

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

Entwurf einer Verordnung zur Kompensation doppelt bilanzierter Brennstoffemissionen (BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung – BEDV)

A. Problem und Ziel

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) 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, bildet den rechtlichen Rahmen für die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Brennstoffemissionen aus den Bereichen Verkehr und Wärme. Dieses Emissionshandelssystem erfasst alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen, soweit diese Emissionen nicht bereits vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Mit der Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels werden die fossilen Brennstoffemissionen mit einem CO₂-Preis belegt.

Diese CO₂-Bepreisung führt in allen Wirtschaftsbereichen, soweit sie nicht vom EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) erfasst sind, zu einer mit dem nationalen Brennstoffemissionshandel grundsätzlich intendierten zusätzlichen Kostenbelastung beim Einsatz fossiler Brennstoffe.

Für Betreiber von EU-ETS Anlagen, in denen Brennstoffe eingesetzt werden, für die nach dem BEHG Zertifikate abgegeben wurden, kann aus dieser Betroffenheit vom CO₂-Preis in beiden Emissionshandelssystemen eine finanzielle Doppelbelastung entstehen.

Zur Vermeidung derartiger Doppelbelastungen sieht § 11 Absatz 2 BEHG eine verfassungsrechtlich gebotene vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vor, die Brennstoffe nach Anlage 1 des BEHG einsetzen, für die nach dem BEHG Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage bereits nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen.

B. Lösung; Nutzen

Mit der vorliegenden Verordnung setzt die Bundesregierung die Verordnungsermächtigung nach § 11 Absatz 2 BEHG um. Damit werden Einzelheiten der finanziellen Kompensation für ETS-Anlagenbetreiber geregelt.

Die Doppelbelastung von Brennstoffemissionen aus Anlagen im Anwendungsbereich des EU-ETS sollen, soweit möglich, bereits durch eine Befreiung des Verantwortlichen von der Abgabepflicht für Lieferungen an ETS-Anlagen vermieden werden (§ 7 Absatz 5 BEHG). In Fällen, wo dies einen unverhältnismäßigen administrativen Aufwand mit sich bringen würde, wird mit dieser

Verordnung die gesetzliche vorgesehene nachträgliche Kompensation ermöglicht, welche die entstandene finanzielle Doppelbelastung vollständig ausgleicht.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die vorliegende Verordnung werden gegenüber den bereits im Brennstoffemissionshandelsgesetz angelegten Regelungen keine neuen Vollzugsaufgaben begründet, sondern nur bestehende Vollzugsaufgaben, die der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt mit dem Start des Brennstoffemissionshandels ab 2021 zufallen, inhaltlich konkretisiert.

Für den Bund entstehen durch den Vollzug der Verordnung Kosten bei der DEHSt.

Die Kosten durch den Vollzug der Verordnung werden durch die Veräußerung von Emissionszertifikaten in voller Höhe refinanziert. Nach § 10 Absatz 4 Satz 2 BEHG ist durch den dortigen Verweis auf § 11 BEHG vorgesehen, dass neben den Kosten des Vollzugs des BEHG durch die DEHSt auch die Kompensationszahlungen an die kompensationsberechtigten Unternehmen auf Grund von § 11 Absatz 2 BEHG aus den Erlösen der nach § 10 BEHG vorgesehenen Veräußerung von Emissionszertifikaten finanziert werden. Sofern sich der Vollzugsaufwand insgesamt erhöhen sollte, werden die Kosten durch die Veräußerung von Emissionszertifikaten in voller Höhe refinanziert. Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Hinsichtlich den nach dieser Verordnung finanziell zu kompensierenden Emissionsmengen können Doppelbilanzierungsmengen entstehen, wenn in dem jeweiligen Vorjahr zusätzliche Emissionszertifikate aus dem Sonderbudget nach § 4 Absatz 3 BEHG veräußert wurden. Dieses Sonderbudget ist nicht in die Abschätzung der Veräußerungserlöse nach § 4 Absatz 1 BEHG einbezogen. Damit entstehen in einem solchen Fall zwangsläufig überplanmäßige BEHG-Erlöse im Titel 6092 132 03 und ein erhöhter Mittelbedarf im Folgejahr in gleicher Höhe.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Rechtsverordnung entsteht ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von insgesamt 0,75 Mio. Euro pro Jahr. Der neue laufende Erfüllungsaufwand wird durch bereits realisierte andere Einsparungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz kompensiert, soweit er nicht EU-Vorgaben 1:1 umsetzt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Rechtsverordnung entsteht ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von insgesamt knapp 2,1 Mio. Euro für die Durchführung der Kompensationsverfahren.

F. Weitere Kosten

Durch die mit dieser Verordnung neu eingeführten Bestimmungen entstehen keine weiteren Kosten. Es ist daher auch nicht mit Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau zu rechnen.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

Entwurf einer Verordnung zur Kompensation doppelt bilanzierter Brennstoffemissionen (BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung – BEDV)

Vom [...]

Auf Grund des § 11 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728) verordnet die Bundesregierung unter Wahrung der Rechte des Bundesstages:

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

- § 1 Anwendungsbereich und Zweck
- § 2 Begriffsbestimmungen
- § 3 Zuständige Behörde
- § 4 Voraussetzung für die Kompensationsgewährung

Abschnitt 2

Berechnung der Kompensationshöhe

- § 5 Kompensationsbetrag
- § 6 Maßgebliche Emissionsmenge
- § 7 Maßgeblicher Preis

Abschnitt 3

Kompensationsverfahren, Datenschutz, Datensicherheit

- § 8 Antragsverfahren
- § 9 Kompensationsvorbehalt für eingelagerte Brennstoffmengen
- § 10 Anwendbare Regelungen

Abschnitt 4

Sonstige Regelungen, Schlussbestimmungen

§ 11 Evaluierung

§ 12 Inkrafttreten

Abschnitt 1

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Anwendungsbereich und Zweck

- (1) Diese Verordnung gilt innerhalb des Anwendungsbereichs des Brennstoffemissionshandelsgesetzes.
- (2) Diese Verordnung dient der Festlegung der Voraussetzungen, der Berechnung und des Verfahrens für eine vollständige finanzielle Kompensation nach § 11 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zum Ausgleich von Belastungen, die für Anlagenbetreiber entstehen, die Brennstoffe einsetzen, für die nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage bereits nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen (Doppelbilanzierung).

§ 2

Begriffsbestimmungen

Für diese Verordnung gelten neben den Begriffsbestimmungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes die folgenden Begriffsbestimmungen:

1. Abrechnungsjahr:
Kalenderjahr in den Jahren 2021 bis 2030, für das die Kompensation beantragt wird;
2. Anlagenbetreiber:
ein Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes;
3. emissionshandelspflichtige Anlage:
eine Anlage im Sinne des § 3 Nummer 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes.

§ 3

Zuständige Behörde

Zuständige Behörde für die Durchführung dieser Verordnung ist das Umweltbundesamt als zuständige Behörde gemäß § 13 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes.

§ 4

Voraussetzung für die Kompensationsgewährung

- (1) Auf Antrag gewährt die zuständige Behörde Anlagenbetreibern eine Kompensation zum Ausgleich von Belastungen infolge der Doppelbilanzierung im Sinne von § 11 Absatz 2 Satz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen.
- (2) Die Antragstellung nach § 8 ist nicht zulässig, sofern bei dem antragstellenden Anlagenbetreiber einer der Ausschlussgründe nach § 4 Absatz 3 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung vorliegt.
- (3) Die Antragstellung nach § 8 ist nicht zulässig, soweit das Anlagenkonto im Unionsregister des antragstellenden Anlagenbetreibers wegen Nichtmitteilung von geprüften Emissionen nach Artikel 32 der Registerverordnung (EU) 2019/1122 gesperrt ist oder der Erfüllungswert des Vorjahrs nach Artikel 33 der Registerverordnung (EU) 2019/1122 negativ ist.

Abschnitt 2

Berechnung der Kompensationshöhe

§ 5

Kompensationsbetrag

Der Kompensationsbetrag ergibt sich aus dem Produkt der maßgeblichen Emissionsmenge nach § 6 und dem für das Abrechnungsjahr maßgeblichen Preis der Emissionszertifikate in Euro pro Tonne nach § 7.

§ 6

Maßgebliche Emissionsmenge

- (1) Die maßgebliche Emissionsmenge der emissionshandelspflichtigen Anlage berechnet sich aus der nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 zu ermittelnden kompensationsfähigen Brennstoffmenge multipliziert mit den gemäß der jeweils geltenden Fassung der Verordnung nach § 7 Absatz 4 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes im jeweiligen Abrechnungsjahr anzuwendenden Standardwerten für den heizwertbezogenen Emissionsfaktor, den Heizwert und den Umrechnungsfaktor des jeweiligen Brennstoffs. Soweit für einen Brennstoff keine Standardwerte festgelegt sind, sind die Berechnungsfaktoren aus dem maßgeblichen Emissionsbericht nach § 5 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes zu übernehmen.
- (2) Bei der Ermittlung der kompensationsfähigen Brennstoffmenge sind sämtliche Brennstoffmengen zu berücksichtigen, die nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetz-

zes in Verkehr gebracht und von dem Anlagenbetreiber in dem jeweiligen Abrechnungsjahr zum Einsatz in der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage bezogen wurden. Für Brennstoffmengen, die in dem Abrechnungsjahr nicht eingesetzt, sondern zu einem späteren Einsatz in der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eingelagert wurden, muss der Einsatznachweis mit dem Emissionsbericht nach § 5 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes für das Kalenderjahr erbracht werden, das dem Abrechnungsjahr folgt. Die zuständige Behörde kann auf Antrag die Frist zur Erbringung des Einsatznachweises zeitlich um ein Jahr verlängern, wenn der Einsatz der Brennstoffmengen in dem auf das Abrechnungsjahr folgenden Kalenderjahr aus technischen oder betrieblichen Gründen nicht möglich war.

(3) Nicht als kompensationsfähig zu berücksichtigen sind im Abrechnungsjahr bezogene Brennstoffmengen oder Teilmengen eines Brennstoffes, sofern

1. es sich um nachhaltige biogene Brennstoffe oder Klärschlämme handelt;
2. ein Verantwortlicher für diese Brennstoffe bereits im Rahmen der Berichterstattung nach § 7 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes einen Abzug aufgrund eines Nachweises des Anlagenbetreibers geltend gemacht hat, oder
3. diese Brennstoffe nicht der Abgabepflicht nach § 8 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes unterlagen.

Sind die Nachweise nach Satz 1 Nummer 2 durch Formularvorlagen zu erbringen, die durch die zuständige Behörde zur Verfügung gestellt und vorgeschrieben wurden, so sind diese mit dem Antrag einzureichen.

§ 7

Maßgeblicher Preis

Für die Abrechnungsjahre 2021 bis 2025 entspricht der maßgebliche Preis der Emissionszertifikate dem für das jeweilige Jahr nach § 10 Absatz 2 Satz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes festgelegten Festpreis. Für die Abrechnungsjahre ab dem Jahr 2026 entspricht der maßgebliche Preis der Emissionszertifikate dem volumengewichteten Durchschnitt der Versteigerungspreise der Versteigerungen nach § 10 Absatz 1 Satz 2 und 3 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in diesem Abrechnungsjahr.

Abschnitt 3

Kompensationsverfahren, Datenschutz, Datensicherheit

§ 8

Antragsverfahren

- (1) Kompensationsanträge für die Abrechnungsjahre 2021 bis 2030 sind bei der zuständigen Behörde jeweils bis zum 31. Juli des auf das Abrechnungsjahr folgenden Kalenderjahres zu stellen. Für das Abrechnungsjahr 2021 kann die zuständige Behörde abweichend von Satz 1 vor dem 31. Juli 2022 durch Bekanntgabe im Bundesanzeiger einen späteren Zeitpunkt für den Ablauf der Antragsfrist nach Satz 1 festlegen, sofern dies erforderlich ist, um den antragstellenden Unternehmen im Hinblick auf die für § 11 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes erforderliche beihilferechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission einen angemessenen Zeitraum für die Antragstellung einzuräumen.
- (2) Die zuständige Behörde kann vorschreiben, dass zur Stellung von Kompensationsanträgen nur die auf ihrer Internetseite zur Verfügung gestellten elektronischen Formularvorlagen zu benutzen und die ausgefüllten Formularvorlagen in elektronischer Form sowie unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur zu übermitteln sind. Anordnungen nach Satz 1 werden im Bundesanzeiger bekannt gemacht.
- (3) Dem Antrag ist eine Bescheinigung einer Prüfstelle nach § 21 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes beizufügen, aus der hervorgeht, dass die tatsachenbezogenen Angaben im Kompensationsantrag mit hinreichender Sicherheit frei von wesentlichen Falschangaben sind. Die zu beachtende Wesentlichkeitsschwelle beträgt 5 Prozent.
- (4) Für die Kompensationsanträge der Abrechnungsjahre 2021 und 2022 entfällt abweichend von Absatz 3 die Verpflichtung zur Prüfung der tatsachenbezogenen Angaben durch eine Prüfstelle nach § 21 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes.
- (5) Für Kompensationsanträge der Abrechnungsjahre 2023 bis 2030 entfällt abweichend von Absatz 3 die Verpflichtung zur Prüfung der tatsachenbezogenen Angaben durch eine Prüfstelle nach § 21 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, soweit die maßgebliche Emissionsmenge die Schwelle von 1 000 t CO₂ unterschreitet.

§ 9

Kompensationsvorbehalt für eingelagerte Brennstoffmengen

Die Gewährung der Kompensation für Brennstoffmengen nach § 6 Absatz 2 Satz 2 steht unter dem Vorbehalt der rechtzeitigen Erbringung des Einsatznachweises. Die zuständige Behörde kann die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung einer Kompensation mit Auflagen gemäß § 8 für den Nachweis des Einsatzes der Brennstoffmengen nach § 6 Absatz 2 Satz 2 verbinden. Der Kompensationsbescheid ist ganz oder teilweise aufzuheben und die entsprechende Kompensation zurückzufordern, wenn der Einsatznachweis nach § 6 Absatz 2 Satz 2 durch den Anlagenbetreiber nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erbracht wird. Im Übrigen gilt § 16 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung entsprechend.

§ 10

Anwendbare Regelungen

- (1) Für das Kompensationsverfahren gelten § 13 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 und 3, sowie die §§ 14, 15 Absatz 1 und 2 Nummer 1, 2 und 4, §§ 16 und 17 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung entsprechend.
- (2) Hinsichtlich der Befugnis zur Datenerhebung, -speicherung, -verwendung und Datensicherheit gelten die §§ 24 und 25 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung entsprechend.

Abschnitt 4

Sonstige Regelungen, Schlussbestimmungen

§ 11

Evaluierung

Im Rahmen der Evaluierung nach § 23 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes legt die zuständige Behörde der Bundesregierung jeweils bis zum 31. Mai desjenigen Jahres, in dem die Bundesregierung dem Bundestag gemäß § 23 Absatz 1 Satz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes einen Erfahrungsbericht vorzulegen hat, erstmals aber bis zum 31. Mai 2024, einen Bericht zu den wesentlichen Ergebnissen des Kompensationsverfahrens nach dieser Verordnung für die jeweils vorangegangenen Abrechnungsjahre vor. Auf Grundlage der Berichte gemäß Satz 1 überprüft die Bundesregierung regelmäßig, ob Änderungsbedarf an dieser Verordnung besteht.

§ 12

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt der Verordnung

1. Gesetzlicher Rahmen

Das BEHG bildet den rechtlichen Rahmen für die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Brennstoffemissionen aus den Bereichen Verkehr und Wärme.

Dieses Emissionshandelssystem erfasst alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen, soweit diese Emissionen nicht bereits vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Mit der Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels werden die fossilen Brennstoffemissionen mit einem CO₂-Preis belegt. Diese CO₂-Bepreisung führt in allen betroffenen Wirtschaftsbereichen zu einer mit dem nationalen Brennstoffemissionshandel grundsätzlich intendierten zusätzlichen Kostenbelastung beim Einsatz fossiler Brennstoffe.

Für Betreiber von EU-ETS Anlagen, in denen Brennstoffe eingesetzt werden, für die nach dem BEHG Zertifikate abgegeben wurden, kann aus dieser Betroffenheit vom CO₂-Preis in beiden Emissionshandelssystemen eine finanzielle Doppelbelastung entstehen.

Zur Vermeidung derartiger Doppelbelastungen sieht § 11 Absatz 2 BEHG eine verfassungsrechtlich gebotene vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vor, die Brennstoffe nach Anlage 1 des BEHG einsetzen, für die nach dem BEHG Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage auch nach dem TEHG Berechtigungen abgegeben werden müssen.

2. Wesentlicher Inhalt der Verordnung

Mit der vorliegenden Verordnung setzt die Bundesregierung die Verordnungsermächtigung nach § 11 Absatz 2 BEHG um. Sie legt die Voraussetzungen der Berechnung und des Verfahrens für eine vollständige finanzielle Kompensation im Sinne des § 11 Absatz 2 BEHG fest.

Die Verordnung gliedert sich in vier Abschnitte (Allgemeine Vorschriften, Berechnung der Kompensationshöhe, Kompensationsverfahren, sonstige Regelungen). Nach den allgemeinen Vorschriften sowie Antragsvoraussetzungen im ersten Abschnitt enthält der zweite Abschnitt die Bestimmungen zur Berechnung der Kompensationshöhe. Im Anschluss werden im dritten Abschnitt das Kompensationsverfahren datenschutzrechtliche Vorschriften geregelt. Der vierte Abschnitt enthält die sonstigen Regelungen und Schlussbestimmungen.

II. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Dieser Verordnungsentwurf konkretisiert weitere Anforderungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes für die Ausgestaltung des nationalen Brennstoffemissionshandelssystems, das einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Verpflichtungen leisten soll, die sich aus der Europäischen Klimaschutzverordnung für die Bundesrepublik Deutschland ergeben.

Der Verordnungsentwurf sichert die vollständige und widerspruchsfreie Einhaltung der Vorgaben des unmittelbar geltenden EU-Rechts und ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Die Verordnung ist ein zentraler Baustein zur Ausgestaltung des ab dem Jahr 2021 wirkenden nationalen Brennstoffemissionshandelssystems in Deutschland.

§ 10 Absatz 4 BEHG sieht vor, dass die dem Bund zustehenden Erlöse der nach § 10 BEHG vorgesehenen Veräußerung von Emissionszertifikaten auch zur Deckung der Kosten der Kompensationszahlungen an die nach § 11 Absatz 2 BEHG kompensationsberechtigten Unternehmen dienen.

Demnach werden ab 2021 staatliche Mittel zum Ausgleich der Kosten aus dem Brennstoffemissionshandel an die kompensationsberechtigten Anlagenbetreiber verwendet, die bereits dem CO₂-Preis des EU-ETS unterliegen. Die Bundesregierung wird deshalb eine beihilferechtskonforme Ausgestaltung des vorliegenden Verordnungsentwurfs vor dem Wirksamwerden der Maßnahme auch im Rahmen eines beihilferechtlichen Notifizierungsverfahrens absichern. Ein entsprechender beihilferechtlicher Genehmigungsvorbehalt ist durch die Regelung zum Inkrafttreten der Verordnungsermächtigung nach § 11 Absatz 2 in Verbindung mit § 24 Absatz 2 BEHG gesichert. Der Anwendungsbereich völkerrechtlicher Verträge wird durch diesen Entwurf nicht berührt.

III. Nachhaltigkeitsprüfung

Der Verordnungsentwurf entspricht den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dient. Das Regelungsvorhaben steht insbesondere mit SDG 8 (im Sinne von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit von Unternehmen) und SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) in Einklang.

Die Regelungen der Verordnung dienen dazu, die Einführung des nationalen Emissionshandelssystems sicherzustellen, indem die Anlagenbetreiber, die bereits dem EU-Emissionshandelsystem unterliegen, eine Kompensation für die Belastungen durch zusätzliche CO₂-Bepreisung infolge des nationalen Brennstoffemissionshandels erhalten. Die Regelung dient daher im Kern der mengenmäßigen Bereinigung der Schnittmengen nach § 4 BEHG.

Damit wird zugleich die rechtliche Integrität des neuen Klimaschutzinstruments des nationalen Emissionshandelssystems gewährleistet. Es trägt damit zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Die Fortentwicklung des Emissionshandels insgesamt ist vor dem Hintergrund der sozialen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

IV. Gleichstellungspolitische Bedeutung

Der Verordnungsentwurf enthält keine gleichstellungsrelevanten Aspekte. Spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten, da das Brennstoffemissionshandelsgesetz ausschließlich sachbezogene Regelungen enthält.

V. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund entstehen durch den Vollzug der Verordnung Kosten bei der DEHSt. Die Kosten werden durch die Veräußerung von Emissionszertifikaten in voller Höhe refinanziert. Dabei kann teilweise auf Erfahrungen aus dem Vollzug von der Zuteilung von Emissionsberechtigungen sowie der Emissionsberichterstattung für den EU-Emissionshandel und Rahmen der Strompreiskompensation im EU-Emissionshandel angeknüpft werden.

Die Abschätzung des Mittelbedarfs wird nach Durchführung der Kompensationsverfahren für das erste Abrechnungsjahr 2021 für die mittelfristige Finanzplanung auf Basis der dann vorliegenden Vollzugserfahrung angepasst. Die Kosten für Beihilfen werden gedeckt aus Kapitel 6092 Titel 697 02.

Nach § 10 Absatz 4 Satz 2 BEHG ist durch den dortigen Verweis auf § 11 BEHG vorgesehen, dass neben den Kosten des Vollzugs des BEHG durch die DEHSt auch die Kompensationszahlungen an die beihilfeberechtigten Unternehmen aus den Erlösen der nach § 10 BEHG vorgesehenen Veräußerung von Emissionszertifikaten finanziert werden.

Sofern sich der Vollzugaufwand insgesamt erhöhen sollte, werden die Kosten durch die Veräußerung von Emissionszertifikaten in voller Höhe refinanziert. Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Nach einer Abschätzung der DEHSt ist zu erwarten, dass für die Jahre 2021 und 2022 die Abzugsregel nach § 7 Absatz 5 BEHG i.V.m. § 11 EBeV 2022 für eine Menge von 0,3 Mio. t CO₂ nicht angewendet werden kann und insofern eine Kompensation nach dieser Verordnung erforderlich ist. Ab dem Antragsjahr 2023 ist wegen des ausgeweiteten BEHG-Anwendungsbereichs mit einem Anstieg der Kompensationsmenge auf 0,4 Mio. t CO₂ zu rechnen. Multipliziert mit dem jeweils ansteigenden Zertifikatspreis des Vorjahres ergibt sich hieraus der Mittelbedarf. Im Jahr 2022 werden sich die Haushaltsausgaben auf schätzungsweise 7,5 Mio. Euro belaufen. Entsprechend dem ansteigenden Zertifikatspreis sowie einer Ausweitung der zu kompensierenden Emissionsmenge ab 2023 werden die Ausgaben auf 12,0 Mio. Euro (2023), 14,0 Mio. Euro (2024) und 18,0 Mio. Euro (2025) ansteigen.

Darüberhinausgehende Doppelbilanzierungsmengen können nur entstehen, wenn im Vorjahr zusätzliche Emissionszertifikate aus dem Sonderbudget nach § 4 Absatz 3 BEHG veräußert wurden. Dieses Sonderbudget ist nicht in die Abschätzung der Veräußerungserlöse nach § 4 Absatz 1 BEHG einbezogen. Damit entstehen in einem solchen Fall zwangsläufig überplanmäßige BEHG-Erlöse im Titel 6092 132 03 und ein erhöhter Mittelbedarf im Folgejahr in gleicher Höhe.

VI. Erfüllungsaufwand

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Rechtsverordnung entsteht im Zeitraum 2021-2030 ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von insgesamt etwa 750.000 Euro pro Jahr. Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entfällt vollständig auf die Informationspflichten mit Bürokratiekosten.

Die nachfolgende Kostenschätzung beruht auf den Regeln zur Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ vom Oktober 2012 (mit aktualisierten Lohnkostenschätzungen, gültig ab 1.1. 2018). Für die unterschiedlichen Tätigkeiten werden jeweils dasselbe Qualifikationsniveau der Bearbeiter sowie dieselben Stundensätze verwendet wie bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands für das BEHG (vgl. BT-Drs 19/14746, S. 39), da sich die Regelungen dieser Verordnung auf das BEHG stützen.

Im Rahmen des Regelungsvorhabens wurde der Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) geprüft. Mit dem Regelungsvorhaben werden Verordnungsermächtigungen des BEHG umgesetzt. Es sind keine speziellen Schwellenwerte oder Erleichterungen für KMU vorgesehen, denn die Betroffenheit mit den CO₂-Kosten des Brennstoffemissionshandels richtet sich nicht nach der Unternehmensgröße, sondern nach dem Umfang der eingesetzten kostenbelasteten Brennstoffe in einer Anlage. Für Betreiber mit geringen kompensationsfähigen Brennstoffeinsätzen in einer Anlage ist in der Verordnung für die ab dem Abrechnungsjahr 2023 verpflichtende Verifizierung der Anträge ein Schwellenwert festgelegt, bei dessen Unterschreitung die Verifizierungspflicht entfällt.

a) Fallzahl

Eine belastbare Abschätzung der Fallzahlen aus der bisherigen Vollzugserfahrung ist nicht möglich, da Anlagenbetreiber einen Antrag auf Gewährung der Kompensation erstmals im Jahr 2022 für das Abrechnungsjahr 2021 stellen können. Dem EU-Emissionshandel unterfallen derzeit in Deutschland ca. 1.800 Anlagen.

Die CO₂-Bepreisung des Brennstoffemissionshandels führt bei sämtlichen Anlagenbetreibern, die fossile Brennstoffe einsetzen, zu einer zusätzlichen Kostenbelastung, soweit die Brennstofflieferanten von der optionalen Anrechnungsregel nach § 11 EBeV 2022 keinen Gebrauch machen oder diese Anrechnungsregel innerhalb der vertraglichen Lieferbeziehungen nicht anwendbar ist.

Die Unsicherheit bei der Schätzung der Antragszahlen für die Kompensation besteht insbesondere in den Fällen, in denen keine direkte Lieferbeziehung zwischen BEHG-Verantwortlichen und Betreiber von EU-ETS-Anlagen besteht oder wenn beim Einsatz mehrerer Brennstoffe (ggf. von verschiedenen Lieferanten) eine Anrechnung nur für einen Teil der Brennstoffmengen in

Frage kommt. Bei Kleinstliefermengen ist anzunehmen, dass die Anrechnungsregel aufgrund des Verwaltungs- und Nachweisaufwands auf Seiten der Beteiligten nicht in Anspruch genommen wird. Insbesondere bei den Anlagen, die nicht leitungsgebundene Brennstoffe einsetzen, ist daher davon auszugehen, dass die Nutzung der Anrechnungsregel des § 11 EBeV 2022 regelmäßig nicht möglich ist.

Insgesamt wird daher eine weitreichende Betroffenheit der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlagen angenommen. Für eine Kompensation nach der vorliegenden Verordnung kommen zunächst sämtliche Anlagen in Betracht, die andere Hauptbrennstoffe als Erdgas verwenden, da die Anrechnungsregel nach § 11 EBeV 2022 im Wesentlichen die direkten Erdgaslieferungen erfasst. Dies betrifft bereits 639 der 1.817 dem EU-ETS unterliegenden Anlagen (s. Bericht des Umweltbundesamtes „Treibhausgasemissionen 2020 Emissionshandelspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland“ vom Mai 2021). Hinzu kommen Anlagen mit dem Hauptbrennstoff Erdgas, die aber weitere Brennstoffe einsetzen, beispielsweise für Nebenanlagen sowie Notstromaggregate. Da die Kompensationsregeln dieser Verordnung keine Mindestantragsschwelle oder einen entsprechenden Selbstbehalt vorsehen, ist in vielen Fällen auch von der Beantragung einer Kompensation für Kleinstmengen auszugehen.

Innerhalb des Zeitraums von 2021 bis 2030 ist mit einer Veränderung der jährlichen Fallzahlen zu rechnen. Mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf sämtliche Brennstoffe im Jahr 2023 wird sich auch die Anzahl der ausgleichsberechtigten Anlagen erhöhen. Demgegenüber ist jedoch auch zu erwarten, dass die Nutzung der Anrechnungsregel nach § 11 EBeV 2022 in den ersten Jahren zunehmen wird, was zu einem entsprechenden Rückgang der ausgleichsberechtigten Anlagen führen wird.

In einer Saldierung dieser gegenläufigen Effekte wird für den Zeitraum 2021-2030 von einer durchschnittlichen jährlichen Fallzahl von 900 Anlagen ausgegangen.

b) Aufwand

aa) interner Aufwand

Zur Abschätzung des internen Aufwands kann auf die Vollzugserfahrung aus dem EU-Emissionshandel zurückgegriffen werden. Daher erfolgt eine Abschätzung des zeitlichen Aufwands auf die einzelnen antragsbezogenen Tätigkeiten.

Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung hängt von der Komplexität der Brennstoffeinsätze in der konkreten Anlage ab. Generell ist die Antragstellung bei nicht leitungsgebundenen Brennstoffen höher, da hier auch Bestandsveränderungen der Lagerhaltung mit zu erfassen sind. Insgesamt kann im Rahmen der Abschätzung auf eine Bildung von Fallgruppen verzichtet werden, da Anlagenbetreiber auch in komplexen Antragskonstellationen im Wesentlichen auf bereits ermittelte und vorliegende Daten zurückgreifen können und für die Antragstellung entweder Standardwerte gemäß der Verordnung nach § 7 Absatz 4 BEHG oder Berechnungsfaktoren aus dem maßgeblichen Emissionsbericht nach § 5 TEHG zu übernehmen sind.

Daraus ergibt sich folgende Aufwandsabschätzung für die Einzeltätigkeiten der Antragstellung:

Tätigkeit (Antragstellung BEDV)	Interner Zeitaufwand / Fall (in Minuten)	Stundensatz (in Euro / Stunde)	Aufwand / Fall (in Euro)
Einarbeiten in die Vorgabe	30	42,7	21
Beschaffen von Daten	240	42,7	171
Formulare ausfüllen, beschriften,	30	42,7	21
Berechnungen durchführen	60	42,7	43
Überprüfen der Daten und Eingaben	120	42,7	85
Fehlerkorrektur	60	42,7	43
Aufbereitung der Daten	180	42,7	128
Daten übermitteln oder veröffentlichen	30	42,7	21
Interne Sitzungen	60	42,7	43
Externe Sitzungen	90	42,7	64
Zahlungen anweisen	3	42,7	2
Kopieren, archivieren, verteilen	60	28,5	28
Weitere Informationen beschaffen	90	42,7	64
Gesamtsumme	1.053		734

Insgesamt ergibt sich danach ein interner Aufwand in Höhe von 734 Euro pro Antragstellung.

bb) Sachaufwand

Ab dem Antragsjahr 2023 ergibt sich ein gesonderter Sachaufwand daraus, dass die Angaben im Antrag auf Kompensation von einer Prüfstelle nach § 21 TEHG verifiziert werden müssen, sofern die maßgebliche Emissionsmenge die Schwelle von 1.000 Tonnen CO₂ unterschreitet. Die Prüfungskosten variieren dabei in Abhängigkeit zur Komplexität der Anlage und der eingesetzten Brennstoffsorten. Im Bereich des EU-Emissionshandels sind bei einem strukturell ähnlichen Antrag auf kostenlose Zuteilung von Berechtigungen Kosten für dessen Prüfung in Höhe von 1.242 Euro (Neuanlage) bis zu 3.762 Euro (komplexe Anlage) veranschlagt (s. BT-Drs 19/4727, S. 31).

Der Verifizierungsaufwand für den Kompensationsantrag nach dieser Verordnung ist mit dem Verifizierungsaufwand für einen Neuanlagenantrag bei der kostenlosen Zuteilung vergleichbar, da in beiden Fällen keine Prüfung historischer Produktions- und Emissionsdaten mehrerer Jahre erforderlich ist. Im Ergebnis erscheint es daher sachgerecht, auf die Prüfungskosten einer Neuanlage in Höhe von 1.242 Euro abzustellen.

Dieser Sachaufwand wird jedoch nur bei einer geringen Zahl von Anlagen anfallen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Nutzung der Anrechnungsregel im zeitlichen Verlauf zunehmen wird, da die Anlagenbetreiber durch diese Anrechnungsregel von vorneherein keiner Doppelbilanzierung unterliegen, so dass allenfalls noch geringe Liefermengen kompensiert werden müssen. Solange diese Brennstoffmengen die vorgesehene Mindestschwelle von 1.000 Tonnen

nicht überschreiten, sind die Anträge von der Verifizierungspflicht freigestellt und es entsteht kein Sachaufwand.

Vor diesem Hintergrund wird abgeschätzt, dass die vorgesehene Schwelle für den Verifizierungsbedarf lediglich in lediglich 10 Prozent der Fälle überschritten wird. Auf Basis dessen ergeben sich somit ab dem Jahr 2023 etwa 90 Fälle pro Jahr, die der Verifizierungspflicht unterliegen.

Zur Bestimmung des durchschnittlichen jährlichen Aufwands werden die geschätzten jährlichen Fälle für den Zeitraum von 2023-2030 auf den Zeitraum 2021-2030 umgelegt, so dass sich eine durchschnittliche Fallzahl von 72 Anträgen jährlich ergibt.

c) Ergebnis

Antragstellung BEDV	Aufwand (in € / Fall)	Fallzahl	Aufwand (in 1.000 €)
Interner Aufwand	734	900	660,6
Sachaufwand	1.242	72	89,4
Erfüllungsaufwand Gesamt			750,0

Auf der Basis der dargelegten Abschätzungen zur Fallzahl (oben a), dem internen Aufwand (oben b.aa) und dem Sachaufwand (oben b.bb) wird für Antragstellung der Kompensation nach dieser Verordnung für den Zeitraum 2021-2030 ein jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von insgesamt etwa 750.000 Euro abgeschätzt, davon 90.000 Euro als jährlicher Sachaufwand.

3. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Durch die Rechtsverordnung entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von insgesamt knapp 2,1 Mio. Euro.

Zur Bestimmung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung wird der Ansatz verfolgt, als Ausgangspunkt für die Abschätzung auf die bereits vorliegenden Daten anderer Kompensationsverfahren bzw. Vollzugsverfahren auf Ebene der EU-ETS-Anlagen zurückzugreifen. Als Vergleichsgröße bietet sich hierbei das Antragsverfahren auf kostenlose Zuteilung auf Anlagenebene im EU-Emissionshandel nach dem TEHG an (Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels s. BT-Drs 19/4727, S. 34).

Diese Bezugnahme auf das TEHG bei der vorliegenden Abschätzung ist sachlich gerechtfertigt, da beide Kompensationsregelungen strukturell vergleichbare Regelungselemente aufweisen (z.B. Antrag auf Anlagenebene, Abgrenzung der Anlage, Berücksichtigung und Abgrenzung von Einsatz-, Produktions- und Weiterleitungsmengen), eine vergleichbare Streubreite bei der Komplexität der Antragstellungen zu erwarten ist und dieselbe Behörde, die DEHSt, für den Vollzug beider Kompensationsregelungen zuständig ist.

Bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung auf der mittelbaren Grundlage der Erfahrungswerte aus dem Vollzug des der kostenlosen Zuteilung ist gesichert, dass hierbei nur der erforderliche Verwaltungsaufwand einbezogen wird.

a) Fallzahl

Analog zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft wird zunächst eine jährliche Gesamtfallzahl von 900 Anträgen durch Anlagenbetreiber zugrunde gelegt. Auch hierfür gelten die aufgezeigten Einschränkungen hinsichtlich möglicherweise deutlich höherer Fallzahlen (s. oben Kap. 2.a), die auch zu einem entsprechend höheren Erfüllungsaufwand der Verwaltung führen werden.

b) Aufwand

Für die Abschätzung des Aufwands für das Kompensationsverfahren ist der Aufwand für das Verfahren der Prüfung von Zuteilungsanträgen im Rahmen des EU-Emissionshandels für Bestandsanlagen vergleichbar. Eine wichtige Grundlage für den Kompensationsantrag ist der Emissionsbericht nach § 5 TEHG, der für dieselbe Anlage einzureichen ist, für die auch der Kompensationsantrag gestellt wird. Der zuständigen Behörde sind daher alle Anlagen bekannt, die einen Kompensationsantrag stellen können.

Für die Abschätzung des zeitlichen Aufwands zur Bearbeitung werden die 900 Antragsverfahren in zwei Fallgruppen unterteilt. Die erste Fallgruppe erfasst Standardanträge mit niedriger oder mittlerer Komplexität. Es wird erwartet, dass 80 Prozent der Anträge (720 von 900 Fällen) dieser Fallgruppe zuzurechnen sind. Der zweiten Fallgruppe besonders komplexer Anträge sind 20 Prozent der Anträge (180 von 900 Fällen) zuzurechnen.

Für die Anträge in der ersten Fallgruppe ist analog zum Prüfungsverfahren im Rahmen der kostenlosen Zuteilung von einem zeitlichen Aufwand von 13,9 Stunden je Fall auszugehen (s. BT-Drs 19/4727, S. 34). Dieser Aufwand im Rahmen der kostenlosen Zuteilung wurde in einer UBA-internen Organisationsuntersuchung ermittelt, die mit Unterstützung des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) durchgeführt wurde.

Für die Anträge in der zweiten Fallgruppe mit hoher Komplexität ergibt sich ein entsprechend erhöhter Prüfaufwand für die Verwaltung. Die dieser Fallgruppe zuzurechnenden Fälle zeichnen sich dadurch aus, dass in der EU-ETS-Anlage Brennstoffe eingesetzt werden, für die keine Standardfaktoren festgelegt sind, so dass die Ermittlung der relevanten Emissionsmengen Probenahmen und Analysen überprüft werden müssen. Dies betrifft insbesondere den Einsatz von Mischbrennstoffen, die ab dem Jahr 2023 in den Brennstoffemissionshandel einbezogen sind. Diese Fälle führen in der Prüfung des Kompensationsantrags zu einem erheblichen Mehraufwand für die zuständige Behörde, da durch die zuständige Behörde zusätzliche Konsistenz- bzw. Querprüfungen der Daten mit dem Emissionsberichten nach § 5 TEHG sowie der Emissionsberichterstattung nach § 7 BEHG von Verantwortlichen durchzuführen sind. Für diese komplexen Fälle wird im Vergleich zur ersten Fallgruppe von einer Verdoppelung der Bearbeitungsdauer ausgegangen. Für einen Antrag in der zweiten Fallgruppe ist ein zeitlicher Aufwand von 27,8 Stunden je Fall anzusetzen.

Zusätzlich zu dem Aufwand für die Vollzugsverfahren ergibt sich zusätzlicher Verwaltungsaufwand in den Servicefachbereichen der DEHSt (IT, Berichtswesen, Kommunikation etc.). Im Rahmen der Evaluierung des Vollzugs der Strompreiskompensation, die bei den Vollzugsverfahren einen vergleichbaren Gesamtaufwand aufweist, wurde ein Bedarf für die Servicefachbereiche im Umfang von 4,3 Vollzeitäquivalenten ermittelt, der einem jährlichen Aufwand von 7.018 Stunden entspricht (Navigant 2020, S. 66). Ein entsprechender Aufwand im Umfang von 7.018 Stunden pro Jahr ist auch für die Kompensationsverfahren nach dieser Verordnung zu erwarten.

Bei einer Aufteilung der jährlichen Gesamtzahl von 900 Anträgen auf die Fallgruppe 1 (720 Fälle) und Fallgruppe 2 (180 Fälle) sowie dem zusätzlichen Aufwand für die Servicefachbereiche ergibt sich daher insgesamt folgender Vollzugsaufwand für die Antragsverfahren:

Antragsverfahren BEDV	Zeitaufwand pro Fall (in Stunden)	Fallzahl pro Jahr	Aufwand (in Stunden)
Fallgruppe 1 (Vollzugsverfahren)	13,9	720	10.008
Fallgruppe 2 (Vollzugsverfahren)	27,8	180	5.004
Servicefachbereich			7.018
Gesamtaufwand Antragsverfahren			22.030

Insgesamt ergibt dies einen jährlichen Gesamtaufwand für das Kompensationsverfahren von 22.030 Stunden.

Für die monetäre Bewertung ist eine Aufteilung nach Dienstgruppenanteilen mit den entsprechenden Stundensätzen erforderlich. Hierzu werden für die DEHSt als Vollzugsbehörde dieselben Dienstgruppenanteile und Stundensätze verwendet wie für den sonstigen Vollzug des BEHG (12 Prozent mittlerer Dienst, 31 Prozent gehobener Dienst, 57 Prozent höherer Dienst). Die Personalkosten pro Stunde sind in Höhe von 62,61 Euro (mittlerer Dienst), 78,99 Euro (gehobener Dienst) und 109,79 Euro (höherer Dienst) pro Stunde berücksichtigt. Der gewichtete Durchschnitt beträgt daher 94,58 Euro pro Stunde.

Laufbahn	Anteil DEHSt (in %)	Aufteilung (in Stunden)	Stundensatz (in € /Stunde)	Gesamtkosten pro Jahr (in €)
Mittlerer Dienst [mD]	12	4.544	62,61	165.541
Gehobener Dienst [gD]	31	11.737	78,99	539.423
Höherer Dienst [hD]	57	21.581	109,79	1.378.633
Summe	100	22.030		2.083.597

c) Ergebnis

Auf der Basis der dargelegten Abschätzungen zur Fallzahl und dem Vollzugsaufwand wird für die Antragstellung nach dieser Verordnung ein jährlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von insgesamt 2.083.597 Euro abgeschätzt.

VII. Weitere Kosten

Durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels wird es allgemein zu Veränderungen von Einzelpreisen bestimmter Waren und Dienstleistungen kommen. Die Regelungen über die Antragstellung zur finanziellen Kompensation von Belastungen durch Doppelbilanzierungen führen jedoch nicht zu gesonderten weiteren Kosten.

VIII. Evaluation

Eine Evaluierung der Kompensationsregelung nach dieser Verordnung ist entsprechend den Vorgaben des § 11 vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Anwendungsbereich und Zweck)

Nach § 1 ist der Regelungszweck der Verordnung die Festlegung der Voraussetzungen, der Berechnungen und der Durchführung des Antragsverfahrens für die in § 11 Absatz 2 BEHG vorgesehene, vollständige finanzielle Kompensation. Diese Kompensation ist erforderlich, wenn Brennstoffe in Anlagen eingesetzt werden, die bereits dem EU-Emissionshandelssystem unterliegen und eine Abgabepflicht nach dem BEHG in Bezug auf die Brennstoffemissionen und damit auch die Weitergabe der Zertifikatskosten nicht bereits im Rahmen der Berichterstattung nach der jeweils geltenden Verordnung nach § 7 Absatz 5 BEHG vermieden werden konnten. Dann kommt es zu einer Bepreisung derselben Emissionen in beiden Systemen und der EU-ETS-Anlagenbetreiber zur Vermeidung einer Doppelbelastung nachträglich eine Kompensation in Bezug auf die von seinem Lieferanten gewälzten Zertifikatskosten des BEHG beantragen.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

§ 2 ergänzt die Begriffsbestimmungen des § 3 BEHG, welche uneingeschränkt auch im Rahmen dieser Verordnung gelten.

Nummer 1 enthält die Begriffsbestimmung für das „Abrechnungsjahr“. Danach ist ein Abrechnungsjahr ein Kalenderjahr in den Jahren 2021 bis 2030, für das die Kompensation beantragt wird;

Nummer 2 definiert den Begriff des „Anlagenbetreibers“. Nach Nummer 2 ist ein Anlagenbetreiber im Sinne dieser Verordnung der Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 TEHG.

Nummer 3 definiert den Begriff der „emissionshandelspflichtigen Anlage“ durch einen entsprechenden Verweis auf das TEHG.

Zu § 3 (Zuständige Behörde)

§ 3 bestimmt das Umweltbundesamt als die zuständige Behörde für die Durchführung dieser Verordnung und damit auch für die Durchführung des Kompensationsverfahrens. Im Umweltbundesamt werden die Aufgaben durch die DEHSt wahrgenommen, die sowohl gemäß § 13 BEHG für den Vollzug der Grundpflichten im Rahmen des BEHG als auch für den Vollzug der Überwachung und Berichterstattung im Rahmen TEHG zuständig ist.

Zu § 4 (Voraussetzung für die Kompensationsgewährung)

Absatz 1 als zentrale Regelung zur Gewährung einer Kompensation nach dieser Verordnung bestimmt, dass eine Kompensation vom Umweltbundesamt als zuständiger Behörde auf Antrag an Betreiber von Anlagen gewährt wird, die dem EU-Emissionshandel unterliegen. Die Gewährung der Kompensation gemäß dieser Verordnung erfolgt zum Zweck des Ausgleichs von indirekten Belastungen infolge der Doppelbelastung im Sinne von § 11 Absatz 2 BEHG.

Die Absätze 2 und 3 regeln die verschiedenen Ausschlussgründe, bei deren Vorliegen kein Anspruch auf Gewährung einer Kompensation nach dieser Verordnung besteht.

Nach Absatz 2 gelten dabei zunächst die auf europarechtlichen Vorgaben beruhenden Ausschlussgründe nach § 4 Absatz 3 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV). Keinen Anspruch auf Gewährung einer Kompensation geltend machen können daher Unternehmen in Schwierigkeiten gemäß den Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

Absatz 3 bestimmt, dass die Antragstellung nicht zulässig ist bei qualifizierten Pflichtversäumnissen des Antragsstellers im EU-Emissionshandel. Die Zulässigkeitsbeschränkung dient insbesondere der Sicherstellung des tatsächlichen Eintritts der Doppelbelastung. Wenn bei einer dem EU-ETS unterliegenden Anlage im Registerkonto die Jahresemissionen nicht eingetragen und als geprüft gekennzeichnet sind, muss das Konto gesperrt werden. Infolge der nicht ordnungsgemäßen Emissionsberichterstattung keinen ordnungsgemäßen Emissionsbericht nach § 5 TEHG eingereicht hat, ist auch eine Prüfung einer eingetretenen Doppelbelastung durch die

zuständige Behörde offenkundig nicht möglich. Darüber hinaus liegt keine Doppelbelastung vor, soweit der Betreiber der dem EU-ETS unterliegenden Anlage der ihn treffenden Abgabepflicht noch nicht vollständig nachgekommen ist und der Erfüllungsstatuswert des Vorjahrs nach Artikel 33 der Registerverordnung (EU) 2019/1122 negativ ist.

Zu § 5 (Kompensationsbetrag)

§ 5 enthält die grundsätzliche Berechnungsformel des Kompensationsbetrags. Der Kompensationsbetrag für die Anlage eines Anlagenbetreibers wird durch Multiplikation der maßgeblichen Emissionsmenge (§ 6) mit dem für das Abrechnungsjahr jeweils relevanten CO₂-Preis des Brennstoffemissionshandelssystems (§ 7) ermittelt.

Zu § 6 (Maßgebliche Emissionsmenge)

Absatz 1 trifft nähere Regelungen zu Bestimmung der für die Kompensation maßgeblichen Emissionsmenge. Dabei legt Absatz 1 Satz 1 zunächst fest, dass bei der Berechnung der maßgeblichen Emissionsmenge im Regelfall die kompensationsfähige Brennstoffmenge mit den nach § 7 Absatz 4 Nummer 2 BEHG für die Emissionsberichterstattung im Abrechnungsjahr gültigen Standardwerten des jeweiligen Brennstoffs zu multiplizieren ist. Der Regelfall stellt insofern eine konsistente Emissionsermittlung für die mit Standardwerten versehenen Hauptbrennstoffe mit der Berichterstattung nach § 7 BEHG sicher. In den Fällen des § 11 Absatz 2 BEHG ist regelmäßig ein Datenaustausch mit dem BEHG-Verantwortlichen nicht möglich oder Anlass für das nachträgliche Kompensationsverfahren. Durch die Nutzung von Standardwerten wird sichergestellt, dass dem Anlagenbetreiber die notwendigen Berechnungsfaktoren zur Bestimmung der Emissionsmenge zur Verfügung stehen.

Soweit für einen Brennstoff in einem Abrechnungsjahr keine Standardwerte festgelegt wurden, sind nach Satz 2 die Berechnungsfaktoren aus dem Emissionsbericht der Anlage nach § 5 TEHG zu übernehmen.

Absatz 2 konkretisiert die kompensationsfähige Brennstoffmenge. Grundsätzlich sind dabei nach Satz 1 nur diejenigen Brennstoffmengen kompensationsfähig, die auch tatsächlich im jeweiligen Abrechnungsjahr dem CO₂-Preis des BEHG unterlagen und von dem Anlagenbetreiber in dem jeweiligen Abrechnungsjahr zum Einsatz in der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage bezogen wurden. Brennstoffmengen, die ohne CO₂-Preis-Aufschlag erworben oder lediglich weitergeleitet wurden, sind nicht kompensationsfähig. Satz 2 stellt klar, dass für Brennstoffmengen, die in dem Abrechnungsjahr nicht eingesetzt, sondern für den späteren Einsatz in der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eingelagert wurden, ein nachträglicher Einsatznachweis mit dem Emissionsbericht nach § 5 TEHG für das Kalenderjahr erbracht werden muss, das dem Abrechnungsjahr folgt. Durch diesen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen Lieferzeitpunkt und Einsatzzeitpunkt wird dem tatsächlichen Eintritt der Doppelbelastung Rechnung getragen. Zugleich wird dem Betreiber der emissionshandelspflichtigen Anlage eine frühzeitige Kompensation auch für die Fälle gewährt, in denen die Beschaffung und damit die Kostenbelastung nicht aber auch der tatsächliche Einsatz bereits in das Abrechnungsjahr fallen. Satz 3 sieht eine Fristverlängerung auf Antrag vor, sofern der Einsatz der Brennstoffmengen in

dem auf das Abrechnungsjahr folgenden Kalenderjahr aus technischen oder betrieblichen Gründen nicht möglich war.

Absatz 3 enthält eine klarstellende Aufzählung, welche Brennstoffmengen nicht kompensationsfähig sind. Dies betrifft Brennstoffmengen, die nach § 2 Absatz 2 BEHG zwar in Verkehr gebracht wurden, für die eine Doppelbelastung des Anlagenbetreibers jedoch bereits von vornherein ausgeschlossen werden kann.

Nummer 1 schließt nachhaltige biogene Brennstoffe, nachhaltige biogene Teilmengen eines Brennstoffes und Klärschlämme aus, da diese nach § 7 Absatz 4 Nr. 2 BEHG mit dem Emissionsfaktor Null zu belegen sind und es daher nicht zu einer Abgabeverpflichtung des Verantwortlichen und somit auch nicht zu einer gewälzten Kostenbelastung kommt.

Nach Nummer 2 sind Brennstoff- oder Teilmengen eines Brennstoffes auszuschließen, für die ein BEHG-Verantwortlicher bereits im Rahmen der Berichterstattung nach § 7 Absatz 1 BEHG einen Abzug aufgrund eines Nachweises des Anlagenbetreibers geltend gemacht hat. Dieser Ausschluss betrifft insbesondere die ausgestellten Nachweise des Anlagenbetreibers für Brennstoffmengen, für die der Brennstofflieferant einen Abzug nach § 7 Absatz 5 BEHG geltend gemacht hat und damit eine Kostenbelastung für den Anlagenbetreiber bereits im Vorhinein vermieden wird.

Nummer 3 schließt Brennstoff- oder Teilmengen eines Brennstoffes aus, die nicht der Abgabepflicht nach § 8 BEHG unterlagen. Es wird insoweit der schrittweisen Einführung des Brennstoffemissionshandelssystems Rechnung getragen und sichergestellt, dass für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 nur die Brennstoffe bei der Ermittlung der kompensationsfähigen Brennstoffmengen zu berücksichtigen sind, für die eine Abgabepflicht nach § 8 in Verbindung mit Anlage 2 BEHG besteht. Gleichzeitig stellt Nummer 3 eine Auffangklausel dar, die eine ungerechtfertigte Kompensation für nicht kostenbelastete Brennstoffmengen vermeidet.

Satz 2 sichert eine konsistente Datengrundlage für die zuständige Behörde. Dies ist aufgrund des zeitlichen Abstandes zwischen der Emissionsberichterstattung der EU-ETS-Anlage (jeweils zum 31. März eines Jahres) und dem Ende der Antragsfrist für den Kompensationsantrag zum 31. Juli notwendig.

Zu § 7 (Maßgeblicher Preis)

§ 7 konkretisiert den für das jeweilige Abrechnungsjahr gültigen maßgeblichen Preis der Emissionszertifikate. Für die Einführungsphase des Brennstoffemissionshandelssystems ist dies der übergangsweise geltende jeweilige Festpreis. Für die anschließende Phase der Preisbildung am Markt enthält Satz 2 ein Verfahren zur repräsentativen Bestimmung des zu Grunde zu legenden Preises.

Zu § 8 (Antragsverfahren)

Nach § 8 Absatz 1 sind Kompensationsanträge für die Abrechnungsjahre 2021 bis 2030 jeweils bis zum 31. Juli des auf das Abrechnungsjahr folgenden Kalenderjahres zu stellen. Satz 2 ermächtigt die zuständige Behörde, abweichend von Satz 1 für das Abrechnungsjahr 2021 durch Bekanntgabe im Bundesanzeiger einen anderen Zeitpunkt für den Ablauf der Antragsfrist festzulegen. Satz 2 dient der Sicherstellung eines zeitlich angemessenen Antragsverfahrens für die Anlagenbetreiber vor dem Hintergrund des beihilferechtlichen Genehmigungsverfahrens der Europäischen Kommission zu der Verordnungsermächtigung nach § 11 Absatz 2 BEHG.

Die zuständige Behörde kann nach Absatz 2 gemäß § 17 Absatz 1 BEHG für das Kompensationsverfahren die Verwendung der Schriftform oder der elektronischen Form nach den dort näher geregelten Vorgaben vorschreiben. Anordnungen zur Form der Antragstellung macht das Umweltbundesamt im Bundesanzeiger bekannt.

Absatz 3 regelt, dass der antragstellende Anlagenbetreiber das Vorliegen der tatsachenbezogenen Angaben, die dem Kompensationsantrag zugrunde liegen, durch eine Prüfstelle nach § 21 Absatz 1 TEHG prüfen lassen muss. Dem Antrag ist eine Bescheinigung der Prüfstelle über die Prüfung und beizufügen. Die Prüfstelle stellt die Bescheinigung nur aus, wenn sie im Ergebnis ihrer Prüfung zum Ergebnis gekommen ist, dass die Angaben mit hinreichender Sicherheit frei von wesentlichen Falschangaben sind. Die Festlegungen zum Grad an Sicherheit (hinreichende Sicherheit) und zur Wesentlichkeitsschwelle von 5 Prozent entsprechen denen anderer entsprechender Prüfungen im Rahmen des Brennstoffemissionshandelssystems und des EU-Emissionshandelssystems.

Nach Absatz 4 entfällt die Verpflichtung für die Prüfung durch eine Prüfstelle nach Absatz 3 für die Antragsjahre 2021 und 2022. Bei den in 2021 und 2022 einbezogenen Hauptbrennstoffen ist die Identifizierung der kostenbelasteten bzw. energiesteuerpflichtigen Brennstoffemissionen in der Regel eindeutig und damit wenig fehleranfällig. Zudem wird die relevante Emissionsmenge ausschließlich auf Basis von Standardwerten ermittelt. Soweit ab dem Kalenderjahr 2023 auch individuelle Berechnungsfaktoren und komplexere Sachverhalte im Zusammenhang mit der Ermittlung von Brennstoffemissionen hinzukommen (beispielsweise bei Mischbrennstoffen, Kohlen oder Abfallstoffen), wird eine Prüfung durch eine Prüfstelle erforderlich sein.

Absatz 5 sieht eine Schwelle für die Verpflichtung zur Prüfung durch eine Prüfstelle ab dem Abrechnungsjahr 2023 vor. Die Regelung berücksichtigt insoweit den wirtschaftlichen Aufwand eines Anlagenbetreibers für die Prüfung, soweit bereits für geringe Brennstoffmengen ein Antrag auf Kompensation gestellt werden kann.

Zu § 9 (Kompensationsvorbehalt für eingelagerte Brennstoffmengen)

§ 9 stellt die Gewährung der Kompensation für Brennstoffmengen nach § 6 Absatz 2 Satz 2 unter den Vorbehalt der Erbringung des Einsatznachweises mit dem Emissionsbericht der Anlage im Folgejahr und sichert insoweit die ganz oder teilweise Rückforderung von rechtswidrig gewährten Kompensationszahlungen durch die zuständige Behörde. Die Behörde kann den Kompensationsbescheid nach Satz 2 mit Auflagen für die Erbringung des Einsatznachweises

im Folgejahr verbinden. Bei Nichterbringung des Einsatznachweises muss die Behörde nach Satz 3 die bereits gewährte Zahlung zurückfordern. Der Verweis auf § 16 BECV in Satz 4 bewirkt die Geltung der allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundregeln der §§ 23 und 24 der Bundeshaushaltsordnung sowie des Prüfungsrechts durch den Bundesrechnungshof.

Zu § 10 (Anwendbare Regelungen)

Durch § 10 werden Verfahrensvorschriften der BECV für das Antragsverfahren nach dieser Verordnung für entsprechend anwendbar erklärt. Nach Absatz 1 sind hinsichtlich des Kompensationsverfahrens die § 13 Absatz 2 und 3 sowie die §§ 14 bis 17 BECV entsprechend anwendbar, in Bezug auf § 15 BECV dabei allerdings beschränkt auf dessen Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 1 und 2. Die Auskunftspflicht im Rahmen der Evaluierung (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BECV) gilt entsprechend für die Evaluierung nach § 11.

Nach Absatz 2 gelten hinsichtlich der Anforderungen an den Datenschutz und zur Datensicherheit die §§ 24 und 25 BECV entsprechend.

Zu § 11 (Evaluierung)

§ 11 dient der Umsetzung des § 23 BEHG. Er dient der Überprüfung der Zielgenauigkeit und Wirksamkeit der in dieser Verordnung geregelten Kompensationsmechanismen sowie der rechtzeitigen Feststellung eines möglichen Anpassungs- und Änderungsbedarfs.

Satz 1 bestimmt, dass die zuständige Behörde zu diesem Zweck ab dem Jahr 2024 jeweils bis zum Ablauf des jeweiligen Monats Mai, der einem der in § 23 Absatz 1 Satz 1 BEHG genannten Termine zur Vorlage des BEHG-Erfahrungsberichts unmittelbar vorangeht, einen Bericht zu den wesentlichen Ergebnissen des Kompensationsverfahrens für die jeweils vorangegangenen Abrechnungsjahre vorstellt. Nach Satz 2 überprüft die Bundesregierung auf Grundlage der Berichte, ob Bedarf zur Anpassung von Regelungen in dieser Verordnung besteht und setzt bei Bedarf entsprechende Änderungsverfahren in Gang.

Zu § 12 (Inkrafttreten)

§ 12 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.