

Berlin, 19. Juni 2023

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

zum Referentenentwurf ei- nes Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesklima- schutzgesetzes (Stand 15. Juni 2023)

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Kernforderungen des BDEW.....	4
3	Änderungsvorschläge des BDEW im Einzelnen.....	5
3.1	Zu § 3b – Zielwerte für technische Kohlenstoffsenken	5
3.2	Zu § 4 - Einführung einer sektorübergreifenden mehrjährigen Gesamtrechnung	5
3.3	Zu § 4 Absatz 6 – BEHG und europäischer Emissionshandel	7
3.4	Zu § 5 Absatz 1 – Monitoring der Sektoremissionen	8
3.5	Zu § 5 Absatz 5 - Anpassung der Sektorziele nach Anlage 2b	8
3.6	Zu § 5a - Projektionen	9

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat am 15. Juni 2023 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vorgelegt.

Im Rahmen der Novelle sollen insbesondere die Steuerungsmechanismen des Gesetzes verbessert und präzisiert werden. Die Einhaltung der Klimaschutzziele soll künftig anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Dabei sollen zur Bewertung der Zielerreichung künftig nicht mehr die Emissionsdaten nach Sektoren des Vorjahres, sondern Projektionsdaten für den Zeitraum 2021 – 2030 herangezogen werden. Die sektorale Betrachtung bleibt im Monitoring nur noch als Orientierungsgrundlage erhalten.

Die Mitgliedsunternehmen des BDEW stehen zu dem übergeordneten Ziel des KSG, Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen und haben sich auf den Weg dorthin gemacht.

Die Energiewirtschaft hat ihre Emissionsminderungsziele stets eingehalten. Selbst unter den schwierigen Bedingungen der durch den russischen Überfall auf die Ukraine ausgelösten Energiekrise des vergangenen Jahres, ist es gelungen, trotz des Wiederauffahrens von Kohlekraftwerken aus der Reserve, das Ziel für den Energiesektor nicht zu überschreiten.

Die Energiewirtschaft arbeitet aktiv daran die Grundlagen für die Dekarbonisierung der Sektoren Wärme, Industrie und Verkehr weiter auszubauen - mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien und deren Infrastrukturen sowie der Integration neuer Verbrauchseinrichtungen wie Wärmepumpen und Ladeeinrichtungen für Elektromobile in das Stromnetz, dem Ausbau des Ladeangebots und dem Hochlauf dekarbonisierter und erneuerbarer Gase.

Eine gemeinsame Betrachtung der Sektoren kann angesichts der voranschreitenden Sektorenkopplung langfristig richtig sein. Auf dem Weg dorthin muss jedoch sichergestellt werden, dass jeder Sektor seinen Beitrag leistet und entsprechende Anstrengungen angereizt werden. Eine Schwächung der Sektorziele zugunsten eines unschärferen Systems wird den enormen Anstrengungen, die die deutsche Energiewirtschaft in den letzten Jahren für den Klimaschutz geleistet hat, nicht gerecht.

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** nimmt zum Referentenentwurf wie folgt Stellung. Aufgrund der unverhältnismäßigen Kürze der Anhörungszeit behält sich der BDEW vor, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Anmerkungen und Kommentare insbesondere für das anstehende parlamentarische Verfahren einzubringen.

2 Kernforderungen des BDEW

Um die Wirksamkeit und Funktionalität des Klimaschutzgesetzes zu verbessern, schlägt der BDEW die folgenden Änderungen vor:

- › Für technische Kohlenstoffsenken sollte ein zusätzliches Zwischenziel für das Jahr 2030 vorgesehen werden, um den frühzeitigen Hochlauf zu unterstützen.
- › Der BDEW spricht sich dezidiert gegen eine Aufweichung der Sektorziele aus und plädiert für eine Beibehaltung der derzeitigen Methodik, die eine gezielte Anreizwirkung zur Senkung der Treibhausgasemissionen in den Sektoren hat.
- › Wenn weiterverfolgt, sollte eine Verrechnung der Emissionsentwicklungen zwischen Sektoren nur für die Sektoren, die ganz überwiegend der EU-Klimaschutzverordnung unterliegen, zugelassen werden (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Sonstige/Abfallwirtschaft).
- › Zur Vermeidung von strukturellen und dauerhaften Zielabweichungen sollte die Verrechnung von Über- und Untererfüllungen nur zu einer bestimmten Grenze (z. B. maximal 5 Prozent des Jahresziels des betreffenden Sektors) zugelassen werden.
- › Das Gesetzgebungsverfahren zur Regelung des Übergangs vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel sollte bis Ende 2024 abgeschlossen werden.
- › Um die Schätzung der sektoralen Entwicklungen durch das UBA zu erleichtern, sollte die Vorlagefrist für den Monitoringbericht vom 15. März auf den 15. April verschoben werden.
- › Wenn ein jährlich fortgeschriebener Projektionsbericht künftig die wesentliche verbindliche Grundlage für Monitoring, Bewertung und Ausgestaltung der Klimapolitik der Bundesregierung bilden soll, müssen wesentliche Leitplanken und Rahmenbedingungen, der Prozess für die Vergabe und Erstellung sowie die zugehörigen Beteiligungsprozesse im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes geregelt werden.
- › Es ist zu klären, welche Institutionen (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat) sich den Projektionsbericht neben den beteiligten Ministerien zu eigen machen sollen und wie eine angemessene Stakeholder-Beteiligung im komplexen Modellierungsprozess sichergestellt werden kann.

3 Änderungsvorschläge des BDEW im Einzelnen

3.1 Zu § 3b – Zielwerte für technische Kohlenstoffsinken

Auf dem Weg zur Klimaneutralität sind die Vermeidung von Emissionen und die Substitution fossiler durch erneuerbare Energieträger von überragender Bedeutung. Trotz aller Anstrengungen wird es aber auch in Zukunft Emissionen geben, die nicht durch die bislang verfügbaren oder sich in Entwicklung befindlichen Technologien vermieden werden können.

Um das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität nach § 3 Absatz 2 Satz 1 zu erreichen, ist die kontinuierliche Bindung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre unerlässlich.

Der Vorschlag sieht eine Ermächtigung für die Bundesregierung für Zielfestlegungen für die Jahre 2035, 2040 und 2045 vor.

Die ergänzende Festlegung von Zielwerten für technische Kohlenstoffsinken ist aus Sicht des BDEW grundsätzlich zu begrüßen. Die Zielsetzungen sollten technologieoffen ohne Vorfestlegungen auf bestimmte Entnahmetätigkeiten oder Sektoren formuliert werden und im Einklang mit der Carbon Management Strategie der Bundesregierung stehen.

Bei Plänen zur geologischen Speicherung sowie beim Transport von CO₂ ist dabei immer sicherzustellen, dass der Schutz der Wasserressourcen für die Trinkwasserversorgung vollumfänglich gewährleistet wird. Eine Untergrundspeicherung in Deutschland auf dem Festland bzw. in küstennahen Gebieten, die Einfluss auf die Trinkwassergewinnung haben könnte, muss daher ausgeschlossen werden. Offshore sind Speicherungen von CO₂ dagegen unter Einhaltung bestimmter Kriterien möglich.

Um einen Abtransport von CO₂ in angrenzende Länder mit dem Zwecke der Einspeicherung zu ermöglichen, wird eine zeitnahe Ratifizierung des London Protokolls empfohlen.

Aus Sicht des BDEW sollte für das Jahr 2030 ein zusätzlicher Zielwert ergänzt werden, um die bereits laufenden Planungen und Projekte sowie den Hochlauf für technische Kohlenstoffsinken im Allgemeinen frühzeitig zu unterstützen.

3.2 Zu § 4 - Einführung einer sektorübergreifenden mehrjährigen Gesamtrechnung

Für das Erreichen der Klimaziele ist es unverzichtbar, dass alle Sektoren liefern. Es muss daher sichergestellt werden, dass insbesondere die Sektoren, die ihre Ziele bislang nicht erreichen, tatsächlich effektive und dauerhaft wirksame Maßnahmen ergreifen. Es darf nicht passieren, dass die Sektoren, die heute schon liefern, die Last der anderen mittragen müssen.

Die nationalen Sektorziele des KSG sind so justiert, dass bei Zielerreichung auch die Einhaltung der Vorgaben der europäischen Klimaschutzverordnung mit ausreichender Sicherheit gewährleistet wird. Insbesondere bei signifikanter Verfehlung der Sektorziele in Gebäudesektor, Verkehr und Landwirtschaft drohen Zielverfehlungen unter der EU-Lastenteilungsverordnung verbunden mit empfindlichen Kosten für den Zukauf von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten bzw. Straf- und Ausgleichszahlungen.

Künftig sollen die Sektorziele aggregiert betrachtet und erst nach zwei aufeinanderfolgenden Jahren, in welchen die Ziele verfehlt wurden, Maßnahmen ergriffen werden. Eine Verrechnung von Zielverfehlung und Übererfüllung nimmt den Druck von einzelnen Sektoren, wie dem Verkehr oder dem Gebäudesektor, steigert aber auch die Erwartung, zum Beispiel an die Energiewirtschaft oder die Industrie, mögliche Zielverfehlungen anderer Sektoren auszugleichen. Insbesondere der Verkehrssektor, der bisher weit hinter den eigenen Ambitionen zurückgeblieben ist, darf an dieser Stelle nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Im Verkehrssektor stehen mit der schnelleren Umstellung auf Elektromobilität und insbesondere für den Schwerlastverkehr auch ergänzend Bio-LNG und Wasserstoff zur Verfügung, um zusätzliche Emissionsminderungen zu erreichen.

Der BDEW spricht sich deswegen dezidiert gegen eine Aufweichung der Sektorziele aus und plädiert für eine Beibehaltung der derzeitigen Methodik. Die Ziele des Referentenentwurfs lassen sich auch unter Beibehaltung der Bedeutung der Sektorziele erreichen, beispielsweise indem die Vorlagepflichten und Leitplanken für Sofortprogramme konkretisiert und zeitlich flexibler ausgestaltet werden.

Eine gegenseitige Verrechnung zwischen Sektoren sollte deshalb nur für die Sektoren, die ganz überwiegend der EU-Klimaschutzverordnung unterliegen, zugelassen werden (namentlich Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Sonstige/Abfallwirtschaft). Andernfalls drohen Zielverfehlungen bei der europäischen Lastverteilung, die wiederum kostspieligen Bedarf für den Zukauf von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten auslösen würden. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn durch die Sektor Aggregation Emissionsminderungen aus dem EU-ETS-Bereich (Energiewirtschaft, Industrie) im Nicht-ETS-Bereich (andere Sektoren) zur Anrechnung gebracht würden.

Zur Vermeidung von strukturellen und dauerhaften Zielabweichungen sollte die Verrechnung von Über- und Untererfüllungen nur zu einer bestimmten Grenze (z.B. maximal 5 Prozent des Jahresziels des betreffenden Sektors) zugelassen werden. Entsprechende Begrenzungen könnten entweder in § 4 oder § 8 verankert werden.

3.3 Zu § 4 Absatz 6 – BEHG und europäischer Emissionshandel

Nach Absatz 6 soll die Bundesregierung im Jahr 2024 einen Bericht vorlegen, der einen Vorschlag zum Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel enthält. Damit trägt die Regelung den Entwicklungen auf europäischer Ebene Rechnung, wonach der europäische Emissionshandel ab 2027 weiter ausgeweitet werden und insbesondere eine CO₂-Bepreisung für die nicht vom EU-Emissionshandel (ETS 2) erfassten Brennstoffemissionen in den Sektoren Wärme und Straßenverkehr vorsehen soll.

Nach Auffassung des BDEW kommt dieser Auftrag an die Bundesregierung zu spät. Die betroffenen Inverkehrbringer von Brennstoffen sowie deren Kunden benötigen so schnell wie möglich Klarheit über den Transitionsprozess und die Ausgestaltung des nationalen Handelssystems in den Jahren bis 2027. Dies gilt insbesondere für die Sektoren und Brennstoffe, die nicht vom ETS 2, aber vom BEHG erfasst sind (Abfallverbrennung, landwirtschaftliche Feuerungsanlagen etc.) und möglicherweise von der Bundesregierung unilateral in die europäischen Emissionshandelssysteme teilweise oder in Gänze überführt werden sollen. Die europäischen Bestimmungen zum ETS 2 sind bis Mitte 2024 in Deutschland umzusetzen. Im Rahmen dieses Prozesses sollte auch der Systemübergang zumindest im Hinblick auf den künftigen Anwendungsbereich geregelt werden.

Vor dem Hintergrund des Überganges sollten darüber hinaus frühzeitig weitere erforderliche Regelungen und für das Berichtsjahr 2026 und die darin anknüpfenden Berichts- und Abgabepflichten in BEHG und nachgelagerten Verordnungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu prüfen, ob der für 2026 vorgesehene Preiskorridor und die hierfür erforderliche Einführung von zusätzlichen nationalen Handelsmechanismen aufgrund des Systemüberganges noch sinnvoll sind oder ob nicht stattdessen die Festpreisphase um ein weiteres Jahr verlängert werden sollte. Die frühzeitigen Festlegungen werden insbesondere für Anpassung bestehender und Ausgestaltung neuer längerfristiger Lieferverträge für Energieträger so früh wie möglich benötigt.

Die Frist zur Vorlage des Berichtes sollte um ein Jahr vorverlegt werden und das anschließende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des BEHG nach Möglichkeit bis spätestens Ende 2024 abgeschlossen werden.

3.4 Zu § 5 Absatz 1 – Monitoring der Sektoremissionen

Das Monitoring durch das Umweltbundesamt sollte weiterhin auf objektiven gemessenen Daten beruhen. Um die Schätzung der sektoralen Entwicklungen für das Berichtsjahr im Folgejahr zu erleichtern, sollte die Vorlagefrist für den Monitoringbericht vom 15. März auf den 15. April verschoben werden.

Die derzeit vorgesehene frühe Vorlagefrist wird aufgrund des Wegfalls der sektorspezifischen Sofortprogramme entbehrlich. Damit könnten insbesondere die im Laufe des März im Rahmen der amtlichen Energiestatistik veröffentlichten Monatswerte für Dezember der amtlichen Mineralölstatistik, der Monatserhebung der Kraftwerke und der Stromeinspeisungen bei den Netzbetreibern sowie der Jahresbericht der AG Energiebilanzen und die verifizierten Emissionen der EU-ETS-pflichtigen Anlagen in die Emissionsschätzung einfließen. So ließe sich die Güte und Treffsicherheit des Monitorings entscheidend verbessern.

Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der verifizierten Emissionsdaten aus dem EU-Emissionshandelssystem, die regelmäßig am 1. April für das Vorjahr von der EU-Kommission veröffentlicht werden. Bei Einbeziehung dieser Daten wäre es insbesondere möglich gewesen, die für 2021 nachträglich festgestellte Zielverfehlung der Industrie vorherzusehen.

3.5 Zu § 5 Absatz 5 - Anpassung der Sektorziele nach Anlage 2b

Ergibt das Monitoring des Umweltbundesamtes zukünftig eine Über- oder Unterschreitung nach § 4 Absatz 2 und rechnet dieses daraufhin die Jahresemissionsgesamtmengen entsprechend für die Folgejahre an, so passt die Bundesregierung nach Absatz 5 durch Rechtsverordnung Anlage 2b entsprechend an.

Der BDEW vertritt die Auffassung, dass die Anpassung der in Anlage 2b aufgeführten Sektorziele in den Folgejahren für jeden Sektor sich auch weiterhin „automatisch“ auf die Unter- oder Überschreitung des maßgeblichen Sektorziels im jeweiligen Berichtsjahr stützen sollte (d. h. die Überschreitung des Sektorziels führt zu proportional strengeren Sektorzielen in den Folgejahren und die Unterschreitung zur Anhebung). Die Fortschreibung sollte nicht – wie im KSG-E vorgeschlagen – unter Berücksichtigung der künftig zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen erfolgen. Nach Vorschlag des KSG-E könnte ein Sektor, der sein Sektorziel einhält, aber in den Folgejahren Verfehlungen anderer Sektoren ausgleichen soll, doppelt bestraft werden. Zum einen würde er zum Lückenbüßer für andere Sektoren, zum anderen drohen seine nachfolgenden Sektorziele aufgrund der zusätzlichen Maßnahmen noch weiter verringert zu werden.

3.6 Zu § 5a - Projektionen

Die Bundesregierung ist gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz bereits dazu verpflichtet, alle zwei Jahre einen Projektionsbericht vorzulegen. Die Berichterstellung erfolgt nicht durch das UBA oder eine andere öffentliche Institution, sondern über ein ausgewähltes Forschungskonsortium. Die Bundesregierung macht sich die Ergebnisse üblicherweise nicht zu eigen. Die Bundesregierung bezieht daher neben den Forschungsergebnissen des Projektionsberichts immer auch andere Szenarien und Untersuchungen in ihre künftigen Überlegungen ein. Der jährliche Klimaschutzbericht der Bundesregierung enthält aufbauend auf dem Projektionsbericht eine Prognose der zu erwartenden Treibhausgasreduzierungen.

Wenn ein jährlich fortgeschriebener Projektionsbericht künftig die wesentliche verbindliche Grundlage für Monitoring, Bewertung und Ausgestaltung der Klimapolitik der Bundesregierung bilden soll, müssen wesentliche Leitplanken und Rahmenbedingungen, der Prozess für die Vergabe und Erstellung sowie die zugehörigen Beteiligungsprozesse im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes geregelt werden.

Die Erstellung der Projektionen für die Bewertung der Einhaltung der Jahresemissionsmengen der Sektoren und der Jahresemissionsgesamtmenge ist hochkomplex und geht weiter über die derzeitige Aufgabe des UBA als Fachbehörde zur weitgehend standardisierten Inventarerstellung und Berichterstattung der Emissionen im Berichtsjahr hinaus. Es reicht nicht aus, dass die Ministerien die Auswahl des Forschungskonsortiums im Einvernehmen bestätigen. Es ist davon auszugehen, dass die Vergabe des Monitorings ein umfangreiches Vergabeverfahren auslöst. Neben verwaltungstechnischen Fragen ist hierbei ein umfangreiches Pflichtenheft für den Auftragnehmer zu definieren. Aufgrund der hohen Spielräume bei der Erarbeitung und der Tragweite der Ergebnisse müssen die Kernannahmen (z. B. anzunehmende Brennstoff- und CO₂-Preise) und das Ergebnis (der Projektionsbericht) nicht nur von der Fachbehörde, sondern von allen beteiligten Bundesministerien vorabgestimmt bzw. angenommen werden. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Stichtag für die Abbildung beschlossener Maßnahmen im Rahmen der Projektionen.

Es ist zu klären, welche Institutionen (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat) sich den Bericht neben den beteiligten Ministerien zu eigen machen sollen und wie eine angemessene Stakeholder-Beteiligung im komplexen Modellierungsprozess sichergestellt werden kann.

Die Erarbeitung des vorausblickenden Projektionsberichtes ist wesentlich aufwändiger als die bislang vorgesehene rückblickende Emissionsschätzung des UBA als Grundlage für die Bewertung der Zieleinhaltung. Dies gilt insbesondere für Langfristprojektionen bis zum Jahr 2045.

Weiterer Klärungsbedarf besteht insbesondere auch im Hinblick auf das laufende Jahr 2023. Es ist davon auszugehen, dass die erstmalige Vergabe, Anfertigung des Berichtes und Abnahme mehrere Monate in Anspruch nehmen werden und die verbleibende Zeit bis zum 15. März 2024 hierfür nicht mehr ausreichen könnte. Hier könnte die zu § 5 Absatz 1 vorgeschlagene Verschiebung des Abgabetermins um einen Monat abhelfen.

Demgegenüber befindet sich der Projektionsbericht 2023 dem Vernehmen nach bereits in der Bearbeitung. Die Übergangsvorschrift nach § 16 sieht vor, dass der Projektionsbericht und seine Ergebnisse gemäß Artikel 18 der Europäischen Governance-Verordnung als Projektionsdaten nach § 5a gelten. Das Umweltbundesamt hat diesbezüglich am 23. Januar 2023 die Rahmendaten für den Klimaschutz-Projektionsbericht 2023 zur öffentlichen Diskussion gestellt. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Projektionsberichtes 2023 ist noch nicht bekannt. Aus Sicht des BDEW bestehen Zweifel, dass der Projektionsbericht 2023 den Anforderungen nach § 5a genügt und für das Monitoring verwendet werden kann. Zudem wäre eine ausführlichere Stakeholder-Beteiligung im komplexen Modellierungsprozess wünschenswert gewesen.

Der Projektionsbericht 2023 enthält dem Vernehmen nach zwei Szenarien:

- Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS), das alle vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen bis November 2022 berücksichtigt.
- Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS), das zusätzlich das Klimaschutzprogramm 2030 abbilden soll.

Das zweite Szenario enthält jedoch noch nicht die jüngsten Beschlüsse zu Gebäudeenergiegesetz und Wärmeplanungsgesetz. Zudem ist das finale Klimaschutzprogramm 2030 zwar im Entwurf vorgelegt, aber noch nicht verabschiedet. Außerdem enthalten dem Vernehmen nach beide Szenarien noch nicht vollständig die im April 2023 vom Europäischen Parlament verabschiedete Reform des EU-Emissionshandels sowie weitere Beschlüsse, die im Rahmen des Fit-for-55-Programms erfolgten.