



BERLINER KOMMENTARE

Engel (Hrsg.)

BEHG

Brennstoffemissionshandelsgesetz

Kommentar

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Berliner Kommentare

BEHG

Brennstoffemissionshandelsgesetz

Kommentar

Herausgegeben von

Dr. Gernot-Rüdiger Engel

Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Hamburg

Bearbeitet von

Dr. Stefan Altenschmidt

Rechtsanwalt

Dr. Gernot-Rüdiger Engel

Rechtsanwalt

Dr. Stefan Kobes

Rechtsanwalt

Dr. Mathias Mailänder

Rechtsanwalt

Christoph Schnoor

Rechtsanwalt

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
<https://ESV.info/978-3-503-19583-1>

Zitiervorschlag:

Bearbeiter, in: Engel (Hrsg.), BEHG, § ... Rn. ...

ISBN 978-3-503-19583-1 (gedrucktes Werk)
ISBN 978-3-503-19584-8 (eBook)
ISSN 1865-4177

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2022
www.ESV.info

Druck: Eberl & Koesel, Altusried-Krugzell

Vorwort

Der anthropogene Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen, die sich unserer Gesellschaft stellt. Durch die hohen Treibhausgasemissionen steigt die Erdtemperatur stetig an, Naturkatastrophen nehmen zu und die Kosten für Resilienzmaßnahmen erhöhen sich. Auch der kurzfristige Rückgang der Emissionen durch die eingeschränkte Mobilität in der Corona-Krise kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die aktuelle Situation lediglich eine kurze Pause und kein langfristiger Stillstand des Klimawandels ist.

Zahlreiche internationale, europäische und nationale Verträge und Regelungen sehen deswegen eine Reduzierung der schädlichen Treibhausgase vor, um die klimatischen Veränderung auf ein kontrollierbares Maß zu beschränken. Insbesondere die Europäische Union gibt mit dem Green Deal, dem europäischen Fahrplan für eine nachhaltige und klimaschonende Wirtschaft, umfangreiche Maßnahmen und strenge Ziele vor. Im Oktober 2020 forderte das europäische Parlament zudem, das bereits ambitionierte Ziel von einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % im Vergleich zum Jahr 1990 noch weiter zu verschärfen und eine Reduktion um 60 % vorzusehen. Auch im zwischenstaatlichen Rahmen steigt damit für die Bundesrepublik Deutschland der Druck, klimaschützende Maßnahmen einzuführen und Emissionsziele zu erreichen.

Politische Entscheidungsträger stehen damit vor dem Konflikt, die Emissionen insbesondere von CO₂ senken zu müssen und zugleich Unternehmen vor wettbewerblichen Nachteilen und einer Verlagerung der Produktion ins Ausland zu schützen. Diese Problematik spiegelt sich auch im BEHG wieder. Das neu geschaffene Gesetz dient ausdrücklich der Erreichung nationaler und europäischer Klimaschutzziele und insbesondere dem langfristigen Ziel der Treibhausgasneutralität 2050. Zugleich sind Erleichterungen für Unternehmen im Gesetz selbst, aber auch in der auf dem BEHG beruhenden Carbon-Leakage-Verordnung vorgesehen. Der vorliegende Kommentar führt in diese komplexen Regelungen ein und bietet allen Betroffenen ebenso wie Interessierten einen Überblick über die einzelnen Vorschriften des BEHG und ihre Hintergründe.

Um der Dynamik der Materie gerecht zu werden, haben Nutzer des Kommentars zudem Zugriff auf einen elektronischen Informationsdienst, der Updates und weiterführende Informationen bietet. Einfach hierzu die folgende URL aufrufen oder den QR-Code mit einem digitalen Endgerät scannen:

<https://www.esv.info/behg>



Ich danke herzlich allen Autoren, die mit ihren fachkundigen Beiträgen diesen Kommentar bereichert haben. Sämtliche Autoren kennen die Praxis des europäischen Emissionshandelssystems aus ihrer anwaltlichen Tätigkeit und konnten ihre Erfahrungen in die Kommentierung des neuen Brennstoffemissionshandels nach dem BEHG einfließen lassen. Das vorliegende Werk soll aus der Praxis für die Praxis eine verständliche Einführung in den nationalen Emissionshandel bieten.

Besonders bedanke ich mich auch bei dem zuständigen Lektor *Sven Clever*, der die Entstehung dieses Kommentars hervorragend begleitet und durch Anregungen und Vorschläge unterstützt hat.

Schließlich gilt mein herzlicher Dank meinem Mitautor *Christoph Schnoor* für die Koordination des Projekts sowie meiner Kollegin Rechtsanwältin *Anja Wechsler* und meinen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen *Katharina Kleis* und *Maren Raband* für ihre Unterstützung.

Anregungen und Vorschläge zur Ergänzung und Verbesserung dieses Kommentars sind stets willkommen.

Hamburg, Oktober 2021

Dr. Gernot-Rüdiger Engel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Autorenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XV

Gesetzestext

Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)	1
---	-------------------

Kommentierung

Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes	23
§ 2 Anwendungsbereich	47
§ 3 Begriffsbestimmungen	79

Abschnitt 2 – Mengenplanung

§ 4 Jährliche Emissionsmengen	91
§ 5 Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung	107

Abschnitt 3 – Grundpflichten der Verantwortlichen

§ 6 Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan	115
§ 7 Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen	125
§ 8 Abgabe von Emissionszertifikaten	143

Abschnitt 4 – Emissionszertifikate, Veräußerung und Register

§ 9 Emissionszertifikate	155
§ 10 Veräußerung von Emissionszertifikaten	175
§ 11 Ausgleich indirekter Belastungen	199
§ 12 Nationales Emissionshandelsregister	235

Abschnitt 5 – Gemeinsame Vorschriften

§ 13 Zuständigkeiten	267
§ 14 Überwachung, Datenübermittlung	271
§ 15 Prüfstellen	283
§ 16 Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen	291

§ 17 Elektronische Kommunikation	297
§ 18 Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen	303
§ 19 Ausschluss der aufschiebenden Wirkung	311

Abschnitt 6 – Sanktionen

§ 20 Durchsetzung der Berichtspflicht	321
§ 21 Durchsetzung der Abgabepflicht	327
§ 22 Bußgeldvorschriften	341

Abschnitt 7 – Evaluierung

§ 23 Erfahrungsbericht	355
------------------------------	---------------------

Abschnitt 8 – Schlussvorschriften

§ 24 Inkrafttreten	363
--------------------------	---------------------

Anhang

Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV 2022)	367
Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV)	383
Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013	409
BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV)	435
Bekanntmachung nach § 17 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes	459
Stichwortverzeichnis	463

Autorenverzeichnis

Dr. Stefan Altenschmidt

Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft
mbH, Düsseldorf § 3, § 16, § 19

Dr. Gernot-Rüdiger Engel

Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft
mbH, Hamburg § 1, §§ 4–6, §§ 8–15,
§§ 17–18, § 21,
§§ 23–24

Dr. Stefan Kobes

Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft
mbH, Hamburg § 7, § 20

Dr. Mathias Mailänder

Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft
mbH, Hamburg § 2

Christoph Schnoor

Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft
mbH, Hamburg § 22

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alter Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BECV	BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung
BECV-E	Entwurf der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung
BEHG	Brennstoffemissionshandelsgesetz
BEHV	Brennstoffemissionshandelsverordnung
BEHV-E	Entwurf der Brennstoffemissionshandelsverordnung
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGebG	Bundesgebührengesetz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BT-PIPr.	Bundestags-Plenarprotokolle
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d. h.	das heißt
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DAU	Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH

DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
DIN EN 50005	Internationale, europäische, deutsche Norm für ein nicht zertifiziertes Energiemanagementsystem
DIN EN ISO 50001	Internationale, europäische, deutsche Norm für ein zertifiziertes Energiemanagementsystem
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
E	Entscheidung bzw. Entwurf
e. V.	eingetragener Verein
EBeV 2022	Emissionsberichterstattungsverordnung 2022
EEG-Umlage	Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz
EH-RL	Emissionshandelsrichtlinie
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (deutsch: europäisches Umweltmanagementsystem)
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	ER Energierecht [Zeitschrift]
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen [Zeitschrift]
ETS	europäischer Emissionshandel
EU	Europäische Union
EU-EHS-Prüfer	Prüfer des EU-Emissionshandelssystem
EU-ETS	Emissionshandelssystem der EU
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EWerK	Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft [Zeitschrift]
f.	folgende
ff.	fortfolgende
G	Gesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GHT	Gewichtshundertteile
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Halbs.	Halbsatz
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des

i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
InsO	Insolvenzordnung
IPPC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IR	InfrastrukturRecht [Zeitschrift]
JA	Juristische Ausbildung [Zeitschrift]
JuS	Juristische Schulung [Zeitschrift]
Kap.	Kapitel
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
kWh	Kilowattstunde
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LULUCF	land use, land-use change and forestry (deutsch: Umweltauswirkungen der Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NACE-Code	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (deutsch: Code der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft)
nEHS	nationaler Emissionshandel
Nr.	Nummer
NStZ-RR	Rechtsprechungs-Report Strafrecht [Zeitschrift]
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PartG	Parteiengesetz
Prinzip 3	natürliche Lebensgrundlage erhalten
REE	Recht der Erneuerbaren Energien [Zeitschrift]
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
s.	siehe
SDG 13	Sustainable Development Goals (deutsch: Ziel 13: umgehende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen)
SDG 13.1a	Sustainable Development Goals Indikator 13.1a (deutsch: Ziel 13: Treibhausgasreduzieren)

SDG	Sustainable Development Goals
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StPO	Strafprozeßordnung
TEHG	Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen
THG-Emissionen	Treibhausgas-Emissionen
u. a.	unter anderem
U.N.T.S.	United Nations Treaty Series/Vertragsserie der UN
UAbs.	Unterabsatz
UAG	Umweltauditgesetz
UBAG	Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamts
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Urt.	Urteil
V	Verordnung
v.	vom
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Literaturverzeichnis

(Aufgeführt ist im Wesentlichen nur die Standardliteratur. Zu den zitierten Zeitschriften- und Online-Beiträgen siehe die Übersichten, die den einzelnen Kommentierungen vorangestellt sind.)

- Adan/Hentschke/Kopp-Assenmacher*: Handbuch des Emissionshandelsrechts, 1. Aufl. 2006.
- Agora Energiewende: 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019.
- Altrock/Oschmann/Theobald* (Hrsg.): EEG, Kommentar, 4. Aufl. 2013.
- Andres/Leithaus* (Hrsg.), InsO, Kommentar, 4. Aufl. 2018.
- Antoni/Rodi*: Möglichkeiten einer flankierenden CO₂-Bepreisung durch öffentlich-rechtliche Abgaben, 2019.
- BMU: Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016.
- BMU: Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Stand: 08. 10. 2019.
- BMW: Zweiter Forschungsbericht zur Energiewende: Die Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2017.
- Bongartz/Jatzke/Schröer-Schallenberg*: EnergieStG und StromStG, Kommentar, Loseblatt, 16. EL 30. 11. 2019.
- Creifelds*: Rechtswörterbuch, 23. Aufl. 2020.
- Dreier* (Hrsg.): GG, Kommentar, 3. Aufl. 2018.
- Epping/Hillgruber* (Hrsg.): BeckOK GG, Stand: 15. 05. 2020.
- Ermann*: BGB, Kommentar, 16. Aufl. 2020.
- Eyermann* (Hrsg.): VwGO, Kommentar, 15. Aufl. 2019.
- Falkenberg/Glockner/Möller/Pohl/Teufel*, eKommentar EnergieStG, Stand: 15. 09. 2018.
- Fehling/Kastner/Störmer*: Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016.
- Frenz* (Hrsg.): Klimaschutzrecht, Gesamtkommentar, 2021.
- Frenz/Müggenborg/Cosack/Henning/Schomerus* (Hrsg.): EEG, Kommentar, 5. Aufl. 2018.
- Frenz*: Emissionshandelsrecht, 2. Aufl. 2008/3. Aufl. 2012.
- Frenz*: Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2020.
- Fridgen/Geiwitz/Göpfert*, BeckOK InsO, 22. Edition, Stand 15. 01. 2021.
- Friedrich/Soyk*: Energiesteuern, Loseblatt, 51. EL Februar 2020.
- Görres-Gesellschaft: Staatslexikon, 8. Aufl. 2018.
- Graf* (Hrsg.): BeckOK OWiG, Stand April 2020.
- Greb/Boewe* (Hrsg.): BeckOK EEG, Stand Mai 2020.
- Hoffmann/Fleckner/Budde* (Hrsg.): Praxiskommentar zum Treibhausgasemissionshandelsgesetz und zur Zuteilungsverordnung 2020, 2017.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC): Climate Change 2013 – The Physical Science Basis, 2013.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC): Klimaänderung 2014 – Synthesebericht, 2014.
- Jarass*: BImSchG, Kommentar, 12. Aufl. 2017.
- Jarass/Pieroth*: GG, Kommentar, 15. Aufl. 2018.
- Kloepfer*: Umweltrecht, 4. Aufl. 2016.
- Koch/Hofmann/Reese* (Hrsg.): Umweltrecht, 5. Aufl. 2018.
- Kopp/Ramsauer*: VwVfG, Kommentar, 20. Aufl. 2019.
- Kopp/Schenke* (Hrsg.): VwGO, Kommentar, 26. Aufl. 2020.
- Körner/Vierhaus* (Hrsg.): TEHG, Kommentar, 2007.
- Krenberger/Krumm*: OWiG, Kommentar, 5. Aufl. 2018.
- Kübler/Prütting/Bork* (Hrsg.), InsO, Kommentar, 87. Lieferung März 2021.
- Landmann/Rohmer* (Hrsg.): Umweltrecht, 92. EL Februar 2021.
- Maunz/Dürig* (Hrsg.): GG, Kommentar, 90. EL Februar 2020.
- Maurer/Waldhoff*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017.
- Meyer-Goßner/Schmitt* (Hrsg.): StPO, Kommentar, 62. Aufl. 2019.
- Möhlenkamp/Milewski*: EnergieStG und StromStG, Kommentar, 2. Aufl. 2020.
- Paal/Pauly*: DS-GVO BDSG, Kommentar, 2. Aufl. 2018.
- Proelß* (Hrsg.): Internationales Umweltrecht, 2017.
- Prömper/Stein*: BGG, Kommentar, 2019.
- Rübenstahl/Idler* (Hrsg.): Tax Compliance, 1. Aufl. 2018.
- Sachs* (Hrsg.): GG, Kommentar, 8. Aufl. 2018.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019.
- Säcker* (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 2, 4. Aufl. 2019.
- Säcker/Rixecker/Oetker/Limpberg* (Hrsg.): Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 12, 7. Aufl. 2018.
- Schoch/Schneider/Bier* (Hrsg.): VwGO, Kommentar, Loseblatt, Stand Januar 2020.
- Schweer/von Hammerstein* (Hrsg.): TEHG, Kommentar, 1. Aufl. 2004.
- Sodan/Ziekow* (Hrsg.): VwGO, Kommentar, 5. Aufl. 2018.
- Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.): VwVfG, Kommentar, 9. Aufl. 2018.
- Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980.
- Storm*: Umweltrecht, 9. Aufl. 2020.
- Streinz* (Hrsg.): EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018.
- Theobald/Kühling*: Energierecht, Loseblatt, Stand 01/2021.
- von Mangoldt, v./Klein/Starck* (Hrsg.): GG, Kommentar, 7. Aufl. 2018.
- Zenke/Schäfer* (Hrsg.): Energiehandel in Europa, 4. Aufl. 2017.

Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

Vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), geändert durch Artikel 1 des
Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

	Abschnitt 1	§ 14	Überwachung, Datenübermittlung
	Allgemeine Vorschriften		
§ 1	Zweck des Gesetzes	§ 15	Prüfstellen
§ 2	Anwendungsbereich	§ 16	Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen
§ 3	Begriffsbestimmungen		
	Abschnitt 2		
	Mengenplanung	§ 17	Elektronische Kommunikation
§ 4	Jährliche Emissionsmengen	§ 18	Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen
§ 5	Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung	§ 19	Ausschluss der aufschiebenden Wirkung
	Abschnitt 3		
	Grundpflichten der Verantwortlichen		
§ 6	Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan		Abschnitt 6 Sanktionen
§ 7	Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen	§ 20	Durchsetzung der Berichtspflicht
§ 8	Abgabe von Emissionszertifikaten	§ 21	Durchsetzung der Abgabepflicht
	Abschnitt 4	§ 22	Bußgeldvorschriften
	Emissionszertifikate, Veräußerung und Register		
§ 9	Emissionszertifikate		Abschnitt 7 Evaluierung
§ 10	Veräußerung von Emissionszertifikaten	§ 23	Erfahrungsbericht
§ 11	Ausgleich indirekter Belastungen		Abschnitt 8 Schlussvorschriften
§ 12	Nationales Emissionshandelsregister	§ 24	Inkrafttreten
	Abschnitt 5	Anlage 1	Brennstoffe
	Gemeinsame Vorschriften	Anlage 2	Brennstoffe für die Emissionsberichterstattung in den Jahren 2021 und 2022
§ 13	Zuständigkeiten		

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050, und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 genannten Brennstoffen, die gemäß Absatz 2 in Verkehr gebracht werden.

(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, § 40 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.

(3) Dieses Gesetz gilt auch für Aufgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen nach diesem Gesetz zur Kompensation der Doppelerfassung von Emissionen im EU-Emissionshandel und mit Maßnahmen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Ausgleich unzumutbarer Härten.

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind:

1. Brennstoffemission:
die Menge Kohlendioxid in Tonnen, die bei einer Verbrennung von Brennstoffen nach Anlage 1 freigesetzt werden kann und dem Verantwortlichen infolge des Inverkehrbringens nach § 2 Absatz 2 zugerechnet wird;
2. Emissionszertifikat:

- das Zertifikat, das zur Emission einer Tonne Treibhausgase in Tonnen Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt;
3. Verantwortlicher:
die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die für die Tatbestände nach § 2 Absatz 2 als Steuerschuldner definiert ist, auch wenn sich ein Verfahren der Steuerbefreiung anschließt; in den Fällen des § 7 Absatz 4 Satz 1 des Energiesteuergesetzes tritt der Dritte (Einlagerer) als Verantwortlicher an die Stelle des Steuerlagerinhabers;
 4. EU-Emissionshandel:
das unionsweite System zur Erfassung und Begrenzung von Treibhausgasemissionen, geregelt durch die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25. 10. 2003, S. 32; L 140 vom 14. 05. 2014, S. 177), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/410 (ABl. L 76 vom 19. 03. 2018, S. 3) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung;
 5. EU-Klimaschutzverordnung:
die Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156 vom 19. 06. 2018, S. 26) in der jeweils geltenden Fassung;
 6. Handelsperiode:
der Zeitraum, der dem in der EU-Klimaschutzverordnung festgelegten Zeitraum entspricht;
 7. Kombinierte Nomenklatur:
die Warennomenklatur nach Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 07. 09. 1987, S. 1; L 341 vom 03. 12. 1987, S. 38; L 378 vom 31. 12. 1987, S. 120; L 130 vom 26. 05. 1988, S. 42; L 151 vom 08. 06. 2016, S. 22) in der durch die Durchführungsverordnung (EU) 2017/1925 (ABl. L 282 vom 31. 10. 2017, S. 1) geänderten, am 1. Januar 2018 geltenden Fassung;
 8. Überwachungsplan:
eine Darstellung der Methode, die ein Verantwortlicher anwendet, um seine Brennstoffemissionen zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten;
 9. Treibhausgase:
die in § 3 Nummer 16 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes aufgeführten Treibhausgase;
 10. Energiesteuergesetz:

das Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Juni 2019 (BGBl. I S. 856, 908) geändert worden ist.

Abschnitt 2 Mengenplanung

§ 4

Jährliche Emissionsmengen

(1) Für jedes Kalenderjahr innerhalb einer Handelsperiode wird eine Menge an Brennstoffemissionen in Deutschland festgelegt, welche hinsichtlich der Brennstoffemissionen die Einhaltung der Minderungsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang 1 der EU-Klimaschutzverordnung gewährleistet (jährliche Emissionsmenge). Die jährliche Emissionsmenge wird aus den jährlichen Emissionszuweisungen für die Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 3 der EU-Klimaschutzverordnung, multipliziert mit dem prozentualen Anteil der nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Brennstoffemissionen an den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland im Durchschnitt des fünften bis dritten Jahres vor Beginn der jeweiligen Handelsperiode, gebildet.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die jährlichen Emissionsmengen nach Maßgabe des Absatzes 1 festzulegen.

(3) Die jährliche Emissionsmenge nach Absatz 1 ist jeweils um die Menge an Brennstoffemissionen zu erhöhen, für die sowohl nach diesem Gesetz Emissionszertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen für direkte Emissionen abgegeben werden müssen. Sofern sich nachträglich Abweichungen des geschätzten vom tatsächlichen Umfang der Brennstoffemissionen ergeben, für die sowohl nach diesem Gesetz Zertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen, ist dies bei der Erhöhung der Menge in den Folgejahren zu berücksichtigen.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Berechnung der jährlichen Erhöhung nach Absatz 3 festzulegen.

(5) Die zuständige Behörde bestimmt die jährliche Erhöhungsmenge nach den Vorgaben des Absatzes 3 sowie nach den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 4 und macht diese im Bundesanzeiger bekannt.

§ 5

Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung

(1) Soweit während der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 und für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors die jährliche Emis-

sionsmenge nach § 4 Absatz 1 und 3 für ein Kalenderjahr innerhalb der Handelsperiode überschritten wird und die Jahresmengen der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten werden, wird der darüber hinausgehende Bedarf an Emissionszertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten, gedeckt.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Berechnung des zusätzlichen Bedarfs nach Absatz 1 zu regeln, insbesondere zur Berücksichtigung

1. der Anrechnung möglicher Überschüsse an Emissionszuweisungen durch Minderungen in anderen Sektoren,
2. der Menge der ausgegebenen, aber nicht abgegebenen Emissionszertifikate in einem Jahr und
3. der tatsächlichen Schnittmenge, die sich nach § 4 Absatz 3 ergibt.

Abschnitt 3 Grundpflichten der Verantwortlichen

§ 6

Überwachungsplan, vereinfachter Überwachungsplan

(1) Der Verantwortliche ist verpflichtet, bei der zuständigen Behörde für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan für die Ermittlung von Brennstoffemissionen und die Berichterstattung nach § 7 Absatz 1 einzureichen. Soweit der Verantwortliche die Brennstoffemissionen ausschließlich unter Anwendung von Standardemissionsfaktoren für die in Verkehr gebrachten Brennstoffe ermittelt, ist es ausreichend, wenn der Verantwortliche einen vereinfachten Überwachungsplan einreicht. Der Überwachungsplan und der vereinfachte Überwachungsplan bedürfen einer Genehmigung der zuständigen Behörde.

(2) Die Genehmigung für den Überwachungsplan ist zu erteilen, wenn der Überwachungsplan den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 5 entspricht. Entspricht ein vorgelegter Überwachungsplan nicht diesen Vorgaben, ist der Verantwortliche verpflichtet, die von der zuständigen Behörde festgestellten Mängel innerhalb einer von der zuständigen Behörde festzusetzenden Frist zu beseitigen und den geänderten Überwachungsplan vorzulegen. Die zuständige Behörde kann die Genehmigung mit Auflagen für die Überwachung von und Berichterstattung über Brennstoffemissionen verbinden.

(3) Die Genehmigung für den vereinfachten Überwachungsplan ist zu erteilen, wenn der Verantwortliche erklärt, die Brennstoffemissionen nur unter Anwendung von Standardemissionsfaktoren zu ermitteln und die vom Verantwortlichen vorgesehene Methodik zur Erfassung von Art und Menge der in Verkehr gebrachten Brennstoffe den Vorgaben der Rechts-

verordnung nach Absatz 5 entspricht. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Die Genehmigung für den vereinfachten Überwachungsplan gilt als erteilt, wenn die zuständige Behörde den Verantwortlichen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des vereinfachten Überwachungsplans auffordert, festgestellte Mängel zu beseitigen oder fehlende Erläuterungen nachzureichen.

(4) Der Verantwortliche ist verpflichtet, den Überwachungsplan oder den vereinfachten Überwachungsplan innerhalb einer Handelsperiode unverzüglich anzupassen und bei der zuständigen Behörde einzureichen, wenn

1. sich die Vorgaben in der Rechtsverordnung nach Absatz 5 ändern,
2. der Verantwortliche plant, andere Arten von Brennstoffen in Verkehr zu bringen, die eine Änderung der Überwachungsmethodik erfordern, oder
3. ein Verantwortlicher mit vereinfachtem Überwachungsplan entscheidet, seine Brennstoffemissionen im Folgejahr nicht mehr ausschließlich durch Anwendung von Standardemissionsfaktoren zu ermitteln.

Für den angepassten Überwachungsplan nach Satz 1 gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend.

(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Fristen zur Einreichung des Überwachungsplans oder des vereinfachten Überwachungsplans festzulegen sowie Anforderungen an den Mindestinhalt des Überwachungsplans oder des vereinfachten Überwachungsplans zu bestimmen, insbesondere an

1. die Dokumentation der Methodik zur Ermittlung der Brennstoffemissionen sowie von Art und Menge der vom Verantwortlichen in Verkehr gebrachten Brennstoffe sowie
2. Einzelheiten zur Methodik der Berichterstattung über Brennstoffemissionen der Verantwortlichen.

§ 7

Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen

(1) Der Verantwortliche hat die Brennstoffemissionen für die in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Brennstoffe auf Grundlage des Überwachungsplans zu ermitteln und der zuständigen Behörde bis zum 31. Juli des Folgejahres über die Brennstoffemissionen zu berichten.

(2) Die Berichtspflicht nach Absatz 1 gilt erstmals für das Kalenderjahr 2021. Für die Kalenderjahre 2021 und 2022 ist die Berichtspflicht nach Absatz 1 auf die Brennstoffe nach Anlage 2 beschränkt.

(3) Die Angaben im Emissionsbericht nach Absatz 1 müssen von einer Prüfstelle nach § 15 verifiziert worden sein.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Anforderungen an die Ermittlung der Brennstoffemissionen und die Berichterstattung zu regeln, insbesondere kann sie

1. Vorgaben an die Emissionsermittlung, die Berichterstattung und die Verifizierung machen,
 2. Standardwerte für Emissionsfaktoren von Brennstoffen festlegen; dabei sollen die biogenen Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis sowie Klärschlämme mit dem Emissionsfaktor Null belegt werden,
 3. Erleichterungen für die Berichterstattung und für die Verifizierung bei ausschließlicher Ermittlung und Berichterstattung nach Standardemissionsfaktoren vorsehen,
 4. für die ersten beiden Berichtsjahre anordnen, dass die Ermittlung der Brennstoffemissionen ausschließlich unter Anwendung der Standardemissionsfaktoren vorgenommen wird,
 5. Einzelheiten regeln zur Vermeidung von Doppelerfassungen durch Freistellung von der Berichtspflicht für Brennstoffemissionen, die bereits nachweislich Gegenstand der Emissionsberichterstattung waren.
- (5) Doppelbelastungen infolge des Einsatzes von Brennstoffen in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage sind möglichst vorab zu vermeiden. Die Bundesregierung wird bis zum 31. Dezember 2020 durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Anforderungen und Verfahren festlegen, wie der Verantwortliche insbesondere im Falle einer Direktlieferung von Brennstoffen an ein Unternehmen und deren Einsatzes in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen von den nach Absatz 1 zu berichtenden Brennstoffemissionen abziehen kann, soweit durch den Emissionsbericht nach § 5 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes der Einsatz dieser Brennstoffe nachgewiesen ist.

§ 8

Abgabe von Emissionszertifikaten

Der Verantwortliche hat jährlich bis zum 30. September an die zuständige Behörde eine Anzahl von Emissionszertifikaten abzugeben, die der nach § 7 berichteten Gesamtmenge an Brennstoffemissionen im vorangegangenen Kalenderjahr entspricht.

Abschnitt 4

Emissionszertifikate, Veräußerung und Register

§ 9

Emissionszertifikate

(1) Auf den Emissionszertifikaten ist die Zuordnung zu einer Handelsperiode sowie zu einem Kalenderjahr innerhalb dieser Handelsperiode erkennbar. Die Emissionszertifikate für Brennstoffemissionen sind ab dem ersten Jahr der jeweiligen Handelsperiode gültig. Abweichend von den Sätzen 1 und 2 sind Emissionszertifikate, die während der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 2 veräußert werden, nur für das auf dem Emissionszertifikat erkennbare Kalenderjahr für die Abdeckung der

Brennstoffemissionen dieses Kalenderjahres oder des Vorjahres gültig. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für die Dauer der Anwendung des Preiskorridors nach § 10 Absatz 2 Satz 4 die Gültigkeit der Emissionszertifikate abweichend von Satz 2 zu beschränken. Der Inhaber von Emissionszertifikaten kann jederzeit auf sie verzichten und ihre Löschung verlangen.

(2) Emissionszertifikate sind übertragbar. Die Übertragung von Emissionszertifikaten erfolgt durch Einigung und Eintragung auf dem Konto des Erwerbers im nationalen Emissionshandelsregister nach § 12. Die Eintragung erfolgt auf Anweisung des Veräußerers an die zuständige Behörde, Emissionszertifikate von seinem Konto auf das Konto des Erwerbers zu übertragen.

(3) Soweit für jemanden ein Emissionszertifikat auf seinem Konto im nationalen Emissionshandelsregister eingetragen ist, gilt der Inhalt des Emissionshandelsregisters als richtig. Dies gilt nicht, wenn die Unrichtigkeit dem Empfänger von Emissionszertifikaten bei der Übertragung im Zeitpunkt der Eintragung auf dem Konto bekannt ist.

§ 10

Veräußerung von Emissionszertifikaten

(1) Die nach § 4 Absatz 1 und 3 festgelegte Menge an Emissionszertifikaten sowie der zusätzliche Bedarf, der sich in der Einführungsphase nach Absatz 2 ergeben kann, werden durch die zuständige Behörde veräußert. Die Emissionszertifikate werden zum Festpreis verkauft und ab 2026 versteigert. Im Falle der Versteigerung wird die in einem Kalenderjahr zur Verfügung stehende Versteigerungsmenge in regelmäßigen Abständen in gleichen Teilmengen angeboten. Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Versteigerungstermine nach Absatz 3 spätestens zwei Monate im Voraus bekannt gemacht werden.

(2) In der Einführungsphase werden die Emissionszertifikate zunächst zum Festpreis verkauft. Für die Dauer des Verkaufs beträgt der Festpreis pro Emissionszertifikat

1. im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021: 25 Euro,
2. im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022: 30 Euro,
3. im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2023: 35 Euro,
4. im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024: 45 Euro,
5. im Zeitraum vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025: 55 Euro.

Verantwortliche können bis zu 10 Prozent der in einem der Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum 30. September des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben. Für das Jahr 2026 wird ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat festgelegt.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Versteigerungsverfahren sowie Einzelheiten zum Verkauf zum Festpreis zu regeln. In der Rechtsverordnung sind insbesondere

1. die zuständige Stelle festzulegen und
2. die Regeln für die Durchführung des Versteigerungsverfahrens festzulegen; diese müssen objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein und Vorkerhungen gegen die Beeinflussung der Preisbildung durch das Verhalten einzelner Bieter treffen.

Im Falle des Verkaufs zum Festpreis kann in der Rechtsverordnung die Beauftragung einer anderen Stelle durch die zuständige Behörde vorgesehen werden.

(4) Die Erlöse aus der Veräußerung stehen dem Bund zu. Die Kosten, die dem Bund durch die Wahrnehmung der ihm im Rahmen dieses Gesetzes zugewiesenen Aufgaben, einschließlich der gemäß § 11 entstehenden Ausgaben, entstehen und nicht durch Gebühren nach § 16 gedeckt sind, werden aus den Erlösen nach Satz 1 gedeckt, mit Ausnahme der Kosten nach § 5.

§ 11

Ausgleich indirekter Belastungen

(1) Entsteht durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels nach diesem Gesetz eine unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen und ein mit diesem verbundenes Unternehmen, das mit seinem Kapital aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für die Risiken des Geschäftsbetriebes des betroffenen Unternehmens eintreten muss, gewährt die zuständige Behörde auf Antrag eine finanzielle Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe. Dies gilt nicht für Verantwortliche im Sinne des § 3 Nummer 3. Von einer unzumutbaren Härte ist in der Regel nicht auszugehen, sofern die Brennstoffkosten eines Unternehmens, auch unter Berücksichtigung der durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, nicht mehr als 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 20 Prozent beträgt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. Einzelheiten zur Antragstellung und zu erbringenden Nachweisen zu regeln und
2. die in den Sätzen 2 und 3 genannten Schwellenwerte anzupassen.

(2) Die Bundesregierung wird durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten regeln über die vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, die Brennstoffe nach Anlage 1 einsetzen, für die nach diesem Gesetz Emissionszertifikate

abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

§ 12

Nationales Emissionshandelsregister

(1) Die zuständige Behörde führt ein nationales Emissionshandelsregister in der Form einer elektronischen Datenbank. Das Emissionshandelsregister enthält Konten für Emissionszertifikate und weist Verfügungsbeschränkungen aus. Es enthält ein Verzeichnis der berichteten und geprüften Brennstoffemissionen der Verantwortlichen. Bei der Einrichtung und beim Betrieb des Emissionshandelsregisters sind dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit zu treffen.

(2) Jeder Verantwortliche erhält ein Konto, in dem die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung, die Löschung und die Abgabe von Emissionszertifikaten verzeichnet werden. Abgegebene Emissionszertifikate werden von der zuständigen Behörde gelöscht. Jede Person erhält auf Antrag ein Konto, in dem der Besitz, die Löschung und die Übertragung von Emissionszertifikaten verzeichnet werden.

(3) Jeder Kontoinhaber hat freien Zugang zu den auf seinen Konten gespeicherten Informationen.

(4) Die im Emissionshandelsregister verfügbaren Daten über die berichteten und geprüften Brennstoffemissionen der Verantwortlichen sowie über die von den Verantwortlichen zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 abgegebenen Mengen an Emissionszertifikaten werden von der zuständigen Behörde öffentlich zugänglich gemacht. Die zuständige Behörde macht die Daten zu den von den Verantwortlichen vorgenommenen Übertragungen von Emissionszertifikaten nach Ablauf von fünf Jahren nach der Übertragung öffentlich zugänglich.

(5) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung

mung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Einrichtung, zum Betrieb und zur Führung des Emissionshandelsregisters zu regeln.

Abschnitt 5 Gemeinsame Vorschriften

§ 13 Zuständigkeiten

- (1) Zuständige Behörde ist das Umweltbundesamt.
- (2) Ist für Streitigkeiten nach diesem Gesetz der Verwaltungsrechtsweg gegeben, ist für Klagen, die sich gegen eine Handlung oder Unterlassung des Umweltbundesamtes richten, das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt ihren Sitz hat.

§ 14 Überwachung, Datenübermittlung

- (1) Die zuständige Behörde hat die Durchführung dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zu überwachen.
- (2) Die Verantwortlichen sind verpflichtet, den Angehörigen der zuständigen Behörde und deren Beauftragten unverzüglich
 1. den Zutritt zu den Betriebsräumen oder Grundstücken zu den Geschäftszeiten zu gestatten,
 2. die Vornahme von Prüfungen zu den Geschäftszeiten zu gestatten sowie
 3. auf Anforderung die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen vorzulegen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

Im Rahmen der Pflichten nach Satz 1 haben die Verantwortlichen Arbeitskräfte sowie Hilfsmittel bereitzustellen.

- (3) Für die zur Auskunft verpflichtete Person gilt § 55 der Strafprozessordnung entsprechend.
- (4) Im Rahmen der Überprüfung der von Verantwortlichen nach § 7 übermittelten Daten durch die zuständige Behörde übermittelt die Generalzolldirektion auf Ersuchen der zuständigen Behörde die im Rahmen des Besteuerungsverfahrens nach dem Energiesteuergesetz gemachten Angaben der Verantwortlichen, soweit diese Daten und Angaben für die Prüfung der Emissionsberichterstattung dieser Verantwortlichen von Bedeutung sind. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Datenübermittlung zu regeln, insbesondere das Nähere über den Umfang und die Form der erforderlichen Daten, die Festlegungen zur Auskunftsfrequenz und zur Bearbeitungsfrist, die Anforderung an das Verfahren zur Datenübermittlung einschließlich der Art und Weise der Übermittlung der Daten. Im Falle eines automatisierten Abrufverfahrens oder eines automa-

tisierten Anfrage- und Auskunftsverfahrens haben die beteiligten Stellen zu gewährleisten, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden, die insbesondere die Vertraulichkeit und Integrität der Daten gewährleisten; im Falle der Nutzung allgemein zugänglicher Netze sind dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Verschlüsselungsverfahren anzuwenden.

§ 15

Prüfstellen

(1) Zur Prüfung von Emissionsberichten nach § 7 Absatz 1 sind berechtigt:

1. die für die Tätigkeitsgruppen nach den Nummern 1a bis 2 des Anhangs I der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2067 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Prüfung von Daten und die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 334 vom 31. 12. 2018, S. 94) akkreditierten Prüfstellen für Berichte über Brennstoffemissionen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich,
2. die nach dem Umweltauditgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002 (BGBl. I S. 3490), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist, in der jeweiligen Fassung zugelassenen Umweltgutachter für Berichte über Brennstoffemissionen von Verantwortlichen in dem Bereich, für den die Umweltgutachter zugelassen sind, sowie
3. weitere Prüfstellen nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach Absatz 2.

Die Prüfstelle nimmt die ihr zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, weiteren sachverständigen Stellen oder Berufsgruppen die Berechtigung zur Prüfung von Emissionsberichten nach Absatz 1 zu erteilen. In der Rechtsverordnung kann diese Berechtigung von einer vorherigen Bekanntgabe durch die zuständige Behörde abhängig gemacht werden; in diesem Falle regelt die Verordnung auch Voraussetzungen und das Verfahren der Zulassungsprüfung sowie die Voraussetzungen und das Verfahren der Bekanntgabe von Prüfstellen.

§ 16

Gebühren für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen

(1) Für die Eröffnung eines Personen- oder Händlerkontos im nationalen Emissionshandelsregister erhebt die zuständige Behörde von dem Kontoinhaber eine Gebühr von 170 Euro, für die Verwaltung eines Personen- oder Händlerkontos eine Gebühr von 600 Euro pro Handelsperiode sowie für die Umfirmierung eines Kontos oder für die Änderung eines Kontobevollmächtigten eine Gebühr von jeweils 60 Euro.

(2) Wird ein Widerspruch gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz vollständig oder teilweise zurückgewiesen, beträgt die Gebühr entsprechend dem entstandenen Verwaltungsaufwand 50 bis 4 000 Euro. Dies gilt nicht, wenn der Widerspruch nur deshalb keinen Erfolg hat, weil die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift nach § 45 des Verwaltungsverfahrensgesetzes unbeachtlich ist. Wird der Widerspruch nach Beginn der sachlichen Bearbeitung jedoch vor deren Beendigung zurückgenommen, ermäßigt sich die Gebühr um mindestens 25 Prozent.

§ 17

Elektronische Kommunikation

(1) Die zuständige Behörde kann für Überwachungspläne, Berichte und Anträge, für die Bekanntgabe von Entscheidungen und für die sonstige Kommunikation die Verwendung der Schriftform oder der elektronischen Form vorschreiben. Wird die elektronische Form vorgeschrieben, kann die zuständige Behörde eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorschreiben. Die zuständige Behörde kann auch vorschreiben, dass Verantwortliche oder Prüfstellen zur Erstellung von Überwachungsplänen oder Berichten oder zur Stellung von Anträgen nur die auf ihrer Internetseite zur Verfügung gestellten elektronischen Formularvorlagen zu benutzen und die ausgefüllten Formularvorlagen in elektronischer Form sowie unter Verwendung einer qualifizierten Signatur zu übermitteln haben. Wenn die Benutzung elektronischer Formatvorlagen vorgeschrieben ist, ist die Übermittlung zusätzlicher Dokumente als Ergänzung der Formatvorlagen unter Beachtung der Formvorschriften des Satzes 3 möglich. Anordnungen nach den Sätzen 1 bis 3 werden im Bundesanzeiger bekannt gemacht.

(2) Für Verfahren für Maßnahmen im Sinne von § 2 Absatz 3 gilt Absatz 1 entsprechend.

§ 18

Änderung der Identität oder Rechtsform des Verantwortlichen

(1) Ändert sich die Identität oder die Rechtsform eines Verantwortlichen, so hat der neue Verantwortliche dies unverzüglich nach der Änderung der zuständigen Behörde anzuzeigen. Der neue Verantwortliche übernimmt die noch nicht erfüllten Pflichten des ursprünglichen Verantwortlichen nach den §§ 6 bis 8.

(2) Wird über das Vermögen eines Verantwortlichen das Insolvenzverfahren eröffnet, hat der Insolvenzverwalter die zuständige Behörde unverzüglich darüber zu unterrichten. Alle Verpflichtungen des Verantwortlichen aus diesem Gesetz bestehen während des Insolvenzverfahrens fort. Der Insolvenzverwalter teilt der zuständigen Behörde die natürlichen Personen mit, die während des Insolvenzverfahrens berechtigt sind, Übertragungen nach § 9 Absatz 2 vorzunehmen. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für den vorläufigen Insolvenzverwalter mit Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Verantwortlichen sowie für den Verantwortlichen als eigenverwaltenden Schuldner.

§ 19

Ausschluss der aufschiebenden Wirkung

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen nach § 6 Absatz 2 Satz 3, § 20 Satz 1 oder § 21 Absatz 2 Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

Abschnitt 6
Sanktionen

§ 20

Durchsetzung der Berichtspflicht

Kommt ein Verantwortlicher nach Ende der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 seiner Berichtspflicht nach § 7 Absatz 1 nicht nach, so verfügt die zuständige Behörde die Sperrung seines Kontos im nationalen Emissionshandelsregister. Die Sperrung ist aufzuheben, sobald der Verantwortliche der zuständigen Behörde einen Emissionsbericht vorlegt und die zuständige Behörde diesen Bericht als den Anforderungen nach § 7 genügend anerkennt oder eine Schätzung der Emissionen nach § 21 Absatz 2 Satz 1 erfolgt.

§ 21

Durchsetzung der Abgabepflicht

(1) Kommt ein Verantwortlicher seiner Abgabepflicht nach § 8 nicht nach, so setzt die zuständige Behörde für jede Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Verantwortliche kein Emissionszertifikat abgegeben hat, eine Zahlungspflicht fest. Die Höhe der Zahlungspflicht entspricht

1. in der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 für die Jahre mit einem Verkauf zum Festpreis für jedes nicht abgegebene Emissionszertifikat dem Doppelten des jeweiligen Festpreises,
2. ansonsten der Höhe der für das entsprechende Jahr festzusetzenden Zahlungspflicht nach § 30 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes.

Von einem Leistungsbescheid nach Satz 1 kann abgesehen werden, wenn der Verantwortliche seiner Abgabepflicht nach § 8 aufgrund höherer Gewalt nicht nachkommen konnte. Hat der Verantwortliche über die Brennstoffemissionen nach § 7 berichtet, ist die Festsetzung der Zahlungspflicht nur zulässig, soweit die Menge der abgegebenen Emissionszertifikate geringer ist als die Höhe der verifizierten Brennstoffemissionen im Emissionsbericht.

(2) Soweit ein Verantwortlicher nicht ordnungsgemäß über die Brennstoffemissionen berichtet hat, schätzt die zuständige Behörde die dem Verantwortlichen zuzurechnenden Brennstoffemissionen. Die Schätzung ist Basis für die Abgabepflicht nach § 8. Die Schätzung unterbleibt, wenn der Verantwortliche im Rahmen der Anhörung zum Leistungsbescheid nach Absatz 1 seiner Berichtspflicht ordnungsgemäß nachkommt.

(3) Der Verantwortliche bleibt ungeachtet geleisteter Zahlungen nach Absatz 1 verpflichtet, die fehlenden Emissionszertifikate bis zum 30. September des Jahres abzugeben, das dem Verstoß gegen die Abgabe- und Berichtspflicht folgt; sind die Brennstoffemissionen nach Absatz 2 geschätzt worden, so sind die Emissionszertifikate nach Maßgabe der erfolgten Schätzung abzugeben.

§ 22

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 7 Absatz 1 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer eine in Absatz 1 bezeichnete Handlung fahrlässig begeht.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 6 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 4 Satz 1 einen Überwachungsplan nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig einreicht,

2. entgegen § 14 Absatz 2 eine dort genannte Handlung nicht gestattet, eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt, eine Unterlage nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig vorlegt oder eine Arbeitskraft oder ein Hilfsmittel nicht oder nicht rechtzeitig bereitstellt,

3. einer Rechtsverordnung nach § 11 Absatz 1 Satz 3 oder einer vollziehbaren Anordnung aufgrund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,

4. entgegen § 18 Absatz 1 Satz 1 eine Anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet.

(4) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro und in den Fällen der Absätze 2 und 3 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

Abschnitt 7

Evaluierung

§ 23

Erfahrungsbericht

(1) Die Bundesregierung evaluiert dieses Gesetz und legt dem Bundestag bis zum 30. November 2022 sowie bis zum 30. November 2024 und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vor. In dem Bericht berichtet sie insbesondere über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nationalen Emissionshandelssystems, über Auswirkungen der Festpreise und Preiskorridore nach § 10 Absatz 2 und macht auf dieser Basis erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpas-

sung und Fortentwicklung des Emissionshandelssystems. Dabei berücksichtigt sie die jährlichen Klimaschutzberichte nach § 10 des Bundes-Klimaschutzgesetzes. Die Möglichkeit zur gesetzlichen Anpassung der Festpreise und Preiskorridore bleibt unberührt. Sofern die Bundesregierung auf Grundlage des bis zum 30. November 2024 vorzulegenden Berichts eine Fortführung des Preiskorridors bei der Versteigerung für sinnvoll und erforderlich erachtet, macht sie im Jahr 2025 einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung.

(2) Das Umweltbundesamt unterstützt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erstellung des Erfahrungsberichts. Die betroffenen Bundesministerien werden durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit frühzeitig beteiligt und unterstützen das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erarbeitung des Erfahrungsberichts.

Abschnitt 8 Schlussvorschriften

§ 24

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) § 11 Absatz 1 und 2 tritt

1. am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Tag folgt, an dem die Europäische Kommission die zu § 11 Absatz 1 und 2 erforderliche beihilferechtliche Genehmigung erteilt hat,
2. frühestens jedoch am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes.

Der Tag des Inkrafttretens ist vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Bundesgesetzblatt gesondert bekannt zu geben.

Anlage 1

Brennstoffe

(zu § 2 Absatz 1)

Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes sind:

1. Waren der Positionen 1507 bis 1518 der Kombinierten Nomenklatur, die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden,
2. Waren der Positionen 2701, 2702 und 2704 bis 2715 der Kombinierten Nomenklatur,
3. Waren der Positionen 2901 und 2902 der Kombinierten Nomenklatur,
4. Waren der Unterposition 2905 11 00 der Kombinierten Nomenklatur, die nicht von synthetischer Herkunft sind und die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden,

5. Waren der Positionen 3403, 3811 und 3817 der Kombinierten Nomenklatur,
6. Waren der Unterpositionen
 - a) 3824 99 86, 3824 99 93,
 - b) 3824 99 92 und 3824 99 96 (jeweils ausgenommen zubereitete Rostschutzmittel, Amine als wirksame Bestandteile enthaltend, sowie zusammengesetzte anorganische Löse- und Verdünnungsmittel für Lacke und ähnliche Erzeugnisse),
 - c) 3826 00 10 und 3826 00 90 der Kombinierten Nomenklatur, die dazu bestimmt sind, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden.

Als Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes gelten mit Ausnahme von Torf und Waren der Positionen 4401 und 4402 der Kombinierten Nomenklatur auch

1. andere als die in Satz 1 genannten Waren, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden,
2. andere als die in Satz 1 genannten Waren, ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen, die zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden.

Satz 2 gilt nicht für Waren, die sich in einem Steueraussetzungsverfahren nach den Vorschriften des Alkoholsteuergesetzes befinden.

Anlage 2
**Brennstoffe für die Emissionsberichterstattung
in den Jahren 2021 und 2022**

(zu § 7 Absatz 2)

Für die Emissionsberichterstattung für die Kalenderjahre 2021 und 2022 sind Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes:

1. Benzin der Unterpositionen 2710 12 41, 2710 12 45 und 2710 12 49 und der Unterpositionen 2710 12 31, 2710 12 51 und 2710 12 59 der Kombinierten Nomenklatur;
2. Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur;
3. Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur;
4. Erdgas: Waren der Unterpositionen 2711 11 (verflüssigtes Erdgas) und 2711 21 der Kombinierten Nomenklatur und gasförmige Energieerzeugnisse, die beim Kohleabbau aufgefangen werden, ohne gasförmige Biokraft- und Bioheizstoffe;
5. Flüssiggase: Waren der Unterpositionen 2711 12 bis 2711 19 der Kombinierten Nomenklatur.

**Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel
für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)**

– Kommentierung –

Abschnitt 1
Allgemeine Vorschriften

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050, und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	<u>1–3</u>
II. Völkerrechtlicher Hintergrund	<u>4–12</u>
1. Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und Kyoto- Protokoll	<u>5–9</u>
2. Übereinkunft von Paris	<u>10–12</u>
III. Europarechtlicher Hintergrund	<u>13–17a</u>
IV. Nationale Vorgaben des Klimaschutzes	<u>18–20</u>
V. Entstehungsgeschichte des BEHG	<u>21–54</u>
1. Rechtspolitische Diskussion zur Bepreisung von CO ₂ -Emissionen	<u>22–35</u>
a) CO ₂ -Steuer	<u>25–26</u>
b) Nationales Emissionshandelssystem	<u>27–32</u>
c) Nationaler Einbezug weiterer Sektoren in den EU-Emissionshandel	<u>33–35</u>
2. Entscheidung für Emissionshandel	<u>36</u>
3. Gesetzgebungsverfahren	<u>37–44</u>
a) Klimaschutzprogramm 2030	<u>37–40</u>
b) Gesetzesentwurf	<u>41</u>
c) Parlamentarisches Verfahren	<u>42–44</u>
4. Erstes Änderungsgesetz	<u>45–47</u>
5. Kompetenzgrundlagen	<u>48–54</u>
a) Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)	<u>49–50</u>
b) Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	<u>51–53</u>
c) Strafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG)	<u>54</u>
VI. Verfassungsrechtliche Aspekte	<u>55–57</u>
VII. Verhältnis zum EU-ETS	<u>58–61</u>
VIII. BEHG und TEHG	<u>62–65</u>
IX. BEHG im Überblick	<u>66–68</u>
X. Allgemeines zu § 1	<u>69–70</u>
XI. Zweck des Gesetzes	<u>71–78</u>
1. Erreichung nationaler Klimaschutzziele	<u>74–75a</u>
2. Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzver- ordnung	<u>76</u>
3. Verbesserung der Energieeffizienz	<u>77–78</u>
XII. Zweck des nationalen Emissionshandels	<u>79–81</u>

Schrifttum: Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019; BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016; BMU, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Stand: 08.10.2019; DIW Berlin, Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung, 2019; Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015; Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 15.05.2020; Franzius, Auf dem Weg zum Klimaschutzgesetz, EnWZ 2019, 235; Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2013 – The Physical Science Basis, 2013; Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Klimaänderung 2014 – Synthesebericht, 2014; Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017; Klinski/Keimeyer, Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissions-handelsgesetz (BEHG), ZUR 2020, 342; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016; Koch/Hoimann/Reese (Hrsg.), Umweltrecht, 5. Aufl. 2018; Leisner-Egensperger, CO₂-Steuer als Klimaschutzinstrument, NJW 2019, 2218; Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: Februar 2020; Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017; Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019; UBA, CO₂-Bepreisung in Deutschland, August 2019; von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018; Zenke/Telschow, CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, EnWZ 2020, 157.

Rechtsprechung: BVerfG, Beschl. v. 29.04.1958 – 2 BvO 3/56, BVerfGE 8, 143; BVerfG, Beschl. v. 08.05.2018 – 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972.

I. Einleitung

- 1 Der **anthropogene Klimawandel** stellt eine der größten Herausforderungen für heutige und künftige Generationen dar.¹ Durch den hohen Ausstoß der Gase Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (Lachgas, N₂O) tritt der sogenannte Treibhauseffekt auf. Mit diesem Stichwort wird der Wirkungszusammenhang beschrieben, dass durch die erhöhten Emissionen zwar die (erhöhten) kurzwelligen Sonnenstrahlung nahezu ungehindert durch die Atmosphäre zur Erdoberfläche gelangen kann, hingegen die langwellige Wärmeabstrahlung der Erdoberfläche und der Atmosphäre absorbieren und dadurch einen Temperaturanstieg bewirken.²
- 2 Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesrepublik Deutschland auf internationaler und europäischer Ebene sowie in nationalen Regelungen zu einer Reduzierung des Treibhausgasausstoßes verpflichtet. Um diesen Verpflichtungen nachzukommen, entstand das **Klimaschutzprogramm 2030**. Dieses Maßnahmenpaket enthielt neben weiteren Regelungen insbesondere das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Die ergriffenen Maßnahmen dienen insbesondere dazu, den völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen der

1 BT-Drs. 19/14746, S. 1; vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Klimaänderung 2014 – Synthesebericht, 2014, S. 67 ff., 81.

2 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2013 – The Physical Science Basis, 2013, S. 123 ff.

Bundesrepublik Deutschland zur Eindämmung des Klimawandels nachzukommen.³

Der **Zweck des BEHG** liegt in der Schaffung der Grundlagen für einen nationalen Brennstoffemissionshandel, um somit einen Beitrag zur Reduktion der CO₂-Emissionen und zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels zu leisten. 3

II. Völkerrechtlicher Hintergrund

Das BEHG entstand vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, den Klimawandel einzudämmen und die Erderwärmung gering zu halten.⁴ Insbesondere die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und das Übereinkommen von Paris verpflichten Deutschland auf internationaler Ebene, die Emissionen anthropogener Treibhausgase zu reduzieren.⁵ 4

1. Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und Kyoto-Protokoll

Das grundlegende völkerrechtliche Übereinkommen zum Klimaschutz ist die **Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen**.⁶ Dieser völkerrechtliche Vertrag wurde im Jahr 1992 auf der UN-Klimakonferenz in **Rio de Janeiro** von 154 Staaten unterzeichnet und trat am 21. 03. 1994 in Kraft. Inzwischen wurde die Konvention von 196 Staaten und der EU ratifiziert.⁷ Das Ziel der Klimarahmenkonvention ist gemäß Art. 2 UNFCCC⁸ die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen auf einem Niveau, bei dem eine gefährliche vom Menschen verursachte Störung des Klimasystems verhindert wird. Dies soll in einem Zeitraum geschehen, der es Ökosystemen erlaubt, sich auf natürliche Weise an die Klimaänderungen anzupassen, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht und die Fortführung der wirtschaftlichen Entwicklung auf nachhaltige Weise ermöglicht. Art. 3 UNFCCC legt die Grundsätze fest, von denen sich die Vertragsstaaten bei ihren Maßnahmen zur Verwirklichung des Zieles des Übereinkommens und zur Durchführung seiner Bestimmungen leiten lassen sollen. Insbesondere sollen die unterzeichnenden Staaten auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten das Klimasystem schützen. Dabei sollen weiter entwickelte Staaten bei der Bekämpfung 5

3 BT-Drs. 19/14746, S. 1.

4 BT-Drs. 19/14746, S. 1.

5 BT-Drs. 19/14746, S. 32.

6 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 09. 05. 1992, 1771 U.N.T.S. 107, ratifiziert durch 196 Staaten und die Europäische Union (Stand: 06. 08. 2020), in Kraft getreten am 21. 03. 1994.

7 Stand: 03. 08. 2021, Zahl der aktuellen Vertragsparteien abrufbar unter: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention> (letzter Abruf: 26. 01. 2021).

8 United Nations Framework Convention on Climate Change.

der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen. Die speziellen Bedürfnisse und besonderen Gegebenheiten der Entwicklungsländer sind zu berücksichtigen. Zudem sind die Vertragsstaaten angehalten, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, um den Ursachen der Klimaänderungen vorzubeugen, sie zu verhindern oder so gering wie möglich zu halten und die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen abzuschwächen. Zudem sollen die Staaten zusammenarbeiten, um ein tragfähiges und offenes internationales Wirtschaftssystem zu fördern, das zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung in allen Vertragsparteien führt.

- 6 Die Klimarahmenkonvention normiert damit die allgemeine Zielsetzung, die Grundsätze und die Grundpflicht der Reduzierung von THG-Emissionen. Allerdings enthält die Konvention nur wenige konkrete Verpflichtungen für die Vertragsparteien.⁹ Eine **konkrete Pflicht** für weiter entwickelte Vertragsparteien enthält Art. 4 Abs. 2 Buchst. a) UNFCCC. Danach soll jede dieser Vertragsparteien nationale Strategien beschließen und entsprechende Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen ergreifen, indem sie ihre anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen begrenzt und ihre Treibhausgasenken und -speicher schützt und erweitert.
- 7 Die Klimarahmenkonvention sieht darüber hinaus jährliche Treffen der Vertragsstaaten zu einer Vertragsstaatenkonferenz vor. Im Rahmen dieser Vertragsstaatenkonferenzen wurden die wichtigsten völkerrechtlichen Verträge zum internationalen Klimaschutz ausgearbeitet. In diesem Zusammenhang wurde am 11. 12. 1997 auch das **Kyoto-Protokoll**¹⁰ verabschiedet. Dieses Abkommen stellt den ersten völkerrechtlichen Vertrag dar, der verbindliche Verpflichtungen zur Reduzierung des Treibhausgasausstoßes enthält. Aus diesem Grund wird das Kyoto-Protokoll vielfach als Meilenstein der internationalen Klimapolitik angesehen. Das Abkommen stellt individuelle Vorgaben für einzelne Länder auf, die innerhalb bestimmter Verpflichtungsperioden umgesetzt werden müssen.
- 8 Die **erste Verpflichtungsperiode** umfasste den Zeitraum 2008 bis 2012. In diesem Zeitraum verpflichteten sich die im Anhang (Annex B) des Protokolls verzeichneten Industriestaaten, ihre Treibhausgasemissionen insgesamt um 5,2 % gegenüber den Emissionen des Jahres 1990 zu senken. Die Europäische Union sagte dabei zu, die Emissionen in der ersten Verpflichtungsperiode um 8 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern. Zur Erreichung dieses Gesamtziels wurden anschließend unter den damalig 15 EU-Mitgliedsstaaten die Lasten aufgeteilt. Deutschland verpflichtete sich, seine Emissionen klimaschädlicher Gase um insgesamt 21 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu verringern.

9 Prall/Ewer, in: Koch/Hofmann/Reese, Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 9 Rn. 19, 22.

10 Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 11. 12. 1997, 2303 U.N.T.S. 162, ratifiziert durch 191 Staaten und die Europäische Union (Stand: 06. 08. 2020), in Kraft getreten am 16. 02. 2005.

Eine **zweite Verpflichtungsperiode** für den Zeitraum 2013 bis 2020 war im Rahmen des Doha Amendments vorgesehen. Dieses trat jedoch aufgrund der fehlenden Annahme durch 144 Vertragsparteien bisher nicht in Kraft.¹¹ 9

2. Übereinkunft von Paris

Das **Klimaabkommen von Paris**¹² entstand ebenfalls im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz und bildet das Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll.¹³ Bei der COP-21¹⁴ im Jahr 2015 wurde das Abkommen verabschiedet, bis zum heutigen Tage sind 189 Staaten dem Abkommen beigetreten. Die Übereinkunft von Paris verpflichtet ihre Mitglieder, den Anstieg der globalen Mitteltemperatur „well below“ und somit deutlich unter 2 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu halten sowie Anstrengungen zu unternehmen, um den Anstieg überdies unter 1,5 Grad Celsius zu halten. 10

Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Vertragsparteien nach Art. 4 Abs. 1 des Pariser Abkommens so bald wie möglich an den weltweiten Scheitelpunkt der Emissionen von Treibhausgasen gelangen und danach **rasche Reduktionen** im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen herbeiführen, um in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken zu erreichen. Damit statuiert das Abkommen das ambitionierte Ziel, in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts Treibhausgasneutralität zu erreichen.¹⁵ 11

Nach Art. 4 Abs. 2 des Pariser Abkommen muss jede Vertragspartei national festgelegte **Klimaschutzbeiträge** erarbeiten, übermitteln und Maßnahmen ergreifen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen. Die national festgelegten Beiträge werden selbst nicht Vertragsbestandteil und erlangen auch keine Rechtsverbindlichkeit. Die Parteien schulden somit zwar kein verbindliches Ergebnis, aber die Ergreifung darauf gerichteter Maßnahmen.¹⁶ 12

11 Stoll/Krüger, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2017, 9. Abschnitt Rn. 54.

12 Paris Agreement, 12. 12. 2015, ratifiziert durch 189 Staaten (Stand: 06. 08. 2020), in Kraft getreten am 04. 11. 2016.

13 Prall/Ewer, in: Koch/Hofmann/Reese, Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 9 Rn. 30.

14 21st Conference of the Parties, Klimakonferenz von Paris 2015.

15 BT-Drs. 18/9650, S. 1, 32.

16 BT-Drs. 18/9650, S. 32; Stoll/Krüger, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2017, 9. Abschnitt Rn. 76.

III. Europarechtlicher Hintergrund

- 13 Auf europäischer Ebene verpflichtet die **EU-Klimaschutzverordnung**¹⁷ (s. § 3 Rn. 15 ff.) Deutschland zur Minderung von Treibhausgasemissionen. Die Klimaschutzverordnung stellt neben der Emissionshandelsrichtlinie eines der wichtigsten unionsrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels dar.
- 14 Der **europäische Emissionshandel** (EU-ETS) erfasst die Sektoren Energie, Industrie und Luftverkehr. Für die nicht von der Emissionshandelsrichtlinie erfassten Sektoren verteilt die EU-Klimaschutzverordnung die Klimaziele der Union auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Damit fallen insbesondere die Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft unter die Regelungen der Verordnung. Im Gegensatz zu den Sektoren unter dem EU-ETS, die durch Unionsrecht reguliert werden, sind bei den durch die Lastenteilungsvorschriften abgedeckten Sektoren die Mitgliedstaaten für nationale Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung der Emissionen verantwortlich. Die EU-Klimaschutzverordnung sieht für den Zeitraum 2021 bis 2030 vor, die Emissionen in den relevanten Sektoren europaweit um 30 % gegenüber 2005 zu reduzieren.
- 15 Aufgrund der Unterschiede in der Wirtschaftsleistung und der Potenziale zur Minderung von Treibhausgasemissionen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sind verschiedene Emissionsziele für die einzelnen Staaten vorgesehen. Die **nationalen Emissionsziele** orientieren sich dabei insbesondere am relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten, der durch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ermittelt wird. Die Ziele bis zum Jahr 2030 liegen zwischen 40 % Treibhausgasreduktion gegenüber 2005 für die wirtschaftlich stärksten Mitgliedstaaten und einer Begrenzung der Emissionen auf den Wert von 2005 für den wirtschaftlich schwächsten Mitgliedstaat. Für die Bundesrepublik Deutschland ist bis 2030 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 38 % vorgesehen.¹⁸
- 16 Auf Ebene der Europäischen Union wurde zudem das Europäische Emissionshandelssystem eingeführt. Der EU-ETS beruht auf der **Emissionshandelsrichtlinie**¹⁹ und dient dazu, die Verringerung von Treibhausgasemissionen in einer kosteneffizienten und wirtschaftlich effizienten Weise zu fördern.

17 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. 05. 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156 v. 19. 06. 2018, S. 26).

18 Anhang 1 der Verordnung (EU) 2018/842.

19 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. 10. 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 v. 25. 10. 2003, S. 32) zuletzt geändert durch den Delegierten Beschluss (EU) 2020/1071 der Kommission v. 18. 05. 2020 (ABl. L 234/16 v. 21. 07. 2020, S. 16).

Neben dem EU-ETS haben einzelne Mitgliedstaaten noch zusätzliche **nationale Regelungen für Brennstoffemissionen** getroffen. So erhebt **Schweden** seit 1991 eine Steuer auf fossile Brennstoffe. Ebenso hat **Frankreich** im Jahr 2014 eine CO₂-Steuer eingeführt.²⁰ 17

Das neueste Klimaschutzinstrument auf europäischer Ebene ist die als „**Europäisches Klimagesetz**“ bezeichnete Verordnung des Rates und des Europäischen Parlaments. Als Rechtsakt der Europäischen Union besitzt die Verordnung allgemeine Gültigkeit und unmittelbare Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten, auch wenn sie kein Parlamentsgesetz im klassischen Sinne ist. Die Verordnung „Europäisches Klimagesetz“ ist ein Bestandteil des **Europäischen Green Deals**, eines Maßnahmenpakets für eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft in der Europäischen Union. Langfristiges Ziel dieses Aktionsplans ist die Treibhausgasneutralität 2050, die nunmehr durch das „Klimagesetz“ rechtlich verankert ist. Zudem sieht das „Klimagesetz“ eine Verschärfung der Klimaziele für das Jahr 2030 vor. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die Netto-Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 55 % gesenkt werden. Zuvor war lediglich eine Reduzierung um 40 % vorgesehen. Damit ergeben sich durch die neue Verordnung auf europäischer Ebene strengere Ziele zur Einsparung von Emissionen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts im Juli 2021 lag die Verordnung „Europäisches Klimagesetz“ lediglich als vorläufige politische Einigung vor, die noch der Zustimmung des Rates und des Europäischen Parlaments bedurfte. 17a

Für aktuelle Entwicklungen und weiterführende Informationen besuchen Sie bitte www.esv.info/behg oder scannen Sie einfach den nebenstehenden QR-Code mit Ihrem digitalen Endgerät.



IV. Nationale Vorgaben des Klimaschutzes

Auf nationaler Ebene enthält der **Klimaschutzplan 2050**²¹ Vorgaben zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen. Der Klimaschutzplan 2050 dient der Umsetzung des Abkommens von Paris und sieht als Langzeitziel die Treibhausgasneutralität Deutschlands vor.²² 18

Während die **Treibhausgasneutralität** im Jahr **2050** das Leitbild des Klimaschutzplans 2050 bildet, ist für das Jahr **2030** das Zwischenziel von einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens **55 %** im Vergleich zum Niveau von 1990 vorgesehen.²³ Dieses Zwischenziel wird 19

20 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, S. 62.

21 BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016.

22 BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016, S. 6.

23 BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016, S. 28.

für die einzelnen Sektoren Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft konkretisiert. Der Klimaschutzplan beschreibt zur Erreichung dieser Ziele Entwicklungspfade für die verschiedenen Sektoren und führt Maßnahmen auf, die in den einzelnen Bereichen zu ergreifen sind.²⁴

- 20 Eine zentrale Maßnahme zur Erreichung dieser im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Ziele ist der durch das BEHG eingeführte Brennstoffemissionshandel.²⁵

V. Entstehungsgeschichte des BEHG

- 21 Das BEHG entstand vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und nationalen Verpflichtungen zur Senkung der Treibhausgasemissionen.

1. Rechtspolitische Diskussion zur Bepreisung von CO₂-Emissionen

- 22 Der Einführung des BEHG war eine intensive rechtspolitische Debatte vorangegangen.
- 23 Einigkeit herrschte darüber, dass eine Bepreisung von CO₂ in den nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren erfolgen sollte bzw. musste.²⁶ Umstritten war jedoch die Frage, welches **Instrument** zur Bepreisung von CO₂ am besten geeignet sei. Als oberstes Ziel wurde dabei vielfach die Ausweitung des EU-ETS auf alle Sektoren genannt.²⁷ Diese Option stellte sich jedoch im Hinblick auf die Dauer der Umsetzung als problematisch dar. Die Ausweitung des EU-ETS verlangt Verhandlungen auf Unionsebene und ist damit nicht als zeitnahe Lösung geeignet.²⁸ Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage nach einer nationalen Übergangslösung, bis eine einheitliche europäische Lösung vorliegt.²⁹ Diskutiert wurde dabei neben einem nationalen Emissionshandelssystem insbesondere eine Steuer auf CO₂-Emissionen.³⁰

24 BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand: November 2016, S. 32 ff.

25 BT-Drs. 19/14746, S. 1 f.

26 *Franzius*, EnWZ 2019, 435 (438).

27 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, S. 62 ff.; Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019, S. 16.

28 Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019, S. 16; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, S. 62.

29 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, S. 66.

30 *Zenke/Telschow*, EnWZ 2020, 157 (157); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, S. 58.

Sowohl einer CO₂-Steuer als auch einem Emissionshandel liegt die Idee zugrunde, dass durch die zusätzlichen Kosten, die bei dem Ausstoß von CO₂ anfallen, ein Anreiz zur Kostenminderung und damit zur Einsparung von Treibhausgasen gesetzt wird.³¹ Ein Handelssystem unterscheidet sich jedoch von einer Steuer darin, dass zugleich eine absolute Mengengrenzung erfolgen kann.³² 24

a) CO₂-Steuer

Besondere Beachtung fand in der politischen Diskussion das Instrument einer **Steuer auf CO₂-Emissionen** (sog. CO₂-Steuer).³³ Vorgeschlagen wurde die Anhebung der Energiesteuersätze für Benzin, Diesel, Heizöl, Erdgas und Kohle um einen CO₂-Aufschlag.³⁴ 25

Für eine Besteuerung von CO₂ wurde insbesondere mit dem Argument geworben, dass über dieses Instrument **größere Lenkungseffekte** zu erzielen seien. Während eine CO₂-Steuer direkt einen Anreiz zur Minderung der Emissionen und damit der Kosten setze, drohe bei einem Emissionshandelssystem die Gefahr, dass die Zertifikate zu einem geringen Preis gehandelt würden, so dass keine Anreizwirkung zur Senkung der CO₂-Emissionen entstehe.³⁵ Zudem könne eine Steuer auf CO₂-Emissionen zeitnah eingeführt werden und sei, wenn sie im Rahmen der bestehenden Energiesteuern erhoben werde, einfach abbildbar.³⁶ 26

b) Nationales Emissionshandelssystem

Neben der Erhebung einer CO₂-Steuer wurde die Einführung eines nationalen Brennstoffemissionshandelssystems diskutiert.³⁷ 27

Im Rahmen eines nationalen Emissionshandelssystems stellte sich wiederum die Frage, ob ein Upstream- oder ein Downstream-Ansatz verfolgt werden sollte. 28

Bei einem **Downstream-Verfahren** müssen die Endverbraucher der Energieträger beziehungsweise die Emittenten der Treibhausgasemissionen 29

31 *Franzius*, EnWZ 2019, 435 (438).

32 *Zenke/Telschow*, EnWZ 2020, 157 (157).

33 *Leisner-Egensperger*, NJW 2019, 2218 (2218); Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019, S. 16f.; DIW Berlin, Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung, 2019; UBA, CO₂-Bepreisung in Deutschland, August 2019.

34 DIW Berlin, Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung, 2019, S. 4; Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019, S. 16.

35 *Leisner-Egensperger*, NJW 2019, 2218 (2219).

36 Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019, S. 16.

37 Agora Energiewende, 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, 2019, S. 16; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, S. 65f.