

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des EU-Emissionshandels

Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
vom 27. Juni 2018

Berlin, 11. Juli 2018

1 Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 29. Juni 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels (TEHG) für die Anhörung der Verbände vorgelegt. Mit dem Entwurf, der noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt ist, soll die durch die Richtlinie (EU) 2018/410 geänderte Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG in nationales Recht umgesetzt werden.

Im Hinblick auf die mögliche Privilegierung von Kleinemittenten hat die Bundesregierung noch nicht über eine Fortführung des bisherigen § 27 TEHG entschieden. Auch prüft die Bundesregierung die den Mitgliedstaaten freigestellte Umsetzung von Art. 27a der Richtlinie 2003/87/EG. Die genannten Regelungen zielen darauf ab, durch einen Ausschluss aus dem Handelssystem den Verwaltungsaufwand für Überwachung und Erfüllung der Abgabepflichten für Klein- und Kleinstemittenten zu verringern.

Ein wesentliches Ziel der schriftlichen Anhörung ist die Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang die betroffenen Wirtschaftsverbände einen Bedarf für Privilegierungen nach Art. 27 oder 27a der Richtlinie 2003/87/EG sehen.

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft - BDEW e.V.** vertritt als Branchenverband die Interessen einer Vielzahl von Unternehmen, die große und mittlere emissionshandelspflichtige Feuerungsanlagen, Gasturbinen und Verbrennungsmotoren der deutschen Strom-, Wärme- und Gasversorgung betreiben.

2 Zusammenfassung

Der BDEW erhebt keine Einwände gegen eine Fortführung des bisherigen § 27 TEHG. Die Anlagenbetreiber der Energiewirtschaft haben in der Vergangenheit allerdings von dieser Regelung nur im geringfügigen Umfang Gebrauch gemacht.

Der BDEW spricht sich darüber hinaus für eine europarechtskonforme Privilegierung von Kleinstemittenten nach Art. 27a der Richtlinie 2003/87/EG aus. Die Privilegierung sollte sowohl auf eigenständige Anlagen als auch auf Anlagenteile mit Betriebsbeschränkung in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung abstellen.

Im Bereich der Energiewirtschaft kommen als mögliche Nutznießer der Regelung nach Art. 27a vor allem sporadisch betriebene Not-, Reserve- oder Spitzenlastaggregate für die Strom-, Wärme- und Gasversorgung in Frage.

Neben den Anmerkungen des BDEW zur Kleinstemittentenregelung enthält die Stellungnahme ergänzende Anmerkungen zu den Regelungen zum Überwachungsplan und den neu aufgenommenen Verordnungsermächtigungen. Es sollte weiterhin möglich sein, unwesentliche Änderungen in der Anlagenüberwachung zu sammeln und gesammelt an die DEhSt zu übermitteln. Die neuen Verordnungsermächtigungen gehen zum Teil über die national regelungsbedürftigen Fragen hinaus.

Im Einzelnen nimmt der BDEW zum TEHG-Entwurf wie folgt Stellung.

3 Zur Kleinstemittentenregelung

Die Richtlinie (EU) 2018/410 vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG enthält für die Zeit ab 2021 in Art. 27a eine zusätzliche Regelung für den freiwilligen Ausschluss von Kleinstemittenten aus dem EU-Emissionshandel ohne Erfordernis der Anwendung gleichwertiger Maßnahmen.

Auf Grundlage der verifizierten Emissionen der Jahre 2015 – 2017 wäre diese Opt-out-Möglichkeit für Anlagen mit weniger als 2.500 t CO_{2eq} in jedem der drei Jahre vor dem Ausschluss auf weniger als 200 deutsche Anlagen mit Emissionen in Summe von ca. 150.000 t CO_{2eq} pro Jahr beschränkt.

Die Ausschlussmöglichkeit würde vorrangig für Energieanlagen und einige wenige Industrieanlagen der Chemie- und Papierindustrie sowie der Metallverarbeitung in Frage kommen. Der Anteil der ausgeschlossenen Anlagen würde ca. 0,03% der jährlichen Emissionen EHS-pflichtiger Anlagen in Deutschland betragen.

Die neue Opt-out-Regelung nach Art. 27a umfasst im Kern **zwei Ausschlusspfade**, die im Folgenden separat betrachtet werden:

1. Opt-out-Möglichkeit von Anlagen mit weniger als 2.500 t CO_{2eq} in jedem der drei Jahre vor dem Ausschluss.
2. Opt-out-Möglichkeit von Anlagenteilen (Reserve- oder Ersatzeinheiten), die weniger als 300 Stunden in jedem der drei Jahre, in Betrieb waren und weniger als 2.500 t CO_{2eq} pro Jahr aufweisen.

3.1 Opt-out-Möglichkeit von Anlagen mit weniger als 2.500 t CO_{2eq}

Die **Opt-out-Möglichkeit Nr. 1** kann nach Auffassung des BDEW einen sinnvollen Beitrag zur Entlastung von Kleinstemittenten im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand leisten, aber nur, wenn gleichzeitig die Überwachungspflichten deutlich vereinfacht würden. Eine erhebliche Auswirkung auf das Mengengerüst des Emissionshandels ist nicht zu befürchten.

Bei Umsetzung der Regelung sollte klargestellt werden, dass die Emissionen der nicht mehr der Abgabepflicht unterliegenden Kleinstemittenten im Rahmen des deutschen Treibhausgasinventars im Nicht-EHS-Bereich bilanziert werden.

Würde für den deutschen Nicht-EHS-Bereich künftig eine CO₂-Steuer erhoben, würden die entsprechend von der Abgabepflicht im EHS befreiten Anlagen unter eine solche CO₂-Besteuerung für die Dauer des Ausschlusses vom EHS fallen.

3.2 Opt-out-Möglichkeit von Reserve- oder Ersatzeinheiten

Das Immissionsschutzrecht (13. BImSchV, TA-Luft) enthält bereits heute eine Reihe von Regelungen für bestimmte Feuerungsanlagen und/oder Anlagenteile mit beschränkten Betriebsstunden. Als wichtigste Fälle sind hier Anlagen für den Notbetrieb bzw. Notantrieb oder zur Abdeckung der Spitzenlast bei der Energieversorgung, die während bis zu 300 Betriebsstunden jährlich in Betrieb sind, zu nennen. Bestehende Regelungen umfassen insbesondere Gasturbinen und Verbrennungsmotoren, die Erdgas, Heizöl oder Dieselkraftstoff einsetzen.

Darüber hinaus enthalten viele immissionsschutzrechtliche Genehmigungen im Einzelfall auch für andere Brennstoffe und Anlagenarten Betriebsstundenbeschränkungen, z. B. für den Betrieb mit bestimmten Brennstoffen, die „Verriegelung“ der Feuerungswärmeleistung der Gesamtanlage oder den Parallelbetrieb verschiedener Aggregate.

Der Nachweis über die Einhaltung der in den Genehmigungen festgelegten zulässigen Betriebszeiten ist vom Betreiber einer Anlage im Regelfall bis zum 31. März eines Jahres für das vorhergehende Jahr zu führen und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.

Die **Opt-out-Möglichkeit Nr. 2** kann nach Auffassung des BDEW ebenfalls einen sinnvollen Beitrag zur Entlastung von Kleinstemittenten im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand leisten.

Zur Berechnung der Gesamtfeuerungsleistung einer Anlage (Feststellung der Emissionshandlungspflicht) sind ausgeschlossene Ersatz- oder Reserveeinheiten unbeschadet der Sondertatbestände nach Anhang 1 Teil 1 Nr. 1 TEHG weiterhin einzubeziehen.

Die zuständige Behörde sollte im Einzelfall die für den Opt-out zulässige Betriebsstundenzahl der Ersatz- oder Reserveeinheit in der Treibhausgasgenehmigung festlegen. Das vereinfachte Monitoring könnte sich dann auf den Nachweis der Einhaltung der zulässigen Betriebsstundenzahl beschränken. Bei Überschreitung der zulässigen Betriebsstundenzahl erfolgt die vollwertige Wiederaufnahme des Anlagenteils in den EU-Emissionshandel.

Mögliche Auswirkungen auf den Wettbewerb im Hinblick auf Stromerzeuger, die regulär am Strommarkt teilnehmen, wären grundsätzlich zu beachten. Zu prüfen wäre, ob für solche ausgeschlossenen Einheiten im Hinblick auf die Stromerzeugung weiterhin eine Abgabepflicht bestehen soll. Diese könnte beispielsweise aus dem Produkt aus Betriebsstundenzahl, Feuerungswärmeleistung des Aggregates und einem brennstoffspezifischen Emissionsfaktor vereinfacht ermittelt werden.

4 Ergänzende Anmerkungen

4.1 Überwachungsplan, § 6

Im Entwurf wird § 6 Absatz 3 in der Art neu geregelt, dass Anlagenbetreiber zukünftig auch nicht erhebliche Änderungen in der Überwachung unverzüglich bei der DEHSt anzeigen müssen. Darüber hinaus wird definiert, dass die DEHSt dann eine abweichende Frist zur Vorlage des geänderten Überwachungsplans festsetzen kann, wenn es sich bei der angezeigten Änderung um eine nicht erhebliche Anpassung handelt. Das bedeutet, dass es zukünftig eine

neue Form der Anzeige geben muss, mit der Betreiber zunächst die Änderung beschreiben und die DEHSt dann entscheidet, ob diese nicht erheblich ist oder doch genehmigungsbedürftig und die unverzügliche Vorlage des neuen Überwachungsplans erfordert. Diese neue Anzeige stellt einen deutlichen Mehraufwand für die Betreiber gegenüber der bisherigen Anzeigepraxis dar. Die bisherige Regelung, wie sie im DEHSt-Leitfaden konkretisiert ist, erlaubt es den Betreibern, nicht erhebliche Änderungen zu sammeln und gebündelt mit der nächsten erheblichen Änderung zur Genehmigung oder aber spätestens zum 31. Januar des nächsten Jahres einzureichen. Diese bisherige Praxis sollte beibehalten werden.

4.2 Verordnungsermächtigungen, § 28

Die neu aufgenommenen Verordnungsermächtigungen sind ihrem Umfang und Inhalt nach kritisch zu hinterfragen. Dies betrifft u.a. den § 28 Absatz 1 Nr. 3 hinsichtlich der Zuteilung kostenloser Berechtigungen. Hier werden wesentliche materielle Punkte aufgegriffen, die für die Zuteilung als solche relevant sind und sich nicht nur in der Regelung von nicht geregelten „Einzelheiten“ (oder der Erhebung von Daten) erschöpfen. So räumt § 28 Absatz 1 Nr. 3 lit. b) die Ermächtigung ein, „die Bestimmung der Produktionsmenge oder sonstiger Größen, die zur Berechnung der Zuteilungsmenge und ihrer dynamischen Anpassung während der Handelsperiode erforderlich sind“, zu regeln. Es handelt sich um Grundbezugsgrößen für die Zuteilung, in den Mitgliedsstaaten nicht unterschiedlich gehandhabt werden können und dürfen. National muss und kann es daher nur um eine Auslegung der europarechtlichen Vorgaben gehen (wie z.B. bisher in den DEHSt-Leitfäden), nicht aber um originäre Regelungen in einer nationalen Verordnung. Gleiches gilt z.B. auch für § 28 Absatz 1 Nr. 3 lit. c) hinsichtlich der Zuteilung für Neuanlagen.