
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Entwurf einer Durchführungsverordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV)

Entwurf einer Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Berichterstattungsverordnung 2022 – BeV 2022)

A. Das Wichtigste in Kürze

- ▶ Der Zeitraum bis zum Start der nationalen CO₂-Bepreisung ist sehr kurz. Eine zügige Verabschiedung dieser und der weiteren noch ausstehenden Verordnungen zur Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) ist unbedingt erforderlich, um den Verantwortlichen und den über den Energieverbrauch indirekt betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit zu geben, die Anforderungen entsprechend umzusetzen und die CO₂-Kosten einzupreisen.
- ▶ Die Vermeidung von Doppelbelastungen von EU-ETS-Anlagen sollte möglichst einfach, vorab und in einem für die Vertragspartner möglichst sicheren Rahmen ausgestaltet sein. Neben dem im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Mechanismus sollten auch weitere Optionen zur Ausgestaltung geprüft werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die CO₂-Bepreisung wird erheblichen Einfluss auf die Energiekostenstruktur der Unternehmen in Deutschland haben. Zwar sind sie ganz überwiegend nicht Verpflichtete nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), die CO₂-Bepreisung wird aber im Handel über die Brennstoffpreise weitergereicht werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass rund die Hälfte des Finanzaufkommens aus der nationalen CO₂-Bepreisung von Unternehmen zu tragen sein wird. Wobei das Gesamtaufkommen auf 7,1 Mrd. Euro in 2021 bei einem CO₂-Preis von 25 Euro/Tonne CO₂ und dann sukzessive steigend auf 13,8 Mrd. Euro in 2025 bei 55 Euro/Tonne CO₂ geschätzt wird. Die konkrete Ausgestaltung des Brennstoffemissionshandels in den Umsetzungsverordnungen zum BEHG ist ausschlaggebend für die zu erreichende Klimaschutzwirkung, die Vermeidung von Doppelbelastungen und Carbon Leakage sowie eine möglichst unbürokratische Abwicklung.

C. Allgemeine Anmerkungen

Der DIHK bewertet die Ausgestaltung der CO₂-Bepreisung von Emissionen, die nicht dem europäischen Emissionshandel unterliegen, als Zertifikatehandel im Grundsatz positiv. Voraussetzung für eine tragfähige CO₂-Bepreisung ist für den DIHK aber, dass – wie von der Bundesregierung zugesagt – die Zusatzkosten aus der CO₂-Bepreisung vollständig an die Wirtschaft zurückgegeben werden.¹ Wichtig ist für die Unternehmen zudem, zügig Planungssicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Kostenwirkung, möglichen Entlastungen, der Vermeidung von Doppelbelastungen und der Administration der CO₂-Bepreisung zu erhalten. Auch die auf den Umsetzungsverordnungen zum BEHG beruhenden Ausführungsverordnungen müssen sobald wie möglich vorliegen. Die Budgetplanung, Kostenkalkulationen und Preisgestaltungen der Unternehmen brauchen mehrere Monate Vorlauf.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund

- der vorgesehenen Erhöhung des CO₂-Preispfades (1. Änderung des BEHG),
- der geringen Planungssicherheit und dem hohen Kostendruck für Unternehmen in der aktuellen, durch die Corona-Epidemie ausgelösten Wirtschaftskrise,
- des Ausbleibens einer effektiven EEG-Umlagereduzierung als Ausgleich der Belastungen aus der CO₂-Bepreisung in 2021 und 2022 ebenfalls in Folge der Corona-Epidemie.

Neben den in den Umsetzungsverordnungen zu regelnden Aspekten der konkreten Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels sieht der DIHK weiteren Klarstellungs- und Anpassungsbedarf im BEHG selbst. Dazu zählt auch die aktuell konträr diskutierte Frage, inwieweit die Abfallverbrennung ab 2023 unter die CO₂-Bepreisung fallen soll.

D. Im Einzelnen

a) Durchführungsverordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV)

Die nach dem Verordnungsentwurf vorgesehenen Regelungen zum Verkauf von Emissionszertifikaten und zur Ausgestaltung des nationalen Emissionshandelsregisters orientieren sich an den entsprechenden Regelungen für den europäischen Emissionshandel (EU-ETS). Der DIHK unterstützt diesen Ansatz im Sinne einer zügig umsetzbaren und rechtssicheren Ausgestaltung. Eine abschließende Bewertung ist aktuell aber nicht möglich, da der zu erwartende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aus dem Verordnungsentwurf noch nicht hervorgeht.

Es ist aus Sicht des DIHK richtig, aufgrund des nur noch sehr kurzen Vorlaufs bis zum vorgesehenen Start des nationalen Emissionshandels, sich in der BEHV zunächst auf die in der Periode 2021 und 2022 relevanten Hauptbrennstoffe zu konzentrieren. Die Verantwortlichen müssen schnellstmöglich wissen, welche Anpassungen der eigenen Prozesse erforderlich sind, um diese bis spätestens zum 1. Januar 2021 umsetzen zu können. Zugleich sollte angesichts der zu erwartenden

¹ vgl. „Leitlinien für eine tragfähige CO₂-Bepreisung“, Beschluss des DIHK-Vorstandes vom 6. Juni 2019; „Nationaler Emissionshandel: Wirtschaftsstandort sichern – Carbon Leakage verhindern“, Beschluss des DIHK-Vorstandes vom 27. November 2019

Komplexität und Vielzahl an verantwortlichen Unternehmen eine zügige Integration der Vorgaben zur Emissionsberichterstattung ab 2023 in die Verordnung erfolgen.

Zu § 6 Abs. 2 BEHV – Nachkauffrist 28. Februar des Folgejahres

Nach § 10 Abs. 2 Satz 3 BEHG ist es den Verantwortlichen möglich, 10 Prozent der Abgabepflichtung für die Brennstoffemissionen eines Kalenderjahres durch den Nachkauf von Emissionszertifikaten bis zum 28. Februar des Folgejahres zu decken. Diese Frist sollte zumindest hinsichtlich der Emissionen von EU-ETS-Anlagen im Rahmen der laufenden Revision des BEHG verlängert werden, denn die exakten Emissionen in EU-ETS-Anlagen stehen erst am 31. März verifiziert fest.

Zu § 10 BEHV – Eröffnung von Konten

Es ist nachzuvollziehen, dass der Ordnungsgeber zur Vermeidung von Betrug hohe Standards bei der Überprüfung von Anträgen auf Kontoeröffnung anlegt. Es muss aber sichergestellt sein, dass die Entscheidung der zuständigen Behörde über eine Kontoeröffnung transparent und rechtlich überprüfbar erfolgt. Die zuständige Stelle sollte angehalten sein, die Gründe für eine Ablehnung ausreichend klar darzulegen. Analog sollte dies auch für die Schließung (§ 12) und Sperrung (§ 13) von Konten durch die zuständige Behörde gelten. Ermittlungen wegen einer der genannten Straftaten allein können die Ablehnung zur Kontoeröffnung bzw. Sperrung oder Schließung des Kontos nicht begründen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 ; § 12 Abs. 4; § 13 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 8). Hier gilt zunächst die Unschuldsvermutung. In Abs. 2 Nr. 2 sollte entsprechend klargestellt werden, dass eine Ablehnung nur bei „begründeten“ Zweifeln erfolgen kann.

Zur Vermeidung der Dopplung bürokratischer Anforderungen und für eine zügige Abwicklung sollte eine Anerkennung bereits bestehender Händlerzulassungen zum Europäischen Emissionshandel in Erwägung gezogen werden.

Weiterhin empfiehlt der DIHK in der BEHV oder durch zeitnahe Bekanntmachung klarzustellen, ob für die Antragstellung zur Kontoeröffnung und im Folgenden für Überwachungspläne, Emissionsberichte und weitere Anträge nach § 17 Abs. 1 BEHG, das elektronische Verfahren sowie die Nutzung bestimmter Verschlüsselungen vorgeschrieben wird. Eine entsprechende Klarstellung ermöglicht den betroffenen Unternehmen Planungssicherheit und die rechtzeitige Beschaffung der Signaturausstattung. Der DIHK empfiehlt insoweit die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur.

b) Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Berichterstattungsverordnung 2022 – BeV 2022)

Die Berichterstattungsverordnung 2022 regelt die Anforderungen zur Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung in den Jahren 2021 und 2022 und damit zunächst nur der Hauptbrennstoffe. Zwar erfolgt die Berichterstattung selbst erst zu einem späteren Zeitpunkt, die Erfassung der in den Verkehr gebrachten Brennstoffe nach der in der Verordnung zu bestimmenden Systematik muss aber bereits spätestens mit dem Start der CO₂-Bepreisung am 1. Januar 2021 erfolgen. Es sind aber insbesondere auf Seiten der verantwortlichen Unternehmen umfassende technische und organisatorische Anpassungen erforderlich, deren Implementierung Zeit benötigt. Es bedarf daher einer möglichst unbürokratischen Ausgestaltung und einer zügigen Verabschiedung der BeV 2022.

Zu § 3 - Entbehrlichkeit des Überwachungsplans

Vor diesem Hintergrund unterstützt der DIHK, dass für die Einführungsphase in den Jahren 2021 und 2022 eine Ausnahme von der Pflicht zur Übermittlung und Genehmigung eines Überwachungsplans nach § 6 Abs. 1 Satz 1 BEHG vorgesehen ist.

Zu § 8 - Bagatellgrenze

Die Grundpflichten des Verantwortlichen, also Erstellung eines Überwachungsplanes und Emissionsbericht soll erst entstehen, wenn im Laufe eines Kalenderjahres Brennstoffmengen in Verkehr gebracht werden, die zu einer Emissionsmenge von mindestens 1 Tonne CO₂ führen. Diese „Bagatellgrenze“ ist noch vor Abzug der Emissionen aus dem Bioenergieanteil nach § 6 zu ermitteln. Diese Bagatellgrenze ist nach Einschätzung des DIHK deutlich zu niedrig gewählt. Der Aufwand für die Berichterstattung steht beim Inverkehrbringen von Brennstoff-Kleinmengen in keinem angemessenen Verhältnis zum CO₂-Preis und den darüber angereizten Emissionsminderungen. Auch wenn die Bagatellgrenze in den Jahren 2021 und 2022 wegen der auf die Hauptbrennstoffe begrenzten Anwendung der CO₂-Bepreisung noch wenig praktische Relevanz aufweist, sollte bereits jetzt eine angemessene Festlegung der Bagatellgrenze erfolgen.

Zu § 10 – Vermeidung von Doppelerfassungen nach § 7 Abs. 4 Nr. 5 BEHG

§ 10 regelt die Freistellung von der Berichtspflicht zur Vermeidung der Doppelerfassung. Von besonderem Interesse für insbesondere die chemische Industrie ist die in Abs. 4 geregelte Ausnahme von der Berichtspflicht bei stofflicher Verwendung von Erdgas. Da im Upstream-Ansatz des BEHG keine Personenidentität zwischen Verantwortlichem (Lieferant) und Verwender des Erdgases besteht, ist eine Freistellung nicht unmittelbar möglich. Vielmehr muss der Verwender seinem Lieferanten nachweisen, dass das gelieferte Erdgas stofflich verwendet wird. Der DIHK unterstützt den Ansatz, den Nachweis für die stoffliche Verwendung über die Entlastung von der Energiesteuer nach § 25 EnStG zu führen und damit doppelten Aufwand für den Nachweis zu vermeiden. In der Praxis muss sich aber zeigen, ob sich die für eine tatsächliche Vermeidung der CO₂-Bepreisung (ex-ante) notwendige vertragliche Vereinbarung zwischen Lieferanten und Verwender am Markt durchsetzen lässt.

Freistellung von bestimmten steuerentlasteten Prozessen und Verfahren nach § 51 EnStG

Der DIHK sieht eine vollständige Umsetzung des BEHG, einschließlich der Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage als Voraussetzung dafür, dass die nationale CO₂-Bepreisung starten kann. Andernfalls ist es für besonders betroffene energieintensive Unternehmen nicht möglich, ihre Preise für 2021 zu kalkulieren und schlussendlich im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Der DIHK schlägt vor, für den Fall, dass eine zeitnahe Verabschiedung der Carbon-Leakage-Verordnung nicht möglich ist, zu prüfen, übergangsweise auch Erdgas von der Berichtspflicht freizustellen, das in Prozessen und Verfahren eingesetzt wird, die nach § 51 EnStG eine Steuerentlastung erfahren. Dazu ist auch eine Anpassung des BEHG im Zuge der laufenden Revision erforderlich.

Zu § 11 – Vermeidung von Doppelbelastungen nach § 7 Abs. 5 BEHG

In § 7 Abs. 5 BEHG ist geregelt, dass Doppelbelastungen infolge des Einsatzes von Brennstoffen in einer dem EU-ETS unterliegenden Anlage möglichst vorab zu vermeiden sind. Zur

Nachweisführung der Verwendung des Brennstoffes in einer EU-ETS-Anlage soll der Verantwortliche bei der zuständigen Behörde im Zuge der Berichterstattung einen Auszug aus dem verifizierten Emissionsbericht nach § 5 des TEHG vorlegen. Damit ist nach Einschätzung des DIHK grundsätzlich ein Verfahren vorgegeben, das die Beaufschlagung der Brennstofflieferungen an EU-ETS-Anlagen mit dem CO₂-Preis ex-ante vermeiden kann. Allerdings ist aufgrund der Lieferung nachgelagerter Berichterstattung eine vertragliche Vereinbarung zwischen Lieferant und Verbraucher erforderlich, um die Nachweisführung und damit die Ausnahme von der Berichtspflicht für den Lieferanten abzusichern. Dies gilt auch für die nach Abs. 4 bei Korrektur des Emissionsberichts geltend zu machenden Differenzmengen. Die Praxis muss zeigen, ob sich der gewählte Ansatz bewährt und von den Lieferanten angeboten wird.

Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich bei der vorgesehenen Systematik auch dann, wenn die durch den Verantwortlichen an eine EU-ETS-Anlage gelieferte Brennstoffmenge zum Teil erst im folgenden Kalenderjahr verbraucht wird (Lager). Da diese Mengen im ETS-Emissionsbericht für das Kalenderjahr nicht erfasst sind, sind diese nicht abzugsfähig. Zugleich muss der ETS-Anlagenbetreiber im Jahr des Verbrauchs ETS-Zertifikate in entsprechender Menge abgeben. Im Ergebnis kommt es zu einer Doppelbelastung, die zumindest erst ex-post ausgeglichen werden kann.

Schwierigkeiten kann auch die Belieferung von ETS-Anlagen durch mehrere Lieferanten verursachen, da im europäischen Emissionshandel keine separate Berichterstattung und damit Nachweisführung über einen bestimmten Brennstoff nach Lieferanten vorgesehen ist.

Alternative Modelle zur Vermeidung von Doppelbelastungen

Grundsätzlich sind auch andere Ansätze denkbar und werden von einem Teil der Unternehmen favorisiert, um eine Doppelbelastung zum EU-ETS effektiv ex-ante zu vermeiden.

Eine Möglichkeit besteht darin, dass EU-ETS-Anlagenbetreiber für die an sie gelieferte Brennstoffmenge auf eigenen Antrag bei der zuständigen Stelle „Verantwortliche in Vertretung“ werden und insofern die Verpflichtungen nach dem BEHG übernehmen. Der Vorteil liegt darin, dass die Nachweisführung über den Einsatz von Brennstoffen und mögliche Korrekturen direkt zwischen EU-ETS-Anlagenbetreiber und der zuständigen Behörde laufen können. Zwischen Lieferant und Abnehmer ist in der Vertrags- und Preisgestaltung keine Differenzierung nach Einsatzbereichen erforderlich. Die EU-ETS-Emissionsberichte liegen der DEHSt aufgrund ihrer Zuständigkeit bereits vor. Bei den EU-ETS-Anlagenbetreibern sind Kenntnisse und Erfahrungen mit Emissionshandelssystemen vorhanden. Für diese Option ist eine gesetzliche Grundlage zur Übertragung der Pflichten des Verantwortlichen auf EU-ETS-Anlagenbetreiber erforderlich.

Alternativ könnte die Anzahl der in Deutschland eingesetzten ETS-Zertifikate auf die ausgegebene Menge der nationalen Emissionszertifikate aufgeschlagen werden und zugleich die EU-ETS-Anlagenbetreiber Zertifikate im Umfang ihrer Emissionen aus EU-ETS-Anlagen erhalten. Dies hätte den Vorteil, dass nicht nur die ex-ante Vermeidung von Doppelbelastungen in Fällen mit direkten Lieferbeziehungen zwischen Verantwortlichem und Abnehmer, sondern auch in solchen Fällen, in denen der Lieferant nicht zugleich Verantwortlicher ist, möglich wäre. Eine solche Ausgestaltung

bedarf möglicherweise neben einer Anpassung des BEHG auch einer beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Jakob Flechtner

030/20308-2204

flechtner.jakob@dihk.de

F. DIHK: Wer wir sind

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.