

Per E-Mail: BUERO-AG-KB2@bmwk.bund.de

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
AG KB2 „Klimaschutzgesetz, Emissionshandel“

Scharnhorststr. 34-37

11019 Berlin

Stellungnahme

zu dem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die uns gewährte Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf für ein **Gesetz zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG** (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024). Gerne nutzen wir die Gelegenheit, um auf einige aus unserer Sicht anpassungsbedürftige Punkte bei der von der Seeverkehrsbranche dringend erwarteten nationalen Umsetzung der Einbeziehung der Seeschifffahrt in das Europäische Emissionshandelssystem (EU EHS) hinzuweisen.

Zunächst stellen wir unter Abschnitt A. einige wichtige allgemeine Anmerkungen und Hinweise zur Einbeziehung der Seeschifffahrt in das Europäische Emissionshandelssystem und den aktuellen Entwicklungen dar. Unter Abschnitt B. weisen wir alsdann auf konkrete Änderungs- und Ergänzungsbedarfe zu den einzelnen Paragraphen des Referentenentwurfes hin, die unseres Erachtens bei der nationalen Umsetzung dringend berücksichtigt werden sollten und eine entsprechende Anpassung des Referentenentwurfs erfordern.

Dies betrifft insbesondere die bislang in § 39 TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 vorgesehenen Regelungen zum Kostenerstattungsanspruch des Schifffahrtsunternehmens, welche in der derzeitigen Fassung nicht den europarechtlichen Vorgaben der **Richtlinie (EG) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (EHS-Richtlinie)** genügen.

A. Allgemeine Anmerkungen

Die Europäische Kommission hatte in Bezug auf den Seeverkehr in dem von ihr im Jahr 2019 veröffentlichten europäischen Grünen Deal ihre Absicht erklärt, in Europa rasch eigene Maßnahmen zu ergreifen, um den Treibhausgasemissionen aus dem Seeverkehr entgegenzuwirken. Ein Abwarten auf die parallel in der Internationalen

Seeschiffahrtsorganisation IMO in der Entwicklung stehenden internationalen Maßnahmen zur Treibhausgasemissionsreduzierung in der Seeschifffahrt wurde als nicht hinreichend erachtet. Die Europäische Kommission betonte, dass die Einbeziehung der Seeschifffahrt in das EU EHS zu den zentralen Maßnahmen zähle, um die Einhaltung der Treibhausgas-Emissionsreduktionsziele in Europa zu erreichen. Die entsprechende europarechtliche Regelung erfolgt durch die EHS-Richtlinie.

Seit dem 1. Januar 2024 findet das EU EHS nach den Bestimmungen der EHS-Richtlinie Anwendung auf die Seeschifffahrt in Europa, während die intensiven Vorbereitungen vieler Schifffahrtsunternehmen auf die Eingliederung in das EU EHS bereits seit der Veröffentlichung der EHS-Richtlinie am 16. Mai 2023 Jahr laufen. In Ermangelung eines nationalen Umsetzungsgesetzes wurde eine vorausschauende operative Emissions- und Kostenplanung der Schifffahrtsunternehmen in Deutschland hinsichtlich ihrer Einbeziehung in das EU EHS bislang allerdings signifikant erschwert, es ist insofern eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstanden.

Dies gilt insbesondere auch für die vielen wichtigen vertraglichen Gestaltungen zwischen den unter dem EU EHS verantwortlichen Parteien der Seeschifffahrt, und insbesondere auch für die notwendigen vertraglichen Grundlagenvereinbarungen zu dem Kostenerstattungsanspruch unter dem EU EHS. Diesbezüglich laufen zwar bereits seit geraumer Zeit Gespräche und Verhandlungen zwischen den verschiedenen verantwortlichen Parteien, diese konnten aber vielfach aufgrund der bestehenden Rechtsunsicherheit nicht zu einem Abschluss gebracht werden.

Vor diesem Hintergrund hatte unser Verband bereits mit Schreiben vom 6. November 2023 an den Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Robert Habeck appelliert, möglichst rasch ein Gesetz zur nationalen Umsetzung der Integration der Schifffahrt in das EU EHS vorzulegen. Mit Antwortschreiben vom 5. Dezember 2023 erklärte daraufhin der Koordinator der Bundesregierung für die Maritime Wirtschaft und Tourismus, Dieter Janecek:

„Das BMWK hat einen Referentenentwurf zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) ausgearbeitet [...]. Der Gesetzentwurf zielt hinsichtlich des Seeverkehrs auf eine 1:1 Umsetzung der europäischen Vorgaben. Dementsprechend ist im Referentenentwurf insbesondere zum Kostenerstattungsanspruch von Schifffahrtsunternehmen eine Regelung vorgesehen, die hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen den Wortlaut des entsprechenden Artikels der ETS-Richtlinie übernimmt und in das nationale Recht überträgt.“

Aus Sicht unseres Verbandes wurden diese Aussagen und die europarechtlich zwingende Notwendigkeit einer in Europa einheitlichen Umsetzung der EHS-Richtlinie in nationales Recht in dem nun vorgelegten Referentenentwurf zur TEHG-Novelle (RefE TEHG-Novelle) hinsichtlich des Kostenerstattungsanspruchs allerdings bislang leider nicht umgesetzt.

B. Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zum Referentenentwurf zur TEHG-Novelle

1. § 39 RefE TEHG-Novelle - Kostenerstattungsanspruch des Schifffahrtsunternehmens

Der Anspruch des Schifffahrtsunternehmens gegen den Betreiber eines Schiffes auf Erstattung der Kosten, die sich aus der Abgabeverpflichtung unter dem EU EHS ergeben, ist in §39 Abs. 1 RefE TEHG-Novelle geregelt. In Satz 2 von § 39 RefE TEHG-Novelle wird ergänzend festgelegt, dass dieser Erstattungsanspruch vertraglich modifiziert oder ausgeschlossen werden kann. Die Möglichkeit des vertraglichen Ausschlusses des Kostenerstattungsanspruches konterkariert die Vorgaben der EHS-Richtlinie und widerspricht deren Regelungszielen.

§39 RefE TEHG-Novelle ist entsprechend wie folgt umzuformulieren:

„Sofern die endgültige Verantwortung für den Ankauf des Brennstoffs oder den Betrieb des Schiffes oder beides gemäß einer vertraglichen Vereinbarung von dem Schifffahrtsunternehmen auf eine andere natürliche oder juristische Person übertragen wird, hat das Schifffahrtsunternehmen gegen diese andere natürliche oder juristische Person einen Anspruch auf Erstattung der Kosten, die sich aus der Abgabeverpflichtung nach § 7 ergeben. Der Erstattungsanspruch nach Satz 1 kann nicht durch eine vertragliche Vereinbarung oder Rechtswahlklausel zwischen dem Schifffahrtsunternehmen und der anderen natürlichen oder juristischen Person ausgeschlossen ~~oder modifiziert~~ werden. Die Pflichten des Schifffahrtsunternehmens nach diesem Gesetz bleiben unberührt.“

Hilfsweise ist § 39 Satz 2 RefE TEHG-Novelle aus dem Gesetzestext zu streichen.

Begründung:

In der EHS-Richtlinie ist die in §39 Satz 2 RefE TEHG-Novelle gewährte Möglichkeit eines Ausschlusses des Kostenerstattungsanspruches nicht nur nicht vorgesehen, sondern ausdrücklich ausgeschlossen.

So heißt es in der EHS-Richtlinie:

Artikel 3gc

Bestimmungen für die Übertragung der Kosten des EU-EHS von dem Schifffahrtsunternehmen auf eine andere Stelle

*„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, **um sicherzustellen, dass** in Fällen, in denen die endgültige Verantwortung für den Ankauf von Brennstoff oder den Betrieb des Schiffes oder beides gemäß einer vertraglichen Vereinbarung bei einer anderen Stelle als dem Schifffahrtsunternehmen liegt, **das Schifffahrtsunternehmen einen Anspruch auf Erstattung der Kosten gegen diese Stelle hat**, die sich aus der Abgabe von Zertifikaten ergeben.*

Der „Betrieb des Schiffes“ im Sinne dieses Artikels bedeutet die Entscheidungshoheit über die beförderte Ladung oder die Route und die Geschwindigkeit des Schiffes. Das Schifffahrtsunternehmen bleibt die zuständige Stelle für die Abgabe von Zertifikaten gemäß den Artikeln 3gb und 12 und für die Einhaltung der nationalen

Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie insgesamt. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die ihrer Verantwortung unterliegenden Schifffahrtsunternehmen den Verpflichtungen zur Abgabe von Zertifikaten gemäß den Artikeln 3gb und 12 – ungeachtet des Anspruchs dieser Schifffahrtsunternehmen auf Erstattung der durch die Abgabe entstehenden Kosten durch die gewerblichen Betreiber – nachkommen.“

Nach der EHS-Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten somit „sicherstellen“, dass Schifffahrtsunternehmen einen solchen Anspruch auf Kostenerstattung auch tatsächlich erhalten. Diese deutliche Formulierung beinhaltet die Zielsetzung der unbedingten Gewährleistung bzw. Garantie des Kostenerstattungsanspruchs bei Vorliegen der Voraussetzungen. Die Möglichkeit eines vertraglichen Abbedingens dieses Anspruchs ist ausdrücklich nicht vorgesehen und steht dem Regelungsziel der EHS-Richtlinie diametral entgegen.

Erwägungsgrund Ziffer 32 der EHS-Richtlinie unterstreicht dann auch zusätzlich:

*„Im Einklang mit dem Verursacherprinzip und um die Annahme von Effizienzmaßnahmen und die Einführung saubererer Kraftstoffe zu fördern, **sollte das Schifffahrtsunternehmen daher nach nationalem Recht berechtigt sein, die Erstattung der Kosten, die sich aus der Abgabe von Zertifikaten ergeben, von der Einrichtung zu verlangen, die unmittelbar für die Entscheidungen verantwortlich ist, die sich auf die Treibhausgasemissionen des Schiffs auswirken.** Ein solcher Erstattungsmechanismus könnte zwar Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung sein, im Interesse der Verringerung der Verwaltungskosten **sollten die Mitgliedstaaten [...] vielmehr in ihrem nationalen Recht einen gesetzlichen Anspruch des Schifffahrtsunternehmens auf Erstattung und den entsprechenden Zugang zur Justiz zwecks Durchsetzung dieses Anspruchs vorsehen.**“*

*[...] Da der Zweck der Bestimmung über den Erstattungsanspruch in engem Zusammenhang mit der Union steht, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung der Verpflichtungen aus dieser Richtlinie durch ein Schifffahrtsunternehmen gegenüber einem bestimmten Mitgliedstaat, **ist es gleichzeitig wichtig, dass dieser Anspruch in der gesamten Union in sämtlichen Vertragsbeziehungen beachtet wird,** die es einer anderen Einrichtung als dem Schiffseigner ermöglichen, die beförderte Ladung oder die Route und die Geschwindigkeit des Schiffs so festzulegen, dass ein unverfälschter Wettbewerb im Binnenmarkt gewahrt wird, **was Bestimmungen umfassen kann, die verhindern, dass die Parteien solcher vertraglichen Vereinbarungen den Erstattungsanspruch durch Aufnahme einer Rechtswahlklausel umgehen.**“*

In Erwägungsgrund Ziffer 32 der EHS-Richtlinie wird somit mehr als deutlich, dass ein Kostenerstattungsanspruch im nationalen Umsetzungsgesetz zu verankern ist, ohne hierzu Ausnahmen zuzulassen. Diese Kostenzuordnung entstammt dem der EHS-Richtlinie zugrunde liegenden Prinzip, dass derjenige, der verantwortlich ist für die Höhe der Treibhausgasemissionen, auch derjenige sein soll, der die Kosten für deren Kompensation und Reduzierung trägt. In der Schifffahrt ist dies diejenige Partei, die den Treibstoff kauft und für Route und Geschwindigkeit verantwortlich ist, somit in der Regel nicht das Schifffahrtsunternehmen im Sinne des registrierten Eigentümers, sondern der Betreiber eines Schiffes. Vor diesem Hintergrund unterstreicht Erwägungsgrund 32 der EHS-Richtlinie dann auch:

„Ohne eine Weitergabe der Kosten der CO₂-Emissionen an die das Schiff betreibende Einrichtung wären die Anreize zur Durchführung betrieblicher Maßnahmen zur

Verbesserung der Kraftstoffeffizienz [...] begrenzt.“

Ebenso deutlich sind die Ausführungen in den Fragen und Antworten der Europäischen Kommission zum Seeverkehr im EU -Emissionshandelssystem (FAQ – Seeverkehr im EU-Emissionshandelssystem (EHS) – Europäische Kommission (europa.eu)). Dort heißt es zu der Frage, ob Reedereien die EHS-Kosten an den Betreiber eines Schiffes weitergeben können:

*„Wird die Verantwortung für den Kauf des Kraftstoffs und/oder den Betrieb des Schiffes aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung von einer anderen Stelle als der Schifffahrtsgesellschaft übernommen, **hat die Schifffahrtsgesellschaft Anspruch auf Erstattung der Kosten**, die sich aus der Abgabe von Zertifikaten ergeben. **Die EU-Mitgliedstaaten müssen nationale Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Schifffahrtsgesellschaft in solchen Situationen Anspruch auf Erstattung hat**, und müssen den entsprechenden Zugang zu Gerichten gewähren, um diesen Anspruch durchzusetzen.*

*Obwohl **dieser Anspruch auf Erstattung von den EU-Mitgliedstaaten unabhängig von vertraglichen Vereinbarungen wirksam werden sollte**, wird von Reedereien und Einrichtungen, die für den Kauf des Kraftstoffs und/oder den Betrieb des Schiffes verantwortlich sind, erwartet, dass sie Vertragsklauseln zur Weitergabe der Abgabekosten im Rahmen des EHS entwickeln. „Betrieb des Schiffes“ im Sinne dieser Bestimmung ist die Bestimmung der beförderten Ladung oder der Route und der Geschwindigkeit des Schiffes.*

Aus den Vorgaben der EHS-Richtlinie, wie auch aus den FAQs der Europäischen Kommission wird somit überaus deutlich, dass die Möglichkeit eines vertraglichen Ausschlusses des Kostenerstattungsanspruches des Schifffahrtsunternehmens gegenüber dem Betreiber eines Schiffes im nationalen Umsetzungsgesetz nicht europarechtskonform ist und die Vorgaben der EHS-Richtlinie konterkariert.

Dies spiegelt sich auch in den Umsetzungsgesetzen anderer EU-Mitgliedstaaten. Beispielhaft sei hier das Umsetzungsgesetz der Niederlande erwähnt:

So findet sich im **Umsetzungsgesetz der Niederlande** vom 28. Februar 2024, veröffentlicht am 22. März 2024 im *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* (Seite 11), ausdrücklich keinen Zusatz, der einen Ausschluss des Kostenerstattungsanspruches zulässt. Es wird dort eindeutig und ohne Einschränkungen bzw. Relativierungen geregelt, dass der Betreiber des Schiffes die Kosten zu tragen hat.

Denn dort heißt es:

„Artikel 16.39t wordt als volgt gewijzigd:

7. Indien de eindverantwoordelijkheid voor de aankoop van de brandstof of de exploitatie van een schip op grond van een contractuele regeling berust bij een ander dan de emissiegerechtigde scheepvaart maatschappij, heeft die scheepvaartmaatschappij recht op terugbetaling door die ander van de kosten die voortvloeien uit het inleveren van de in het tweede en vierde lid bedoelde emissierechten door de emissiegerechtigde scheepvaartmaatschappij.“¹

¹ **Übersetzt:** „Liegt die letztendliche Verantwortung für den Erwerb des Kraftstoffs oder den Betrieb eines Schiffes aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung bei einer anderen Reederei als der Reederei, die Anspruch auf das Emissionszertifikat hat, so hat diese Reederei Anspruch auf Erstattung der Kosten, die sich aus der Abgabe der in den Absätzen 2 und 4 genannten Zertifikate durch die Reederei, die Anspruch auf das Emissionszertifikat hat, ergeben“.

2. §7 RefE TEHG-Novelle; Abgabeverpflichtung

Hinsichtlich der Abgabeverpflichtungen im Zusammenhang mit §7 RefE TEHG-Novelle weisen wir darauf hin, dass die Vorgaben zur schrittweisen Einführung der Zertifikate-Abgabepflicht der EHS-Richtlinie in den Referentenentwurf bislang nicht aufgenommen wurden, was korrigiert werden sollte.

Denn Artikel 3gb der EHS-Richtlinie legt fest:

„Schiffahrtsunternehmen sind verpflichtet, Zertifikate wie folgt abzugeben:

- a) 40 % der für 2024 berichteten geprüften Emissionen, für die die Abgabeverpflichtungen gemäß Artikel 12 gelten würde;*
- b) 70 % der für 2025 berichteten geprüften Emissionen, für die die Abgabeverpflichtungen gemäß Artikel 12 gelten würden;*
- c) 100 % der für 2026 und jedes Folgejahr berichteten geprüften Emissionen gemäß Artikel 12.“*

Wir regen daher zur Klarstellung eine Ergänzung des § 7 Abs. 3 RefE TEHG-Novelle durch Aufnahme eines Verweises auf die in Artikel 3gb der EHS-Richtlinie festgelegte gestaffelte Einführung der Anforderungen für den Seeverkehr an.

3. § 12 RefE TEHG-Novelle; Überwachung

§ 12 des RefE TEHG-Novelle legt die Verpflichtung von Schiffahrtsunternehmen und Betreibern fest, zur Überwachung der Durchführung des TEHG den zuständigen Behörden unverzüglich Zutritt zu dem Schiff zu gewähren. Da Seeschiffe - anders als etwa Anlagen oder Grundstücke - üblicher Weise nicht unmittelbar und unverzüglich betreten werden können, regen wir eine Klarstellung an, dass ein unverzüglicher Zutritt „im Rahmen der Hafenstaatenkontrolle“ gewährt werden soll. Die Hafenstaatenkontrolle dient im Seeverkehr dem Zweck der Überwachung der Einhaltung aller regulatorischen Vorgaben an das Schiff durch die zuständige Behörde des jeweiligen Hafenstaates.

Entsprechend sollte § 12 Abs. 2 Ziffer 1 RefE TEHG-Novelle wie folgt ergänzt werden:

„(2) Betreiber sowie Eigentümer und Besitzer von Luftfahrzeugen oder Schiffen oder von Grundstücken, auf denen Anlagen betrieben werden oder auf denen sich Luftfahrzeuge oder Schiffe befinden, sind verpflichtet, den Angehörigen der zuständigen Behörde und deren Beauftragten unverzüglich

- 1. den Zutritt zu den Anlagen, Luftfahrzeugen, Schiffen im Rahmen der Hafenstaatkontrolle, Grundstücken zu den Geschäftszeiten zu gestatten,*
- 2. die Vornahme von Prüfungen einschließlich der Ermittlung von Emissionen 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 nach Satz 1 Verpflichteten Arbeitskräfte sowie Hilfsmittel bereitzustellen.“*

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen zum Referentenentwurf des TEHG.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
VERBAND DEUTSCHER REEDER