

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

A. Problem und Ziel

Um die nationalen Klimaschutzziele Deutschlands zu erreichen, wurde am 19. Dezember 2019 als Teil des Klimapaketes der damaligen Bundesregierung das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG, BGBl. I S. 2728 ff.) verkündet, wodurch ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt wurde.

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, jede emittierte Tonne CO₂ zu bepreisen. Daher sieht das BEHG vor, dass grundsätzlich sämtliche fossilen Brennstoffemissionen, die nicht bereits dem europäischen Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System – EU-ETS) unterliegen, mit einem CO₂-Preis zu versehen sind.

Bereits seit dem Start des nationalen Brennstoffemissionshandels am 1. Januar 2021 werden Hauptbrennstoffe wie Benzin, Diesel und Erdgas mit einem CO₂-Preis nach dem BEHG belegt. Für die ebenfalls bereits seit dem Jahr 2019 vom BEHG erfassten weiteren Brennstoffe wie insbesondere Kohle und Abfall wurde der Beginn der Berichterstattungspflichten um zwei Jahre nach hinten, auf den 1. Januar 2023, verschoben, um für diese Brennstoffgruppen in der Zwischenzeit sachgerechte Verfahrensregelungen entwickeln zu können. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden nunmehr auch für die erst ab dem Jahr 2023 der CO₂-Bepreisung unterstellten Brennstoffe Kohle und Abfälle die erforderlichen Ausgestaltungsregelungen in das Gesetz aufgenommen.

B. Lösung; Nutzen

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung schafft die Bundesregierung den vollständigen Rechtsrahmen zur CO₂-Bepreisung sämtlicher von dem nationalen Brennstoffemissionshandel erfassten Brennstoffe ab dem Jahr 2023.

Das BEHG sieht bereits seit dem Jahr 2019 vor, dass ab dem 1. Januar 2023 die anfängliche Beschränkung auf die Hauptbrennstoffe nach Anlage 2 BEHG endet und der volle Anwendungsbereich des BEHG eröffnet wird. Zur Aufhebung dieser Beschränkung sind stellenweise Anpassungen des BEHG mit Blick auf die Besonderheiten der ab 2023 erstmals zu bepreisenden Brennstoffe erforderlich.

Insbesondere werden für die ab 2023 erstmals zu bepreisenden Brennstoffe Kohle und Abfall passgenaue Regelungen zur Festlegung der Berichtspflichtigen (Verantwortlichen) und den Tatbeständen getroffen, die eine Berichtspflicht begründen. Mit der Gesetzesänderung sollen für die Bepreisung fossiler Emissionen aus den zusätzlich erfassten Brennstoffen vollzugstaugliche Regelungen geschaffen werden. Hier steht bei der Bepreisung von Emissionen aus abfallstämmigen Brennstoffen eine Fokussierung auf die tatsächliche Freisetzung fossiler Abfallmissionen im Vordergrund, um eine unverhältnismäßig hohe administrative Belastung des Bepreisungssystems durch Einbeziehung einer Vielzahl von Abfallverursachern in der Vorkette zu vermeiden. Dabei werden durch die Gesetzesänderung zunächst die Rahmenbedingungen für die Einbeziehung der zusätzlich erfassten Brennstoffe geschaffen. Die Ausgestaltung der konkreten Berichterstattungsregeln für die einzelnen Brennstoffe bleibt der parallel erfolgenden Fortschreibung der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV 2022) vorbehalten.

Zudem werden mit dem Gesetzentwurf die Regelungen zur Datenübermittlung zwischen der zuständigen Behörde und anderen Behörden zum Zwecke der Überprüfung der emissionshandelsrechtlichen Verpflichtungen angepasst.

C. Alternativen

Keine.

Für die Erreichung der Klima- und Energieziele ist es erforderlich, in allen Sektoren unterschiedliche Instrumente einzusetzen, die auf allen Akteursebenen Anreize für Emissionsminderungen setzen. In diesem Bereich der Klimaschutzinstrumente geht es daher nicht um eine Auswahl zwischen alternativ realisierbaren Maßnahmen, sondern um die Schaffung eines sinnvollen und wirksamen Instrumentenmix.

Die Aufhebung der bisherige Brennstoffbeschränkung ab 2023 sichert eine umfassende CO₂-Bepreisung aller fossilen Brennstoffemissionen durch das BEHG. Diese CO₂-Bepreisung ist als Querschnittsinstrument erforderlich, da sämtliche fossilen Brennstoffemissionen Bestandteil des nationalen Emissionsbudgets sind, das nach den Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung einem jährlich vorgegebenen Reduktionspfad folgen muss.

Insgesamt ist beispielsweise im Abfallbereich ein kluger Instrumentenmix anzustreben, um beispielsweise bereits bei dem Inverkehrbringen von Kunststoffprodukten als fossile CO₂-Quelle anzusetzen, etwa über die Europäische Plastikabfall-Richtlinie (Richtlinie 2019/904/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155/1 vom 12.6.2019, S: 1) zur Vermeidung von Kunststoff- und Verpackungsmüll. Trotz verstärkter Maßnahmen zur Reduzierung von Kunststoffabfällen werden auch in Zukunft fossile Abfälle und hierdurch verursachte CO₂-Emissionen entstehen, zu deren Verringerung eine CO₂-Bepreisung sinnvoll bleibt.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Gesetzesänderung entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand. Die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung führt auf der einen Seite zu einer Erhöhung der Gesamtmenge der Emissionszertifikate (nach § 4 BEHG) und damit auch zu einer Erhöhung der Veräußerungserlöse, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2023 bereits im Umfang von etwa 900 Mio. Euro berücksichtigt sind. Auf der anderen Seite wird sich durch die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung voraussichtlich auch der Kompensationsbedarf im Rahmen von Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gemäß den hierzu auf Basis von § 11 BEHG erlassenen Rechtsverordnungen erhöhen. Dieser erhöhte Kompensationsbedarf ist allerdings ebenfalls bereits im Rahmen der bisherigen Haushaltsplanungen für 2024 und 2025 im Umfang von durchschnittlich etwa 190 Mio. € berücksichtigt.

Etwaige zusätzliche Haushaltsausgaben im Bereich des Bundes, auch sofern sie aus der Umsetzung dienenden Verordnungen resultieren, sind finanziell und (plan-)stellenmäßig im jeweils betroffenen Einzelplan auszugleichen.

E. Erfüllungsaufwand

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein über das Stammgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein über das Stammgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

3. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Es entsteht kein über das Stammgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Die Bepreisung der fossilen Brennstoffemissionen wird zu einem Anstieg der Kosten der Abfallverbrennung führen. Gleichzeitig erhöhen sich mit einem steigenden CO₂-Preisniveau für die preissetzenden Kraftwerke im EU-Emissionshandel auch die Marktpreise für die von Abfallverbrennungsanlagen produzierten Strom- und Wärmemengen. Soweit Mehrkosten der Abfallverbrennung verbleiben, können diese Mehrkosten ab 2023 entsprechend den regionalen Gegebenheiten zu einer Erhöhung der Abfallgebühren im unteren einstelligen Prozentbereich führen.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER**



Berlin, 19. September 2022

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Der Bundesrat hat in seiner 1024. Sitzung am 16. September 2022 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen
Olaf Scholz

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Anlage 1

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird der Angabe zu § 14 ein Semikolon und das Wort „Verordnungsermächtigung“ angefügt.
2. In § 1 Satz 1 werden die Wörter „Treibhausgasneutralität bis 2050“ durch die Wörter „Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045“ ersetzt.
3. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 wird die Angabe „Absatz 2“ durch die Wörter „den Absätzen 2 und 2a“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Angabe „§ 14 Absatz 2,“ und die Wörter „§ 23 Absatz 1 und 1a,“ gestrichen.
 - bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Brennstoffe im Verfahren der steuerfreien Verwendung nach § 37 Absatz 2 Nummer 3 oder Nummer 4 des Energiesteuergesetzes gelten ebenfalls als in Verkehr gebracht, sofern sie nicht in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage verwendet werden.“
 - c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Sofern Brennstoffe nicht bereits nach Absatz 2 als in Verkehr gebracht gelten, gelten sie als in Verkehr gebracht, wenn sie in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen verwendet werden, die nach Nummer 8.1.1 des Anhangs 1 zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen einer Genehmigung bedürfen, und diese Anlagen nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen.“
4. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 wird nach der Angabe „§ 2 Absatz 2“ die Angabe „oder 2a“ eingefügt

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

- b) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:
- „3. Verantwortlicher:
- in den Fällen des
- a) § 2 Absatz 2 Satz 1 die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die für die dort genannten Tatbestände als Steuerschuldner definiert ist,
- b) § 2 Absatz 2 Satz 2 abweichend von Nummer 1 der Erlaubnisinhaber gemäß § 37 Absatz 1 Satz 1 des Energiesteuergesetzes,
- c) § 2 Absatz 2a Satz 1 der Betreiber der Anlage,
- d) § 7 Absatz 4 Satz 1 des Energiesteuergesetzes der an die Stelle des Steuerlagerinhabers tretende Dritte (Einlagerer);“.
- c) Nummer 10 wird wie folgt gefasst:
- „10. Energiesteuergesetz:
- das Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Mai 2022 (BGBl. I S. 810) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung;“.
- d) Folgende Nummer 11 wird angefügt:
- „11. Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen:
- die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 (BGBl. I S. 1440), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Januar 2021 (BGBl. I S. 69) geändert worden ist.“.
5. § 7 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
- aa) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
- „2. Standardwerte für Emissionsfaktoren von Brennstoffen festlegen; dabei sollen
- a)biogene Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis mit Ausnahme von
- aa) Brennstoffemissionen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen gemäß Artikel 2 Nummer 40 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82) aus biogenen Brennstoffen, die über die in § 13 der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminde rung bei Kraftstoffen vom 8. Dezember 2017 (BGBl. I S. 3892), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. November 2021 (BGBl. I S. 4932) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung festgelegte Obergrenze hinaus in Verkehr gebracht werden, und
- bb) Brennstoffemissionen aus Rohstoffen mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderung nach Artikel 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/807 der Kommission vom 13. März 2019 (ABl. L 133 vom 21.5.2019, S. 1),
- b) Brennstoffemissionen aus flüssigen oder gasförmigen erneuerbaren Brennstoffen nicht-biogenen Ursprungs, sobald eine Rechtsverordnung weitere Bestimmungen über die Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie (EU) 2018/2001 sowie das Nachweisverfahren festlegt, sowie
- c)Klärschlämme
- mit dem Emissionsfaktor Null belegt werden,“
- bb) In Nummer 4 werden die Wörter „für die ersten beiden Berichtsjahre“ gestrichen;

- cc) In Nummer 5 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.
- dd) Folgende Nummer 6 wird angefügt:
- „6. in den Fällen des § 2 Absatz 2a für dauerhaft eingebundene Brennstoffemissionen Ausnahmen von der Berichtspflicht nach Absatz 1 zu regeln, sofern diese dauerhafte Einbindung bei einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eine Ausnahme der Berichtspflicht begründen würde.“
- b) In Absatz 5 Satz 2 werden nach dem Wort „Anlage“ die Wörter „oder im Falle einer direkten Verwendung von Brennstoffen in seiner dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage“ eingefügt.
6. In § 9 Absatz 1 Satz 3 werden die Wörter „des Vorjahres“ durch die Wörter „der Vorjahre“ ersetzt.
7. In § 11 Absatz 1 Satz 4 Nummer 2 werden die Wörter „den Sätzen 2 und“ durch das Wort „Satz“ ersetzt.
8. In § 12 Absatz 4 Satz 2 werden die Wörter „den von den Verantwortlichen vorgenommenen“ gestrichen.
9. § 14 wird wie folgt geändert:
- a) Der Überschrift wird ein Semikolon und das Wort „Verordnungsermächtigung“ angefügt.
- b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:
- „(4) Zur Überprüfung der von Verantwortlichen nach § 7 übermittelten Angaben durch die zuständige Behörde ist die Übermittlung der Daten der Verantwortlichen durch eine andere Behörde an die zuständige Behörde zulässig, die im Rahmen von
1. Besteuerungsverfahren der in § 2 Absatz 2 genannten Tatbestände des Energiesteuergesetzes,
 2. Verfahren nach § 37c Absatz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und
 3. Antragsverfahren nach der Herkunfts- und Regionalnachweis-Durchführungsverordnung zur Ausstellung von Herkunftsnachweisen für Strom aus erneuerbaren Energien zu den zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträgern
- erhoben oder bekannt wurden. Die übermittelten Daten umfassen die der jeweiligen anderen Behörde bekannt gewordenen Daten der Verantwortlichen, soweit diese Daten für die Prüfung der Emissionsberichterstattung oder der Erfüllung der sonstigen emissionshandelsrechtlichen Verpflichtungen dieser Verantwortlichen nach diesem Gesetz erforderlich sind und soweit nicht überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person entgegenstehen. Die Übermittlung von Daten nach Satz 1 und 2 ist auf Ersuchen der zuständigen Behörde anhand angemessener Stichproben außerhalb des automatisierten Abrufverfahrens durchzuführen, bis die für ein automatisiertes Abrufverfahren oder automatisiertes Anfrage- und Auskunftsverfahren erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen in der jeweiligen anderen Behörde für eine Umsetzung der Regelungen einer Rechtsverordnung nach Absatz 5 vorliegen. § 30 Absatz 1 der Abgabenordnung steht Übermittlungen nach Satz 1 bis 3 nicht entgegen.“
- c) Folgender Absatz 5 wird angefügt:
- „(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, andere Bundesbehörden zur Übermittlung von Daten nach Absatz 4 Satz 1 an die zuständige Behörde in einem automatisierten Abrufverfahren oder automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahren zu verpflichten. In der Rechtsverordnung können Einzelheiten zur Datenübermittlung geregelt werden, insbesondere das Nähere über
1. den Umfang und die Form der erforderlichen Daten,
 2. die Festlegungen zur Auskunftsfrequenz und zur Bearbeitungsfrist und

3. die Anforderung an das Verfahren zur Datenübermittlung einschließlich der Art und Weise der Übermittlung der Daten.

Im Falle eines automatisierten Abrufverfahrens oder eines automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahrens haben die beteiligten Stellen zu gewährleisten, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden, die insbesondere die Vertraulichkeit und Integrität der Daten gewährleisten; im Falle der Nutzung allgemein zugänglicher Netze sind dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Verschlüsselungsverfahren anzuwenden.

10. In § 22 Absatz 3 Nummer 3 wird die Angabe „Satz 3“ durch die Angabe „Satz 4“ ersetzt.

11. Anlage 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nummer 4 werden die Wörter „die nicht von synthetischer Herkunft sind und die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden,“ gestrichen.
- b) Satz 2 und 3 wird durch folgenden Satz ersetzt:
„Als Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes gelten auch andere als die in Satz 1 genannten Waren, sofern sie im Falle des § 2 Absatz 2a in den dort genannten Anlagen eingesetzt werden.“

Artikel 2

Weitere Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

In § 2 Absatz 2 Satz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, werden die Wörter „§ 15 Absatz 1 oder Absatz 2, § 18 Absatz 2, § 18a Absatz 1,“ durch die Angabe „§ 18b Absatz 1“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 2 tritt am 13. Februar 2023 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Um die nationalen Klimaschutzziele Deutschlands zu erreichen, wurde am 19. Dezember 2019 als Teil des Klimapaketes der damaligen Bundesregierung das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG, BGBl. I S. 2728 ff.) verkündet, wodurch ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt wurde.

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, jede emittierte Tonne CO₂ zu bepreisen. Daher sieht das BEHG vor, dass grundsätzlich sämtliche fossilen Brennstoffemissionen mit einem CO₂-Preis zu versehen sind, die nicht bereits dem europäischen Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System – EU-ETS) unterliegen.

Bereits seit dem Start des nationalen Brennstoffemissionshandels zum 1. Januar 2021 werden Hauptbrennstoffe wie Benzin, Diesel und Erdgas mit einem CO₂-Preis nach dem BEHG belegt. Für die ebenfalls bereits seit dem Jahr 2019 vom BEHG erfassten weiteren Brennstoffe wie insbesondere Kohle und Abfall wurde der Beginn der Berichterstattungspflichten um zwei Jahre auf den 1. Januar 2023 verschoben, um für diese Brennstoffgruppen in der Zwischenzeit sachgerechte Verfahrensregelungen zu entwickeln. Zu der CO₂-Bepreisung von Abfallbrennstoffen wurde im Auftrag der Bundesregierung zudem eine Studie erstellt, welche Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf Kosten und Gebühren sowie auf Abfallverbringungen ins Ausland beleuchtet und Überlegungen zu sachgerechten Durchführungsregelungen anstellt. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden nunmehr auch für die erst ab dem Jahr 2023 der CO₂-Bepreisung unterstellten Brennstoffe Kohle und Abfälle die erforderlichen Ausgestaltungsregelungen in das Gesetz aufgenommen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Änderungsgesetz regelt Anpassungen des BEHG, um die Brennstoffe Kohle und Abfall in das nationale Emissionshandelssystem einzubeziehen. Mit der vom Gesetzgeber bereits im Jahr 2019 beschlossenen Ausweitung des Anwendungsbereichs des nationalen Emissionshandels auf sämtliche bereits vom BEHG umfassten Brennstoffe werden Modifikationen erforderlich, um diese Ausweitung mit Blick auf spezifische Besonderheiten der hinzutretenden Brennstoffe praxistauglich auszugestalten.

Der bislang im BEHG geltende Grundsatz, wonach diejenigen Akteure als berichts- und abgabepflichtig erklärt werden, bei denen ein energiesteuerrechtlicher Anknüpfungstatbestand besteht, lässt sich für die Brennstoffe Kohle und Abfälle nur eingeschränkt übertragen.

Für die Verbrennung von Kohle wird der Begriff des Verantwortlichen aus dem BEHG weitestgehend übernommen, aus Klarstellungsgründen wird jedoch sowohl für den Inverkehrbringenstatbestand als auch für den Begriff des Verantwortlichen eine Anpassung mit Bezug auf den Sonderfall der energiesteuerfreien Verwendung von Kohle vorgenommen.

Bezüglich der abfallstämmigen Brennstoffe werden ebenfalls sowohl der Begriff des Verantwortlichen als auch der Anknüpfungspunkt für das Inverkehrbringen der Brennstoffe abfallwirtschaftsspezifisch angepasst. Hierbei sind die in diesem Bereich abweichenden Akteurskonstellationen zu berücksichtigen, um eine praxistaugliche Lösung zu schaffen. In der Abfallwirtschaft sind zahlreiche verschiedene private und gewerbliche Akteure an der Erzeugung, Sammlung und Behandlung von Abfällen beteiligt. Für die Abfallbrennstoffe werden insoweit die Betreiber von Verbrennungsanlagen in die Verantwortung genommen und das Inverkehrbringen der Brennstoffe

an die Verwendung in einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallverbrennungsanlage angeknüpft, um das Bepreisungssystem in diesem Wirtschaftssektor mit vertretbarem administrativem Aufwand und mit Blick auf die Berichterstattungs- und Überwachungspflichten sachgerecht vollziehbar zu gestalten.

Zudem werden die Regelungen zur Datenübermittlung zwischen der zuständigen Behörde und anderen Behörden zum Zwecke der Überprüfung der emissionshandelsrechtlichen Verpflichtungen angepasst.

III. Alternativen

Es bestehen keine sachgerechten Alternativen zu der vorliegenden Gesetzesänderung. Für die effiziente Erreichung der Klima- und Energieziele ist es erforderlich, den CO₂-Preis in allen Sektoren zur Geltung zu bringen, auch um etwa Reboundeffekte zu vermeiden. Es ist wichtig, über den Preis auf allen Akteursebenen Anreize für Emissionsminderungen zu setzen.

Die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung ab 2023 sichert eine umfassende CO₂-Bepreisung aller fossilen Brennstoffemissionen durch das BEHG. Diese CO₂-Bepreisung ist als Querschnittsinstrument erforderlich, da sämtliche fossilen Brennstoffemissionen Bestandteil des nationalen Emissionsbudgets sind, das nach den Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung einem jährlich vorgegebenen Reduktionspfad folgen muss.

Insgesamt ist beispielsweise im Abfallbereich ein kluger Instrumentenmix anzustreben, um beispielsweise bereits bei dem Inverkehrbringen von Kunststoffprodukten als fossile CO₂-Quelle anzusetzen, etwa über die Europäische Plastikabfall-Richtlinie (Richtlinie 2019/904/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155/1 vom 12.6.2019, S: 1) zur Vermeidung von Kunststoff- und Verpackungsmüll. Trotz verstärkter Maßnahmen zur Reduzierung von Kunststoffabfällen werden auch in Zukunft fossile Abfälle und hierdurch verursachte CO₂-Emissionen entstehen, zu deren Verringerung eine CO₂-Bepreisung sinnvoll bleibt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich, wie für das Stammgesetz, aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und des Rechts der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 und 11 des Grundgesetzes. Auf die Ausführungen zur Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung in Bundestagsdrucksache 19/14746 wird verwiesen.

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

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen ergeben sich durch die Änderungen keine Unterschiede gegenüber dem Stammgesetz.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Hinsichtlich der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung wird auf die Begründung zum Stammgesetz, Bundestagsdrucksache 19/14746, verwiesen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

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

Insbesondere führt die Einbeziehung weiterer Brennstoffe in das nationale Emissionshandelssystem zu einer effizienten Reduzierung von Emissionen von Treibhausgasen und dient damit unmittelbar der Einhaltung des SDG 13 (Umgehende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen), bzw. Indikator 13.1a (Treibhausgase reduzieren) und dem Prinzip 3 einer nachhaltigen Entwicklung (Natürliche Lebensgrundlagen erhalten).

Zugleich wird das SDG 7 (Bezahlbare und saubere Energie), insbesondere Indikator 7.2.a (Anteil erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch) gefördert. Durch die Bepreisung fossiler Energieträger, die zu einem großen Teil der Erzeugung von Energie dienen, werden Anreize für die Umstellung auf erneuerbare und saubere, d.h. CO₂-emissionsfreie Energie gesetzt. Hierdurch wird zugleich das Prinzip 4 einer nachhaltigen Entwicklung (Nachhaltiges Wirtschaften stärken) verfolgt.

Ein Brennstoffemissionshandel ermöglicht zudem, die Klimaziele kosteneffizient zu erreichen und trägt dadurch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer im Sinne des SDG 8, Indikator 8.4 (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) Rechnung. Durch die Bepreisung von Treibhausgasemissionen wird ferner ein Anreiz für innovative Lösungen geschaffen und somit das Ziel i. S. v. SDG 9 (Innovation unterstützen) gefördert.

3. Gleichstellungspolitische Bedeutung

Der Gesetzentwurf enthält keine gleichstellungsrelevanten Aspekte. Spezifische Auswirkungen die Lebenssituation von Menschen verschiedenen Geschlechts sind nicht zu erwarten, da das Brennstoffemissionshandelsgesetz ausschließlich sachbezogene Regelungen enthält.

4. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Gesetzesänderung entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand. Die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung führt auf der einen Seite zu einer Erhöhung der Gesamtmenge der Emissionszertifikate (nach § 4 BEHG) und damit auch zu einer Erhöhung der Veräußerungserlöse, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2023 bereits im Umfang von etwa 900 Mio. Euro berücksichtigt sind. Auf der anderen Seite wird sich durch die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung voraussichtlich auch der Kompensationsbedarf im Rahmen von Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gemäß den hierzu auf Basis von § 11 BEHG erlassenen Rechtsverordnungen erhöhen. Dieser erhöhte Kompensationsbedarf ist allerdings ebenfalls bereits im Rahmen der bisherigen Haushaltsplanungen für 2024 und 2025 im Umfang von durchschnittlich etwa 190 Mio. € berücksichtigt.

Etwaige zusätzliche Haushaltsausgaben im Bereich des Bundes, auch sofern sie aus der Umsetzung dienenden Verordnungen resultieren, sind finanziell und (plan-)stellenmäßig im jeweils betroffenen Einzelplan auszugleichen.

5. Erfüllungsaufwand

Durch die Änderung des BEHG entsteht im Vergleich zum Stammgesetz kein darüber hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung.

a. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

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

b. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein über das Stammgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels wurde der durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) entstehende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft abgeschätzt (vgl. BT-Drs 19/14746; S. 26 ff.).

Danach unterteilt sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf die Vorgaben zur Emissionsberichterstattung, zum Überwachungsplan und zum Registerkonto und beträgt im Ergebnis etwa 31 Mio. € pro Jahr:

Erfüllungsaufwand BEHG 2019 (BT-Drs 19/14746)				
	Aufwand	Fallzahl	Einzel-	Gesamtsumme
	in €	pro Jahr	summe	in T€
			in T€	
§ 7 Emissionsberichterstattung				
• nach Standardfaktoren	7.287	3.260	8.692	
• nach differenzierten Faktoren	18.154	809	14.686	
§ 7 Summe				23.378
§ 6 Überwachungsplan				
• nach Standardfaktoren	1.284	3.236	4.155	
• nach differenzierten Faktoren	3.210	809	2.596	
§ 6 Summe				6.751
§ 12 Registerkonto	107	4.000	428	428
Gesamtsumme				30.557

Im Rahmen dieser Abschätzung des Gesamterfüllungsaufwands für das Stammgesetz wurde hinsichtlich der Anzahl der Verantwortlichen (Fallzahlen) von insgesamt etwa 4.000 Verantwortlichen ausgegangen, die den Berichts- und Abgabepflichten des BEHG unterliegen. Diese Gesamtzahl wurde entsprechend der zu erwartenden Differenzierung der Komplexität der Berichtspflichten in zwei Untergruppen aufgeteilt, wobei 80 Prozent der Verantwortlichen nach Standardfaktoren berichten und 20 Prozent der Verantwortlichen individuelle Nachweise erbringen (vgl. BT-Drs 19/14746; S. 27).

Nach gegenwärtigem Kenntnisstand ist sowohl die im Jahr 2019 abgeschätzte Gesamtanzahl von 4.000 Verantwortlichen als auch die angenommene Aufteilung in die beiden Fallgruppen ausreichend, um neben dem Erfüllungsaufwand der bereits seit 2021 berichtspflichtigen Verantwortlichen auch den Erfüllungsaufwand für die ab 2023 zusätzlich berichtspflichtigen Verantwortlichen abzudecken.

Für die Jahre 2021 und 2022 sind die Berichtspflichten auf Verantwortliche beschränkt, die Brennstoffe nach Anlage 2 in Verkehr bringen. Dies betrifft die im Verkehrs- und Wärmebereich eingesetzten Hauptbrennstoffe (insb. Benzin, Diesel, Erdgas, Heizöl). Die Inverkehrbringer dieser Brennstoffe mussten den überwiegenden Teil der zur Erfüllung der Abgabepflichten erforderlichen Emissionszertifikate bereits im Jahr 2021 erwerben und zur Verbuchung dieser Emissionszertifikate ein Registerkonto eröffnen. Bislang haben insgesamt etwa 1.600 Verantwortliche ein Registerkonto eröffnet. Vor diesem Hintergrund wird die Gesamtzahl der Berichtspflichtigen für die Jahre 2021 und 2022 voraussichtlich bei maximal 2.000 Verantwortlichen liegen.

Ab dem Jahr 2023 kommen zusätzliche Verantwortliche hinzu, die Brennstoffe in Verkehr bringen oder einsetzen, die nicht bereits nach Anlage 2 BEHG berichtspflichtig sind. Dies betrifft insbesondere die Inverkehrbringer von Kohle-Brennstoffen sowie die Verwender von Abfallbrennstoffen.

Eine Veränderung der bereits mit dem BEHG 2019 vorgenommenen Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft ist nur erforderlich, wenn neben den max. 2000 bisher Verantwortlichen ab 2023 deutlich mehr oder weniger als 2.000 weitere Verantwortliche hinzukommen oder der angenommene Anteil von 20 Prozent komplexer Emissionsberichterstattung (800 Verantwortliche) deutlich über- oder unterschritten wird. Nach den vorliegenden Informationen ist bei keinem der beiden Kriterien eine so relevante Abweichung erkennbar, die bereits ex ante eine Anpassung des Erfüllungsaufwands erforderlich macht.

Im Bereich der Kohle-Brennstoffe betrifft dies voraussichtlich in vielen Fällen Brennstoffhändler, die bereits wegen des Inverkehrbringens anderer Brennstoffe den Berichtspflichten des § 7 BEHG unterliegen. Für diese Teilgruppe wird die Anzahl der zusätzlich berichtspflichtigen Verantwortlichen daher um maximal 500 zunehmen.

Im Bereich der Abfallbrennstoffe ist nach dem Gesetzentwurf vorgesehen, die Berichtspflicht zu begrenzen auf die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen, die nach Nr. 8.1.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftig sind. Nach einer Abfrage bei den betroffenen Immissionsschutzbehörden der Länder betrifft dies in Deutschland weniger als 500 Anlagen und jedenfalls weniger als 800 Verantwortliche, die zwingend den komplexen Emissionsberichterstattungspflichten unterliegen.

Im Ergebnis kann daher eine Erhöhung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft hinreichend sicher ausgeschlossen werden. Für eine Verringerung des Erfüllungsaufwands gegenüber der 2019 vorgenommenen Abschätzung besteht derzeit aber auch keine Veranlassung.

c. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Im Ergebnis entsteht kein über das Stammgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

Für die Entwicklung der Fallzahlen sowie für den Bearbeitungsaufwand innerhalb der Fallgruppen gelten die zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft vorgenommenen Einschätzungen entsprechend (s. oben b).

Nicht erfasst ist davon ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung, der bei anderen Behörden durch den Datenabgleich nach § 14 BEHG entstehen wird. Der Umfang dieses zusätzlichen Erfüllungsaufwands hängt allerdings entscheidend von der Ausgestaltung der Durchführungsverordnung nach § 14 Abs. 5 BEHG ab. Die Abschätzung dieses zusätzlichen Erfüllungsaufwands für die Verwaltung bleibt daher dem Ordnungsverfahren vorbehalten.

6. Weitere Kosten

Die Bepreisung der fossilen Brennstoffemissionen wird zu einem Anstieg der Kosten der Abfallverbrennung führen. Gleichzeitig erhöhen sich mit einem steigenden CO₂-Preisniveau für die preissetzenden Kraftwerke im EU-Emissionshandel auch die Marktpreise für die von Abfallverbrennungsanlagen produzierten Strom- und Wärmemengen. Soweit Mehrkosten der Abfallverbrennung verbleiben, können diese Mehrkosten ab 2023 entsprechend den regionalen Gegebenheiten zu einer Erhöhung der Abfallgebühren im unteren einstelligen Prozentbereich führen.

VII. Befristung; Evaluierung

Es ergeben sich keine Änderungen zum Stammgesetz.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes)

Zu Nummer 1:

Mit der Änderung in § 1 Satz 1 BEHG wird die Zielformulierung dieses Gesetzes an die Ziele nach § 3 Absatz 2 Satz 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes in der Fassung, die es durch Artikel 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) erhalten hat, angepasst.

Zu Nummer 2:

Die Einfügung in § 2 Absatz 1 BEHG zeichnet die erweiterten Inverkehrbringensregelungen infolge der Ergänzung des neuen Absatzes 2a für das Inverkehrbringen von abfallstämmigen Brennstoffen nach.

Mit den Änderungen in § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG werden die Steuerentstehungstatbestände des § 14 Absatz 2 EnergieStG und des § 23 Absatz 1 und 1a EnergieStG aus der Inverkehrbringensregelung gestrichen. Die von § 14 Absatz 2 EnergieStG adressierten Differenzmengen ergeben sich regelmäßig aus Messdifferenzen bei der

Mengenermittlung an Lade- und Löschstellen und stellen keine tatsächlich in den Verkehr gebrachten Brennstoffmengen dar. Die Streichung des Steuerentstehungstatbestands des § 14 Absatz 2 EnergieStG stellt einen Gleichlauf mit der nationalen Treibhausgasminderungsquotenregelung im Kraftstoffbereich nach § 37a BImSchG her. Die bisherige Bezugnahme auf den Steuerentstehungstatbestand des § 23 Absatz 1 und 1a EnergieStG diene als Inverkehrbringensregelung für abfallstämmige Brennstoffe, diese Funktion wird nunmehr durch den neuen § 2 Absatz 2a BEHG übernommen. Durch die Streichung von § 23 Absatz 1 und 1a EnergieStG aus dem § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG werden lediglich geringfügige Mengen von fossilen Brennstoffemissionen aus der CO₂-Bepreisung ausgenommen, für deren Bepreisung jedoch ein hoher administrativer Aufwand erforderlich würde; im Sinne einer praxistauglichen CO₂-Bepreisung im Bereich der abfallstämmigen Brennstoffe wird daher die CO₂-Bepreisung abfallstämmiger Emissionen nunmehr in dem neuen § 2 Absatz 2a BEHG an den Einsatz von Abfällen in bestimmten Anlagen gekoppelt.

Durch die Neufassung des **§ 2 Absatz 2 Satz 2 BEHG** wird das Inverkehrbringen von Kohlen im Zusammenhang mit energiesteuerrechtlichen Befreiungstatbeständen neu geregelt. Die bisherige Fassung des Satzes 2 knüpfte an eine Energiesteuerentstehung an. Die Energiesteuer entsteht jedoch regelmäßig nicht vor dem Verfahren nach § 37 EnergieStG, so dass der bislang definierte Entstehungstatbestand für das Inverkehrbringen nicht erfüllt werden kann. Die Regelung wurde insoweit angepasst und knüpft das Inverkehrbringen im Sinne des BEHG in den dort geregelten Fällen nunmehr an die unmittelbare steuerfreie Verwendung im Rahmen eines Verfahrens nach § 37 Absatz 2 Nummer 3 oder Nummer 4 EnergieStG. Ausgenommen hiervon sind nach dem letzten Halbsatz unmittelbare steuerfreie Verwendungen der Kohle in Anlagen, die dem EU-ETS unterliegen, da bei Einsatz in diesen Anlagen bereits eine CO₂-Bepreisung nach dem EU-ETS stattfindet und entsprechend keine zusätzliche CO₂-Bepreisung derselben Emissionen nach dem BEHG erfolgen soll.

Nach dem neu eingefügten **§ 2 Absatz 2a BEHG** gelten andere als die nach Absatz 2 in Verkehr gebrachten Brennstoffe als in Verkehr gebracht, wenn sie als Abfälle in immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallanlagen nach Nummer 8.1.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV, d.h. in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen eingesetzt werden. Die Regelung stellt in ihrem letzten Halbsatz klar, dass die Brennstoffe nicht im Sinne des BEHG in Verkehr gebracht sind, sofern die betreffende Anlage dem EU-ETS unterliegt. Mit dieser Regelung wird eine präzise Abgrenzung zu den dem EU-ETS unterliegenden Anlagen und Verbrennungseinheiten nach dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) geschaffen: Soweit Brennstoffe in einer Anlage oder Verbrennungseinheit im Sinne von § 2 Absatz 5 Satz 3 TEHG eingesetzt werden und die daraus resultierenden Emissionen im EU-Emissionshandel berichtspflichtig sind, gelten die Brennstoffe nicht als in Verkehr gebracht im Sinne des BEHG; soweit die Brennstoffe hingegen in einer Anlage eingesetzt werden, die unter die Bereichsausnahme nach § 2 Absatz 5 Satz 3 TEHG fällt oder die Leistungsschwellenwerte nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 1 bis 6 TEHG unterschreitet, gelten die Brennstoffe als in den Verkehr gebracht im Sinne des BEHG und unterfallen damit der CO₂-Bepreisung im nationalen Brennstoffemissionshandel.

Zu Nummer 3:

Buchstabe a:

Die Einfügung in **§ 3 Nummer 1 BEHG** zeichnet die erweiterten Inverkehrbringensregelungen infolge der Ergänzung des neuen Absatzes 2a für das Inverkehrbringen von abfallstämmigen Brennstoffen nach.

Buchstabe b:

Die Neufassung von **§ 3 Nummer 3 BEHG** erweitert die Legaldefinition für den Verantwortlichen im Sinne des BEHG. Gegenüber der bisherigen Legaldefinition neu hinzugetreten ist nach Nummer 3 Buchstabe b eine Stellung als Verantwortlicher in den Fällen des § 2 Absatz 2 Satz 2 BEHG in der Person des Erlaubnisinhabers gemäß § 37 Absatz 1 Satz 1 EnergieStG, der Kohle steuerfrei in den Fällen des § 37 Absatz 2 EnergieStG verwenden will. Ebenfalls neu hinzugetreten ist im Bereich der CO₂-Bepreisung von abfallstämmigen Brennstoffemissionen nach Nummer 3 Buchstabe c eine Stellung als Verantwortlicher in den Fällen des § 2 Absatz 2a in der Person des Betreibers der Abfallverbrennungsanlage oder sonstigen Anlage im Sinne von Absatz 2a.

Buchstabe c:

Mit der Neufassung von **§ 3 Nummer 10 BEHG** wird die Begriffsbestimmung für das EnergieStG aktualisiert auf die Fassung, die das EnergieStG durch das Gesetz zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären

Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz - EnergieStSenkG) vom 24. Mai 2022 (BGBl. I S. 810) erhalten hat.

Buchstabe d:

Die Anfügung von § 3 Nummer 11 BEHG ergänzt eine Begriffsbestimmung für die Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV).

Zu Nummer 4:

Mit der Änderung in **§ 7 Absatz 4 Nummer 2 BEHG** wird die Privilegierungsregelung für Brennstoffemissionen aus Biomasse mit Blick auf den europäischen Rechtsrahmen stärker differenziert; zugleich wird die Möglichkeit geschaffen, auch für nicht-fossile Brennstoffemissionen aus flüssigen und gasförmigen strombasierten Kraftstoffen (Wasserstoff und -folgeprodukte) eine Privilegierungsregelung zu erlassen.

Biobrennstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen werden durch die Vorgaben des Erneuerbare-Energien-Gesetzes sowie im Kraftstoffbereich durch die THG-Quotenregelung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unter Berücksichtigung der Vorgaben der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen) gefördert. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie begrenzt die Anrechnung bzw. Förderung dieser Biobrennstoffe durch eine Obergrenze, um die zusätzliche Nachfrage nach Land und damit einhergehende negative Effekte zu einzudämmen. Nach Randnummer 130 der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (C(2022) 481 final – Mitteilung der Kommission vom 27. Januar 2022) ist davon ausgehen, dass staatliche Beihilfen für Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe, Biogas und Biomasse-Brennstoffe, die über die Obergrenzen hinausgehen, diese negativen Effekte wahrscheinlich verstärken. Um vor diesem Hintergrund keine höhere Nachfrage nach Biobrennstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zu schaffen, wird durch die neue **Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa** die Förderung durch einen Nullemissionsfaktor von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen, soweit diese über die in § 13 der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminde rung bei Kraftstoffen (38. BImSchV) umgesetzte Obergrenze hinausgeht, ausgeschlossen.

Durch die neue **Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb** wird zudem eine Freistellung durch Nullemissionsfaktor generell ausgeschlossen für Brennstoffemissionen aus Rohstoffen mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderung nach Artikel 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/807 der Kommission vom 13. März 2019, für die im Kraftstoffbereich nach § 13b der 38. BImSchV ab dem Kalenderjahr 2023 bereits eine Anrechenbarkeit auf die Treibhausgasminde rungsquote ausgeschlossen ist; dies betrifft beispielsweise Brennstoffe aus Palmöl.

Mit der neuen **Nummer 2 Buchstabe b** wird die Verordnungsermächtigung erweitert auf die Möglichkeit, auch für Brennstoffemissionen aus synthetisch erzeugten Kraft- oder Heizstoffen (flüssige oder gasförmige erneuerbare Brennstoffe nicht-biogenen Ursprungs), die in Verkehr gebracht oder anderen in Verkehr gebrachten Brennstoffen beigemischt werden, einen Nullemissionsfaktor festzulegen. Diese von der Bundesregierung beabsichtigte Festlegung wird erst möglich, sobald und soweit eine Rechtsverordnung weitere Bestimmungen über die Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie (EU) 2018/2001 sowie das Nachweisverfahren festlegt, wozu unter dem BImSchG zeitnah eine entsprechende Verordnung geplant ist. Auf diese Weise soll zeitnah sichergestellt werden, dass sogenannte RFNBOs (insbesondere Power-to-Liquid-Kraftstoffe), soweit sie nicht fossilen Ursprungs sind, von der Verpflichtung zur Abgabe von Emissionszertifikaten nach dem BEHG freigestellt werden.

Die Privilegierungsregelung für Klärschlämme in Nummer 2 Buchstabe c stellt keine inhaltliche Änderung gegenüber der bislang geltenden Rechtslage dar.

Mit der Streichung der Beschränkung auf die ersten beiden Berichtsjahre in **§ 7 Absatz 4 Nummer 4 BEHG** wird die im Verordnungsweg regelbare Anwendbarkeit ausschließlich von Standardemissionsfaktoren für die Ermittlung der Brennstoffemissionen auf die gesamte Handelsperiode erweitert. Eine Konsequenz hieraus ist, dass Verantwortliche, die sich für die Nutzung von Standardemissionsfaktoren entscheiden, bei Nutzung dieser erweiterten Regelungsbefugnis durch den Ordnungsgeber weiterhin lediglich einen vereinfachten Überwachungsplan für die Ermittlung dieser Brennstoffemissionen einzureichen haben. Dies erleichtert den Vollzug sowohl für die Verantwortlichen wie auch für die zuständige Behörde speziell für Brennstoffe mit geringer Schwankungsbreite in

ihren stofflichen Parametern und vermeidet einen zusätzlichen Kostenaufwand bei den Verantwortlichen für die individuelle Ermittlung der Brennstoffemissionen.

Die Änderung in **§ 7 Absatz 4 Nummer 5 BEHG** ist ausschließlich redaktionell begründet durch das Anfügen der nachfolgenden neuen Nummer 6.

Auf Grundlage von **§ 7 Absatz 4 Nummer 6 BEHG** kann die Bundesregierung im Bereich der Abfallverbrennung eine Ausnahme von der Berichtspflicht für Brennstoffemissionen vorsehen, die nach ihrer Entstehung durch die Abfallverbrennung im Wege eines Abscheidungs- und Nutzungsprozesses direkt oder indirekt zur Bereitstellung kohlenstoffhaltiger Produkte („Carbon Capture and Utilization“) dauerhaft eingebunden werden. Einzelheiten insbesondere zu den Voraussetzungen und Nachweisanforderungen für eine solche Ausnahme von der Berichtspflicht können ebenfalls auf dieser Grundlage geregelt werden. Durch diese Möglichkeit der Privilegierung soll ein Gleichlauf zu Anlagen hergestellt werden, die dem EU-Emissionshandel unterliegen und in Fällen dauerhafter CO₂-Einbindung unter den Voraussetzungen der Verordnung nach Art. 14 der Richtlinie 2003/87 eine entsprechende Privilegierung bei der Emissionsberichterstattung erhalten.

Mit der Ergänzung in **§ 7 Absatz 5 Satz 4 BEHG** wird die Möglichkeit des Vorabzugs erweitert auf Fälle, in denen der EU-ETS-Anlagenbetreiber identisch mit dem für die betreffende Brennstoffmenge Verantwortlichen nach dem BEHG ist, jedoch keine kostenbelastete Lieferung erfolgt. Dies betrifft zum Beispiel die Fälle der Entnahme von Erdgas aus dem Leitungsnetz nach **§ 38 Absatz 2 Nummer 2 EnergieStG**, in denen der entnehmende Verwender Steuerschuldner und damit auch BEHG-Verantwortlicher ist. Systematisch wird hierdurch auch sichergestellt, dass Fälle der Lieferung innerhalb eines Unternehmens von den Vorabzugsregeln gedeckt sind.

Zu Nummer 5:

Durch die Änderung in **§ 9 Absatz 1 Satz 3 BEHG** wird die dort für in der Einführungsphase (Festpreisphase bis einschließlich 2025) veräußerte Emissionszertifikate geregelte Gültigkeitsbeschränkung, wonach diese Emissionszertifikate nur für das auf dem Zertifikat ausgewiesene sowie das diesem vorangehende Kalenderjahr gelten, erweitert auf sämtliche dem ausgewiesenen Kalenderjahr vorangegangene Kalenderjahre. Kommt ein Verantwortlicher der gesetzlichen Abgabepflicht nach **§ 8 BEHG** nicht bis zum 30. September nach, bleibt er nach **§ 21 Absatz 3** verpflichtet, die fehlenden Emissionszertifikate bis zum 30. September des Jahres abzugeben, das dem Verstoß gegen die Abgabepflicht folgt. Kommt er auch dieser verlängerten Abgabepflicht nicht nach oder wird der Abgabepflichtverstoß erst später entdeckt, stehen dem Verantwortlichen ab dem darauf folgenden Jahr, soweit nicht noch am Markt verfügbar, für die Nachabgabe nach bislang geltender Gesetzeslage Fassung keine gültigen Emissionszertifikate mehr zur Verfügung. Da in sämtlichen jeweils vorangegangenen Jahren ein niedrigerer Festpreis gilt, sind durch die Änderung in **§ 9 Absatz 1 Satz 3** keine unerwünschten „banking“-Strategien zu befürchten. Die Gültigkeitsbeschränkung in der Festpreisphase ist jeweils nur für die nachfolgenden Jahre erforderlich.

Zu Nummer 6:

Mit der Änderung in **§ 11 Absatz 1 Satz 4 Nummer 2 BEHG** wird ein Verweisfehler im bisherigen Regelungs-wortlaut korrigiert.

Zu Nummer 7:

Mit der Streichung der in **§ 12 Absatz 4 Satz 2 BEHG** vorgesehenen Beschränkung auf Daten zu den von den Verantwortlichen vorgenommenen Übertragungen von Emissionszertifikaten wird die Eröffnung des öffentlichen Zugangs zu Übertragungsdaten durch die zuständige Behörde erweitert auf Daten zu Emissionszertifikatsübertragungen durch andere Akteure als die Verantwortlichen. Hierdurch wird eine Konsistenz mit den bestehenden Transparenzregelungen zum nationalen Emissionshandelsregister in der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) hergestellt: In **§ 33 Absatz 2 BEHV** ist die Veröffentlichung von Informationen zu Transaktionen bereits heute nicht auf Transaktionen durch Verantwortliche beschränkt.

Zu Nummer 8:

Die Regelung des **§ 14 Absatz 4 BEHG** wird dahingehend geändert, dass zunächst eine umfassende Befugnisnorm für die Übermittlung von Daten durch andere Behörden an die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt (UBA) als zuständige Behörde für den Vollzug des BEHG vorangestellt wird. Befugt zur Übermittlung der Daten, die auch von dem Verantwortlichen im entsprechenden Verfahren gemachte Angaben umfassen können, zum Zwecke der Prüfung der Emissionsberichterstattung und der Erfüllung der sonstigen emissionshandelsrechtlichen Verpflichtungen der Verantwortlichen nach dem BEHG sind nach dieser Regelung die jeweils zuständigen Behörden für Besteuerungsverfahren nach dem Energiesteuergesetz (d.h. nach heutigem Stand die Hauptzollämter), für Verfahren zur Treibhausgasminderungsquote bei Kraftstoffen nach § 37c Absatz 1 BImSchG (d.h. nach heutigem Stand das Hauptzollamt Frankfurt (Oder) als insoweit zuständige Stelle) sowie für Antragsverfahrens nach der Herkunfts- und Regionalnachweis-Durchführungsverordnung zur Ausstellung von Herkunftsnachweisen in Bezug auf die in Absatz 4 genannten Informationen (d.h. insoweit die zuständigen Organisationseinheiten im UBA selbst, die insoweit bezüglich der Offenbarung von Informationen bei vorliegendem Geheimhaltungsinteressen im Sinne des funktionalen Behördenbegriffs ebenfalls wie eine andere Behörde einzustufen sind).

Zwischen dem Vollzug der Herkunfts- und Regionalnachweis-Durchführungsverordnung und der Emissionsberichterstattung nach diesem Gesetz besteht ein großer Überschneidungsbereich im Bereich des neuen § 2 Absatz 2a BEHG, da Verantwortliche in vielen Fällen für die von ihnen in Verkehr gebrachten Brennstoffmengen sowohl Herkunftsnachweise beantragen als auch nach den §§ 7 und 8 BEHG berichts- und abgabepflichtig sind. Die Datenübermittlung durch die anderen Behörden an die DEHSt steht unter dem Vorbehalt überwiegender schutzwürdiger Interessen der betroffenen Person. Solange die Bundesregierung nicht von der Verordnungsermächtigung nach dem nachfolgenden neuen Absatz 5 Gebrauch macht, besteht für die anderen Behörden auf Ersuchen der DEHSt nach Satz 2 die Pflicht zur Übermittlung von Daten und Angaben nach Satz 1 anhand angemessener Stichproben, im Falle des Energiesteuergesetzes von ca. 30 Stichproben pro Jahr. Satz 3 stellt klar, dass der auch für Amtsträger geltende Grundsatz des Steuergeheimnisses nach § 30 Absatz 1 der Abgabenordnung Übermittlungen nach Satz 1 und 2 an die DEHSt nicht entgegensteht.

Der neue **§ 14 Absatz 5 BEHG** führt die bisher schon in Absatz 4 bestehende Verordnungsermächtigung für die nähere Ausgestaltung des automatisierten Übermittlungsverfahrens fort und ergänzt diese um die Kompetenz, andere Behörden im Verordnungsweg zur umfassenden Übermittlung von Daten und Angaben nach Absatz 4 Satz 1 an die zuständige Behörde in einem automatisierten Abrufverfahren oder automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahren zu verpflichten zu regeln. Im Rahmen der nach Absatz 5 Satz 3 durch die beteiligten Stellen zu gewährleistenden Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit gemäß dem jeweiligen Stand der Technik sowie – bei Nutzung allgemein zugänglicher Netze – zu gewährleistenden Verschlüsselungsverfahren gemäß dem jeweiligen Stand der Technik sind jeweils die Vorgaben der Artikel 24, 25 und 32 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) zu wahren.

Zu Nummer 9:

Mit der Änderung in **§ 22 Absatz 3 Nummer 3 BEHG** wird ein Verweisfehler im bisherigen Regelungswortlaut korrigiert.

Zu Nummer 10:

In **Satz 1 Nummer 4 der Anlage 1 zum BEHG** wird die bisherige Ausnahme vom Anwendungsbereich des BEHG für synthetisch erzeugte Waren der Unterposition 2905 11 00 der Kombinierten Nomenklatur gestrichen. Im Gegenzug für diese Streichung wird durch die Ergänzung der Verordnungsermächtigung in § 7 Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe b die Möglichkeit geschaffen, für bislang von der nun gestrichenen Ausnahmeregelung erfasste flüssige oder gasförmige erneuerbare Brennstoffe nicht-biogenen Ursprungs eine Befreiung von der CO₂-Bepreisung durch Belegung dieser Brennstoffe mit dem Emissionsfaktor Null unter den dort vorgesehenen Voraussetzungen festzulegen.

Mit dem neugefassten **Satz 2 der Anlage 1 zum BEHG** wird festgelegt, dass neben den unter Anlage 1 Satz 1 genannten Waren zudem künftig nur noch solche Waren als Brennstoffe gelten, die als Abfälle oder sonstigen Stoffe in immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallanlagen, d.h. in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung fester, flüssiger oder in Behältern gefasster gasförmiger Abfälle, Deponiegas oder anderer gasförmiger Stoffe mit brennbaren Bestandteilen, verwertet und beseitigt werden.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes)

Die in Artikel 2 angeordnete Änderung des Verweises in § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG auf das EnergieStG folgt diesbezüglichen Änderungen des EnergieStG durch Artikel 4 des Siebten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 607).

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Nach **Absatz 1** tritt das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Abweichend hiervon tritt gemäß **Absatz 2** die nach Artikel 2 angeordnete Änderung in § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG erst am 13. Februar 2023 in Kraft. Hintergrund hierfür ist, dass die Änderung der Verweise in § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG auf das EnergieStG erst mit der diesbezüglichen Änderung des EnergieStG durch Artikel 4 des Siebten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 607) erforderlich wird, welche nach Artikel 12 Absatz 1 des Siebten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen am 13. Februar 2023 in Kraft tritt.

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1024. Sitzung am 16. September 2022 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c (§ 2 Absatz 2a BEHG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c sind in § 2 Absatz 2a nach den Wörtern „genehmigungsbedürftige Anlagen“ die Wörter „, , ausgenommen Anlagen, deren Hauptzweck die Verbrennung gefährlicher Abfälle im Sinn des § 3 Absatz 5 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist,“ einzufügen.

Begründung:

Die Sonderabfallverbrennung dient im Hauptegebnis der Vernichtung des Schadstoffpotenzials in den gefährlichen Abfällen; ein Brennstoffcharakter ist nicht vorhanden und tritt gegenüber diesem Hauptzweck völlig zurück. Für die in diesen Anlagen entsorgten Abfälle ist die Verbrennung die einzige Möglichkeit, das Schadstoffpotenzial des Abfalls aus dem Wirtschaftskreislauf auszuschleusen. Anders als bei den Siedlungsabfällen, die einen hohen biogenen Anteil und damit ein CO₂-Potenzial zur Minderung haben, gibt es bei den unvermeidbaren gefährlichen Abfällen, die in den Sonderabfallverbrennungsanlagen entsorgt werden, keine relevante Lenkungswirkung durch eine CO₂-Bepreisung, die durch belastbare und valide Tatsachengrundlagen belegt werden könnte. Bei den heterogenen gefährlichen Abfällen und der Vielzahl von Abfallarten, die in Sonderabfallverbrennungsanlagen beseitigt oder verwertet werden, ist es auch nicht möglich, verursachergerecht den angelieferten Abfällen die dadurch entstehenden Emissionen zuzuordnen. Eine budgetorientierte Lenkungswirkung, die der

Gesetzentwurf als Ziel vorgibt, findet daher nicht statt und ist durch die Inanspruchnahme der Anlagenbetreiber auch nicht zu realisieren. Für die gefährlichen Abfälle fehlt es im Übrigen an einer fachlich fundierten Studie und einer Folgenabschätzung, die der Bundestag in seiner Entschließung aus dem Oktober 2020 (zu BR-Drucksache 593/20 vom 8. Oktober 2020) gefordert hat.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.