

› POSITIONSPAPIER

Zur Umsetzung und des Vollzugs des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)

Informations- und Diskussionsveranstaltung „Vollzug des
Brennstoffemissionshandelsgesetzes – Wir informieren und
diskutieren mit Verbänden“ des Umweltbundesamtes am 28. Mai
2020

Berlin, 27.05.2020

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 268.000 Beschäftigten wurden 2017 Umsatzerlöse von mehr als 116 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 61 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 86 Prozent, Wärme 70 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 68 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitband-Ausbau. Ihre Anzahl hat sich in den letzten vier Jahren mehr als verdoppelt: Rund 180 Unternehmen investierten 2017 über 375 Mio. EUR. Seit 2013 steigern sie jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent und bauen überall in Deutschland zukunftsfähige Infrastrukturen (beispielsweise Glasfaser oder WLAN) für die digitale Kommune aus.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

› VKU- POSITION ZUM BEHG

Lenkungswirkung entfalten – Sektorenkopplung anreizen

Der VKU unterstützt die Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe grundsätzlich. Kritisch wird allerdings bewertet, dass das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) nicht – wie vom VKU in seiner Studie zur CO₂-Bepreisung¹ vorgeschlagen – in eine grundlegende Reform des Abgabe- und Umlagesystems eingebettet wird.

Die im Zusammenhang mit der Einführung des nEHS vorgenommene Absenkung der EEG-Umlage kann jedoch lediglich ein erster Schritt hin zu einer Einbettung des nEHS in eine grundlegende Reform des Abgabe- und Umlagesystems sein. Denn nur durch eine verursachungsgerechte Neuausrichtung aller klimapolitisch motivierten Energiepreisbestandteile können vordergründig strombasierte Technologien (bspw. Elektromobilität, Power-to-X, Wärmepumpen) und Energiespeicher gegenüber vorrangig auf fossilen Energieträgern basierenden Technologien wettbewerbsfähiger werden und damit verstärkt zur Anwendung kommen. Dadurch werden Sektorenkopplungstechnologien in den Markt gezogen sowie Flexibilitätsoptionen im Energiesystem angereizt („Dreiklang der Energiewende“).

Rechtssichere Kostenweitergabe ermöglichen

Die Ausgestaltung der geplanten CO₂-Bepreisung führt allerdings zu rechtlichen Unsicherheiten in bestehenden Lieferverträgen. Es ist weiterhin ungeklärt, inwieweit Vertriebe die Kosten, welche durch die Abgabepflicht von Zertifikaten nach dem BEHG entstehen, an Endkunden weitergeben können. Damit droht die Gefahr, dass kommunalen Unternehmen unnötigerweise hohe Kosten entstehen.

Der VKU hat von seinen fast 1.500 Mitgliedsunternehmen zahlreiche Rückmeldungen erhalten, dass das Risiko erheblich ist, die Kosten aus der ab 2021 geplanten CO₂-Bepreisung in bestehenden Altverträgen nicht vollständig weitergeben zu können. Für einzelne Mitgliedsunternehmen können Risikopositionen von bis zu einer halben Million Euro pro Jahr auftreten. Über alle betroffenen kommunalen Unternehmen kumuliert droht ein Kostenrisiko im dreistelligen Millionenbereich.

Eine Lenkungswirkung kann das nationale Emissionshandelssystem entfalten, wenn die vollständige Kostenweitergabe an Letztverbraucher gesichert ist.

¹ Die VKU-Studie "Finanzierung der Energiewende - Reform der Entgelte- und Umlagesystematik" wurde am 14.06.2019 veröffentlicht (vgl. www.vku.de/finanzierung-der-energiewende).

Stromerzeugung der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen durch nEHS nicht belasten

Es ergeben sich Wettbewerbsverzerrungen zwischen am nEHS teilnehmenden KWK-Anlagen und Heizwerken. Für die Bereitstellung der identischen Heizwärmemenge weisen KWK-Anlagen aufgrund der zusätzlichen Stromerzeugung einen höheren Brennstoffverbrauch auf, der durch das BEHG belastet wird. Diese anteilige Belastung der Stromproduktion können die KWK-Anlagen der allgemeinen Versorgung nicht weitergeben, da sie nicht preissetzend an der Strombörse sind. Entsprechend gibt es auch hier keine Lenkungswirkung, sondern eine einseitige Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen.

Entsprechend besteht zu Lasten des Klimaschutzes die Gefahr, dass vermehrt Kesselwärme KWK-Wärme verdrängt und die Realisierung von neuen KWK-Anlagen zusätzlich gehemmt wird. Betroffen sind insbesondere KWK-Anlagen, die in den letzten Jahren einen Zuschlag in den KWK-Ausschreibungen erhalten haben. Es besteht die Gefahr, dass gewonnene Gebote trotz Pönalisierung zurückgegeben werden und der Ausbau der KWK auch dadurch weiterhin stockt.

Folglich sollte in das BEHG oder in einer zugehörigen Rechtsverordnung ein Ausgleich für die Belastungen auf den KWK-Strom eingeführt werden, z. B. über eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten, wie es im europäischen Emissionshandel spiegelverkehrt für die Wärmeproduktion der Fall ist oder ggf. über eine Reduzierung der Zertifikatskosten (Abschlag).

› ANFORDERUNGEN AN DIE ZU ERLASSENDE RECHTSVERORDNUNGEN ZUM BEHG

Berichtspflichten minimieren – Rechts- und Planungssicherheit erreichen

Zahlreiche Details der Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) werden erst in den entsprechenden Rechtsverordnungen geregelt. Aufgrund der schon heute bestehenden erheblichen Melde- und Berichtspflichten kommunaler Unternehmen sind zusätzliche Belastungen aufgrund der Umsetzung des BEHG unbedingt zu vermeiden. Besonders für kleinere und mittlere kommunale Unternehmen stehen heute schon die bürokratischen Pflichten in einem Missverhältnis zur eigentlichen Geschäftstätigkeit bzw. ihren Aufgaben.

Hinzu kommt, dass viele kommunale Unternehmen, anders als bspw. die Betreiber von Anlagen, welche heute schon vom Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz erfasst werden, bisher noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung eines Emissionshandelssystems haben. Eine einfache und möglichst standardisierte Berichtsabwicklung muss daher aus Sicht des VKU die Leitschnur der Anforderungen an den Erlass der für die Umsetzung des BEHG notwendigen Rechtsverordnungen sein.

Die Durchführungsverordnungen sollten zudem zeitnah umgesetzt werden, um für die kommunalen Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit bei der Anwendung der Vorgaben des BEHG zu erreichen. Die Unternehmen müssen etwaige Pflichten und damit zusammenhängende Kosten frühzeitig bei ihren weiteren Planungen berücksichtigen können.

Überwachungsplan und vereinfachter Überwachungsplan (§ 6 BEHG)

Die Anforderungen an die Mindestinhalte der Überwachungspläne sollte sich einzig an den zwingend notwendigen Informationen für die Emissionsüberwachung orientieren, insbesondere im Falle der vereinfachten Überwachungspläne. Dabei sollten praktikable Methoden zur Ermittlung der Brennstoffemissionen Beachtung finden, deren Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum Zweck der Emissionsermittlung stehen.

Gleichsam sollten Anforderungen an deren Dokumentation niedrigschwellig formuliert werden und bspw. Standardprozesse mit einbinden. Die Fristen zur Einreichung der

Überwachungspläne müssen, besonders bei Einführung des nEHS, einen entsprechenden Vorlauf zur Erstellung, sowie die zeitliche Möglichkeit einer etwaigen Korrektur ermöglichen.

Emissionsberichterstattung (§ 7 BEHG)

Eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung des BEHG kommt der Monitoringverordnung zu. Bei den Anforderungen an die Emissionsermittlung, der Berichterstattung und deren Verifizierung gilt es allgemein den Abwicklungsaufwand für die verpflichteten Unternehmen so gering wie möglich zu halten.

Hierbei sollte insbesondere von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Erleichterungen für die Berichterstattung und Verifizierung vorzusehen, wenn ausschließlich Standardemissionsfaktoren zum Einsatz kommen.

Aus Sicht der VKU ist der Rückgriff auf Standardemissionsfaktoren zu befürworten, um dies für Unternehmen und Behörden praxiskonform auszugestalten. Die Anwendung und Festlegung von Standardemissionsfaktoren sollten dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen, Rechnung tragen.

Bei der Festsetzung der Standardemissionsfaktoren sollte auf praktische Erfahrungen und grundsätzliche Abwägungen zum Einsatz oder zur Herkunft des jeweiligen Brennstoffes Rücksicht genommen werden. Abweichungen von diesen Standards müssen möglich und ohne vermeidbaren Aufwand nachzuweisen sein. Dabei sollte zugunsten von branchentypischen Lösungen soweit wie möglich auf Einzelnachweise verzichtet werden können.

Kosten für Klärschlamm Entsorgung reduzieren – Gebührenstabilität gewährleisten

Der Gesetzgeber hat mit der Ausgestaltung des BEHG beschlossen, die Erzeugung und Nutzung von Klärschlamm, der bei den kommunalen Abwasserentsorgern anfällt, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des BHEG aufzunehmen. Dies konterkariert die Bemühungen, die die kommunale Abwasserwirtschaft in den vergangenen Jahren im Sinne des Klimaschutzes unternommen hat, und ist daher aus Sicht des VKU nicht verständlich. Denn durch die Nutzung von Klärschlamm heben kommunale Unternehmen – zusätzlich zur Gewährleistung der Entsorgung – die gesetzlich geforderten Energiepotenziale und tragen damit eben gerade zum Klimaschutz bei.

Gemäß neuer Klärschlammverordnung sind Abwasserunternehmen von mehr als 50.000 Einwohnerwerten zudem verpflichtet, den Klärschlamm nach Ablauf einer Übergangsfrist

zu verbrennen, da die bodenbezogene Klärschlammverwertung weitgehend beendet werden soll. Die dafür erforderliche Schaffung von Verbrennungskapazitäten führt nach Umfrage bei den Mitgliedsunternehmen des VKU voraussichtlich zu einer Verdopplung der Klärschlamm Entsorgungskosten. Diese Kosten und damit die Abwassergebühren der Bürger werden durch die Einbeziehung der Nutzung und Verwertung von Klärschlamm in den nationalen Emissionshandel nun unnötigerweise weiter erhöht, ohne dass die Unternehmen die Möglichkeit zur Substitution und Reduktion haben.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der VKU, dass das BEHG zumindest vorsieht, die biogenen Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis mit dem Emissionsfaktor Null belegen zu können. Hierfür hatte sich der VKU maßgeblich im Gesetzgebungsverfahren zum BEHG eingesetzt, da der Gesetzgeber die erforderliche Ausnahme für die Erzeugung und Nutzung von Klärschlamm vom nEHS durch Verweis auf § 1b der Energiesteuer-Durchführungsverordnung nicht umgesetzt hat.

Entscheidend ist daher nun, dass in der noch zu erarbeitenden Durchführungsverordnung gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 2 BEHG die Standardwerte von Emissionsfaktoren für Brennstoffe wie Klärschlamm angemessen ausgestaltet werden. Der VKU geht nach derzeitigen Erkenntnissen und den Erfahrungen von Mitgliedsunternehmen davon aus, dass der biogene Anteil von Nassschlamm bei nahezu 100 Prozent liegt.

Der Nachhaltigkeitsnachweis sollte für Klärschlamm keine Hürden darstellen und daher entsprechend als gegeben festgelegt werden. Denn nur so lassen sich die Kosten der kommunalen Abwasserentsorger für die Klärschlamm Entsorgung als Leistung der Daseinsvorsorge und damit die Abwasserentgelte für den Bürger reduzieren.

Abfälle vom Emissionshandel ausnehmen – Gebührenstabilität gewährleisten

Siedlungsabfälle des Abfallschlüssels 20 03, andere Abfälle nach AVV mit durchschnittlichen Heizwerten bis 18 MJ/kg, sind nicht vom Geltungsbereich des BEHG erfasst. Außerdem wäre selbst dann die erforderliche Lenkungswirkung zu geringeren Emissionen und mehr Klimaschutz nicht gegeben.

Es scheint jedoch teilweise die unzutreffende gegenteilige Auffassung zu geben, so im Hintergrundpapier der DEHSt zum nationalen Emissionshandel (Stand März 2020). Diese Ausnahme für Abfälle vom nationalen Emissionshandel muss deshalb im vorliegenden Gesetzentwurf oder der Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 4 BEHG durch eine entsprechende Formulierung explizit klargestellt werden.

Zum Geltungsbereich

Das BEHG dient der Bepreisung von fossilen Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen („Brennstoffemissionen“), die nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Dabei greift es umfänglich auf das Energiesteuerrecht zurück, so bei der Definition des Anwendungsbereiches (§ 2 Abs. 2), der Liste der einbezogenen Brennstoffe (Anlage 1) und des Verantwortlichen (§ 3 Nr. 3).

Das BEHG „gilt für die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 genannten Brennstoffen, die gemäß Absatz 2 in Verkehr gebracht werden.“ (§ 2 Abs. 1 BEHG)

Anlage 1 ist bis auf den Begriff „Brennstoff“ (statt „Energieerzeugnis“) wortgleich mit § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 EnergieStG. Als „ergänzende Begriffsbestimmungen“ zu § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 EnergieStG stellen § 1b Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 Energiesteuerverordnung klar, dass Siedlungsabfälle des Abfallschlüssels 20 03 nach der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV und andere Abfälle nach der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV, die im Durchschnitt einen Heizwert von höchstens 18 MJ pro kg haben, nicht „als andere Waren im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 EnergieStG, die ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen bestehen“ und damit nicht als Energieerzeugnisse gelten. Deren Management gilt deshalb nicht als Inverkehrbringen nach EnergieStG, und es entsteht deshalb dabei auch keine Energiesteuer.

Der Begriff „Brennstoff“ des BEHG ist deshalb analog zu „Energieerzeugnis“ nach EnergieStG, einschließlich der in der EnergieStV ergänzend bestimmten Ausnahmen von diesem Begriff, definiert.

In der Begründung zum BEHG (Bundsrats-Drucksache 533/19) wird entsprechend ausgeführt, dass „in Anlehnung an die Systematik des Energiesteuerrechts die Unternehmen jeweils auf derjenigen Handelsstufe zur Teilnahme [am nationalen Emissionshandel] verpflichtet [werden], bei der im Energiesteuergesetz für das Inverkehrbringen von Energieerzeugnissen die Steuer – unbeschadet von Steuerbefreiungen – grundsätzlich entsteht.“

§ 2 Abs. 2 BEHG bestimmt als die entsprechenden Tatbestände des Inverkehrbringens: „2) Brennstoffe gelten mit dem Entstehen der Energiesteuer nach § 8 Absatz 1, § 9 Absatz 1, § 9a Absatz 4, § 14 Absatz 2, § 15 Absatz 1 oder Absatz 2, § 18 Absatz 2, § 18a Absatz 1, § 19b Absatz 1, § 22 Absatz 1, § 23 Absatz 1 und 1a, § 30 Absatz 1, § 32 Absatz 1, den §§ 34, 35, 36 Absatz 1, § 37 Absatz 2 Satz 5 und 6, Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 Satz 1, § 38 Absatz 1, § 41 Absatz 1, § 43 Absatz 1 oder § 44 Absatz 4 Satz 2 des Energiesteuergesetzes als in Verkehr gebracht. Brennstoffe gelten ebenfalls als in Verkehr gebracht, wenn sich an das Entstehen der Energiesteuer ein Verfahren der Steuerbefreiung nach § 37 Absatz 2 Nummer 3 oder Nummer 4 des Energiesteuergesetzes anschließt.“ Energiesteuer

entsteht nach den in § 2 Abs. 2 BEHG genannten Tatbeständen des EnergieStG jedoch nur, wenn überhaupt ein Energieerzeugnis vorliegt.

In der Begründung zum BEHG wird auch nicht ausgeführt, dass der Anwendungsbereich des BEHG über diesen Kreis der Steuerschuldner nach EnergieStG hinaus ausgedehnt wird. Insbesondere wird nicht ausgeführt, dass die Verbrennung von Siedlungsabfällen und anderen Abfällen mit durchschnittlichen Heizwerten bis 18 MJ/kg in den Geltungsbereich einbezogen wird oder diese als "Brennstoffe" bestimmt werden. Und selbst wenn, wäre dies nicht ausreichend, da eine explizit anderslautende Regelung im § 2 BEHG erforderlich wäre.

Auch schließt die Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus, dass die Verbrennung dieser Abfälle in den Geltungsbereich fällt, da die Fallzahl dann nicht bei 4.000 liegen könnte, sondern schon allein 37.000 Abfallverbrennungsanlagen erfasst wären.

Deshalb sind o. g. Abfälle aus dem Geltungsbereich beider Gesetze ausgeschlossen.

Lediglich andere Abfälle nach der Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV mit durchschnittlichen Heizwerten über 18 MJ/kg fallen sowohl unter den Begriff „Energieerzeugnis“ nach EnergieStG als auch unter den Begriff „Brennstoff“ nach BEHG.

Die Ausnahme für die o. g. Abfälle vom nationalen Emissionshandel sollte dennoch im vorliegenden Gesetzentwurf oder der Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 4 BEHG durch eine entsprechende Formulierung wortgleich zum oder als Verweis auf § 1b Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 explizit klargestellt werden.

Zur fehlenden Lenkungswirkung

Um das Klimaschutzziel zu erreichen, muss von der Emissionsbepreisung eine Lenkungswirkung hin zu geringeren „Brennstoffemissionen“ erzielbar sein. Der für den Brennstoffeinsatz und damit die Brennstoffemissionen Verantwortliche muss die Steuerungsmöglichkeit hin zu weniger Emissionen bzw. den Einsatz weniger emissionsträchtiger Brennstoffe haben.

Eine solche Steuerungsmöglichkeit hat der Betreiber einer thermischen Anlage zur Behandlung von den o. g. Abfällen nicht. Der einzige Hauptzweck der Siedlungsabfallverbrennung ist die Entsorgung nicht hochwertig recycelbarer Abfälle, wobei „hochwertig“ auch „ohne Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen“ einschließt, aber nicht die Energieumwandlung und -umformung. Wenn diese Abfälle relevante Gehalte an Kohlenstoffverbindungen enthalten und brennbar sind, dürfen sie auch nicht auf Deponien abgelagert, sondern müssen verbrannt werden. Die Energiebereitstellung

aus der bei der Verbrennung freierwerdenden Abwärme erfolgt dann, um die thermische Behandlung so nachhaltig wie möglich durchzuführen. Weder der Anlagenbetreiber noch vorher der Abfallsammler oder -aufbereiter hat einen Einfluss auf die Zusammensetzung der Abfälle. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind zudem gesetzlich dazu verpflichtet, die Entsorgung von überlassungspflichtigen Abfällen zu gewährleisten.

Die Einbeziehung der o. g. Abfälle in den nationalen Emissionshandel würde die zwingend notwendige und gesetzlich geforderte Entsorgung erheblich verteuern, ohne dass ein Klimanutzen erreichbar wäre. Sie würde zu nicht gerechtfertigten Mehrbelastungen der Gebührenzahler und hauptsächlich der mittelständischen Wirtschaft in Milliardenhöhe führen.

Auch deshalb wäre die Einbeziehung der Verbrennung der o. g. Abfälle in den Geltungsbereich des BEHG unzulässig.

Aus denselben, richtigen Sachgründen wurde die Verbrennung von Siedlungsabfällen und gefährlichen Abfällen aus dem EU-Emissionshandel explizit ausgenommen (siehe § 2 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 Teil 2 Nr. 1 bis 6 TEHG).

Doppelbelastung von Kraftwerken im ETS und im nEHS zwingend vermeiden

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Doppelbelastungen von Kraftwerken im ETS und im nEHS zwingend vermieden werden muss. Zur Erhöhung der Planungssicherheit sollten Verantwortliche für Brennstoffmengen, die in den dem ETS unterliegenden Anlagen verwendet werden, vom Erwerb der entsprechenden Mengen an nEHS-Emissionszertifikaten befreit werden. Die Nachweispflichten müssen dabei übersichtlich und unbürokratisch geregelt werden.

Durch unterschiedliche CO₂-Preise im ETS und nEHS entstehen Wettbewerbsverzerrungen zwischen KWK-Anlagen.

Dadurch, dass der CO₂-Preis für Stromerzeugungs- und KWK-Anlagen, die am europäischen Emissionshandel (EU-ETS) teilnehmen, gegenüber dem Preis im nEHS unterschiedlich sein wird, werden sich Wettbewerbsverzerrungen zwischen großen und kleinen KWK-Anlagen ergeben.

Während KWK-Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW_{th} dem EU-ETS unterliegen und somit den dortigen CO₂-Preis zahlen, werden zukünftig kleinere KWK-Anlagen mit einer geringeren Wärmeleistung – wie bspw. BHKWs – am nationalen Emissionshandelssystem teilnehmen. Wenn der CO₂-Preis im nEHS höher ist als im EU-ETS, stellt sich die am nEHS teilnehmende Anlage im Vergleich zur größeren KWK-Anlage im EU-ETS schlechter. Dieser Effekt verstärkt sich nochmals, wenn die KWK-Anlage im EU-ETS für die Wärmeproduktion eine kostenlose Zertifikatzuteilung erhält.