

zu den

Verordnungsentwürfen zur Durchführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes: Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022) und Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV)

05.08.2020

Im Dezember 2019 wurde das „Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen“ (BEHG) verabschiedet. Mit Wirkung zum 1. Januar 2021 soll es einen Preisaufschlag von zunächst 25 € je Tonne CO₂ auf fossile Brennstoffe, die in den Sektoren Wärme und Verkehr eingesetzt werden, geben. Diese Einführung der CO₂-Bepreisung für Brennstoffe in Form eines nationalen Emissionszertifikatehandels ist das zentrale Instrument eines umfangreichen Maßnahmenpaketes der Bundesregierung zur Erreichung ihrer Klimaziele für 2030. Ziel ist es, einen finanziellen Anreiz zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu setzen.

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz schafft die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen und sorgt für eine Bepreisung dieser Emissionen, soweit sie nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind.

Am 3. Juli 2020 wurden vom BMU zwei Verordnungsentwürfe zur Durchführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes veröffentlicht:

- Die Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022) regelt die Emissionsberichterstattung im Brennstoffemissionshandel. Sie betrifft ausschließlich die Periode 2021 und 2022, da in dieser Periode nur eine begrenzte Liste an Brennstoffen von den Berichts- und Abgabepflichtigen des BEHG erfasst ist. Für die Einbeziehung weiterer Brennstoffe (z.B. Mischbrennstoffe, Kohlen, Abfallstoffe) ab dem Jahr 2023 wird die Berichterstattungsverordnung neu gefasst und perspektivisch in die BEHV integriert.
- Die Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) regelt den Verkauf der Emissionszertifikate im nationalen Emissionshandel und das nationale Emissionshandelsregister. Der Verkauf wird für die Festpreisphase (2021 bis

2025) geregelt, aber ein Übergang in die Versteigerungsphase ab 2026 ist an vielen Stellen bereits vorbereitet.

Der VIK begrüßt grundsätzlich die Gestaltung eines rechtlichen Rahmens für die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Brennstoffemissionen aus den Bereichen Verkehr und Wärme. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Regelungen zum BEHG nicht dazu führen, das Unternehmen Wettbewerbsverzerrungen und vertraglichen Unsicherheiten ausgesetzt werden. In diesem Rahmen sieht der VIK noch Handlungsbedarf bei den folgenden Punkten:

Vermeidung von Doppelbelastungen von Anlagen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen

Das BEHG sieht vor, dass Doppelbelastungen infolge des Einsatzes von Brennstoffen in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage möglichst vorab zu vermeiden sind (§ 7 Abs. 5). Dies soll vorzugsweise so ausgestaltet werden, dass der nationale CO₂-Preis gar nicht erst für den Brennstoffeinsatz der EU ETS-Anlage anfällt. Eine solche ex ante-Vermeidung einer Doppelbelastung ist grundsätzlich zu begrüßen, sie muss jedoch auch in der Ausgestaltung praktikabel sein.

Da Unternehmen häufig im Verbund von EU ETS-Anlagen und Nicht-EU ETS-Anlagen zusammenarbeiten, gilt es, Liquiditätsverluste auf Unternehmensseite auf Grund ungerechtfertigter Doppelbelastung von Anlagen, die bereits im Rahmen des EU ETS einen CO₂-Preis zahlen, zu vermeiden. Außerdem müssen hohe bürokratische Hürden vermieden werden, um die Versorgungssicherheit z.B. bei Energielieferverträgen zu gewährleisten und den Verlust von Versorgungskanälen zu vermeiden. Aus Sicht des VIK bedarf es eines einfachen unbürokratischen Verfahrens zur Identifikation von EU ETS-Anlagen und einer ex ante-Herausnahme von deren Brennstoffverbräuchen aus der nationalen Bepreisung. Sollte eine Doppelbelastung nicht ex ante, sondern durch eine vollständige nachträgliche Entlastung von EU ETS-Anlagen im Folgejahr umgesetzt werden, müssten betroffene Unternehmen jährlich in erheblichem Umfang in Vorleistung gehen. Diese Vorleistung der Unternehmen galt es schon vor der Covid-19-Pandemie zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie ist die Vermeidung einer ex ante-Belastung umso notwendiger geworden.

Zudem würde eine Doppelbelastung das Kontrahentenrisiko zusätzlich erhöhen. Bei Gaslieferverträgen z. B., wo bereits Risiken im Zusammenhang mit der Gaslieferung und der entsprechenden Steuer bestehen, käme noch das Risiko des nationalen Emissionshandels hinzu, was den Abschluss von solchen Verträgen noch schwieriger gestaltet.

Das Risiko einer Doppelbelastung besteht für den Anlagenbetreiber, der im Rahmen des EU-Emissionshandels direkt bepreist wird. Im Rahmen des nationalen Emissionshandels kann der Anlagenbetreiber auch indirekt, ohne weitere Regelung aber in vollem Umfang, bepreist werden, da der aus der Bepreisung resultierende Aufpreis vom Verantwortlichen an seine Kunden weitergegeben wird.

Die dazu vorgesehene Regelung in § 11 der BeV 2022, den Verantwortlichen auf Basis des im jeweiligen Folgejahr vorliegenden EU-Emissionsberichtes von einer Zertifikatsabgabepflicht freizustellen, ist für eine Vorab-Befreiung zur Vermeidung von Liquiditätsverlusten unzureichend. Die Verordnung sollte eine Befreiung der für EU-

Emissionshandelsanlagen gelieferten Brennstoffe vom nationalen CO₂-Preis zum Zeitpunkt der Lieferung, spätestens zum Zeitpunkt der Abrechnung, für Verantwortliche und Kunden rechtsicher gewährleisten.

Außerdem ist in der BeV 2022 der Fall nicht adressiert, dass der Betreiber der EU ETS-Anlage und der Verantwortliche für die Abgabe identisch sind (§ 11 Abs. 1 BeV 2022: „Der Verantwortliche ... soweit er einen Brennstoff direkt an ein Unternehmen geliefert hat...“).

Es ist nach aktuellem Wortlaut des § 11 BeV 2022 nicht eindeutig dargestellt, dass der Verantwortliche – wenn er seine selbst gelieferten Erdgasmengen in eigenen EU-ETS Anlagen einsetzt – diese Mengen im Rahmen des BEHG in Abzug bringen kann. Dies sollte nochmals explizit im Entwurf der BeV 2022 verdeutlicht und ergänzt werden.

Zur Vermeidung der Doppelbelastung hat der BDI im Juni einen Vorschlag zur Befreiung und Kompensation von EU-Emissionshandelsanlagen vorgelegt. Daran anknüpfend schlägt er in einer Stellungnahme eine Reihe von konkreten Ergänzungen zu § 11 der BeV 2022 vor, um eine Doppelbelastung von Emissionen aus EU-Emissionshandelsanlagen und Liquiditätsentzug zu vermeiden, die der VIK ausdrücklich unterstützt.

EU ETS-Nachweis: Rechtsverbindlichkeit, geeignete Nachweisdokumente

§11 der BeV 2022 (Absatz 1 Satz 2) regelt die Nachweispflicht für den Abzug einer entsprechenden Menge an Brennstoffemissionen für Brennstoffe, die in dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlagen eingesetzt wurden. Hierzu soll der Verantwortliche der zuständigen Behörde einen Nachweis übermitteln, der die verifizierten Daten aus dem Emissionsbericht der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage enthalten muss. Da Industriestandorte häufig sowohl EU ETS-Anlagen als auch Anlagen außerhalb des Anwendungsbereichs des EU-Emissionshandels besitzen, ist es für den Brennstofflieferanten zumeist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, ob gelieferte Brennstoffe auch tatsächlich in EU ETS-Anlagen eingesetzt werden. Ein rechtssicherer Nachweis für den Einsatz der Brennstoffe in EU ETS-Anlagen ist daher erforderlich.

Diese Rechtsverbindlichkeit bezüglich des Nachweises ist wesentlich, da auf der einen Seite der Lieferant diesen Nachweis akzeptieren muss, der den Einsatz der Brennstoffmenge in der EU ETS-Anlage beweist. Auf der anderen Seite darf dem Lieferanten hierbei kein Nachteil entstehen (beispielsweise bei Unstimmigkeiten der Brennstoffmengen u.a. auch aufgrund der Nachkauffrist vom 28.02).

Da laut BeV 2022 für die Berichtspflicht das Energiesteuerrecht maßgeblich ist, um den Aufwand bei den Betroffenen möglichst gering zu halten, weist der VIK darauf hin, dass die relevanten Informationen bereits der DEHSt vorliegen sollten, so dass darauf zurückgegriffen werden könnte.

Frist für Nachkaufmöglichkeiten muss verschoben werden

In der BEHV soll Absatz 2 die Anforderungen für die Anwendung von § 10 Absatz 2 Satz 3 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes konkretisieren. Mit dieser Regelung wird den Verantwortlichen ermöglicht, einen Teil der Abgabeverpflichtung für die Brennstoffemissionen eines Kalenderjahres durch den Nachkauf von Emissionszertifikaten für dieses Kalenderjahr bis zum 28. Februar des Folgejahres zu

decken. Dementsprechend sollen die Verantwortlichen gut 90 Prozent der zur Erfüllung der Abgabepflicht für ein Kalenderjahr erforderlichen Emissionszertifikate bereits im Verlauf dieses Kalenderjahres erwerben. Es gibt jedoch keine Regelungen über Umtausch oder Rückgabe der Zertifikate, und die Zertifikate gelten in den ersten Jahren nur für ein Jahr.

Außerdem sind die EU ETS-Brennstoffemissionen frühestens zum 31. März des Folgejahres bekannt (Abgabedatum EU ETS-Emissionsbericht). Ferner ist die Frist für die Energiesteueranmeldung der 31. Mai. Das heißt, Verantwortliche können weder während des laufenden Kalender-/Beschaffungsjahres noch bis zur aktuell definierten Nachkauffrist wissen, wie viele Zertifikate sie beschaffen müssen, um ihrer Abgabeverpflichtung nachzukommen.

Aus Sicht des VIK führen obige Punkte zu folgenden zusätzlichen Belastungen für EU ETS-Anlagen und die Verantwortlichen, die verhindert werden müssen:

- Bei zu wenig beschafften Zertifikaten besteht Nachkaufbedarf zum nächsthöheren CO₂-Preis.
- Bei zu viel beschafften Zertifikaten besteht keine Möglichkeit, diese zurückerstattet zu bekommen oder auf das Folgejahr übertragen zu lassen.

Die BEHV muss daher wie folgt angepasst werden: „Verantwortliche können ihre für die Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum Abgabedatum 30. September des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben.“

Ausnahme für stoffliche Nutzung von Brennstoffen

Wenn fossile Energieträger stofflich genutzt werden und nicht als Heiz- oder Kraftstoffe verwendet werden, fallen keine Emissionen an, die durch einen Brennstoffemissionshandel bepreist werden könnten, und somit sollen diese nicht in den Anwendungsbereich des BEHG fallen. Sollte die stoffliche Nutzung auf nationaler Ebene einer zusätzlichen Bepreisung unterzogen werden, würde dies zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung im europäischen Raum führen.

Die BeV 2022 definiert in §4, dass „sämtliche Mengen an Kohlendioxid zu überwachen und zu berichten [sind], das bei einer Verbrennung von Brennstoffen freigesetzt werden kann (...).“ Dies bedeutet, dass Brennstoffmengen für die stoffliche Nutzung nicht unter die Berichtspflicht fallen.

Die praktische Umsetzung jedoch ist durch die Verordnungen noch nicht genügend geregelt; es muss daher sichergestellt werden, dass der Brennstoffabnehmer, der diesen stofflich nutzen will, nicht mit einer Bepreisung belastet wird. Dies muss, wie auch bei der Vorab-Vermeidung von Doppelbelastungen der EU ETS-Anlagen, ex ante erfolgen. Ansonsten würde den betroffenen Unternehmen in diesem Fall Liquidität fehlen. Diese ex ante-Ausnahme sollte ebenfalls mit einem rechtssicheren Nachweis –ähnlich dem Nachweis bei EU ETS-Anlagen– erfolgen.

Zudem muss sichergestellt sein, dass in solchen Fällen, wo ein Brennstoff nicht zu CO₂ verbrannt, sondern zu CO zur Weiterverwendung in chemischen Synthesen umgewandelt wird, ebenfalls nicht die Berichtspflicht gilt.

Als wichtiger Punkt für die Zukunft sollte zudem sichergestellt werden, dass Reststoffe, die zu einem späteren Zeitpunkt als Brennstoff genutzt werden, ebenfalls

ausgeschlossen werden. Die von bestimmten Industrieanlagen benötigten Entsorgungswege für Reststoffe müssen weiterhin gewährleistet sein.

Verwendung von Standardemissionswerten führt zu unterschiedlichen Emissionen nach EU-ETS und BEHG

In § 5 Absatz 3 der BeV 2022 wird für die Ermittlung der Brennstoffemissionen in der Periode 2021 und 2022 ausschließlich die Anwendung von Standardwerten zur Emissionsermittlung vorgeschrieben.

Der VIK begrüßt die Absicht, hierdurch den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung zu reduzieren. Allerdings sind dadurch, dass nur Standardemissionswerte zu verwenden sind, im Emissionsbericht nach EU ETS und BEHG lediglich die Brennstoffmengen identisch. Die ausgewiesenen Emissionen können voneinander abweichen. Dies kann sowohl zu leichten Doppelbelastungen führen als auch zu geringen Mengen, die nicht mit Zertifikaten belegt werden. Der VIK setzt sich daher für Konsistenz bezüglich Emissionsbestimmungen zwischen EU ETS- und BEHG-Berichten ein, damit die Ausnahmen vollständig erfolgen können. Bei Diskrepanzen sollte der jeweilige EU ETS-Bericht ausschlaggebend sein.

Im verifizierten Emissionsbericht nach EU-ETS werden Erdgasmengen in Normkubikmeter (Nm³) berichtet, während die BEV 2022 sich in Anlage 1 auf Megawattstunde (MWh) bezieht. Eine Umrechnung z.B. unter Verwendung des im verifizierten Emissionsberichts ebenfalls angegeben jahresdurchschnittlichen unteren Heizwertes und einer anschließenden Umrechnung mit dem standardisierten Emissionsfaktor ist nicht exakt definiert und sollte konkretisiert werden.

Ausnahme von Abfallverbrennungsanlagen, Regelungen für Reststoffe und Sekundärbrennstoffe

In der BeV 2022 werden keine Vorgaben über die Verbrennung kohlenwasserstoffhaltiger Abfälle/Abgase in Abfallverbrennungsanlagen gemacht, da diese und auch weitere Brennstoffe erst ab 2023 im Anwendungsbereich des BEHG sind. Der VIK ist der Ansicht, dass -analog zum EU-ETS- die Abfallverbrennungsanlagen sowie die dort eingesetzten fossilen Brennstoffe für die Zünd- und Stützfeuerung bereits mit Wirkung ab 2021 dauerhaft aus dem Anwendungsbereich des BEHG ausgenommen werden müssen, da hierzu keine Alternativen bestehen und diese Anlagen aufgrund von umweltschutzrechtlichen Vorgaben keine Möglichkeit haben, die entstehenden Emissionen zu vermeiden.

Ebenso muss für die Periode ab 2023 sichergestellt werden, dass die Einstufung von Reststoffen und abfallbasierten Sekundärbrennstoffen (z.B. Schlämme, Sägemehl etc.) geregelt wird. Entsorgungswege für solche Reststoffe dürfen nicht mit Mehrkosten belegt werden, da sie für die Industrie von kritischer Bedeutung sind.

Delegation des Verkaufs der Emissionszertifikate zum Festpreis

Laut § 3 Absatz 2 des BEHV kann die DEHSt eine andere Stelle, wie zum Beispiel die KfW oder EEX, mit dem Verkauf der Zertifikate zum Festpreis beauftragen.

Sollte der Verkauf der Emissionszertifikate nicht über die DEHSt, sondern über eine Plattform wie die EEX erfolgen, darf keine Händlerzulassung erforderlich sein; die Anerkennung der Händlerzulassung aus dem EU ETS sollte genügen.

Carbon Leakage-Schutz

In den Verordnungen zum BEHG wird noch nicht explizit erklärt, wie Carbon Leakage verhindert werden soll. Hier sollte außerdem auch auf das Carbon Leakage-Risiko, dass durch eine nationale CO₂-Bepreisung im innereuropäischen Kontext entstehen kann, eingegangen werden.

Der VIK weist darauf hin, dass es von großer Wichtigkeit für die Unternehmen ist, dass das BEHG nicht ohne den Schutz vor Carbon Leakage ab dem 1. Januar 2021 in Kraft treten darf. Die entsprechende Verordnung muss auch regeln, wer zu den abwanderungsgefährdeten Branchen zu zählen ist.

Der VIK ist seit über 70 Jahren die Interessenvertretung industrieller und gewerblicher Energienutzer in Deutschland. Er ist ein branchenübergreifender Wirtschaftsverband mit Mitgliedsunternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen, wie etwa Aluminium, Chemie, Glas, Papier, Stahl oder Zement. Der VIK berät seine Mitglieder in allen Energie- und energierelevanten Umweltfragen. Im Verband haben sich etwa 80 Prozent des industriellen Stromverbrauchs und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen industriellen Energieeinsatzes und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland zusammengeschlossen.