

Stellungnahme

zur Berichterstattungsverordnung (BeV 2022) und Brennstoffemissionshandels- verordnung (BEHV)

Berlin, 11. August 2020



Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 3. Juli 2020 zwei Verordnungen zur Ausgestaltung des nationalen Brennstoffemissionshandels (nEHS) vorgelegt:

- Entwurf einer Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (**Berichterstattungsverordnung 2022 – BeV 2022**)
- Entwurf einer Durchführungsverordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (**Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV**).


Die Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022) regelt die Emissionsberichterstattung im Brennstoffemissionshandel für die Jahre 2021 und 2022. Die Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) regelt den Verkauf der Emissionszertifikate im nationalen Emissionshandel und das nationale Emissionshandelsregister für die Jahre 2021–2025.

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** vertritt die Interessen einer Vielzahl von Unternehmen der Energiewirtschaft, die als Inverkehrbringer von Brennstoffen und Kraftstoffen am künftigen nEHS teilnehmen und die als Betreiber von Feuerungsanlagen, welche vom Europäischen Emissionshandel erfasst sind, von den Regelungen zur Vermeidung von Doppelbelastung betroffen sind.

Die BDEW-Stellungnahme besteht aus vier Abschnitten:

- Zusammenfassung der Kernforderungen des BDEW
- Änderungsvorschläge des BDEW zum BEHG
- Änderungsvorschläge des BDEW zur Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022)
- Änderungsvorschläge des BDEW zur Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV)

Zusammenfassung der Kernforderungen des BDEW

- 
- Zum BEHG:
 - Es sollte eine Fristverlängerung bis zum 31. August für den nachträglichen Zukauf von Berechtigungen zum Festpreis des Vorjahrs eingeräumt werden.
 - Der Anwendungsbereich des BEHG sollte nicht auf Klärschlämme und Abfälle ausgedehnt werden.
 - Zur Vermeidung der Doppelbelastung von EU-ETS-Anlagen sollte eine rechtsklare Ex-Ante-Regelung eingeführt werden.
 - Eine Klarstellung ist erforderlich, dass die CO₂-Bepreisung einen staatlich induzierten Preisbestandteil darstellt, der an den Endkunden weiterzureichen ist.
 - Eine Klarstellung ist erforderlich, dass Emissionszertifikate keine Finanzinstrumente darstellen.
 - Zur BeV 2022:
 - Die vorgesehene Anwendung des Nullemissionsfaktors für Bioenergie ist auf alle klimaneutralen Brennstoffe auszudehnen.
 - Die Anwendung der Obergrenze für Energiepflanzen ist auf Biobrennstoffe zur Verwendung als Kraftstoff zu beschränken.
 - Der Nachweis von emissionsfreien Biomethanlieferungen sollte nicht nur über Massenbilanzsysteme, sondern auch auf Grundlage von Herkunftsnachweisen geführt werden dürfen.
 - Bei Nachkorrekturen sollte der Umtausch zu viel erworbener Zertifikate des Vorjahrs in Zertifikate des laufenden Berichtsjahres bzw. der Nachkauf von zusätzlich benötigten Zertifikaten zum Preis des Vorjahres ermöglicht werden.
 - Das Inkrafttreten der BeV 2022 muss bis Ende September 2020 erfolgen.
 - Es sollte eine staatliche Clearingstelle geschaffen werden.
 - Zur BEHV:
 - Der letzte Verkaufstermin eines Jahres für Emissionszertifikate sollte vom dritten auf den fünfzehnten Arbeitstag im Dezember verschoben werden.
 - Es sollte eine automatisierte Schnittstelle zur Clearing-Stelle der Verkaufsplattform bereitgestellt werden.
 - Die Möglichkeit für eine erleichterte Kontoeröffnung sollte auf alle BEHG-Verantwortlichen ohne Mengenschwelle ausgeweitet werden.
 - In den Verordnungsentwurf sollte die Feststellung aufgenommen werden, dass, wie im EU-Emissionshandel auch, im nationalen Brennstoffemissionshandel das Reverse-Charge-Verfahren angewandt wird.

Die Änderungsvorschläge des BDEW werden im Folgenden näher ausgeführt.

1. Änderungsvorschläge des BDEW zur laufenden Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) bildet die Ermächtigungsgrundlage und enthält wichtige Rahmenbedingungen und Ausgestaltungskriterien für die vorliegenden Verordnungen. Der Gesetzesentwurf zur ersten Änderung des BEHG wird derzeit im Bundestag behandelt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich im Rahmen der Verabschiedung auch Änderungen mit Auswirkungen auf die Berichterstattungsverordnung oder die Brennstoffemissionshandelsverordnung ergeben.

Aus Sicht des BDEW sollte die anstehende Änderung des BEHG zum Anlass genommen werden, noch eine Reihe von Korrekturen im Gesetz vorzunehmen, um einen effizienten Vollzug zu gewährleisten, die Brennstofflieferanten nicht übermäßig zu belasten und die klimapolitisch intendierte Lenkungswirkung beim Endverbraucher tatsächlich sicherzustellen. Der BDEW hat hierfür eine ausführliche Stellungnahme vorgelegt¹.

Fristverlängerung für Zertifikatzukauf zum Vorjahrespreis im BEHG

In seiner Stellungnahme fordert der BDEW u.a. mit Wirkung auf die vorliegenden Verordnungen, die Frist für den Zukauf von Emissionszertifikaten nach § 10 BEHG zum Festpreis des Vorjahres im Einklang mit den Berichts- und Abgabepflichten unter BEHG und TEHG sowie den Fristen zur Jahresanmeldung der Energiesteuer vom 28. Februar auf den 31. August zu verlängern. Bei nachträglichen Mengenveränderungen, die nicht vom Inverkehrbringer zu verantworten sind, muss zudem die Pönale entfallen. Mit dieser Fristverlängerung können die Inverkehrbringer nicht vermeidbare Prognoseabweichungen korrigieren, für die aggregierte Position sollte es keine Auswirkungen haben, da sich die Über- und Unterdeckungen einzelner Inverkehrbringer ausgleichen. Zum 28. Februar sind zum Beispiel Ist-Werte des Gasverbrauchs der Haushaltskunden noch nicht bekannt.

Anwendungsbereich des BEHG nicht auf Klärschlämme und Abfälle ausdehnen

Außerdem sollte das anstehende Änderungsgesetz zum Anlass genommen werden, das Verhältnis des Anwendungsbereichs zum Energiesteuerrecht durch einen Verweis auf § 1b der Energiesteuer-Durchführungsverordnung klarzustellen. Die erforderliche Klarstellung in § 2 BEHG betrifft insbesondere Klärschlamm und Siedlungsabfälle, die wegen der fehlenden Lenkungswirkung und dem hohen Verwaltungsaufwand nicht in den Anwendungsbereich des BEHG fallen sollten.

¹ BDEW Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur ersten Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) vom 15. Juni 2020.

Im letzten Absatz des Abschnittes „A. Problem und Ziel“ der Verordnungsbegründung zum BeV 2022 werden Abfallstoffe als zur Anlage 1 BEHG gehörig genannt. Der Einbezug von Abfall ist im BEHG nach der Auffassung einiger Juristen durch den indirekten Verweis auf die Energie-StV ausgeschlossen, auch wenn die direkte Klarstellung bisher aussteht.

Daher sollte in der Begründung mindestens der folgende Teil gestrichen werden (oder auch der ganze folgende Satz):

Erst ab dem Jahr 2023 werden sämtliche in Anlage 1 BEHG aufgeführten Brennstoffe (insbesondere auch Mischbrennstoffe, Kohlen oder Abfallstoffe) von der Berichtspflicht erfasst.

Ex-Ante-Regelung zur Vermeidung von Doppelbelastungen von EU-ETS-Anlagen

Darüber hinaus sollte die vom Gesetzgeber gewünschte Vermeidung der Doppelbelastung von EU-EHS-pflichtigen Anlagen durch ein geeignetes „ex-ante“-System zweifelsfrei und umfangreich gewährleistet werden. Der Verordnungsentwurf zur BeV 2022 wird diesem Anliegen nicht gerecht. Insbesondere bei direkten Brennstofflieferbeziehungen sollte die gewünschte Vermeidung der Doppelbelastung schon im Voraus durch die Ermöglichung einer Übertragung der Abgabepflicht vom Lieferanten auf den EU-EHS-Anlagenbetreiber ermöglicht werden.

CO₂-Bepreisung als staatlich induzierter Preisbestandteil

Ebenso sollte in der Gesetzesbegründung ein Hinweis darauf erfolgen, dass die finanziellen Belastungen aus dem BEHG einen staatlich induzierten Preisbestandteil darstellen, der im Ergebnis zu einer Erhöhung der Marktpreise für die betroffenen Brennstoffe führt.

Klarstellung: Emissionszertifikate sind keine Finanzinstrumente

Eine Einstufung der Emissionszertifikate als Finanzinstrumente bzw. als Derivate sollte aufgrund des daraus resultierenden unverhältnismäßigen Complianceaufwandes (Berichtspflichten, Berechnung von Schwellenwerten und weiteren Compliancepflichten laut MiFID und EMIR etc.) für die Teilnehmer vermieden werden. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen mit geringem Handelsvolumen würden dadurch belastet, vor allem wenn sie wie geplant an einer regulierten Börse die Zertifikate beschaffen müssen. Daher fordert der BDEW, dass eine Klarstellung in das BEHG oder zumindest in die BEHV aufgenommen wird, dass diese keine Finanzinstrumente sind.

2. Änderungsvorschläge des BDEW zur Berichterstattungsverordnung (BeV 2022)

Nach dem gestuften Einführungssystem des Brennstoffemissionshandelsgesetzes beschränkt sich die vorliegende Berichterstattungsverordnung auf die Festlegung der Regelungen zur Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung, die für den Start des Systems und für die Durchführung des Brennstoffemissionshandels in der Periode 2021 und 2022 erforderlich sind. Zugleich wird mit der Verordnung bezweckt, die Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung der Brennstoffemissionen so an die bestehenden, gesetzlichen Überwachungsmethoden im Energiesteuerrecht anzulehnen und zu standardisieren, dass den Unternehmen zur Erfüllung der Berichterstattungsanforderungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in der Periode 2021 und 2022 ein möglichst geringer Zusatzaufwand entsteht.

Zu § 2 – Begriffsbestimmungen

Der BDEW begrüßt ausdrücklich, dass mit der vorliegenden Verordnung bezweckt wird, die Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung der Brennstoffemissionen so an die bestehenden gesetzlichen Überwachungsmethoden im Energiesteuerrecht anzulehnen und zu standardisieren, dass den Unternehmen zur Erfüllung der Berichterstattungsanforderungen in den Anfangsjahren ein möglichst geringer Zusatzaufwand entsteht. Insbesondere sollen in den ersten zwei Jahren zunächst nur die in Anlage 2 BEHG aufgeführten Hauptbrennstoffe (Erdgas, Heizöl, Flüssiggas, Benzin, Dieselkraftstoff) der Berichtspflicht unterliegen.

Zu beachten ist aber, dass Beimischungen von Biomasse zu konventionellen Brennstoffen schon ab 2021 von der Berichtspflicht erfasst werden, um ihren Absatz vom Inverkehrbringen fossiler Brennstoffe abzugrenzen und damit, soweit die Anforderungen an die Nachhaltigkeit erfüllt sind, einen Nullemissionsfaktor beanspruchen dürfen. Darüber hinaus ist unbedingt sicherzustellen, dass nicht nur Biomasse, sondern auch synthetisches Methan und strombasierte Kraftstoffe aus erneuerbaren Energien nicht-biogenen Ursprungs von der Abgabepflicht befreit werden, sofern ebenfalls bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeit erfüllt sind.

Erneuerbare und dekarbonisierte Gase sind ein wesentlicher Baustein, um die nationalen und europäischen Klimaschutzziele zu erreichen. Der BDEW hat am 2. Juli 2020 die „Roadmap Gas“ vorgelegt und damit einen umfassenden und sektorübergreifenden Plan für den Umbau der Gasversorgung entlang der gesamten Wertschöpfungskette präsentiert. Die Roadmap zeigt, dass die Politik schon jetzt die richtigen Weichen stellen muss, damit wir im Jahr 2050 die Gasversorgung vollständig klimaneutral gestalten können. Der BDEW ist der Überzeugung, dass klimaneutrale Gase neben der erneuerbaren Stromerzeugung und der Energieeffizienz eine wesentliche Säule der Energiewende in allen Sektoren sein werden.

Einen großen Anteil am Markthochlauf klimaneutraler Gase wird Wasserstoff haben. Einhergehend mit der nationalen Wasserstoffstrategie ist für erneuerbaren Wasserstoff aus dem Power-

to-Gas-Verfahren ein Einstieg in die Produktion im größeren Maßstab bis 2030 notwendig. Er ist einerseits direkt nutzbar, andererseits kann er als Ausgangsstoff für eine Vielzahl weiterer Produkte angewendet werden, wie beispielsweise synthetisches Methan und synthetische Flüssigkraftstoffe oder Basischemikalien. Die Regeln des Brennstoffemissionshandels müssen so ausgestaltet werden, dass nachhaltigen klimaneutralen Gasen keine CO₂-Bepreisung angelastet wird.

Der Entwurf der Berichterstattungsverordnung wird diesen Zielen und Ansprüchen noch nicht gerecht, da zwar umfangreiche Regelungen für Berichterstattung und für Befreiungen von der Abgabepflicht für nachhaltige Biomasse vorgesehen werden, aber andere dekarbonisierte und strombasierte Gase und Kraftstoffe offensichtlich der CO₂-Bepreisung unterworfen werden. Damit wäre einer der wesentlichen wettbewerblichen Treiber für den Ausbau solcher klimaneutraler Energieträger ins Gegenteil verkehrt.

Um diesem Umstand entgegenzuwirken, schlägt der BDEW im Folgenden eine Reihe wichtiger Änderungen an den Begriffsbestimmungen der BeV 2020 vor:

§ 2 Nummer 7 definiert den Begriff „Bioenergieanteil“. Dieser wird im Zusammenhang mit der Abzugsfähigkeit von biogenen Brennstoffemissionen verwendet. Aus Sicht des BDEW sollte im Verordnungsentwurf durchgängig anstelle des Begriffs „Bioenergieanteil“ der Begriff „emissionsfreier Anteil“ verwendet werden, da von der Abzugsfähigkeit zum einen nicht alle Bioenergien vollumfänglich erfasst sein werden und zum anderen neben Bioenergien auch weitere erneuerbare Energieträger und CO₂-freie Brennstoffe zu berücksichtigen sind.

Da der Begriff „Bioenergieanteil“ an vielen Stellen der Verordnung verwendet wird, wird im Folgenden bei den Änderungsvorschlägen dieser Begriff zur Vereinfachung ebenfalls weiterverwendet, obwohl er – wie oben dargelegt – ersetzt werden sollte.

Der BDEW schlägt vor, die Definition für den „Bioenergieanteil“ wie folgt zu ergänzen:

*7. Bioenergie-Anteil **[besser: „emissionsfreier Anteil“]**: das Verhältnis der aus Biomasse **einschließlich Biomethan, Wasserstoff und synthetisch erzeugtem Methan sowie strombasierter Kraftstoffe** stammenden Energiemenge zur Gesamtenergiemenge eines Brennstoffs, der nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in einem Kalenderjahr in Verkehr gebracht wurde, ausgedrückt als Bruchteil;*

Darüber hinaus wird die Ergänzung einer Reihe weiterer Begriffsbestimmungen erforderlich, um die in Nummer 7 vorgenommenen Ergänzungen zu konkretisieren.

Die Definition von Biomethan sollte in Anlehnung an die Begriffsbestimmung für Biogas des Energiewirtschaftsgesetzes (§ 3 Nr. 10c EnWG) erfolgen:

13. Biomethan: jedes Biogas oder jede sonstige gasförmige Biomasse, Deponiegas, Klärgas sowie Wasserstoff und synthetisch erzeugtes Methan, der, das oder die aufbereitet und in das Erdgasnetz eingespeist worden ist;

Der Vorschlag zielt insbesondere darauf ab, zu verhindern, dass dem Erdgasnetz beigemischter Wasserstoff oder andere emissionsfreie Energieträger bei bilanzieller Betrachtung (s. § 6 Absatz 4) auf Grundlage ihres Energieinhaltes mit dem Standardfaktor für Erdgas belegt werden. Zu beachten ist hierbei, dass die Herkunft des in das Gasnetz eingespeisten Wasserstoffes für die Zwecke des BEHG unerheblich ist, da die Nutzung von Wasserstoff nicht mit direkten Brennstoffemissionen verbunden ist und die möglichen Brennstoffemissionen aus der Wasserstoffherstellung im Regelfall bereits über den EU-Emissionshandel oder die Brennstofflieferung an den Wasserstoffproduzenten erfasst werden.

Die Begriffsbestimmung für „synthetisch erzeugtes Methan“ sollte auf die Definition des § 3 Nr. 10c EnWG abstellen:

14. synthetisch erzeugtes Methan: ein gasförmiger erneuerbarer Brennstoff, wenn der zur Elektrolyse eingesetzte Strom und das zur Methanisierung eingesetzte Kohlendioxid oder Kohlenmonoxid jeweils nachweislich weit überwiegend aus erneuerbaren Energiequellen im Sinne der Richtlinie 2009/28/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16) stammen;

Die Begriffsbestimmung für „strombasierter Kraftstoff“ sollte an die 37. Bundes-Immissionsschutzverordnung angelehnt werden:

15. strombasierter Kraftstoff: ein in Verkehr gebrachter Kraftstoff, für den ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien nicht-biogenen Ursprungs für die Herstellung eingesetzt wurde und für den die Voraussetzungen nach § 3 Absatz 2 Satz 3 und 4 der Siebenunddreißigsten Bundes-Immissionsschutzverordnung nachweislich erfüllt sind.

Außerdem sollte analog der Begriffsbestimmung Nummer 11 (38. BImSchV) zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit des Normtextes auch auf die 37. BImSchV eingegangen werden:

16. Siebenunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes: Verordnung zur Anrechnung von strombasierten Kraftstoffen und mitverarbeiteten biogenen Ölen auf die Treibhausgasquote) vom 15. Mai 2017 (BGBl. I S. 1195), in der jeweils geltenden Fassung;

Zu § 4 – Allgemeine Grundsätze

Die allgemeinen Grundsätze sind im Hinblick auf die Schätzung (s. Absatz 2) und Emissionsbestimmung (s. Absatz 3) zu konkretisieren. Der Begriff „konservative Schätzung“ ist zu unkonkret; insbesondere auch, da in den Anfangsjahren die Vorlage und Genehmigung eines Überwachungsplanes nicht vorgesehen ist. Die Einstufung einer Schätzung als „konservativ“ durch die Behörde stellt eine Ermessensentscheidung dar, die nicht im Nachhinein dem Berichterstatter angelastet werden kann. In den Absätzen 2 und 3 sollte hier jeweils auf ein Vorgehen, das von einem qualifizierten Dritten innerhalb einer angemessenen Frist nachvollzogen werden kann, abgestellt werden.

§ 4 Absätze 2 und 3 sollten wie folgt ergänzt werden:

*(2) Der Verantwortliche ist verpflichtet, die Emissionsdaten vollständig zu ermitteln und berichten. Dazu sind sämtliche Mengen an Kohlendioxid zu überwachen und zu berichten, das bei einer Verbrennung von Brennstoffen freigesetzt werden kann und dem Verantwortlichen infolge des Inverkehrbringens nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zugerechnet wird. Das Auftreten von Datenlücken ist soweit wie möglich zu vermeiden. Dennoch verbliebene Datenlücken sind durch konservative Schätzungen zu schließen, **die von einem qualifizierten Dritten innerhalb einer angemessenen Frist nachvollzogen werden können.***

*(3) Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung der Brennstoffemissionen müssen konsistent und in der Zeitreihe vergleichbar vorgenommen werden. Der Verantwortliche ist verpflichtet, die Überwachungsdaten, einschließlich der Bezugswerte und Brennstoffmengen auf transparente Weise so zu erfassen, zusammenzustellen und zu dokumentieren, dass die Emissionsbestimmung von einem **qualifizierten** Dritten innerhalb einer angemessenen Frist nachvollzogen werden kann. Sofern der Verantwortliche im Rahmen der Emissionsberichterstattung relevante Annahmen getroffen hat, gilt Satz 1 für diese Annahmen entsprechend.*

Zu § 6 – Bestimmung des abzugsfähigen Bioenergieanteils

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass die Anwendung des Emissionsfaktors von Null für den Bioenergieanteil von Brennstoffen nach Anlage 2 Nummer 1, 2, 3 und 5 nur bis zu einer in Absatz 3 näher bestimmten Obergrenze in Betracht kommt. Hierbei wird auf die in § 13 Absatz 1 Satz 1 der 38. BImSchV festgelegte Obergrenze für die Anrechenbarkeit konventioneller Biokraftstoffe auf die Treibhausgasquote abgestellt. Zu beachten ist, dass die Obergrenze der 38. BImSchV nur für Inverkehrbringer von Otto- und Dieselkraftstoffen gilt und sich unter Bezugnahme auf die „vom Verpflichteten in Verkehr gebrachte energetische Menge fossilen Otto- und Dieselkraftstoffs zuzüglich der vom Verpflichteten in Verkehr gebrachten energetischen Menge Biokraftstoffs“ (s. § 37a Absatz 4 Satz 3 BImSchG) bezieht. Eine Ausdehnung der Obergrenze auf Inverkehrbringer von Flüssiggas, Heizöl, Erdgas, Biomethan oder flüssiges Biomethan bei Verwendung als Kraftstoff wäre nicht sachgerecht.

Absatz 3 Satz 3 sollte deswegen gestrichen werden. Bei der Anwendung auf die Brennstoffe nach Anlage 2 Nummer 3 (Heizöl) und 5 (Flüssiggas) des BEHG ist jedenfalls klarzustellen, dass die Obergrenze nur für die Verwendung als Kraftstoff gilt und insbesondere nicht auf flüssiges Biomethan anzuwenden ist. Eine Ausdehnung der Obergrenze auf Heizstoffe würde insbesondere bei Inverkehrbringern, die Heiz- und Kraftstoffe der genannten Nummern gemeinsam in Verkehr bringen, zu einer überhöhten zulässigen Menge an mit einem Nullemissionsfaktor zu versehenden konventionellen Kraftstoffmenge gemäß 38. BImSchV führen, während insbesondere kleinere reine Kraft- oder Heizstofflieferanten benachteiligt würden.

Darüber hinaus sollte die Abzugsfähigkeit auch für erneuerbare strombasierte Kraftstoffe gelten, die die einschlägigen Kriterien der 37. BImSchV in der jeweils geltenden Fassung erfüllen (siehe Vorschlag zu § 2).

Änderungsvorschlag zu Absatz 1:

*(1) Bei der Ermittlung der Brennstoffemissionen kann der Verantwortliche für den Bioenergieanteil eines Brennstoffes einen Emissionsfaktor von Null anwenden, soweit dieser Bioenergieanteil nachweislich die Nachhaltigkeitsanforderungen der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung oder der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung erfüllt **oder es sich um einen strombasierten Kraftstoff handelt** und im Fall von Brennstoffen zur Verwendung als Kraftstoff nach Anlage 2 Nummer 1; und 2, 3 und 5 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, die Obergrenze nach Absatz 3 nicht überschreitet. Für die Berechnung des abzugsfähigen Bioenergieanteils gilt Anlage 1 Teil 2.*

Änderungsvorschlag zu Absatz 3 Satz 3:

~~**Für den Bioenergieanteil der Brennstoffe nach Anlage 2 Nummer 3 und 5 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes gelten die Sätze 1 und 3 entsprechend, soweit diese Brennstoffe aus den gleichen Rohstoffen gewonnen werden wie konventionelle Biokraftstoffe.**~~

Alternativer Änderungsvorschlag zu Absatz 3 Satz 3:

Für den Bioenergieanteil der Brennstoffe nach Anlage 2 Nummer 3 und 5 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes gelten die Sätze 1 und 3 entsprechend, soweit diese Brennstoffe aus den gleichen Rohstoffen gewonnen werden wie konventionelle Biokraftstoffe und als Kraftstoffe verwendet werden. Satz 3 gilt nicht für das Inverkehrbringen von flüssigem Biomethan (KN 2711 19).

Absatz 4 regelt die Anerkennung und Abzugsfähigkeit von Biomethan, das nur anteilig Erdgas beigemischt ist. Reines Biomethan ist nach Anlage 2 Nummer 4 BEHG in der Periode 2021 und 2022 kein berichtspflichtiger Brennstoff und insofern vom Anwendungsbereich ausgenommen. In der Verordnungsbegründung wird zurecht festgestellt, dass diese Ausnahme vom Anwendungsbereich dann konsequenterweise auch für Biomethananteile gelten muss, die Erdgas beigemischt sind. Abweichend von § 6 Absatz 1 ist demzufolge für Biomethan auch kein Nachhaltigkeitsnachweis gefordert und auch keine Obergrenze für die Verwendung als Kraftstoff erforderlich. Ein Massenbilanzsystem dient vorrangig dem Nachhaltigkeitsnachweis und ist deswegen an dieser Stelle nicht zwingend erforderlich.

Darüber hinaus weist der BDEW an dieser Stelle auf seinen am 3. Juli 2020 vorgelegten Vorschlag zur Ausgestaltung eines Handelssystems für erneuerbare und dekarbonisierte Gase

hin². Ziel ist, klimaneutrale Gase (wie z.B. Wasserstoff und Biomethan) grenzüberschreitend handeln zu können und einen Markt zu schaffen, in dem die Nachfrage nach diesen Gasen stets durch das Angebot gedeckt werden kann. Ein wichtiges Element hierfür ist aus Sicht des BDEW ein standardisiertes System für Herkunftsnachweise, über welches Endverbraucher, Industrie und Gewerbe eindeutig nachvollziehen können, aus welchen Quellen das erneuerbare und dekarbonisierte Gas stammt. Der BDEW zeigt im Papier auf, welche Möglichkeiten der Ausgestaltung eines Herkunftsnachweissystems bestehen und wie man diese im Sinne des Klimaschutzes zusätzlich erweitern kann. Dabei wird neben der Ausgestaltung eines liquiden Marktes auch die aus Sicht des BDEW notwendige Verknüpfung mit dem Emissionshandel betrachtet. Bis zur Einführung eines solchen einheitlichen Systems zur Dokumentation der Herkunft (verbunden mit der Information der Brennstoffemissionen) sollte neben der Massenbilanz auch die Nachweisführung durch Biomethan-Herkunftsnachweise erlaubt werden, da auch über Herkunftsnachweise im Sinne von Artikel 2 (12) der Richtlinie (EU) 2018/2001 für die Zwecke dieser Verordnung in Verbindung mit einem Biomethanliefervertrag eine ausreichende Nachweisführung ohne Gefahr der Doppelvermarktung geführt werden kann.

Absatz 4 sollte wie folgt modifiziert werden:

(4) Abweichend von Absatz 1 kann der Verantwortliche bei der Ermittlung von Brennstoffemissionen für Erdgas der Unterpositionen 2711 11 und 2711 21 der Kombinierten Nomenklatur eine Menge an Brennstoffemissionen abziehen, die dem Bioenergieanteil an Biomethan entspricht, ohne dass es der Vorlage eines Nachhaltigkeitsnachweises bedarf, wenn der Verantwortliche der zuständigen Behörde folgende Unterlagen vorlegt:

- 1. einen Biomethanliefervertrag für das jeweilige Kalenderjahr über die entsprechende Brennstoffmenge und*
- 2. einen Nachweis darüber, dass die Menge des entnommenen Gases im Energieäquivalent der Menge an Biomethan entspricht, die an anderer Stelle in das Erdgasnetz eingespeist worden ist, ~~und für den gesamten Transport und Vertrieb des Biomethans bis zur Entnahme aus dem Erdgasnetz ein Massenbilanzsystem verwendet wurde.~~*

Zur Vereinfachung der Nachweisführung für die Anforderungen nach Satz 1 Nummer 2 erkennt die zuständige Behörde einen entsprechenden Auszug aus einem anerkannten System zur massenbilanziellen Dokumentation von Biomethanmengen oder die Offenlegung von Herkunftsnachweisen im Sinne von Artikel 2(12) der Richtlinie (EU) 2018/2001 an. Für die Berechnung des abzugsfähigen Bioenergieanteils gilt Anlage 1 Teil 2.

² <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/bdew-vorschlag-handelssystem-erneuerbare-und-dekarbonisierte-gase/>

Zu § 7 – Berichterstattung

Absatz 3 sieht in Anlehnung an § 39 Absatz 6 des Energiesteuergesetzes eine Sonderregelung für den Fall vor, dass in Verkehr gebrachte Erdgasmengen nach Ablesezeiträumen abgerechnet oder ermittelt werden, die mehrere Kalenderjahre betreffen. Hier sei darauf hingewiesen, dass die Abweichung im Vergleich zur Energiesteuer sehr hoch ist (Faktor 4,5 im ersten Jahr bis zu Faktor 10 in 2025). In 2021 ist die Relevanz besonders hoch, da die Veränderung von 0 € in 2020 auf 25 € in 2021 signifikant ist und es daher von erheblicher Bedeutung für die Vertriebe von Erdgas ist, dass die Mengen richtig zugeordnet werden können.

Enden Ablesezeiträume später als das jeweilige Kalenderjahr, ist der Berichterstattung für diese Ablesezeiträume die voraussichtlich im Kalenderjahr entnommene Menge zugrunde zu legen. Nachdem ein solcher Ablesezeitraum beendet ist, hat der Verantwortliche die berichtete Menge und die darauf entfallende Emissionsmenge sachgerecht und nachvollziehbar zu berichtigen. Dabei ist die Berichtigung in diesen Fällen nicht für das Vorjahr vorzunehmen, sondern in dem Emissionsbericht für das Kalenderjahr, in dem der Ablesezeitraum endet. Die für die Abgabe von Emissionszertifikaten relevante Differenzmenge zwischen der voraussichtlichen und der berichtigten Menge gilt laut Verordnungsentwurf in dem Zeitpunkt als entstanden, in dem der Ablesezeitraum endet. Durch diese Fiktion soll aus Vereinfachungsgründen sowohl für die Verantwortlichen als auch für die zuständige Behörde vermieden werden, dass der Verantwortliche den bereits abgeschlossenen Emissionsberichterstattungsvorgang im Nachhinein korrigieren muss.

Im Sinne einer Übergangsregelung ist klarzustellen, dass eine nachträgliche Korrektur nicht zu einer nachträglichen CO₂-Bepreisung von vor dem 1. Januar 2021 in Verkehr gebrachten Erdgasmengen führt. Absatz 3 Satz 4 ist demzufolge wie folgt zu ergänzen.

*Die Berichtigung nach Satz 3 gilt erstmals für den Emissionsbericht für das Kalenderjahr 2022 **und ist auf Erdgasmengen, die vor dem 1. Januar 2021 in Verkehr gebracht wurden, nicht anzuwenden.***

Um eine ungerechtfertigte Belastung des Inverkehrbringers zu vermeiden, sollte darüber hinaus (ggf. im Rahmen der BEHV) geregelt werden, dass der Verantwortliche bei einer nachträglichen Korrektur nach § 7 Absatz 3, die nachweislich zu einer zusätzlichen Abgabepflicht führt, von der zuständigen oder beauftragten Stelle nach § 3 BEHV eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten des laufenden Berichtsjahrs zum Preis des Vorjahres erwerben oder bei einer verringerten Abgabepflicht eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten des Vorjahres in Zertifikate des laufenden Berichtsjahrs bei der zuständigen oder beauftragten Stelle nach § 3 BEHV umtauschen darf. Erfahrungen aus der Abwicklung des Energiesteuergesetzes (aber auch bei vergleichbaren

Rechnungskorrekturen nach StromGVV, GasGVV, NAV bzw. NDAV) zeigen, dass mindestens zwei bis drei Jahre nach Abschluss eines Berichtsjahrs noch Korrekturläufe erfolgen. Zu erwarten ist, dass die durch das BEHG verursachten Korrekturvolumina deutlich höher sind als die energiesteuerbedingten. Zu beachten ist zudem, dass die Preisanpassungen zum 1. Januar 2021 Mitte November 2020 bei den Kunden vorliegen müssen. Da mindestens 4 Wochen Vorlauf für die Umsetzung einzuplanen sind, sollten die Verordnungen und damit die Bekanntgabe der Umrechnungsfaktoren bis Ende September 2020 in Kraft getreten sein. Durch die zeitliche Beschränkung der Verordnung bis 2022 ist es für Lieferanten zudem wichtig, möglichst bald die Regularien für 2023 und für die Folgejahre festzulegen, um eine belastbare Kalkulationsgrundlage für Angebote zu erhalten.

Für die Bestimmung und Korrektur der vorläufigen Erdgasmenge sollte zudem klargestellt werden, dass bei der Bestimmung der zugehörigen abgabepflichtigen Brennstoffemission eine Menge an Brennstoffemissionen abgezogen werden kann, die dem Bioenergieanteil an Biomethan entspricht.

In § 7 Absatz 3 sollte folgender Satz 5 zur Klarstellung ergänzt werden:

Bei der Bestimmung der vorläufigen Erdgasmenge nach Absatz 3 Satz 2 und der Berichtigung nach Absatz 3 Satz 3 ist § 6 für die Ermittlung der zugehörigen Brennstoffemissionen entsprechend anzuwenden.

Durch die erforderliche vertragliche Ausgestaltung des Verhältnisses eines TEHG-Anlagenbetreibers mit dem Inverkehrbringer des Brennstoffs ist mit erhöhten rechtlichen Auseinandersetzungen dieser Parteien zu rechnen. Insbesondere obliegt dem BEHG-Pflichtigen, die Nachweise zu überprüfen und zu kontrollieren. Nachträgliche Änderungen der von der TEHG-Anlage berichteten Menge sind nicht nachvollziehbar. Rückforderungen/Rückzahlungen sind – insbesondere sofern die dringende erforderliche Korrektur von Umtausch- und Nachkaufmöglichkeiten nicht umgesetzt wird – nur mit Zertifikatpreisen des neuen Beschaffungs-/Lieferzeitraumes möglich. Hier sind grundsätzlich Klagen und komplizierte Clearingprozesse vorgeplant.

Um gerichtliche Auseinandersetzungen zu Fragen bei der Bewertung von Lieferungen, die vollständig oder anteilig nicht der CO₂-Bepreisung unterliegen, auszuschließen, wird die Schaffung einer staatlichen Clearingstelle vorgeschlagen.

Zu § 10 – Vermeidung von Doppelerfassungen nach § 7 Absatz 4 Nummer 5 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (Stoffliche Nutzung von Erdgas)

Der Verantwortliche kann eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen für Mengen von leitungsgebundenem Erdgas abziehen, die für die in § 25 des Energiesteuergesetzes genannten Zwecke verwendet und nachweislich nach § 47 Absatz 1 Nummer 3 des Energiesteuergesetzes für dasselbe Kalenderjahr entlastet worden sind.

Die Berichtspflicht für die Brennstoffemissionen entsteht mit der Entnahme des Erdgases und kann bei leitungsgebundenem Erdgas auch nicht im Direktlieferverhältnis vermieden werden.

Der Verantwortliche kann bei der stofflichen Verwendung von Erdgas einen Abzug von den zu berichtenden Brennstoffemissionen nur dann vornehmen, wenn ihm der Verwender geeignete Nachweisdokumente rechtzeitig vor Erstellung des Emissionsberichtes nach § 7 Absatz 1 zur Verfügung stellt.

In der Anfangsphase des Brennstoffemissionshandels ist kein Überwachungsplan vorgesehen. Darüber hinaus bestehen noch keine Erfahrungen mit den Anforderungen an die Nachweisführung, die ggf. von der zuständigen Behörde zu prüfen sind.

Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit ist in Analogie zu Anlage 3 eine **Anlage 4** zu ergänzen, die die Mindestanforderungen an die Nachweisführung zum Abzug von Brennstoffemissionen bei stofflicher Verwendung eines Brennstoffs in einer **nicht** dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage konkretisiert. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass dem stofflichen Verwender und dem Verantwortlichen unter dem BEHG ausreichend Zeit für die Zusammenstellung und Berichterstattung der erforderlichen Information verbleibt:

Anlage 4 (zu § 10)

Inhalt des Nachweises zum Abzug von Brennstoffemissionen bei stofflicher Verwendung eines Brennstoffs in einer nicht dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage...

Es ist davon auszugehen, dass der Nachweis der Steuerentlastung in vielen Fällen erst nach der Frist zur Abgabe des Berichts über Brennstoffemissionen nach § 7 Absatz 1 BEHG (das heißt, zum 31. Juli) vorliegen wird oder der Nachweis der Steuerentlastung in den Folgejahren korrigiert wird.

Um eine nicht vom Inverkehrbringer zu verantwortende Belastung des Inverkehrbringers zu vermeiden, sollte (ggf. im Rahmen der BEHV) geregelt werden, dass der Verantwortliche bei einer nachträglichen Korrektur oder bei einer verspäteten Vorlage des Nachweises über die steuerliche Entlastung durch den Verbraucher, die zu einer zusätzlichen Abgabepflicht führen, von der zuständigen Stelle oder von der beauftragten Stelle nach § 3 BEHV eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten des laufenden Berichtsjahrs zum Preis des Vorjahres erwerben oder bei einer verringerten Abgabepflicht eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten des Vorjahres in Zertifikate des laufenden Berichtsjahrs bei der zuständigen oder beauftragten Stelle nach § 3 BEHV umtauschen darf.

Zu § 11 – Vermeidung von Doppelbelastungen nach § 7 Absatz 5 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (Doppelbelastung von EU-EHS-pflichtigen Anlagen)

Das BEHG gibt in § 7 Absatz 5 vor, dass Doppelbelastungen in Folge des Einsatzes eines Brennstoffes in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage möglichst vorab zu vermeiden sind. Hierzu wird der Ordnungsgeber aufgefordert, Anforderungen und Verfahren festzulegen. § 11 BeV wird diesen Anforderungen leider nicht vollständig gerecht.

Die Schwierigkeit einer rechtssicheren Regelung zur Vermeidung von Doppelbelastungen liegt darin begründet, dass nach den beiden CO₂-Handelssystemen unterschiedliche Akteure als Verantwortliche adressiert werden. Nach dem EU-Emissionshandel ist der Anlagenbetreiber als Verwender des Brennstoffs der zentral Verantwortliche. Dagegen ist nach dem nationalen Emissionshandel der Brennstofflieferant der verantwortliche Adressat.

Der Entwurf von § 11 BeV sieht vor, dass eine Vermeidung von doppelten Belastungen der gleichen Emissionen auf der Grundlage des Berichts nach § 5 TEHG erfolgen soll. Mit den Angaben aus diesem Bericht kann der Anlagenbetreiber gegenüber dem Brennstofflieferant nachweisen, dass und in welchem Umfang die Emissionen aus einer Anlage bereits dem EU-Emissionshandel unterfallen. Der Bericht nach § 5 TEHG wird bis Ende März des Folgejahres erstellt. Mit Hilfe der Angaben dieses TEHG-Berichts kann der verantwortliche Brennstofflieferant seine Berichtspflicht nach § 7 Absatz 1 BEHG um die dort dargelegten Emissionen vermindern. Der Berichtspflicht ist bis zum 31. Juli des Folgejahres nachzukommen. Und auf der Grundlage von § 8 BEHG ist der Verantwortliche anschließend verpflichtet, Emissionszertifikate abzugeben, die der Gesamtmenge der berichteten Emissionen entspricht. Die Abgabeverpflichtung ist bis zum 30. September des Folgejahres zu erfüllen. Durch die Ermöglichung dieses Abzugs von der Berichts- und Abgabepflicht wird erreicht, dass der verantwortliche Brennstofflieferant für diese Emissionen keine Zertifikate erwerben muss.

Dabei lassen die nach dem Verordnungsentwurf vorgesehenen Regelungen allerdings eine Lücke im Liefer- und Verwendungsjahr offen. Es ist nicht geregelt, auf welcher Grundlage und mit welchen Verfahren der verantwortliche Brennstofflieferant und der Anlagenbetreiber sicherstellen, dass auch im aktuellen Lieferjahr keine Emissionszertifikate nach dem BEHG zu beschaffen sind, insoweit die Emissionen bereits dem EU-Emissionshandel unterfallen. Erst eine derartige ergänzende Regelung kann eine rechtssichere Vorabvermeidung von Doppelbelastungen von Anlagen innerhalb des EU-Emissionshandels gewährleisten.

Im Hinblick auf Erdgas erfasst die bisherige Formulierung von § 11 Absatz 1 Satz 1 BeV 2022 nur Fälle von Lieferungen im Sinne von § 38 Absatz 2 Nr. 1 EnergieStG. Fälle von Entnahmen aus dem Leitungsnetz im Sinne von § 38 Absatz 2 Nr. 2 EnergieStG werden von der bisherigen Formulierung nicht erfasst. Es ist nicht nachvollziehbar, warum aus dem Leitungsnetz entnommene Erdgasmengen unter identischen Voraussetzungen nicht genauso abzugsfähig sein sollen, wie gelieferte Mengen.

Des Weiteren wird eine rechtssichere Regelung im Rahmen der Verordnung für den Fall der mehrjährigen Zwischenlagerung von Brennstoffen benötigt, die in einem Berichtsjahr von einem BEHG-Verantwortlichen geliefert bzw. in Verkehr gebracht, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt in den Folgejahren von einer EU-Emissionshandelspflichtigen Anlage verwendet werden. Die Abrechnung ist in diesen Fällen – insbesondere auch nach einem Lieferantenwechsel – komplex und es sind Konstellationen vorstellbar, die bei der Abrechnung in einem Berichtsjahr zu abzugsfähigen Liefermengen führen, die die tatsächlichen Liefermengen im selben Berichtsjahr übersteigen und so eine „negative Abgabepflicht“ bewirken würden.

Die Vermeidung der Doppelbelastung soll nicht nur dann stattfinden, wenn der Brennstoffeinsatz im selben Kalenderjahr erfolgte. Im Gegenteil, es soll grundsätzlich eine vollständige Vermeidung der Doppelbelastung stattfinden. Der Verordnungsentwurf wird dem nicht

gerecht, weil er das Tatbestandsmerkmal des „selben Kalenderjahres“ aufnimmt und unverständlich ist, wie mit der zwischenjährlichen Lagerung bei der Abrechnung in den Folgejahren umgegangen werden soll.

§ 11 Absatz 1 Satz 1 des BeV-Entwurfs sollte wie folgt geändert werden:

*(1) Der Verantwortliche kann eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen von den nach § 7 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zu berichtenden Brennstoffemissionen abziehen, soweit er **entweder** einen Brennstoff direkt an ein Unternehmen geliefert **oder einen Brennstoff aus einem Leitungsnetz entnommen hat und soweit ~~der, das den~~ Brennstoff in demselben Kalenderjahr in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eingesetzt ~~hat wurde.~~***

Die Regelung lässt offen, wie der verantwortliche Inverkehrbringer die Weiterbelastung der Kosten für Emissionszertifikate konkret zu gestalten hat. Faktisch werden die Kosten für Emissionszertifikate bereits unterjährig über laufende Rechnungen an die Kunden weitergegeben. Es fehlt aber eine Grundlage, aufgrund derer der Inverkehrbringer der Vermeidung von Doppelbelastungen nach § 7 Absatz 5 nachkommen kann. Hier bedarf es einer detaillierten und deutlicheren Verpflichtung der Betreiber EU-EHS-pflichtiger Anlagen zur regelmäßigen Berichterstattung. Anderenfalls trägt der Inverkehrbringer ein nicht unerhebliches Liquiditätsrisiko.

Nachträgliche Korrekturen am Emissionsbericht nach § 5 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes sind im Regelfall nicht vom Brennstofflieferanten zu verantworten.

Um eine nicht vom Inverkehrbringer zu verantwortende Belastung des Inverkehrbringers zu vermeiden, sollte im Rahmen der BEHV geregelt werden, dass der Verantwortliche bei einer nachträglichen Korrektur des TEHG-Emissionsberichtes, die zu einer zusätzlichen Abgabepflicht führen, von der zuständigen Stelle oder von der beauftragten Stelle nach § 3 BEHV eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten des laufenden Berichtsjahrs zum Preis des Vorjahres erwerben oder bei einer verringerten Abgabepflicht eine entsprechende Menge an Emissionszertifikaten des Vorjahres in Zertifikate des laufenden Berichtsjahrs bei der zuständigen oder beauftragten Stelle nach § 3 BEHV umtauschen darf.

Darüber hinaus sollte die Abgabepflicht auch durch vom Verantwortlichen aufgesparte oder durch am Sekundärmarkt erworbene Zertifikate desselben Berichtsjahrs erfüllt werden dürfen.

3. Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV)

1.1 Emissionszertifikate sollten keine Finanzinstrumente darstellen

Ein gutes Handelssystem zeichnet sich dadurch aus, dass übermäßige Belastungen und Bürokratie für die Handelsteilnehmer vermieden werden. So ist unter anderem aufgrund des daraus resultierenden unverhältnismäßigen Compliance-Aufwandes für die Teilnehmer zu gewährleisten, dass die Emissionszertifikate nicht als Finanzinstrumente bzw. als Derivate eingestuft werden. Insofern stimmt der BDEW der Klarstellung in der Gesetzesbegründung des BEHG (BT-Drs. 19/14746 v. 05.11.2019, S. 36) betreffend der Finanzinstrumenteneigenschaft von Emissionszertifikaten zu. In der Tat fallen diese Emissionszertifikate 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 (MiFID II) sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABL: I 173/483) noch sind sie Finanzinstrumente im Sinne des § 1 Absatz 11 Nummer 9 des Kreditwesengesetzes (KWG) oder des § 2 Absatz 4 Nummer 5 des Wertpapierhandelsgesetzes (WPHG). Auch Derivate auf die Emissionszertifikate für Brennstoffemissionen fallen nach Meinung des BDEW nicht unter die Definition des Finanzinstruments gemäß der vorstehend genannten Richtlinie, des KWG oder des WPHG, wenn diese als Termingeschäfte mit physischer Erfüllung (Übertragung der Emissionszertifikate) auf dem OTC-Markt bilateral gehandelt werden.

Allerdings kann es sein, dass diese Emissionszertifikate, wenn sie börslich gehandelt werden, unter den Derivatebegriff des KWG fallen, also unter § 1 Absatz 11 Satz 6 Nr. 2 b) oder Nr. 5 KWG, in Verbindung mit Artikel 8 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565. Dies trifft nur dann nicht zu, wenn diese Kassageschäfte (Spot) im Sinne des Artikels 7 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565 sind. Soweit es dem deutschen Gesetzgeber möglich ist, wäre auch hierzu eine (gesetzliche) Klarstellung – wie zuvor im TEHG – hilfreich, dass börslich gehandelte Emissionszertifikate keine Finanzinstrumente sind.

1.2 Änderungsvorschläge zur BEHV im Detail

Die BEHV enthält die Regelungen zum Verkauf der Emissionszertifikate und zum nationalen Emissionshandelsregister für die Festpreisphase 2021–2025 des nationalen Brennstoffemissionshandels und konkretisiert die Anforderungen der in den §§ 10 und 12 BEHG aufgeführten Regelungen unter Zugriff auf die entsprechenden Verordnungsermächtigungen.

Der Verordnungsentwurf enthält insgesamt vier Regelungsbereiche, die jeweils in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst sind. Der erste Abschnitt enthält den Anwendungsbereich, die Zweckbestimmung und eine Reihe von Begriffsbestimmungen. Im zweiten Abschnitt sind Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Emissionszertifikaten zum Festpreis und Beauftragung eines Dritten mit der Durchführung des Verkaufs geregelt. Der dritte Abschnitt enthält die Durchführungsregeln für das nationale Emissionshandelsregister. Der Abschnitt 4 regelt das Inkrafttreten.

Zu § 5 – Zulassungsbedingungen

Zulassungsberechtigt zur direkten Teilnahme am Festpreisverkauf sind die nach § 3 Nummer 3 BEHG definierten Verantwortlichen sowie jeder Inhaber eines Kontos im nationalen Emissionshandelsregister. Außerdem soll den verpflichteten Unternehmen die zusätzliche Möglichkeit eröffnet werden, den Erwerb der Emissionszertifikate nicht selbst durchzuführen. Vielmehr können auch andere zugelassene Teilnehmer beim Verkauf als Vermittler („Intermediär“) auftreten und Kaufanweisungen für Dritte bei der beauftragten Stelle einreichen.

Der BDEW begrüßt diesen Ansatz ausdrücklich. Es ist davon auszugehen, dass viele – insbesondere kleinere – Energieversorgungsunternehmen nicht direkt am Handel mit Emissionszertifikaten teilnehmen werden oder sich auf ein reines Compliance-Konto beschränken werden.

Zu § 6 – Verkaufstermine, Mindestkaufmengen

Nach Absatz 1 Satz 2 muss die beauftragte Stelle gewährleisten, dass zum Jahresende mindestens bis zum dritten Arbeitstag des Monats Dezember Verkaufstermine angeboten werden. Damit sollen die Verantwortlichen die Emissionszertifikate innerhalb der haushaltstechnischen Vorgaben so lange wie möglich erwerben können.

Der BDEW widerspricht der Aussage in der Verordnungsbegründung, dass *„zu diesem Zeitpunkt [...] die Verantwortlichen ihren Bedarf an Emissionszertifikaten für das Berichtsjahr bereits hinreichend genau abschätzen [können], so dass die mengenmäßig beschränkte Nachkaufberechtigung im Folgejahr (§ 10 Absatz 2 Satz 3 BEHG) nur zur Abdeckung von unerwarteten Bedarfsspitzen in Anspruch genommen werden muss“*.

Wie in der BDEW-Stellungnahme zum BEHG-Änderungsgesetz dargelegt, ist die angeführte Mengengrenze des BEHG von 10 Prozent für Zertifikatsnachkäufe im Folgejahr zu restriktiv. Ein kalter Winter kann hier zu erheblichen Problemen führen, insbesondere da die Temperaturentwicklung und damit der tatsächliche Brennstoffbedarf über längere Zeiträume quasi nicht prognostizierbar sind. Sofern der letzte Handelstag im Lieferjahr Anfang Dezember läge, könnte dies zu unverschuldeten Überschreitungen der 10-Prozent-Grenze für Nachkäufe führen.

Damit die Ausgestaltung des Veräußerungszeitraums in Absatz 1 Satz 2 hinreichend sicherstellt, dass Verantwortliche nicht Gefahr laufen, zur Erfüllung der Abgabepflichten Emissionszertifikate des Folgejahres zu einem entsprechend höheren Festpreis erwerben zu müssen, ist eine Verschiebung des letzten Verkaufstermines in die Woche vor den gesetzlichen Weihnachtsferien bzw. auf den fünfzehnten Arbeitstag des Monats Dezember geboten. Für viele Brennstofflieferanten sind die Brennstofflieferungen abhängig von den meteorologischen Bedingungen und hierbei insbesondere den Heizgradtagen. Der Monat Dezember ist neben Januar und Februar ein sehr wichtiger Verbrauchsmonat für den Wärmemarkt. Eine

Verschiebung des letzten Verkaufstermins in die Monatsmitte bzw. auf den zehnten Werktag würde in vielen Fällen den Verantwortlichen eine erheblich bessere Jahresverbrauchsschätzung ermöglichen, da es dem Verantwortlichen dadurch u. a. noch möglich wäre, die korrekten abrechnungsrelevanten Mengen für den Monat November in die Abschätzung einzubeziehen.

Der BDEW schlägt vor, Absatz 1 wie folgt zu fassen:

*(1) Die beauftragte Stelle ist verpflichtet, mindestens **drei zwei** Termine pro Woche zum Verkauf der Emissionszertifikate anzubieten und die Termine und **Zeiträume**~~Zeitfenster~~, in denen zugelassene Kaufinteressenten Kaufaufträge übermitteln können, nach Zustimmung der zuständigen Stelle mit einem Vorlauf von mindestens sechs Wochen auf der Internetseite der beauftragten Stelle zu veröffentlichen. Der letzte Verkaufstermin eines Jahres darf frühestens am **fünfzehnten**~~dritten~~-Arbeitsstag des Monats Dezember stattfinden. Für zusätzliche Termine zum Verkauf von Emissionszertifikaten gilt eine Veröffentlichungsfrist von mindestens zwei Wochen. Satz 1 gilt nicht im Fall von Anordnungen der zuständigen Stelle zur Gewährleistung eines geordneten Verkaufsbetriebs.*

Zu § 8 – Transaktionsentgelte

Die mit der Durchführung des Verkaufs verbundenen Kosten der beauftragten Stelle sollte durch einen Teil der Einnahmen aus dem Zertifikatspreis refinanziert werden. Bereits im wettbewerblichen Verfahren zur Bestimmung der beauftragten Stelle sollten die Bieter eine realistische Abschätzung der Kosten transparent veröffentlichen. Es wird begrüßt, dass das Kriterium der Kosten einen deutlichen Einfluss auf die Wahl des richtigen Bieters gemäß § 4 haben wird.

Zu § 9 – Emissionshandelsregister und Transaktionsprotokoll

Mit Blick auf die Vorgabe, dass die Verkaufsplattform direkt für die Lieferung der veräußerten Emissionszertifikate zuständig sein soll, sollte das Register per Verordnung zur Bereitstellung einer automatisierten Schnittstelle zur Clearing-Stelle der Verkaufsplattform verpflichtet sein. Ohne die Verfügbarkeit einer solchen Schnittstelle wäre der Abwicklungsprozess mit signifikant höherem Risiko – und Aufwand – verbunden.

Die Allgemeinverfügung bezüglich der Nutzungsbedingungen für die Kontoeröffnung und Kontoführung im nationalen Emissionshandelsregister sollte zeitgleich mit der BEHV erlassen werden. Es ist darauf zu achten, dass insbesondere die Sicherheitsanforderungen in einem marktfördernden und trotzdem marktschützenden Maße gewählt werden.

Zu § 10 – Eröffnung von Konten

In **Absatz 2** wird eine Reihe von Sachverhalten aufgelistet, die der Eröffnung eines Kontos entgegenstehen. Die Anwendung der Kriterien nach Nummer 2 kann dazu führen, dass einem Verantwortlichen nach § 3 Nummer 3 des BEHG die Eröffnung eines Kontos vorübergehend oder dauerhaft verwehrt ist. Gleichzeitig muss einem Verantwortlichen aber die Erfüllung sämtlicher gesetzlicher Pflichten nach dem BEHG ermöglicht werden. Insbesondere wenn gegen den Antragsteller oder gegen einen leitenden Mitarbeiter oder Geschäftsführer eines Unternehmens wegen in Nummer 3 genannten Straftaten ohne rechtskräftige Verurteilung lediglich ermittelt wird, muss es dem Verantwortlichen noch freistehen, ohne Möglichkeit der Teilnahme am Handel ein Compliance-Konto zu eröffnen. Entsprechendes gilt auch für die Anwendung von § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 und § 16 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2. Darüber hinaus sollte für ein Unternehmen auch die Möglichkeit bestehen, mehrere Compliance-Konten zu erstellen, insbesondere dann, wenn das Unternehmen mehrere Inverkehrbringer umfasst.

Absatz 3 regelt die Möglichkeit für eine erleichterte Kontoeröffnung für Verantwortliche, deren berichtete Emissionen bis zu 5.000 Tonnen CO₂ betragen. Konten, deren Kontoinhaber die Vereinfachungen in der Kontoeröffnung wahrgenommen haben, werden sofort nach Eröffnung des Kontos in den Status „ausschließlich Abgabe“ gesetzt. Der Kontostatus „ausschließlich Abgabe“ berechtigt nicht zum Handel mit Emissionszertifikaten von solchen Konten, erlaubt aber die Erfüllung sämtlicher gesetzlicher Pflichten.

Aus Sicht des BDEW ist nicht erkennbar, warum die Möglichkeit einer erleichterten Kontoführung auf Verantwortliche mit niedrigen Brennstoffemissionen begrenzt wird und wie der zugehörige Schwellenwert von 5.000 Tonnen CO₂ abgeleitet wurde. Entscheidend für die Einräumung der Möglichkeit einer vereinfachten Kontoführung ist aus Sicht des BDEW, dass für den Verantwortlichen keine Berechtigung zum Handel mit Emissionszertifikaten von solchen Konten erlaubt ist. Die Mengenschwelle ist hierfür irrelevant. Von einem reinen Compliance-Konto kann kein Risiko für den Markt ausgehen. Die Streichung der Mengenschwelle erlaubt aber allen Verantwortlichen, sich auf die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten zu beschränken und somit auf freiwilliger Basis nicht am Handel teilzunehmen.

Der BDEW schlägt folgende Änderung zu Absatz 3 und als Folgeänderung die Streichung von Absatz 5 vor:

~~(3) Soweit die von einem Verantwortlichen nach § 7 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zu berichtenden Brennstoffemissionen 5 000 t Kohlenstoffdioxid voraussichtlich nicht überschreiten, kann d~~Der Verantwortliche kann einen Antrag auf erleichterte Kontoeröffnung für ein Compliance-Konto stellen. In diesem Fall müssen nur die Angaben nach Anlage 2 Nummer 1 bis 7 und nach Anlage 5 Nummer 1 bis 4 übermittelt werden. Konten von Verantwortlichen, die einen Antrag auf erleichterte

Kontoeröffnung gestellt haben, werden nach der Eröffnung auf den Kontostatus „ausschließlich Abgabe“ gesetzt.

(4) Der Inhaber eines Kontos im Status „ausschließlich Abgabe“ kann bei der zuständigen Behörde beantragen, dass das Compliance-Konto in den Status „offen“ gesetzt wird. Der Kontoinhaber übermittelt dafür die vollständigen Angaben gemäß den Anlagen 2, 4 und 5.

~~(5) Wenn die nach § 7 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes berichteten Brennstoffemissionen eines Verantwortlichen mit einem Konto im Status „ausschließlich Abgabe“ den Wert von 5 000 t Kohlenstoffdioxid überschreitet, ist der Kontoinhaber verpflichtet, bei der zuständigen Behörde den Wechsel des Compliance-Kontos in den Status „offen“ zu beantragen. Der Kontoinhaber übermittelt dafür die vollständigen Angaben gemäß den Anlagen 2, 4 und 5.~~

Zu § 14 – Aktualisierung von Kontoangaben

Da Änderungen unverzüglich im nationalen Emissionshandelsregister einzutragen sind, sollte die Unterrichtung der Behörde, dass die Kontoangaben vollständig und richtig sind, im Zuge der Änderung aus dem Emissionshandelsregister ausgeführt werden können.

Der BDEW schlägt folgende Änderung zu Absatz 1 vor:

*(1) Der Kontoinhaber ist verpflichtet, Änderungen der Kontoangaben und Angaben über Kontobevollmächtigte unverzüglich in das nationale Emissionshandelsregister einzutragen. ~~und d~~Der zuständigen Behörde **bis zum 31. Juli jedes Jahres** wird durch das **Emissionshandelsregister mitzuteilen**, dass die Kontoangaben **geändert wurden** und vollständig und richtig sind.*

Zu § 15 – Kontobevollmächtigte Person

In Absatz 4 wird verlangt, dass mindestens eine der kontobevollmächtigten Personen eines Kontos ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben muss. Der BDEW möchte zur Vereinfachung der Belieferung von deutschen Kunden durch Brennstoff-Lieferanten aus der EU anregen, die Regel auf die EU auszuweiten.

Der BDEW schlägt folgende Änderung zu Absatz 4 vor:

*(4) Mindestens eine der kontobevollmächtigten Personen eines Kontos muss ihren ständigen Wohnsitz in ~~der Bundesrepublik Deutschland~~ **einem Mitgliedstaat der Europäischen Union** haben.*

Zu § 16 – Ernennung und Zulassung von Kontobevollmächtigten

Absatz 1 steht gegebenenfalls im Widerspruch zu § 15 Absatz 3. Falls eine juristische Person Kontoinhaberin ist, kann sie sich nicht selbst zu einer kontobevollmächtigten Person bestimmen, da gemäß § 15 Absatz 3 nur natürliche Personen kontobevollmächtigt sein können.

Zu § 17 – Sperrung des Zugangs zum Emissionshandelsregister

§ 17 regelt, unter welchen Umständen der Zugang einer bevollmächtigten Person zum nationalen Emissionshandelsregister und somit zu sämtlichen Konten, für die die kontobevollmächtigte Person ernannt wurde, gesperrt werden kann. Eine solche Sperrung ist insbesondere dann erforderlich, wenn die zuständige Behörde davon ausgehen muss, dass von der bevollmächtigten Person ein akutes Sicherheitsrisiko ausgeht.

Eine Sperrung des Kontos stellt einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte dar. Die Sperrung sollte im Verdachtsfall nur dann erfolgen, wenn ein nachweislich berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass eine der in Nummer 4 genannten Handlungen durchgeführt wurden.

Der BDEW schlägt folgende Ergänzung zu Absatz 1 Nummer 4 vor:

- (1) *Die zuständige Behörde kann den Zugang einer kontobevollmächtigten Person zum nationalen Emissionshandelsregister sperren, wenn die kontobevollmächtigte Person*
1. *versucht hat, Zugang zu Konten, Vorgängen oder Transaktionen zu erhalten, für die sie nicht zugangsberechtigt ist,*
 2. *wiederholt versucht hat, sich mit falschen Zugangsdaten Zugang zu einem Konto bzw. einem Vorgang oder Transaktion zu verschaffen,*
 3. *versucht hat, die Sicherheit, die Zugänglichkeit, die Integrität oder die Vertraulichkeit des nationalen Emissionshandelsregisters oder des Transaktionsprotokolls oder der darin bearbeiteten oder gespeicherten Daten zu beeinträchtigen*
 4. *das Konto für Verbrechen oder Diebstahl, Unterschlagung, Erpressung, Betrug, Untreue, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Urkundenfälschung, Hehlerei, Wucher oder eine Insolvenzstraftat verwendet hat oder verwenden will berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass ein Konto für eine der im ersten Halbsatz genannten Straftaten verwendet werden soll.*

Zu § 20 – Ausführung von Transaktionen

Die Transaktionszeiten und Fristen in § 20 Absatz 3 sollten an die üblichen Zeiten und Fristen der DEHSt im Rahmen des europäischen Treibhausgasemissionshandels angepasst werden.

Zu § 27 – Aussetzung des Betriebs des Emissionshandelsregisters

Der BDEW schlägt folgende Ergänzung zu Absatz 2 vor:

*(2) Kontoinhaber werden über die Aussetzung des Betriebs unterrichtet. Die Unterrichtung muss Angaben über die voraussichtliche Dauer der Zugangssperre enthalten. **Im Fall von Nummer 3 Absatz 1 erfolgt die Unterrichtung mindestens vier Wochen im Voraus.***

Zu § 28 – Kriminalitätsprävention

Zur Vermeidung von Steuerausfällen durch nicht abgeführte Umsatzsteuer erscheint aus Sicht des BDEW die Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens sinnvoll, das sich im EU ETS bewährt hat. Der Verordnungsentwurf sollte eindeutig feststellen, dass auch im nationalen Brennstoffemissionshandel das Reverse-Charge-Verfahren angewandt wird.

Zu § 33 – Veröffentlichung von Informationen

Die Veröffentlichung von Transaktionen sollte auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt werden, so dass kein Rückschluss auf die Strategien der Marktteilnehmer (Absatzmenge, Handelsbeziehungen) getroffen werden kann.

Jegliche Veröffentlichung sollte zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in anonymisierte und soweit als möglich aggregierter Form erfolgen. Insbesondere die gemäß Absatz 2 Nummer 1 und 2 geplante Bekanntgabe des Namens des Kontoinhabers ist zu unterlassen.

Ansprechpartner:

Zu BEHG und BeV 2022

Dr.-Ing. Martin Ruhrberg
Telefon: +49 30 300199-1518
martin.ruhrberg@bdew.de

Zur BEHV

Marcel Steinbach
Telefon: +49 30 300199-1550
marcel.steinbach@bdew.de