



CO₂ Abgabe e.V.-Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

**Entwurf einer Verordnung über die
Emissionsberichterstattung nach dem
Brennstoffemissionshandelsgesetz für
die Jahre 2021 und 2022
(Berichterstattungsverordnung 2022 -
BeV 2022) sowie
Entwurf einer
Durchführungsverordnung zum
Brennstoffemissionshandelsgesetz
(Brennstoffemissionshandels-
verordnung – BEHV)
vom 5. Juli 2020**

Ulf Sieberg
Leiter Büro Berlin
CO₂ Abgabe e.V.
Ulf.Sieberg@co2abgabe.de
www.co2abgabe.de

Berlin, den 11. August 2020

Zur Durchführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) bestehen insgesamt 13 Verordnungsermächtigungen für konkretisierende Rechtsverordnungen. Mit den Entwürfen

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

liegen nun die ersten zwei von 13 Rechtsverordnungen vor. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äußern uns zu den Verordnungsentwürfen wie folgt:

- **Die Einführung eines CO₂-Preises zum 1.1.2021 auf Heizen und Verkehr bleibt auch in der Corona-Krise richtig. Gleichsam lehnen wir das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in seiner jetzigen Ausgestaltung ab, da es mit erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken einhergeht. Mit einer Normenkontrollklage sollten die verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt und der CO₂-Preis rechtssicher umgesetzt werden.**

Der Klimaschutz verlangt, dass Deutschland schnell und dauerhaft seine Treibhausgasemissionen senkt. Dazu muss ein CO₂-Preis über alle Sektoren etabliert werden, das die ökonomischen Grundlagen von Investitionsentscheidungen von Unternehmen und Haushalten wesentlich stärker weg von klimaschädlichen hin zu klimafreundlichen Investitionen lenkt und Unternehmen Anreize bietet, CO₂-arme Produkte herzustellen.

Zahlreiche Gutachten haben u.a. in Bezug zu einem [Urteil des Bundesverfassungsgerichts](#) deutlich gemacht, dass das BEHG verfassungswidrig sein könnte [[Wernsmann 2020](#); [Rodi et al. 2019](#); [Müller und Kahl 2019](#); [Klinski und Keymeier 2019](#); Weinreich, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 19 ZuG 2012 Rn. 21 <April 2009>]. Eine Normenkontrollklage mit dem Ziel einer rechtsichereren Umsetzung des CO₂-Preises ist dringend geboten, da nach den Erfahrungen mit der Einführung des EU-Emissionshandels im Jahr 2005 von einer erheblichen Klagewelle der verpflichteten Unternehmen auszugehen ist, die im Zweifel bis zur Abwicklung des BEHG und rückwirkend zu enormen finanziellen Einnahmeausfällen für den Bundeshaushalt führen könnten.

- **Das BEHG und die zu seiner Umsetzung notwendigen 13 Rechtsverordnungen stellen einen extrem hohen, klageanfälligen und bürokratischen Mehraufwand dar.** Statt mit einem CO₂-Preis über alle Sektoren mehrere bestehende Steuern und Umlagen zu ersetzen und so Bürokratie abzubauen, wird mit dem BEHG sogar unnötig viel Bürokratie aufgebaut [vgl. [Agora 2019](#)]. Das BEHG übernimmt als Hybridlösung in Form eines Festpreis-Emissionshandels als Steuer und später dann als reiner Emissionshandel und Mengeninstrument die Nachteile beider Systeme. Eine Energiesteuerreform führt hingegen zu Bürokratieabbau und wäre einfacher, schneller und unkomplizierter zu etablieren [[Kupfer](#)

[et al. 2017](#)]. Durch den – im Übrigen für Europa [[Herzig et al. 2019](#)] – einmaligen Weg eines nationalen Brennstoffemissionshandels wird unnötige Bürokratie für über 4.000 Unternehmen aufgebaut, deren vollständiger Umfang erst bei Vorliegen aller im BEHG verankerten Ermächtigungsverordnungen deutlich werden wird. Eine zusätzliche Lenkungswirkung für den Klimaschutz wie bei einer Bürokratie abbauenden CO₂-Bepreisung im Rahmen einer Steuer- und Umlagenreform, resultiert mit dem BEHG nicht, im Gegenteil.

- **Mit der Berücksichtigung von vereinfachten Standardwerten zur Emissionsermittlung und den Emissionsfaktoren (§ 5 Abs. 3 bzw. Anlage 1 Teil 4) statt der CO₂-Äquivalentswerte wird die klimaschädliche Wirkung fossiler Brennstoffe inklusive ihrer Vorkettenemissionen nicht hinreichend berücksichtigt.**

Für die Berechnung der verbrennungsbedingten CO₂-Emissionen werden die statistisch erhobenen Brennstoff- und Kraftstoffdaten mit den entsprechenden Emissionsfaktoren multipliziert. Die Emissionsfaktoren hängen im Wesentlichen vom Kohlenstoffgehalt und vom Heizwert des Brennstoffes oder Kraftstoffes ab [[UBA 2016](#)]. Im Gegensatz zu Kohlenstoffgehalt und Heizwert der Brennstoffe würde die Verwendung eines CO₂-Äquivalentswertes auch die Vorketten der Brennstoffe und deren Klimawirkung über die Zeit in der Atmosphäre (Global Warming Potential GWP) berücksichtigen [[IPCC 2020](#)].

- **Mit der Vermeidung von Doppelbelastungen durch EU-EHS und nEHS (§ 7 Abs. 5 BEHG bzw. § 11 BeV 2022) wird die Chance für eine einheitliche, sektorübergreifende CO₂-Bepreisung verpasst.**

Anders als vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfohlen [[SVR 2019](#)] sowie von zahlreichen anderen Wissenschaftseinrichtungen gefordert [[Leopoldina/Acatech/Akademienunion 2020](#)], wird mit der Möglichkeit zur vollständigen Kompensation für Anlagenbetreiber im EU-EHS in Höhe der Zertifikatspreise die Chance für einen einheitlichen, sektorübergreifenden CO₂-Preis vergeben. Würde die Kompensation stattdessen nur in Höhe der über den Mindestpreis hinausgehenden CO₂-Vermeidungskosten gelten, würden damit zusätzliche Anreize zur CO₂-Reduktion gegeben, und Investitionen in u.a. Wasserstoff, E-fuels, Elektromobilität, Energieeffizienz und die Sektorenkopplung insgesamt gefördert und die Energiewende beschleunigt. Wie Studien zeigen [[CO₂ Abgabe 07/2019](#)], könnte allein ein CO₂-Mindestpreis im EU-EHS bei der Stromerzeugung bis 2030 zirka 200 Millionen Tonnen CO₂ einsparen und damit am stärksten zum Klimaschutz in Deutschland beitragen.

- **Durch die Gefahr doppelter Entlastungen (§ 11 Abs. 2 BEHG) sowie zahlreicher Ausnahmen der noch auszuarbeitenden Carbon Leakage-Verordnung und zu unzumutbaren Härten für Unternehmen droht die Lenkungswirkung für den Klimaschutz weiter massiv geschmälert zu werden.**

Durch die ausstehende Umsetzung von § 11 Abs. 2 BEHG durch Rechtsverordnung bleibt unklar, ob Doppelentlastungen von Inverkehrbringenden und Anlagenbetreibenden ausgeschlossen werden können. Grundsätzlich müssen die Rechtsverordnungen zu Carbon Leakage und

unzumutbaren Härten für Unternehmen Ausnahmen vermeiden, insbesondere wenn sie pauschal erfolgen, um die Lenkungswirkung des CO₂-Preises für den Klimaschutz nicht zu schmälern. Eine Kompensation für Unternehmen sollte es nur in Form einer gezielten finanziellen Unterstützung zur Dekarbonisierung geben, um hohe CO₂-Vermeidungskosten auszugleichen und somit Sprunginvestitionen in eine klimafreundliche Produktion zu beschleunigen. „Early Adopter“ und zielkompatible Maßnahmen sollten belohnt werden. Kompensationszahlungen in Form einer Zuteilung kostenloser Emissionsrechte stehen hingegen dem Klimaschutz entgegen und müssen ausgeschlossen werden. Dazu sind die Instrumente des europäischen Emissionshandels in Stromerzeugung und Industrie entsprechend zeitnah anzupassen [[CO₂ Abgabe e.V. 05/2019](#) und [CO₂ Abgabe e.V. 06/2020](#)].

- **Die erst ab dem Jahr 2023 geplante Zertifikatspflicht für Brennstoffe wie Mischbrennstoffe, Kohlen oder Abfallstoffe kommt für den Klimaschutz zu spät und schafft zusätzliche Bürokratie durch die begrenzte Geltungsdauer der BeV 2022.**

Die Einbeziehung aller fossilen Brennstoffe ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollte die Zertifikatspflicht für Brennstoffe wie Mischbrennstoffe, Kohlen und Abfallstoffe ebenso ab dem 1.1.2021 gelten und rückwirkend gelten gemacht werden. So wird einerseits das Problem umgangen, dafür zunächst eine komplexe Administration aufbauen zu müssen, andererseits aber den Klimaschutz nicht vernachlässigt.

Wir möchten zudem auf frühere Stellungnahmen zum BEHG und zur Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels verweisen ([CO₂ Abgabe e.V. 11/2019](#); [CO₂ Abgabe e.V. 06/2020](#)).

Weitere Fragen und Antworten

Fragen und Antworten zum Thema CO₂-Bepreisung finden Sie [hier](#), [hier](#) und [hier](#).

VERÖFFENTLICHUNGEN des CO₂ Abgabe e.V.

- Position „[Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zum Treiber für gleiche Wettbewerbsbedingungen und Klimaschutz in Europa machen](#)“ (Juni 2020)
- Stellungnahme zum [Brennstoffemissionshandelsgesetz](#) (November 2019)
- Stellungnahme „[Anhörung Landtag Nordrhein-Westfalen](#)“ (September 2019)
- Studie „[Beitrag eines gut ausgestalteten CO₂-Preises zum Erreichen der Klimaschutzziele 2030 \(2050\)](#)“ (August 2019)
- Analyse „[CO₂-Preis JETZT - Warum ein separater nationaler Emissionshandel für Wärme und Verkehr in Deutschland ungeeignet ist zum Erreichen der Klimaziele 2030](#)“ (August 2019)
- Stellungnahme [zu den Gutachten der Bundesregierung für eine neue Klimapolitik](#) (Juli 2019)
- Studie „[Grundlegende Varianten einer CO₂-Bepreisung im Vergleich](#)“ (Juli 2019)
- Bundesweite repräsentative Bevölkerungsumfrage [infratest dimap](#) (Juni 2019)
- Analyse „[Ertüchtigung des Emissionshandels und Reform von Steuern und Umlagen auf Energie mit CO₂-Preis sind kein Widerspruch](#)“ (Mai 2019)
- Stellungnahme zur öffentlichen Beratung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages zum Thema [CO₂-Bepreisung](#) (April 2019)
- Studie „[Energiesteuern klima- und sozialverträglich gestalten – Wirkungen und Verteilungseffekte auf Haushalte und Pendelnde](#)“ (Januar 2019)
- Studie „[Auswirkungen einer allgemeinen CO₂-Abgabe auf die Energiekosten einzelner Industriebranchen](#)“ (November 2018)
- Analyse „[Warum der europäische Emissionshandel kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist](#)“ (September 2018)
- [EU- und finanzverfassungsrechtliche Machbarkeitsstudie](#) (September 2017)
- Diskussionspapier „[Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? Für mehr Klimaschutz, weniger Bürokratie und sozial gerechtere Energiepreise](#)“ (Juni 2017)
- Weitere Informationen unter www.co2abgabe.de/infomaterial

Weitere Veröffentlichungen

- Studie „[Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche – Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse](#)“ (September 2019)
- Kurzstudie „[Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen](#)“ (September 2019)
- Studie „[Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland](#)“ (Oktober 2017)

ANSPRECHPARTNER

Ulf Sieberg
Leiter Büro Berlin
CO₂ Abgabe e.V.
Tel. 0152 553 70 200
Ulf.Sieberg@co2abgabe.de
www.co2abgabe.de

