sanktionssystem blockiert. Ein überwiegendes Interesse von Betroffenen am Erhalt der aufschiebenden Wirkung ist die Ausnahme. Es ist lediglich gegeben, wenn die Vorlage des Berichts aus vom Verantwortlichen nicht zu vertretenden Gründen ausgeblieben bzw. nicht ordnungsgemäß ist. Den Verantwortlichen treffen hinsichtlich der Erfüllung seiner Berichtspflicht aber weitreichende Organisationspflichten. Für ihm hieraus etwaig entstehende wirtschaftliche Schäden hat er sich bei dem von ihm beauftragten Gutachter nach allgemeinem Vertragsrecht schadlos zu halten.

Aufgrund dieser Erwägungen ist der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die in § 19 genannten Entscheidungen eine verhältnismäßige Ausnahme zur generellen Regelung des § 80 Absatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung.

Zu § 20 (Durchsetzung der Berichtspflicht)

Gemäß § 7 Absatz 1 müssen der zuständigen Behörde die Berichte über die dem Verantwortlichen zurechenbaren Brennstoff-Emissionen bis zum 31. Juli eines Jahres vorliegen. Ist dies nicht der Fall, so hat die zuständige Behörde die Konten des jeweiligen Verantwortlichen für den Verkauf von Emissionszertifikaten zu sperren. Bei einer Sperrung des Kontos ist es dem Verpflichteten weiterhin möglich, seine Abgabepflicht nach § 8 zu erfüllen. Die Sperrung ist unverzüglich aufzuheben, sobald der Verantwortliche einen verifizierten Bericht vorgelegt hat, der den Anforderungen des § 7 Absatz 1 und 2 genügt oder eine Schätzung der Emissionen nach § 21 Absatz 2 Satz 1 erfolgt. Daneben bleibt zur Durchsetzung der Berichtspflicht das allgemeine Verwaltungsvollstreckungsrecht anwendbar.

Zu § 21 (Durchsetzung der Abgabepflicht)

Die Vorschrift dient der Vermeidung von Unregelmäßigkeiten und Umgehungen der Pflicht zur Abgabe von Emissionszertifikaten.

Absatz 1 legt eine Zahlungspflicht für die Fälle fest, in denen der Verantwortliche seiner Abgabepflicht nicht oder nur unvollständig nachgekommen ist. Die Zahlungspflicht knüpft an einen rein objektiven Sachverhalt an. Sie ist keine Strafe, sondern ein auf Prävention angelegtes Druck- und Zwangsmittel. Die Regelung ist insoweit mit § 30 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes oder auch § 31b des Parteiengesetzes vergleichbar. Die Höhe der Zahlungspflicht steigt dabei im Zeitverlauf an. In der Einführungsphase mit einem Verkauf zu Festpreis entspricht die Höhe der Zahlungspflicht dem Doppelten des Festpreises, der für das Jahr des Verstoßes gegen die Abgabepflicht festgelegt ist. Danach entspricht die Höhe der Zahlungspflicht der im Rahmen des EU-Emissionshandels geltenden Zahlungspflichten für entsprechende Verstöße gegen die Abgabepflicht, also 100 Euro pro Tonne, jeweils angepasst um die Preissteigerung seit dem Bezugsjahr 2012.

Wenn der Verantwortliche einen fehlerhaften Emissionsbericht abgegeben hat, den er nachträglich korrigieren muss, bleibt der Verantwortliche verpflichtet, die fehlende Menge an Emissionszertifikaten nach Absatz 3 nachträglich abzugeben. In einem solchen Fall eines fehlerhaften Emissionsberichts kommt die Anwendung der Zahlungspflicht nach Absatz 1 neben einem Bußgeld wegen der fehlerhaften Emissionsberichterstattung nur in Betracht, wenn die abgegebene Menge an Emissionszertifikaten geringer ist als die ursprünglich fehlerhaft berichtete und verifizierte Brennstoffemissionsmenge.

Bei Verstößen gegen die Abgabepflicht, die auf einem fehlerhaften Bericht über Brennstoffemissionen beruhen, schätzt die zuständige Behörde nach Absatz 2 die Menge der Brennstoffemissionen, die der Verantwortliche bei einer ordnungsgemäßen Emissionsberichterstattung hätte berichten und für die er eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten hätte abgeben müssen. Da die Brennstoffemissionen nach Satz 1 nur geschätzt werden, soweit der Betreiber falsch berichtet hat, ersetzt die Schätzung nicht den gesamten Emissionsbericht, sondern nur die fehlerhaften Teile des Berichts. Auf die Schätzung finden die Vorgaben der Rechtsverordnung nach § 7 Absatz 4 entsprechende Anwendung. Die zuständige Behörde hat bei der Schätzung auch die Festlegungen aus dem genehmigten Überwachungsplan zu beachten, wobei sie vorhandene Datenlücken durch entsprechend konservative Abschätzungen schließt. Die mit der Schätzung ermittelte Gesamtmenge an Brennstoffemissionen ist nach Satz 2 Basis für die Menge der nach § 8 abzugebenden Emissionszertifikate.

Absatz 3 stellt klar, dass auch in den Fällen, in denen ein Verstoß gegen die Pflicht zur Abgabe von Emissionszertifikaten oder zur ordnungsgemäßen Berichterstattung festgestellt wurde, die Pflicht zur Abgabe der fehlenden Emissionszertifikate bestehen bleibt und bestimmt zur Nachholung eine Frist bis 31. Januar des Folgejahres.

Zu § 22 (Bußgeldvorschriften)

Die Vorschrift sieht für verschiedene Zuwiderhandlungen das Gesetz eine Bußgeldbewehrung vor. Verstöße gegen die Berichtspflicht nach § 7 Absatz 1 können im Falle des vorsätzlichen Handelns nach Absatz 1 mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu fünfhunderttausend Euro, im Falle des fahrlässigen Handelns nach Absatz 2 mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden. Die Bußgeldtatbestände des Absatzes 3 beziehen sich auf Verstöße gegen die Pflicht zu Einreichung des Überwachungsplans nach § 6 (vgl. Absatz 3 Nummer 1), Verstöße gegen Mitwirkungspflichten bei behördlichen Untersuchungsmaßnahmen nach Absatz 2 (vgl. Absatz 3 Nummer 2), gegen eine Verordnung nach § 11 Absatz 1 (vgl. Absatz 3 Nummer 3), sowie Verstößen gegen die Pflichten nach § 18, d.h. die Anzeigepflicht bei einem Betreiberwechsel oder im Falle der Insolvenz (vgl. Absatz 3 Nummer 4). In diesen Fällen beträgt der Bußgeldrahmen 50.000 Euro.

Zu § 23 (Erfahrungsbericht)

Die Regelung des § 23 dient dazu, die Wirksamkeit des Brennstoff-Emissionshandelssystems und der in der Einführungsphase vorgesehenen Preissteuerungselemente zu überprüfen, Anpassungs- und Änderungsbedarf festzustellen und dem Bundestag gegebenenfalls Vorschläge für die Fortentwicklung des Systems vorzulegen. Der Gesetzgeber kann darüber hinaus jederzeit eine Anpassung der Festpreise und Preiskorridore vornehmen. Absatz 1 Satz 1 verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag bis zum 30. November 2022 sowie bis zum 30. November 2024 und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vorzulegen. Satz 2 konkretisiert die Inhalte des Erfahrungsberichts. Die jährlichen Klimaschutzberichte nach § 10 Bundes-Klimaschutzgesetz sind bei der Bewertung der Wirksamkeit zu berücksichtigen. Der bis zum 30. November 2022 vorzulegende Erfahrungsbericht überprüft, inwieweit der Emissionsfaktor für synthetische Kraftstoffe, die nicht in Anlage 2 enthalten sind, im nationalen Emissionshandel ab 2023 auf Null gesetzt werden kann. Sofern die Bundesregierung auf Grundlage des bis zum 30. November 2024 vorzulegenden Berichts eine Fortführung des Preiskorridors bei der Versteigerung für sinnvoll und erforderlich erachtet, macht sie im Jahr 2025 einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung. Absatz 2 Satz 1 bestimmt, dass das Umweltbundesamt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erstellung des Erfahrungsberichts unterstützt. Die betroffenen Bundesministerien werden durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit frühzeitig beteiligt und unterstützen das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erarbeitung des Erfahrungsberichts. Diese Unterstützung bezieht sich insbesondere auf die Bereitstellung von Informationen für die Einbeziehung weiterer Brennstoffe. Zur Unterstützung bei der Erstellung des Erfahrungsberichts soll das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wissenschaftliche Gutachten beauftragen. Dies soll der unabhängigen Evaluierung des Gesetzes dienen.

Zu § 24 (Inkrafttreten)

§ 24 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

