

Stellungnahme

zum Entwurf der Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas- Emissionshandelsgesetzes – EHV 2030 (Stand 14. Januar 2019)

Berlin, 28. Januar 2019

1 Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 14. Januar 2019 den Referentenentwurf der Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (**Emissionshandelsverordnung - EHV 2030**) zur schriftlichen Anhörung der Verbände vorgelegt. Mit dem Entwurf, der noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt ist, soll die durch die Richtlinie (EU) 2018/410 geänderte Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG in nationales Recht umgesetzt werden und eine einheitliche Durchführungsverordnung zum **TEHG** für die kommende Handelsperiode 2021-2030 geschaffen.

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

Auf der Basis der Verordnungsermächtigungen des TEHG enthält die Verordnung insgesamt neun Regelungsbereiche. Aus Sicht der Energiewirtschaft besteht insbesondere zum fünften Abschnitt (§ 8 Erhebung von Bezugsdaten) und zum neunten Abschnitt (§ 16 Befreiung von Kleinemittenten) erheblicher Änderungsbedarf. Um zum einen ungerechtfertigten Verwaltungsaufwand bei den Antragsverfahren zu vermeiden und zum anderen eine sachgerechte und effiziente Anwendung der Regelungen zur Befreiung von Kleinemittenten auch für Feuerungsanlagen der Energiewirtschaft zu ermöglichen, enthält die BDEW-Stellungnahme einige weitere Änderungsvorschläge zur Verringerung des Erfüllungsaufwandes.

2 Kernforderungen

Der BDEW spricht sich zur Vermeidung von unnötigem Erfüllungsaufwand für die Streichung von § 8 Satz 1 Nr. 1 aus (Es werden zusätzliche europarechtlich und für Vollzug nicht erforderliche Angaben im Zuteilungsantrag gefordert.).

Der BDEW fordert eine praxismgerechte Ausgestaltung von § 8 Nr. 2 Buchstabe d, die den Besonderheiten von Fernwärmenetzen Rechnung trägt und eine vereinfachte Nachweisführung durch den Antragsteller zulässt (De-Minimis-Regel).

Der BDEW schlägt zu § 15 vor, die Möglichkeit der Bildung einer einheitlichen Anlage für Energieanlagen auf Antrag des Betreibers zu ermöglichen, sofern die Anlagen von demselben Anlagenbetreiber an demselben Standort in einem technischen Verbund betrieben werden und einem vergleichbaren technischen Zweck dienen.

Der BDEW fordert, in § 16 Absatz 1 den zulässigen Schwellenwert für die Nutzung der Kleinemittentenregelung von 10.000 Tonnen auf das europarechtlich zulässige Maß von 25.000 Tonnen Kohlendioxidäquivalent anzuheben.

Der BDEW tritt für eine europarechtskonforme Privilegierung von Kleinstemittenten nach Art. 27a der Richtlinie 2003/87/EG ein. Die Ermöglichung des Ausschlusses aus dem Handelssystem sollte sowohl auf eigenständige Anlagen als auch auf Anlagenteile mit Betriebsbeschränkung in der Genehmigung abstellen.

3 Anmerkungen und Änderungsvorschläge des BDEW im Einzelnen

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Im Entwurf der EHV 2030 werden eine Vielzahl von Begriffen verwendet, die der näheren Konkretisierung bedürfen. In Satz 1 sollte ergänzt werden, dass für diese Verordnung neben den genannten Begriffsbestimmungen und denen des § 3 des TEHG auch die Begriffsbestimmungen der Zuteilungsverordnung ZuV 2020 heranzuziehen sind.

Darüber hinaus sollten die Definitionen der „Free Allocation Rules“, soweit erforderlich, übernommen werden. Dies gilt insbesondere für die Begriffe „district heating“ (Fernwärme) und „district heating sub-installation“ (Zuteilungselement mit Fernwärme-Emissionswert).

Zum § 8 Satz 1 Nr. 1 (Erhebung von Bezugsdaten)

In § 8 sind ergänzende Regelungen für die Datenanforderungen im Zusammenhang mit dem Antragsverfahren zur kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen geregelt. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, zusätzliche Angaben im Rahmen der Antragstellung nur dann zu verlangen, sofern diese dazu dienen, eine effiziente und zeitgerechte Prüfung und damit einen rechtmäßigen Vollzug der EU-Zuteilungsverordnung sicherzustellen.

Nach Nummer 1 hat der Anlagenbetreiber in seinem Zuteilungsantrag für Bestandsanlagen zusätzlich zu den nach der EU-Zuteilungsverordnung geforderten Angaben als zusätzliche Angaben zur Anlage den Import, Export sowie die Nutzung der elektrischen Energie der Anlage zu bilanzieren. Dabei ist die Menge der elektrischen Energie anzugeben, die importiert bzw. exportiert und die in den Zuteilungselementen der Anlage genutzt wird.

Der BDEW vertritt die Auffassung, dass die nach § 8 Satz 1 Nr. 1 begründeten zusätzlichen Datenerfordernisse für eine verhältnismäßige und effiziente Prüfung der Antragsdaten für Stromerzeuger im Sinne von § 3 Buchstabe u der Richtlinie 2003/87/EG nicht erforderlich sind, da für Stromerzeugung oder -lieferungen keine kostenlose Zuteilung erfolgt.

Die Erhebung, Verifizierung und Bereitstellung dieser Daten ist für den Anlagenbetreiber regelmäßig mit erheblichem zusätzlichem Erfüllungsaufwand verbunden, dem kein adäquater Nutzen gegenübersteht. Die geforderten Angaben sind für die Bestimmung der kostenlosen Zuteilung nicht wesentlich, stellen aber regelmäßig vertraulich zu behandelnde sensible Geschäftsdaten dar. Die Prüfung der Zuordnung von zuteilungsrelevanten Daten zu den Zuteilungselementen und die grundsätzliche Prüfung der Plausibilität der Angaben zu den direkten Emissionen ist ursächliche Aufgabe des Verifizierers und nicht der zuständigen Behörde. Auch für die Anpassung der Benchmarkwerte sind Angaben zu Import, Export sowie Nutzung der elektrischen Energie im Falle von Stromerzeugern im Regelfall entbehrlich. Die Behörde kann im begründeten Einzelfall zusätzliche Informationen zum Zuteilungsantrag einfordern.

Die Bundesregierung hat zuletzt in Ihrem Kabinettsbeschluss zum „Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ vom 12. Dezember 2018 zum Ausdruck gebracht,

dass sie an ihrer „Bürokratiebremse“ („one in, one out“) festhält und bei der Umsetzung in nationales Recht europäische Vorgaben nicht mit zusätzlichen bürokratischen Belastungen versehen will.

Der BDEW fordert die Streichung von § 8 Satz 1 Nr. 1 oder zumindest Stromerzeuger im Sinne von § 3 Buchstabe u der Richtlinie 2003/87/EG von dieser Pflicht zu befreien, um nicht erforderlichen Erfüllungsaufwand zu vermeiden.

Zu § 8 Nr. 2 Buchstabe d (Erhebung von Bezugsdaten)

In der Regel liefern große KWK-Anlagen der allgemeinen Versorgung ihre Wärme zu einem großen Anteil an größere Fernwärmenetze, welche nicht unmittelbar dem Emissionshandel unterliegen. Anlagen- und Netzbetreiber müssen nicht immer ein Unternehmen (oder verbundenes Unternehmen) sein. Aus diesen größeren Fernwärmenetzen werden dann häufig lokale Netze (oft von anderen Betreibern betrieben) beliefert, aus denen dann evtl. Industrieanlagen beliefert werden. Im Rahmen dieser Lieferkette besitzt der Anlagenbetreiber in der Regel nicht die Kenntnisse über die Endverbraucher und deren Produkte. Die Zwischenlieferanten sind auch nicht verpflichtet, diese Daten zu liefern. Die Bereitstellung der in § 8 Nr. 2 Buchstabe d geforderten Daten ist somit im geforderten Maße nahezu unmöglich.

Darüber hinaus sind die in Artikel 10 Abs. 3 Satz 2 und 3 genannten De-Minimis-Regeln der Europäischen „Free Allocation Rules“ im Hinblick auf die Nachweisführung an dieser Stelle zu ergänzen.

Der BDEW fordert eine praxisgerechte Ausgestaltung von § 8 Nr. 2 Buchstabe d, die den Besonderheiten von Fernwärmenetzen Rechnung trägt und eine vereinfachte Nachweisführung durch den Antragsteller mit verringertem Erfüllungsaufwand zulässt.

Zu § 16 Absatz 1 (Befreiung von Kleinemittenten)

Der neunte Abschnitt enthält die Regelungen zur Befreiung von Kleinanlagen und setzt die Verordnungsermächtigung in § 27 TEHG mit Regelungen zur Privilegierung von Kleinanlagen um. Die Regelungen zielen darauf ab, durch einen Ausschluss aus dem Handelssystem den Verwaltungsaufwand für Überwachung und Erfüllung der Abgabepflichten für Klein- und Kleinstemittenten zu verringern. Dabei stehen als Gegenleistung für privilegierte Kleinanlagen nach §§ 19 und 20 EHV 2030 zwei verschiedene gleichwertige Maßnahmen zur Auswahl.

Absatz 1 bestimmt die Grundlagen der Regelung. Anlagenbetreiber haben gegenüber der zuständigen Behörde einen Anspruch auf Befreiung von der Abgabepflicht nach § 7 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, wenn sie in jedem Jahr einer nach Absatz 2 festgelegten Bezugsperiode einen bestimmten Schwellenwert an Emissionen nicht überschritten haben und sich zur Durchführung einer gleichwertigen Maßnahme nach § 18 verpflichten. Zusätzliche Voraussetzung für die Befreiung ist ein Zuteilungsverzicht für den Fall des Erlöschens der Befreiung nach § 21 wegen nachträglicher Überschreitung der Emissionsobergrenzen.

Der Referentenentwurf enthält mit dem Zuteilungsverzicht nach § 21 wegen nachträglicher Überschreitung der Emissionsobergrenzen eine europarechtlich nicht erforderliche zusätzliche Voraussetzung für die Befreiung. Die Anwendung einer der gleichwertigen Maßnahmen nach § 18 stellen die klimapolitische Integrität der Regelung bereits ausreichend sicher. Eine darüber hinaus gehende Absenkung des europarechtlich zulässigen Schwellenwerts für die Privilegierung steht einer effizienten und maßvollen Anwendung der Regelungen entgegen und ist deshalb nicht geboten.

Um eine effiziente und harmonisierte Anwendung der Kleinemittentenregelung zu ermöglichen und Benachteiligungen deutscher Anlagenbetreiber im europäischen Kontext zu vermeiden, sollte aus Sicht des BDEW die zuständige Behörde den Betreiber einer Anlage auf Antrag jeweils für die Dauer einer der Zuteilungsperioden 2021 bis 2025 oder 2026 bis 2030 von der Pflicht nach § 7 Absatz 1 des TEHG befreien, sofern die Anlage in jedem Jahr des Bezugszeitraums der jeweiligen Zuteilungsperiode weniger als 25.000 Tonnen Kohlendioxidäquivalent emittiert hat.

Der BDEW fordert, in § 16 Absatz 1 den zulässigen Schwellenwert für die Privilegierung von 10.000 Tonnen auf das europarechtlich zulässige Maß von 25.000 Tonnen Kohlendioxidäquivalent anzuheben.

Zu § 15 (Einheitliche Anlage)

In einigen Fällen sind an Kraftwerksstandorten mehrere Blöcke jeweils mit eigenen BImSchG-Genehmigungen versehen, so dass jeder Block eine eigenständige emissionshandelspflichtige Anlage darstellt. Unabhängig davon werden gemeinsame Ver- und Entsorgungseinrichtungen betrieben sowie eine gegenseitige Besicherung (Anfahrdampf, Hilfsdampf etc.) vorgenommen. Die zwischen einzelnen Blöcken verschobenen Stoffströme stellen dabei dann immer Anlagengrenzen überschreitende Stoffströme im Sinne des Emissionshandels dar, ohne dass dadurch zusätzliche zuteilungsfähige Wärmeströme oder abgaberelevante Treibhausgasemissionen entstehen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Zuteilung und der Mitteilung zum Betrieb sind dann umfangreiche Wärmebilanzen erforderlich. Aus diesem Grund wäre es hilfreich, wenn solche Standorte auf Antrag auch als einheitliche Anlage betrachtet werden dürfen, um den zusätzlichen Erfüllungsaufwand im Hinblick auf die Bilanzierung anlagenüberschreitender Energie- und Stoffströme zu verringern.

Der BDEW schlägt vor, die Möglichkeit der Bildung einer einheitlichen Anlage auf Energieanlagen auf Antrag des Betreibers zu ermöglichen, sofern die Anlagen von demselben Anlagenbetreiber an demselben Standort in einem technischen Verbund betrieben werden und einem vergleichbaren technischen Zweck dienen.

Zu § 16 Absatz 1 (Befreiung von Kleinemittenten)

Absatz 3 setzt die in Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG vorgegebenen Einschränkung um, dass die Privilegierung nur für Energieanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 35 MW gewährt werden darf.

Der BDEW vertritt die Auffassung, dass diese Einschränkung unter Beachtung von Artikel 27a der EHS-Richtlinie für Energieanlagen nicht erforderlich ist, sofern die Anlage in jedem Jahr des Bezugszeitraums der jeweiligen Zuteilungsperiode weniger als 2.500 Tonnen Kohlendioxidäquivalent (Kleinstemittent) emittiert hat.

Absatz 3 sollte aus Sicht des BDEW wie folgt ergänzt werden:

*(3) Bei Anlagen der in Anhang 1 Teil 2 Nummer 2 bis 6 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes genannten Tätigkeiten ist eine Befreiung nach Absatz 1 ausgeschlossen, sofern die Feuerungswärmeleistung der Anlage 35 Megawatt oder mehr beträgt **und die Anlage 2.500 Tonnen Kohlendioxidäquivalent oder mehr in einem Jahr des Bezugszeitraums der jeweiligen Zuteilungsperiode emittiert hat**; dies gilt für die Gesamtfeuerungswärmeleistung von Verbrennungseinheiten nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in einer Anlage entsprechend.*

Zur Umsetzung der Kleinstanlagenregelung (Artikel 27a der Richtlinie 2003/87/EG)

Die Richtlinie (EU) 2018/410 vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG enthält für die Zeit ab 2021 in Art. 27a eine zusätzliche Regelung für den freiwilligen Ausschluss von Kleinstemittenten aus dem EU-Emissionshandel ohne Erfordernis der Anwendung gleichwertiger Maßnahmen. Ein wesentliches Ziel der schriftlichen Anhörung ist die Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang die betroffenen Wirtschaftsverbände einen Bedarf für Privilegierungen nach Art. 27a der Richtlinie 2003/87/EG sehen.

Der BDEW hat bereits im Rahmen der Verbändeanhörung zum TEHG am 27. Juni 2018 seine Position zur Kleinstanlagenregelung zum Ausdruck gebracht:

„Der BDEW spricht sich für eine europarechtskonforme Privilegierung von Kleinstemittenten nach Art. 27a der Richtlinie 2003/87/EG aus. Die Privilegierung sollte sowohl auf eigenständige Anlagen als auch auf Anlagenteile mit Betriebsbeschränkung in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung abstellen. Im Bereich der Energiewirtschaft kommen als mögliche Nutznießer der Regelung nach Art. 27a vor allem sporadisch betriebene Not-, Reserve- oder Spitzenlastaggregate für die Strom-, Wärme- und Gasversorgung in Frage.“

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Opt-out-Möglichkeit von Reserve- oder Ersatzeinheiten

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

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

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

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

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

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

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

Zusätzliche Anmerkung

Zum Schutz personenbezogener Daten nach EU-Datenschutzgrundverordnung

Im Rahmen des Emissionshandels sind in allen Arten von Berichten, Anträgen, E-Mails usw. zahlreiche personenbezogene Daten enthalten, deren Schutz und rechtzeitiges Löschen von nicht unerheblichem Interesse für die betroffenen Personen ist.

Für die Anlagenbetreiber sind die involvierten Personen letztendlich Entscheider über Beträge in teilweise mehrstelliger Millionenhöhe. Die Information über die Involvierung dieser Personen sollte daher geschützt bleiben, u. a. durch beschränkte Aufbewahrungsfristen und klare Löschanweisungen für den Vollzug.

Das BMU sollte prüfen, ob die bestehenden Regelungen und Handlungsanweisungen für den Vollzug einen sachgerechten Umgang mit sensiblen personenbezogenen Daten gemäß EU-Datenschutzgrundverordnung gewährleisten können.