

22.06.20**Empfehlungen**
der Ausschüsse

U - Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 992. Sitzung des Bundesrates am 3. Juli 2020

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Wi 1. Zu Artikel 1 Nummer 1a – neu – (§ 4 Absatz 6 – neu – BEHG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer einzufügen:

,1a Dem § 4 wird folgender Absatz angefügt:

„(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, in der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 zur Verhinderung oder Behebung einer Störung der Energieversorgung oder einer schwerwiegenden Marktstörung über die nach den vorstehenden Absätzen festzulegenden Emissionsmengen hinausgehende zusätzliche Emissionsmengen festzulegen.“ ‘

Begründung:

Die Menge der jährlich nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz dem Markt zur Verfügung gestellten Zertifikate ergibt sich nach den §§ 4 und 5 des Gesetzes. Sie richtet sich nach der der Bundesrepublik nach der EU-Klimaschutzverordnung zugewiesenen Menge und kann durch Nutzung der in der EU-Klimaschutzverordnung eingeräumten Flexibilitätsmöglichkeiten erhöht werden. Die danach vorgegebene Höchstmenge kann nicht beliebig erhöht werden. Im Zeitraum der Geltung fester Preise kann nicht gewährleistet werden, dass durch einen marktlichen Preismechanismus Nachfrage und festgelegtes Angebot in Übereinstimmung gebracht werden. Es ist nicht auszuschließen, dass insbesondere gegen Ende des Jahres nicht mehr ausreichend Zertifikate für die Brennstoffversorgung zur Verfügung stehen. Die Möglichkeiten des Transfers der Abgabepflicht in das jeweilige Folgejahr durch § 10 Absatz 2 Satz 2 ist nur auf zehn Prozent der Abgabepflicht beschränkt und entspricht damit nur in etwa der Menge eines Monats. Es ist derzeit nicht abzusehen, ob die Marktteilnehmer in der Lage sind, durch vorausschauendes Handeln die dargestellten Schwierigkeiten, Angebotsmenge und Nachfrage in Einklang zu bringen, meistern können. Konsequenz eines Misslingens einer derartigen Koordination wären erhebliche Marktstörungen, insbesondere gegen Ende eines Jahres. Die vorgeschlagene Änderung soll der Bundesregierung die Möglichkeit geben, so schnell und effektiv wie erforderlich auf eine derartige Marktstörung zu antworten.

Wi 2. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b (§ 10 Absatz 5 – neu – BEHG)

Artikel 1 Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

,2. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt geändert: (... weiter wie Regierungsvorlage Buchstabe a)

bb) In Satz 4 ... (weiter wie Regierungsvorlage Buchstabe b)

b) Folgender Absatz wird angefügt:

„(5) Auf Verlangen hat der Veräußerer von dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallenden Brennstoffen den in der Rechnung enthaltenen Betrag für Emissionszertifikate auszuweisen. Ist ein höherer Betrag ausgewiesen, als tatsächlich bezahlt wurde, ist der Mehrbetrag unverzüglich an die zuständige Behörde abzuführen.“ ‘

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Buchstabe b, der Text entspricht dem bisherigen Regierungsentwurf.

Zu Buchstabe b:

In den betroffenen Kreisen ist die Befürchtung verbreitet, dass das Brennstoffemissionshandelsgesetz zu durch die Zertifikatepreise nicht gerechtfertigten Mehrbelastungen der Abnehmerseite führt. Die vorgeschlagene Regelung dient der Preistransparenz und damit der Akzeptanz des Gesetzes. Die Veräußererangaben können auch Grundlage des Kompensationsanspruchs nach § 11 Absatz 2 sein. Die Abführungspflicht überhöht in Rechnung gestellter Beträge entspricht der Regelung des Umsatzsteuerrechts.

Wi 3. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a – neu – (§ 11 Absatz 1 Satz 3a – neu – BEHG)*

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. § 11 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird nach Satz 3 folgender Satz eingefügt:

„Von einer unzumutbaren Härte ist im Regelfall auszugehen, soweit die von einem Unternehmen gezahlten Zusatzkosten durch die Einführung des Emissionshandels nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz über den Kosten liegen, die dem Unternehmen entstehen würden, wenn es am EU-Emissionshandel teilnehmen würde.“

b) In Absatz 3 Satz 1 ... (weiter wie Regierungsvorlage)“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Nach der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verbundenen deutlichen Erhöhung der Emissionszertifikatpreise ist schon in der Startphase damit zu rechnen, dass diese Preise die Preise für Emissionsrechte nach dem EU-Emissionshandel übersteigen. Diese Preisschere wird sich voraussichtlich in den folgenden Jahren noch vergrößern. Branchengleiche Unternehmen können sich, je nach Größe der von Ihnen betriebenen Anlagen, unterschiedlichen

* Ziffern 3 und 4 werden bei gleichzeitiger Annahme im Beschluss redaktionell zusammengeführt.

Preismechanismen gegenübersehen. Dabei werden gerade kleinere Unternehmen eher vom Emissionsrechtehandel nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz betroffen und damit tendenziell höheren finanziellen Belastungen ausgesetzt sein. Die vorgeschlagene Änderung beabsichtigt, diese nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung und Wettbewerbsverzerrung durch eine adäquate Kompensation durch Ausweitung der Härtefallregelung des § 11 Absatz 1 auszugleichen.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung, der Text entspricht dem bisherigen Regierungsentwurf.

Wi 4. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 11 Absatz 3 BEHG)*

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. § 11 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

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

Begründung:

Ziel der Kompensationszahlungen sollte ein weitgehender Nachteilsausgleich für die betroffenen Unternehmen durch eine bürokratiearme und umfassende Regelung sein, die die CO₂-Bepreisung ex ante ausschließt. Daher sollte auch von einer verpflichtenden Bindung der notwendigen Entlastungsmaßnahmen an Investitionsvorgaben im Bereich Energieeffizienz abgesehen werden. Insbesondere kann dadurch verhindert werden, dass Unternehmen benachteiligt werden, die bereits in der Vergangenheit klimafreundliche Investitionen getätigt haben. Der Bundesrat erinnert insoweit auch an seine Stellungnahme vom 8. November 2019, vgl. BR-Drucksache 533/19 (Beschluss), Ziffer 5.

* Ziffern 3 und 4 werden bei gleichzeitiger Annahme im Beschluss redaktionell zusammengeführt.

- Wi 5. Zu Artikel 1 Nummer 4 – neu – (Satz 1 Nummer 2 der Anlage 1 zu § 2 Absatz 1 BEHG)

Dem Artikel 1 ist folgende Nummer anzufügen:

- ,4. In Satz 1 der Anlage 1 werden der Nummer 2 die Wörter „mit Ausnahme von Biokraft- und Bioheizstoffen gemäß § 1a Nummer 13a in Verbindung mit Nummer 16 des Energiesteuergesetzes,“ angefügt.“

Begründung:

Biogene Brennstoffemissionen sollten aus Gründen der Rechtssicherheit den anderen erneuerbaren Energien gleichgestellt werden. Biokraftstoffe und Bioheizstoffe sollten daher von der Besteuerung durch das BEHG pauschal ausgenommen werden und ebenso wie die anderen erneuerbaren Energien keine Nachhaltigkeitskriterien erfüllen müssen.

- Wi 6. Zu Artikel 1 Nummer 4 – neu – (Satz 3 der Anlage 1 zu § 2 Absatz 1 BEHG)

Dem Artikel 1 ist folgende Nummer anzufügen:

- ,4. In Anlage 1 wird Satz 3 wie folgt gefasst:

„Satz 2 gilt nicht für Waren, die sich in einem Steueraussetzungsverfahren nach den Vorschriften des Alkoholsteuergesetzes befinden sowie für gefährliche Abfälle und Siedlungsabfälle, die als Heizstoff in Anlagen oder Verbrennungseinheiten nach § 2 Absatz 5 Nummer 3 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz zur Verwendung bestimmt sind, wenn sie als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden.“ ‘

Begründung:

Die Anlage 1 erfasst auch Anlagen zur Verbrennung gefährlicher Abfälle und von Siedlungsabfällen. Diese sind ausdrücklich aus dem EU-Emissionshandel ausgenommen. Grund war, dass diese Art der Abfallbeseitigung als unter dem Strich ökologisch vorzugswürdig nicht besonders belastet werden sollte. Die Anlageneffizienz wird durch fachspezifische Sonderregelungen gewährleistet. Die Belastung der genannten Anlagen mit dem Emissionszertifikatehandel nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz läuft dieser ökologisch motivier-

bei
Annahme
entfällt
Ziffer 10

ten Zielsetzung zuwider. Sie verkehrt diese Zielsetzung sogar, da zu erwarten ist dass die in Rede stehenden Anlagen nach dem Emissionszertifikatehandel nunmehr höheren Belastungen ausgesetzt sind als wenn sie dem EU-Emissionshandel unterlägen.

Wi 7. Zum Gesetzentwurf allgemein

bei
Annahme
entfällt
Ziffer 8

- a) Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die deutsche Wirtschaft durch die Corona-Pandemie vor enormen Herausforderungen steht. Führende Wirtschaftsforschungsinstitute rechnen mit einer starken Rezession für das Jahr 2020. Viele Unternehmen sehen sich in ihrer Existenz bedroht; die Beschäftigten fürchten um ihre Arbeitsplätze. Das bisherige Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Abfederung der Folgen der Corona-Pandemie ist ein wichtiger Schritt, um tiefgreifende und dauerhafte Verwerfungen bei Wirtschaft und Gesellschaft zu verhindern. Der Bundesrat hält es im Hinblick darauf für wichtig, dass in schwierigen Zeiten keine zusätzlichen Belastungen für die Wirtschaft entstehen.
- b) Aus diesem Grund sieht der Bundesrat die Verschiebung der Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandelssystems um ein Jahr vom 1. Januar 2021 auf den 1. Januar 2022 als erforderlich an. Mit dem einjährigen Moratorium würde den Unternehmen, insbesondere aus dem energieintensiven Mittelstand, Zeit gegeben werden, um sich nach der Corona-Krise im harten internationalen Wettbewerb neu aufzustellen.
- c) Der Bundesrat hält ein Belastungsmoratorium auch deshalb für geboten, weil die vorgesehenen CO₂-Preise nach dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses vom Dezember 2019 noch einmal deutlich erhöht werden sollen und damit jedenfalls gegenwärtig sogar deutlich über den Marktpreisen im Europäischen Emissionshandel lägen.

U 8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt die Vorlage des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes mit dem die Bundesregierung den im Dezember 2019 im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens erreichten

Kompromiss zur Erhöhung des nationalen CO₂ Preises umsetzt. Er bittet die Bundesregierung, nun auch zügig alle weiteren Schritte zu unternehmen, damit die ebenfalls vereinbarte Senkung der EEG-Umlage zum 1. Januar 2021 erfolgen kann und so Unternehmen sowie Bürger tatsächlich entlastet werden. Ebenfalls gilt es schnellstmöglich eine Verordnung zu erlassen, die sicherstellt, dass ETS-Anlagen, die BEHG-pflichtige Brennstoffe verwenden, nicht doppelt belastet werden.

U 9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Er stellt fest, dass zur weiteren Ausgestaltung des BEHG eine große Zahl an Verordnungen erlassen werden müssen, für die in dem Gesetz nicht die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist. Die Länder erneuern und bekräftigen ihr Angebot hieran mit ihrem umfangreichen Verwaltungs- und Vollzugswissen mitzuwirken und bitten den Gesetzgeber im weiteren Verfahren zu prüfen, ob nicht doch für einige der Verordnungen ein Zustimmungsbedürfnis vorgesehen werden sollte.

U 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 6

- a) Der Bundesrat beobachtet in diesem Zusammenhang aufmerksam die Gespräche zum Erlass der Monitoringverordnung nach § 7 Absatz 4 BEHG. Insbesondere die Einbeziehung von Siedlungsabfällen sowie des nicht biogenen Anteiles von Klärschlämmen werfen dabei Fragen auf. Er geht davon aus, dass gemäß Satz 2 Nummer 2 der Anlage 1 zu § 2 Absatz 1 BEHG diese ab 2023 Teil des Anwendungsbereiches sind. Da fossile CO₂-Emissionen aus der Abfallverbrennung der Minderungspflicht aus der EU-Klimaschutzverordnung unterliegen, ist er der Auffassung, dass eine Freistellung von Siedlungsabfällen im BEHG dem Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2050 zuwiderläuft. Eine weitere Privilegierung von Müllverbrennungsanlagen unterliefe zudem die Anstrengungen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und führten zur Ungleichbehandlung von mitverbrennenden ETS-Anlagen.
- b) Der Bundesrat regt daher an, die umschreibende Formulierung in Satz 2 Nummer 2 der Anlage 1 zu § 2 Absatz 1 BEHG dahingehend anzupassen und zu erweitern, dass mengen- und emissionsmäßig irrelevante Abfallarten

über die ihnen zugeordneten Abfallschlüssel vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

- c) Im Rahmen der zirkulären Kreislaufwirtschaft haben sich in Deutschland sehr ausdifferenzierte Aufbereitungsstrukturen entwickelt, die teilweise als Inverkehrbringer der Brennstoffe anzusehen sind. Der Bundesrat spricht sich daher dafür aus, bei Abfallbrennstoffen die Berichtspflichten nicht beim Inverkehrbringer (Abfallerzeuger), sondern beim Verwender (Entsorger/Verbrenner) festzulegen.
- d) Der Bundesrat appelliert zudem in Bezug auf die zu fassenden Vorschriften für Berichtspflichten von Müllverbrennungsanlagen ein möglichst schlankes und bürokratiearmes Verfahren zu wählen. Da die in Müllverbrennungsanlagen eingesetzten Abfallbrennstoffe sehr heterogen sind, insbesondere im Hinblick auf die variierenden biogenen Brennstoffanteile würden umfassende Laboranalysen, wie sie im EU-Emissionshandel vorgeschrieben sind, erhebliche Bürokratiekosten verursachen. Es sollten daher für den Einsatz von Abfallbrennstoffen erfahrungsbasierte Standardwerte festgelegt werden, um den Bürokratieaufwand für das Emissionsmonitoring möglichst gering zu halten.

B

11. Der **Finanzausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.