

Gebührenverordnung zur Herkunftsnachweisverordnung (Herkunftsnachweis-Gebührenverordnung – HkNGebV)

vom 17. Dezember 2012

A. Problem und Ziel

Die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16) verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland unter anderem dazu, ein zentrales elektronisches Register für Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energien einzuführen. Den Rahmen und die Grundstrukturen des Registers legt die Herkunftsnachweisverordnung (HkNV) vom 28. November 2011 (BGBl. I S. 2447), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1754) geändert worden ist, fest. Um die europarechtlichen Vorgaben für ein genaues, zuverlässiges, vor Missbrauch geschütztes und betrugssicheres Herkunftsnachweisregister praktisch umzusetzen und die Ziele einer Verhinderung der Doppelvermarktung von Strom aus erneuerbaren Energien zu erreichen, enthält die Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung (HkNDV) vom 15. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2147) weitere Regelungen.

Dem Umweltbundesamt, das nach § 55 Absatz 4 EEG für den Betrieb des Herkunftsnachweisregisters zuständig ist, entstehen bei der Zurverfügungstellung des Herkunftsnachweisregisters Aufwendungen. Diese ergeben sich vor allem aus dem laufenden Betrieb des Registers. § 63a Absatz 1 Satz 1 EEG erlaubt es der zuständigen Behörde, für Amtshandlungen und für die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters Gebühren und Auslagen zu erheben, die mittels Rechtsverordnung festgelegt werden. Diese Rechtsverordnung erlässt gemäß § 63a Absatz 2 Satz 3 Nummer 3 zweiter Halbsatz EEG in Verbindung mit § 6 Absatz 2 HkNV das Umweltbundesamt.

B. Lösung

Erlass einer Rechtsverordnung gemäß § 63a Absatz 2 Satz 3 Nummer 3 EEG in Verbindung mit § 6 Absatz 2 HkNV.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund

Die Verordnung regelt die Erhebung der Gebühren und Auslagen für den Betrieb des Herkunftsnachweisregisters bei der zuständigen Behörde. Hierdurch entstehen für den Bundeshaushalt keine finanziellen Belastungen.

Länder und Gemeinden

Die Haushalte der Länder und Gemeinden werden nicht belastet

E. Erfüllungsaufwand

Aus dem vorliegenden Entwurf ergibt sich nach einer Ex-ante-Abschätzung der im Folgenden dargestellte Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung. Diese zugrunde gelegten Prognosen sind zukünftig auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls anzupassen.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch diese Verordnung entstehen keine neuen Kosten für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Diese Verordnung führt keine neuen Informationspflichten für die Wirtschaft ein. Die Gebührenhöhe pro Jahr ist für die Unternehmen, die am Herkunftsnachweisregister teilnehmen, unterschiedlich. Sie hängt davon ab, wie viele Konten ein Unternehmen führt und in welchem Maße es an dem Handel mit Herkunftsnachweisen teilnimmt. Ein Unternehmen, das beispielsweise als Elektrizitätsversorgungsunternehmen ein Konto führt und etwa 20 000 Herkunftsnachweise importiert und entwertet, hat Gebühren in Höhe von 1 100 Euro im Jahr zu tragen.

E.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (Vollzugsaufwand)

Die Aufwendungen, die der Verwaltung des Bundes entstehen, belaufen sich in der Summe auf etwa 1 500 000 bis 1 600 000 Euro. Dies entspricht den Angaben, die bereits die Begründung der HkNV ausweist.

F. Sonstige Kosten

Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Gestehungskosten von Strom aus erneuerbaren Energien. Auswirkungen auf das allgemeine Strompreisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

**Gebührenverordnung zur Herkunftsnachweisverordnung
(HerkunftsnachweisGebührenverordnung – HkNGebV)**

vom 17. Dezember 2012

Auf Grund des § 63a Absatz 1 und 2 Nummer 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), der durch Artikel 1 Nummer 20 des Gesetzes vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1754) geändert worden ist, in Verbindung mit § 6 Absatz 2 der Herkunftsnachweisverordnung vom 28. November 2011 (BGBl. I S. 2447), der zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1754) geändert worden ist, und dem 2. und 3. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), verordnet das Umweltbundesamt:

§ 1

Gebühren und Auslagen

(1) Das Umweltbundesamt erhebt für Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Ausstellung, Anerkennung, Übertragung und Entwertung von Herkunftsnachweisen sowie für die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters Gebühren und Auslagen nach dem Gebührenverzeichnis in der Anlage zu dieser Verordnung.

(2) Schuldnerin und Schuldner der Gebührentatbestände für die Führung eines Kontos (Jahresgebühr) sind alle Registerteilnehmerinnen und Registerteilnehmer im Sinne des § 2 Nummer 6 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung, die über ein Konto im Sinne des § 2 Nummer 3 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung verfügen und darüber das Herkunftsnachweisregister nutzen. Schuldnerin und Schuldner der übrigen Gebührentatbestände sind Registerteilnehmerinnen und Registerteilnehmer im Sinne des § 2 Nummer 6 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung, die die jeweilige Amtshandlung veranlasst oder verursacht haben oder denen die Amtshandlung zugutekommt.

(3) Die Jahresgebühr reduziert sich anteilig im Verhältnis der gesamten Kalendermonate, in denen die Registerteilnehmerin oder der Registerteilnehmer kein Konto bei der Registerverwaltung geführt hat, zu zwölf Kalendermonaten.

§ 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 31. Dezember 2012 in Kraft.

Anlage (zu § 1 Absatz 1)

Gebührenverzeichnis

Nr.	GEBÜHREN	
	Gebührentatbestände im Zusammenhang mit der Ausstellung, Anerkennung, Übertragung und Entwertung von Herkunftsnachweisen	
1	<u>Gebührentatbestände Herkunftsnachweise betreffend</u>	Gebührenhöhe in Euro je Herkunftsnachweis
1.1	Ausstellung eines Herkunftsnachweises gemäß § 6 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	0,01
1.2	Übertragung eines Herkunftsnachweises auf ein anderes Konto innerhalb Deutschlands gemäß § 16 Absatz 1 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	0,01
1.3	Übertragung eines Herkunftsnachweises auf ein anderes, von einem Fremdregister geführtes Konto gemäß § 16 Absatz 2 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	0,01
1.4	Übertragung eines Herkunftsnachweises von einem Fremdregister auf ein Konto innerhalb Deutschlands gemäß § 19 Absatz 1 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	0,01
1.5	Entwertung eines Herkunftsnachweises für die Stromkennzeichnung gemäß § 17 Absatz 2 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	0,02
2.	<u>Gebührentatbestände Anlagen betreffend</u>	Gebührenhöhe in Euro je Vorgang
2.1	Anlage registrieren gemäß § 10 Absatz 2 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	50
2.2	Anlage einer neuen Betreiberin oder einem neuen Betreiber zuordnen gemäß § 15 Absatz 2 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung oder einem neuen Konto derselben Kontoinhaberin oder desselben Kontoinhabers zuordnen gemäß § 12 Absatz 1 der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung	10

Gebührentatbestände für die Nutzung des Registers		
3	<u>Gebührentatbestände für die Führung eines Kontos</u>	Gebührenhöhe in Euro
3.1	Jahresgebühr für Nutzer je Konto mit Umsatz > 500 000 Herkunftsnachweise pro Jahr	750
3.2	Jahresgebühr für Nutzer je Konto mit Umsatz zwischen 15 001 bis einschließlich 500 000 Herkunftsnachweise pro Jahr	500
3.3	Jahresgebühr für Nutzer je Konto mit Umsatz zwischen 2 501 bis einschließlich 15 000 Herkunftsnachweise pro Jahr	250
3.4	Jahresgebühr für Nutzer je Konto mit Umsatz ≤ 2 500 Herkunftsnachweise pro Jahr	50

Begründung:

A. Allgemeiner Teil:

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt

Nach Artikel 15 der Richtlinie 2009/28/EG sind die Mitgliedstaaten unter anderem verpflichtet, geeignete Mechanismen zu schaffen, um sicherzustellen, dass Herkunftsnachweise von einer zentralen Stelle elektronisch ausgestellt, anerkannt, übertragen und entwertet werden sowie genau, zuverlässig, vor Missbrauch geschützt und betrugssicher sind. Für die Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben sind durch die Änderung des § 55 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) sowie die Verabschiedung der Herkunftsnachweisverordnung (HkNV) und der Herkunftsnachweis-Durchführungsverordnung (HkNDV) die rechtlichen Grundlagen geschaffen worden.

Auf Grundlage dieser Vorschriften errichtet und betreibt das Umweltbundesamt als Registerverwaltung künftig das Herkunftsnachweisregister. Für den Betrieb des Registers und im Zusammenhang mit der Ausstellung, Übertragung, Entwertung und Anerkennung von Herkunftsnachweisen entstehen der Verwaltung Aufwendungen. § 63a EEG enthält gemeinsam mit § 6 Absatz 2 HkNV und den Grundsätzen des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG) eine Ermächtigung für die Registerverwaltung, Gebühren und Auslagen zu erheben und festzulegen. Die Gebühren können als Nutzungsgebühren und als Verwaltungsgebühren erhoben werden. Mit der vorliegenden Gebührenverordnung setzt das Umweltbundesamt diese Verordnungsermächtigung um.

Die Prinzipien und Begrifflichkeiten dieser Herkunftsnachweis-Gebührenverordnung orientieren sich am VwKostG. Die über das Kostenrecht hinausgehenden Begriffe sind in Übereinstimmung mit dem EEG, der HkNV und der HkNDV auszulegen.

II. Alternativen

Es gibt keine zulässigen Alternativen, insbesondere da die Bundeshaushaltsordnung (BHO) der Bundesverwaltung ein sparsames Verhalten auferlegt. Dieses setzt voraus, dass Behörden bei ihren Verwaltungshandlungen, das Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen auf zum Teil freiwilliger Basis auslösen, die verursachten Aufwendungen auf die Verursacher überwälzen.

III. Folgen

1. Gewollte und ungewollte Folgen

Die Einrichtung und der Betrieb eines elektronischen Herkunftsnachweisregisters sind durch Artikel 15 Absatz 4 der Richtlinie 2009/28/EG und damit europäisches Recht vorgegeben. Das EEG sieht in § 63a vor, dass die Registerverwaltung für Amtshandlungen und die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters Gebühren und Auslagen erheben darf. Diese Vorgaben setzt das Umweltbundesamt mit dieser Verordnung um.

2. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Kosten für die öffentlichen Haushalte, die über den Rahmen, den das EEG, die HkNV und die HkNDV hinausgehen, begründet diese Verordnung nicht.

3. Kosten für die Wirtschaft und die Verbraucherinnen und Verbraucher

a) Kosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher

Für die Ausstellung, Übertragung, Entwertung und Anerkennung von Herkunftsnachweisen entstehen Aufwendungen, die diese Verordnung den Registerteilnehmenden auferlegt, die das Register nutzen und/oder die konkreten Amtshandlungen veranlassen. Diese den Registerteilnehmenden entstehenden Kosten können von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen an die Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere über den Strompreis weitergegeben werden. Dies dürfte jedoch nicht zu Strompreiserhöhungen führen, da die Kosten für die bisherigen Zertifikate für Strom aus Erneuerbaren Energien bereits heute eingepreist sind. Im Verhältnis zum gesamten Strompreis sind diese Kosten zudem äußerst gering.

b) Kosten für die Unternehmen

Durch diese Verordnung entstehen den Unternehmen Kosten in unterschiedlicher Höhe. Sie hängen vor allem davon ab, in welchem Maße sie vom Herkunftsnachweisregister Gebrauch machen, vor allem davon, wie viele Konten ein Unternehmen führt und in welchem Maße es Herkunftsnachweise handelt. Ein Unternehmen, das beispielsweise als Elektrizitätsversorgungsunternehmen ein Konto führt und etwa 20 000 Herkunftsnachweise erwirbt und entwertet, wird Gebühren in Höhe von etwa 1 100 Euro im Jahr zu tragen haben. Bei einem Unternehmen, das als Händler auftritt, sind es dagegen aufgrund einer Jahresgebühr von 250 Euro und des Imports und der Veräußerung von 10 000 Herkunftsnachweisen Gebühren in Höhe von insgesamt etwa 450 Euro.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger fallen durch die Verordnung keine Kosten an.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Im Rahmen der HkNGebV werden keine Informationspflichten für die Wirtschaft eingeführt. Der Erfüllungsaufwand in Form der Kosten, die durch die Befolgung der HkNDV und der HkNGebV entsteht, entspricht der Höhe des Vollzugsaufwands bei der Registerverwaltung, der über Gebühren umgelegt wird und beim Erfüllungsaufwand für die Verwaltung dargestellt wird.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Diese Verordnung regelt die genauen Umstände der Erhebung der Aufwendungen für den Betrieb des Herkunftsnachweisregisters. Bei den Berechnungen der Gebührenhöhe ging das Umweltbundesamt im Wesentlichen von den Prognosen aus, die bereits im Entwurf der HkNDV enthalten sind. Danach ist damit zu rechnen, dass 2 000 Anlagenbetreiberinnen und Anlagenbetreiber, etwa 50 Stromhändlerinnen und Stromhändler sowie 1 000 Elektrizitätsversorger zusammen etwa 3 000 Konten betreiben werden. Von den zu erwartenden 20 000

000 Herkunftsnachweisen, die die Akteure entwerten werden, stammen etwa 3 000 000 aus den 3 000 registrierten deutschen Anlagen und 17 000 000 von ausländischen Herkunftsnachweisregistern, die nach Deutschland zu importieren sind.

Personal- (etwa 5 700 Stunden) und Sachkosten für den allgemeinen Betrieb des Herkunftsnachweisregisters im Rahmen der Jahresgebühr belaufen sich bei der Registerverwaltung auf etwa 1 170 000 Euro.

Hinsichtlich der Gebührentatbestände 1 und 2 liegt der Vollzugsaufwand vor allem bei den Gebührentatbeständen der Nummer 1.1 bis 1.5 wegen der Menge der Vorgänge in einem relevanten Bereich. Insgesamt belaufen sich die Personalkosten bei prognostizierten 5 920 Stunden auf etwa 270 000 Euro. Daneben fallen in geringem Umfang Sachkosten an, vor allem für Verfahren der Zweifaktor-Authentifizierung und der Nutzung einer elektronischen Schnittstelle bei der Übertragung der Herkunftsnachweise aus dem Ausland oder in das Ausland.

Damit beläuft sich der prognostizierte Vollzugsaufwand in Form von Personal- und Sachkosten in der Summe aus – erstens – etwa 1 170 000 Euro Aufwand für die Tätigkeiten der Jahresgebühr und – zweitens – etwa 270 000 Euro Aufwand für die Tätigkeiten der besonderen Gebührentatbestände auf 1 440 000 Euro.

d) Alternativenprüfung

Alternativen für eine Verringerung des Erfüllungsaufwands wurden bei der Erarbeitung umfassend geprüft. Allerdings konnten keine Lösungen gefunden, mit denen ein effizienter, rechtsicherer und betrugssicherer Betrieb des Registers bei gleichzeitig niedrigeren Kosten bei der vollziehenden Behörde möglich gewesen wäre und mit der die Vorgaben aus dem europäischen Recht zur Errichtung des Herkunftsnachweisregisters erfüllt worden wären. Von den möglichen Lösungen wurde stets die Lösung gewählt, die den geringsten Erfüllungsaufwand verursacht.

IV. Zeitliche Geltung

Eine Befristung der Verordnung hat das Umweltbundesamt geprüft, aber abgelehnt, da der Betrieb des Registers gemäß der Richtlinie 2009/28/EG dauerhaft zu erfolgen hat und eine Befristung der Gebühreneinnahmemöglichkeit damit und mit den Vorgaben des EEG sowie die BHO nicht vereinbar wäre.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Die Verordnung steht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union, da die Richtlinie 2009/28/EG (hier Artikel 15 „Herkunftsnachweis für Elektrizität, Wärme und Kälte, die aus erneuerbaren Energiequellen erzeugt wurden“) die Vereinnahmung von Gebühren und Auslagen nicht verbietet. Soweit die Verordnung mit der Erhebung von Gebühren teilweise über die Anforderungen der Richtlinie 2009/28/EG hinausgeht, ist dies ebenfalls mit der Richtlinie 2009/28/EG vereinbar, denn Artikel 15 der Richtlinie 2009/28/EG gibt lediglich die Mindestangaben vor und hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, darüber hinausgehende Vorgaben für den Betrieb des Herkunftsnachweisregisters festzusetzen, sofern dadurch das Ziel einer gegenseitigen Anerkennung von Herkunftsnachweisen nicht beeinträchtigt wird. Die Gebühren sind zudem der Höhe nach nicht geeignet, eine abschreckende oder gar erdros-

selnde Wirkung auf die Wirtschaftsakteure auszuüben, so dass die Einrichtung des Herkunftsnachweisregisters in Deutschland nicht lediglich eine leere Hülle ist.

VI. Vereinbarkeit mit höherrangigem nationalen Recht

Mit der Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG verbundene Eingriffe in Grundrechte sind durch höherrangige Ziele des Gemeinwohls gerechtfertigt und ergeben sich aus dem zwingenden Umsetzungsbedarf des europäischen Sekundärrechts.

VII. Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Der Verordnungsentwurf steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung¹, deren Ziele nach Überprüfung der zehn Managementregeln der Nachhaltigkeit und 21 Schlüsselindikatoren berücksichtigt werden. Insbesondere dient die Verordnung der Deckung der mit dem Betrieb des Herkunftsnachweisregisters verbundenen finanziellen Belastungen für den Bundeshaushalt. Sie leistet somit einen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts und damit zur Generationengerechtigkeit in Deutschland (Managementregel Nummer 7 und Schlüsselindikator Nummer 6). Zu den weiteren Einzelheiten wird auf die Begründung zur HkNV und zur HkNDV Bezug genommen.

VIII. Änderungen zur geltenden Rechtslage

Das geltende Recht wird an die Bestimmungen der Richtlinie 2009/28/EG angepasst. Dies bedingt insbesondere die Einrichtung eines elektronischen Registers für Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energien sowie Regelungen zur Erhebung der bei der Registereinrichtung und beim Registerbetrieb anfallenden Kosten.

IX. Gleichstellungspolitische Auswirkungen

Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Bei der Bezeichnung natürlicher Personen ist grundsätzlich auch die weibliche Person ausdrücklich genannt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Begründung zum EEG Bezug genommen.²

¹ Siehe hierzu Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und zuletzt den Fortschrittsbericht 2012.

² Bundesrats-Drucksache 10/08, S. 85.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Gebühren und Auslagen):

§ 1 setzt die Möglichkeit des Umweltbundesamtes um, als Registerverwaltung Gebühren und Auslagen von den Registerteilnehmerinnen und Registerteilnehmer zu verlangen, und bestimmt die gebührenpflichtigen Schuldner.

Absatz 1 bestimmt, dass die Registerverwaltung für Amtshandlungen und für die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters Gebühren und Auslagen erhebt.

Die Gebühr, die die Registerverwaltung erhebt, bindet der Gesetzgeber des § 63a EEG an Amtshandlungen, aber auch an die reine Nutzung des Herkunftsnachweisregisters. Der Gebührenzweck, den der Gesetzgeber bestimmt (BVerfGE 108, 1, Rn. 53), beschränkt die Gebührenhöhe damit nicht auf die Deckung des konkreten Verwaltungsaufwands, der bei der Registerverwaltung anfällt, falls sie bestimmte Amtshandlungen vornimmt. Es ist stattdessen auch eine sog. Nutzungsgebühr möglich. Nutzungsgebühren sind Gebühren, die die Verwaltung für die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung, die damit im Zusammenhang stehenden Leistungen sowie für sonstige öffentlich-rechtliche Dienstleistungen erhebt, die keine Amtshandlungen sind (VG Berlin, Urteil vom 01.02.2008, Az.: 10 A 37.06, Rn. 30). Die HkNGebV regelt beispielsweise in Form der Jahresgebühr in Nummer 3 der Anlage zu § 1 Absatz 1 eine solche Nutzungsgebühr, in die in Übereinstimmung mit und Umsetzung von § 10 VwKostG zusätzlich Auslagen einbezogen sind. Für bestimmte Amtshandlungen können außerdem Verwaltungsgebühren erhoben werden.

Für die Bestimmung der Höhe der Gebühren gilt das in § 3 Satz 1 VwKostG verankerte Äquivalenzprinzip. Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit fordert, dass die Gebühren in keinem groben Missverhältnis zu dem wirtschaftlichen Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stehen dürfen (vgl. BVerfGE 20, 257 (270); BVerwGE 118, 123 (125)). Daraus folgt jedoch nicht, dass die Gebührenhöhe durch die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall in der Weise begrenzt sein muss, dass Gebühren diese Kosten nicht übersteigen dürfen (Bayerischer VGH, Urteil vom 12.04.2000, Az.: 19 N 98.3739, Rn. 40). Der Gesetz- und Verordnungsgeber verfügt bei Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips hinsichtlich der Bemessung der Gebühr über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum (BVerwGE 118, 123 (125 f.)). Dennoch bilden die Aufwendungen der öffentlichen Hand einen wichtigen Anhaltspunkt, unverhältnismäßige Gebührenhöhen festzustellen, sind diese für die Leistung entstandenen Aufwendungen der Verwaltung also nicht gänzlich ohne Bedeutung. Das Äquivalenzprinzip verbietet die Festsetzung der Gebühr derart, dass die Kosten der gebührenpflichtigen Leistung „gänzlich aus dem Auge verloren werden“ (BVerwGE 118, 123 (127)).

Das Kostendeckungsprinzip gilt für die vorliegende Gebührenverordnung nicht. Dies ergibt sich aus der Ermächtigungsgrundlage in § 63a EEG in Verbindung mit § 3 VwKostG. Nach § 3 Satz 2 VwKostG gilt das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich nur, wenn gesetzlich angeordnet ist, dass Gebühren zur Deckung des Verwaltungsaufwands erhoben werden. Eine solche Anordnung ist in § 63a EEG – außer in der hier nicht einschlägigen Ermächtigung nach § 63a Absatz 2 Nummer 2 – jedoch gerade nicht erfolgt. Im Übrigen ist für Nutzungsgebühren generell anerkannt, dass das Kostendeckungsprinzip nicht gilt (vgl. BVerwG,

Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 25 m.w.N.). Dennoch werden die Gebühren der Höhe nach künftig in der Praxis daraufhin überprüft, ob und wie weit sie die Aufwendungen der Registerverwaltung decken und in der Folge gegebenenfalls entsprechend an die Aufwendungen der Registerverwaltung angepasst.

Neben Gebühren erhebt die Registerverwaltung Auslagen. Dies erfolgt nach Maßgabe des § 10 VwKostG.

Die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren ergeben sich gemäß § 1 Absatz 1 aus dem Gebührenverzeichnis, das § 1 Absatz 1 dieser Verordnung als Anlage beigefügt ist.

§ 1 Absatz 2 bestimmt die gebührenpflichtigen Personen. Dabei differenziert die Vorschrift zwei Personengruppen: Gemäß Absatz 2 Satz 1 haben Personen, die ein Konto bei der Registerverwaltung inne haben, eine Jahresgebühr für jedes der geführten Konten zu entrichten. Die Jahresgebühr umfasst dabei pauschal bestimmte, von der Registerverwaltung angebotene Leistungen, die erforderlich sind, um das Konto für die Nutzerinnen und Nutzer aufrecht zu erhalten. Zu den Einzelheiten wird auf die Begründung des Gebührenverzeichnisses verwiesen. Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber sind gemäß § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 und § 4 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 HkNDV Anlagenbetreiberinnen und Anlagenbetreiber, Händler und Elektrizitätsversorgungsunternehmen.

Gemäß Absatz 2 Satz 2 haben Registerteilnehmer die Gebühren nach Nr. 1 und 2 des Gebührenverzeichnisses zu tragen. Dies betrifft aufgrund der Ausgestaltung der Gebührentatbestände ebenfalls nur Kontoinhaber und Kontoinhaberinnen. Dienstleister, Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen, Nutzerinnen und Nutzer im Sinne des § 2 Nummer 4 HkNDV sowie Netzbetreiber sind keine Gebührenschuldner nach dieser Verordnung. Soweit ein Dienstleister, der an sich nicht über ein eigenes Konto verfügt, neben seiner Funktion als Dienstleister, auch die Funktion des Händlers auswählt, bekommt er als Händler jedoch ein Konto, welches ebenfalls gebührenpflichtig ist.

Hinsichtlich der Bestimmung des Zeitpunktes der Fälligkeit hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfGE 108, 1, Rn. 64). Mangels Regelung wird die Gebührenschuld grundsätzlich mit der Bekanntgabe der Gebührenentscheidung an den Gebührenschuldner fällig, wenn nicht die Registerverwaltung einen späteren Zeitpunkt bestimmt (§ 17 VwKostG).

§ 1 Absatz 3 regelt die Höhe der Jahresgebühr, falls eine Registerteilnehmerin oder ein Registerteilnehmer nicht über die vollen zwölf Monate des Jahres das Konto bei der Registerverwaltung inne hat. In diesem Falle reduziert sich die Jahresgebühr, und zwar anteilig im Verhältnis der Monate, in denen die Registerteilnehmerin oder der Registerteilnehmer kein Konto bei der Registerverwaltung geführt hat, zu zwölf Kalendermonaten. Bei dieser Berechnung werden nur die Kalendermonate berücksichtigt, nicht die Kalendertage. Eine Kontoinhaberschaft beispielsweise vom 10. Januar bis zum 19. März führt damit zu einer Gebührenpflicht in Höhe von 3/12 der Jahresgebühr.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

§ 2 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

Zur Anlage zu § 1 Absatz 1 Satz 2 (Gebührenverzeichnis)

Allgemein

Die Anlage der Herkunftsnachweis-Gebührenverordnung enthält das Gebührenverzeichnis, das die einzelnen Gebührentatbestände aufführt und ihnen die zu entrichtende Gebührenhöhe zuweist. Daneben finden die Gebührenvorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten Anwendung.

Das Gebührenverzeichnis unterscheidet zwischen Gebührentatbeständen für konkrete Tätigkeiten in den Nummern 1 und 2 sowie der Jahresgebühr in Nummer 3. Diese Gebührenpositionen sind derart untereinander abgestimmt und für die Gebührensuldnerinnen und Gebührensuldner erkennbar beschrieben, dass die Gebührensuldnerinnen und Gebührensuldner nicht durch unterschiedliche Gebührentatbestände zur Deckung gleicher Aufwendungen einer Leistung mehrfach herangezogen werden.

Zu Nummer 1 und Nummer 2

Die in Nummer 1 und Nummer 2 genannten Gebührentatbestände und –höhen erfassen Tätigkeiten der Registerverwaltung, die nicht bereits im Rahmen der Jahresgebühr erfasst sind. Es handelt sich um konkrete Verwaltungstätigkeiten, die die Gebührensuldnerinnen und Gebührensuldner entweder beantragen oder aber sonst verursachen.

Die Gebühr für Amtshandlungen stellt der Gesetzgeber des § 63a EEG neben die Gebühr für die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters. Es geht bei den Gebühren für Amtshandlungen – im Gegensatz zur Nutzungsgebühr – vor allem um Handlungen oder Verrichtungen, die die Registerverwaltung tatsächlich vornimmt. Amtshandlungen gehen im Regelfall auf einen Antrag des Gebührensuldners oder eine sonstige Verursachung durch den Gebührensuldner zurück. Die Höhe der Gebühr ist nicht in der Weise nach oben hin begrenzt, dass die Aufwendungen für die Amtshandlung, die Auslöser der Gebühr ist, diese strikt begrenzte. Vielmehr hat der Gesetzgeber im Gegensatz zur bis zum 31. März 2012 geltenden Fassung des § 63a EEG diese Beschränkung, ausgedrückt durch die Worte „zur Deckung des Verwaltungsaufwands“, entfallen lassen. Dies geschah nach der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien ausdrücklich, um „den Wert der Amtshandlung für den Gebührensuldner hinreichend berücksichtigen“ zu können (Bundestags-Drucksache 17/8877, S. 25). Auch bei den auf konkrete Amtshandlungen zurückgehenden besonderen Gebührentatbeständen in den Nummern 1 und 2 des Gebührenverzeichnisses darf der Gesetzgeber damit über die reinen Aufwendungen hinausgehen und den Wert der Amtshandlung für den Gebührensuldner in die Höhe der Gebühr einkalkulieren (Äquivalenzprinzip). Auch hier dienen die Verwaltungsaufwendungen jedoch als Anhaltspunkt der Gebührenhöhe.

Zu Nummer 1

Die Tatbestände der Nummer 1 erfassen solche Amtshandlungen, die die Registerverwaltung hinsichtlich der Herkunftsnachweise vornimmt. Es handelt sich um die wesentlichen Grundfunktionalitäten in einem Herkunftsnachweisregister.

Die Gebühren hängen hier der Höhe nach vor allem von der Zahl der ausgestellten, übertragenen, entwerteten usw. Herkunftsnachweise ab. Es handelt sich mithin im Rahmen der Nummer 1 des Gebührenverzeichnisses um sog. Wertgebühren (vgl. VG Berlin, Urteil vom 01.02.2008, Az.: 10 A 37.06, Rn. 53). Diese sind, wie sich aus der Begründung zu § 63a Absatz 1 EEG ausdrücklich ergibt, zulässig. Der Gesetzgeber des „Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien“ begründet die Neuformulierung des § 63a EEG vor allem mit der künftigen „Möglichkeit, eine Gebühr nach der Anzahl der ausgestellten Herkunftsnachweise zu staffeln“ (Bundestags-Drucksache 17/8877, S. 25). Dabei ist die Staffelung, die der Gesetzgeber zulässt, von diesem zahlenmäßig nicht näher beschrieben, was die Größe der einzelnen Staffeln angeht. Es ist damit in das Ermessen des Ordnungsgebers gestellt zu entscheiden, ob die erhobene Gebühr beispielsweise in Staffeln zu 1 000, zu 10 oder zu jedem einzelnen Herkunftsnachweis steigt, den die Registerverwaltung ausstellt. Es ist Sinn der vom Gesetzgeber ausdrücklich zugelassenen Wertgebühr, die Gebührenhöhe von dem einzelnen Gegenstand abhängig zu machen. Dieses Vorgehen bewirkt ein hohes Maß an Gebührengerechtigkeit, da jeder Akteur in dem Maße zur Gebührenentrichtung herangezogen wird, wie er in Form jedes einzelnen Herkunftsnachweises einen Vorteil erlangt. Die Unterschiedlichkeit der Häufigkeit der Nutzung des Registers spiegelt sich bereits in der unterschiedlichen Höhe der Jahresgebühr wider und ist hier nicht erneut abzubilden.

Neben dem Wert der einzelnen Herkunftsnachweise integrieren die Gebührentatbestände der Nummer 1 die Herkunftsnachweise betreffend auch weitere Kostenfaktoren, die in einem unlöslichen Zusammenhang zu den Gebührentatbeständen stehen. So beinhalten sie beispielsweise Behebungen möglicherweise aufgetretener Fehler, Stichprobenkontrollen und Kontaktaufnahmen der jeweils betreffenden Akteure durch die Registerverwaltung.

Vor allem die in einem automatisierten Verfahren vorzunehmende Fehlerbehebung kann einen hohen Personaleinsatz erforderlich machen. Nach § 22 Absatz 2 HkNDV sind beispielsweise die Netzbetreiber verpflichtet, der Registerverwaltung die produzierten Strommengen zu liefern. Die Praxis der heutigen Datenlieferung vom Netzbetreiber an die Bilanzkreisverantwortlichen und Bilanzkreiskoordinatoren zeigt jedoch, dass diese – auch dort automatisiert ablaufende – Datenübertragung durchaus fehleranfällig sein kann oder auch Daten spät oder nicht geliefert werden. In diesen Fällen haben Mitarbeitende der Registerverwaltung dem Fehler nachzugehen und ihn zu beseitigen. Fehler können bei jedem Register Teilnehmer und bei jedem der innerhalb der Nummer 1 abgerechneten Prozesse auftreten; die Gebühren können daher auf sämtliche Beteiligte umgelegt werden, ohne mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikels 3 GG in Konflikt zu geraten.

Nach den unter A. III. 4. c) dargelegten Prognosen beläuft sich der Verwaltungsaufwand bei der Registerverwaltung für die bei den jeweiligen Gebührennummern anfallenden Tätigkeiten jährlich auf:

Nummer	Zahl an Vorgängen pro Jahr / Zahl der Herkunftsnachweise pro Jahr (Prognose)	Personalaufwand	Sachkosten
1.1	15 500 / 3 500 000	1 422,5 Stunden, 62 576,60 Euro	2 397,85 Euro
1.2	9 000 / 20 000 000	450 Stunden, 20 954,00 Euro	1 392,30 Euro
1.3	5 000 / 1 000 000	724,9 Stunden, 32 828,11 Euro	773,50 Euro
1.4	10 000 / 16 500 000	2 024,9 Stunden, 98 110,11 Euro	85 000 Euro
1.5	2 000 / 20 000 000	1149,9 Stunden, 50 280,94 Euro	309,40 Euro

Beim Handel mit Herkunftsnachweisen sind besondere Erwägungen aus Gründen der EU-weiten Handelbarkeit der Herkunftsnachweise zu berücksichtigen. Herkunftsnachweise sind elektronisch übertragbar (Erwägungsgrund 52 und Artikel 15 Absatz 5 der Richtlinie 2009/28/EG). Außerhalb des Registers erfolgt ein Handel mit Herkunftsnachweisen, obwohl diese nicht körperlich greifbar sind. Der Handel kann rein national, aber auch grenzüberschreitend erfolgen. Von diesem grenzüberschreitenden Handel sind derzeit nach § 18 Absatz 1 HkNDV sämtliche Staaten der Europäischen Union, die Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, die Vertragsparteien des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft und die Schweiz erfasst. Für den Import sieht Artikel 15 Absatz 9 und Absatz 10 der Richtlinie 2009/28/EG – im Gegensatz zum Export und dem rein nationalen Transfer – die Besonderheit vor, dass der Registerverwaltung eine Prüfpflicht der Herkunftsnachweise zukommt: Die Registerverwaltung hat beim Import eines Herkunftsnachweises zu prüfen, ob sie „begründete Zweifel an dessen Richtigkeit, Zuverlässigkeit oder Wahrhaftigkeit hat“. Diese Prüfpflicht besteht bei dem Import von jedem einzelnen Herkunftsnachweis. Sie ist zum Teil händisch durchzuführen. Dabei wird grundsätzlich auf eine automatisierte Schnittstelle zur reinen Datenübermittlung zwischen den Registern der Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Für den Fall, dass eine automatisierte Schnittstelle zu einem Fremdregister nicht existiert, vervielfacht sich der Aufwand der Registerverwaltung wegen der erforderlichen Kontaktaufnahme mit dem ausländischen Registerführer zusätzlich.

Dennoch weist das Gebührenverzeichnis – trotz des erheblich höheren Verwaltungsaufwandes – die Gebührenhöhe identisch wie bei der rein nationalen Übertragung eines Herkunftsnachweises aus. Dies rechtfertigt sich aus europarechtlichen Erwägungen: Mit Ausnahme der Schweiz, die bislang den europäischen Energierechtsrahmen einschließlich der Regeln für erneuerbare Energien nicht übernommen hat, gelten für den grenzüberschreitenden Handel mit Herkunftsnachweisen die Vorschriften des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vor allem dessen Grundfreiheiten und das Verbot höherer inländischer Abgaben auf ausländische Waren (Artikel 110 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Ob für diesen Handel mit Herkunftsnachweisen das spezielle Verbot des Artikel 110 AEUV, die Warenverkehrsfreiheit (Artikel 28 AEUV) oder die Dienstlei-

tungsfreiheit (Artikel 56 AEUV) gilt, mag dahingestellt bleiben. Der wirtschaftliche Wert des Herkunftsnachweises entfaltet sich erst dann und seine Übertragbarkeit setzt voraus, dass die Registerverwaltung die Übertragung im Register dokumentiert. Die Registerverwaltung hat dadurch großen Einfluss auf den Handel mit Herkunftsnachweisen, dass sie hohe Gebühren erhebt, vor allem höhere bei grenzüberschreitendem Handel, insbesondere dem Import. Da eine höhere Gebühr für Exporte und vor allem Importe, als sie für den nationalen Transfer vorgesehen sind, eine Behinderung, ein Hemmnis oder gar ein Hindernis des grenzüberschreitenden Handels mit Herkunftsnachweisen darstellen kann, ist die Gebühr für den Import und den Export in identischer Höhe zu bemessen wie die Gebühr für den nationalen Transfer. Der gestalterische Spielraum, den das deutsche Verwaltungskostenrecht dem deutschen Gesetzgeber bietet, ist insoweit europarechtskonform auszulegen.

Um keine Diskriminierung des Imports von Herkunftsnachweise aus der Schweiz oder des Exports in die Schweiz zu betreiben, gilt auch für die Übertragung von und aus der Schweiz die identische Gebühr wie für die Staaten der Europäischen Union, die Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und die Vertragsparteien des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft.

Zu Nummer 2

Nummer 2 erfasst Amtshandlungen, die die Anlagen betreffen, die den Strom aus erneuerbaren Energien produzieren.

Die Anlagenregistrierung (Gebührennummer 2.1) ist wichtigste Grundvoraussetzung für eine Teilnahme einer Anlagenbetreiberin oder eines Anlagenbetreibers am Herkunftsnachweisregister und dafür, überhaupt Herkunftsnachweise ausgestellt zu bekommen. Ohne Anlagenregistrierung ist eine Ausstellung von Herkunftsnachweisen unmöglich. Die Registrierung von Anlagen steht damit im engsten und unmittelbaren Zusammenhang mit der Ausstellung von Herkunftsnachweisen. Eine Gebührenerhebung für die Anlagenregistrierung ist daher von der Ermächtigungsgrundlage des § 6 HkNV gedeckt.

Die Anlagenregistrierung ist auch ein Vorgang, der auf Seite der Behörde einen hohen Aufwand auslöst, vor allem dann, falls die Anlagendaten, die die Betreiberin oder der Betreiber der Registerverwaltung mitteilte, nicht mit denen des zuständigen Netzbetreibers übereinstimmen. Hier fallen manueller Prüf- und Klärungsaufwand an, um Fehler zu beseitigen.

Die Zuordnung der Anlage zu einer neuen Betreiberin oder einem neuen Betreiber oder einem neuen Konto (Gebührennummer 2.2) macht Prüfvorgänge bei der Registerverwaltung erforderlich. Sie steht ebenso wie die erstmalige Anlagenregistrierung im unmittelbaren Zusammenhang mit der Ausstellung von Herkunftsnachweisen, da sie Grundvoraussetzung für die korrekte Ausstellung von Herkunftsnachweisen ist. Die Gebühr ist dem neuen Betreiber anzulasten. Dies begründet sich aus der Überlegung heraus, dass § 15 Absatz 1 HkNDV im Regelfall von einem Erlöschen der Anlagenregistrierung ausgeht. Die Übernahme der Anlage durch eine andere Betreiberin oder einen anderen Betreiber ist demgegenüber als Ausnahme beschrieben (§ 15 Absatz 2 HkNDV: „Abweichend von Absatz 1...“), die die übernehmende Person verursacht. Ihr sind daher die Gebühren anzulasten. Der Prüfaufwand bei einem Kontowechsel gemäß § 12 Absatz 1 und § 10 Absatz 2 Nummer 18 HkNDV gestaltet sich ähnlich.

Nach den unter A. III. 4. c) dargelegten Prognosen beläuft sich der Verwaltungsaufwand bei der Registerverwaltung für die bei den jeweiligen Gebührennummern anfallenden Tätigkeiten jährlich auf:

Nummer	Zahl an Vorgängen pro Jahr (Prognose)	Personalaufwand	Sachkosten
2.1	1 100	136,56 Stunden, 6 320,48 Euro	–
2.2	50	16,6 Stunden, 677,86 Euro	–

Zu Nummer 3

Nach Nummer 3 erhebt die Registerverwaltung eine Jahresgebühr zur Nutzung des Herkunftsnachweisregisters. Der Betrag wird von den Inhaberinnen und Inhabern eines Kontos im Sinne des § 2 Nummer 3 HkNDV erhoben. Da Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber jeweils mehrere Konten führen können, gilt die Jahresgebühr für jedes einzelne der durch die Personen geführten Konten.

Die Jahresgebühr ist in Umsetzung des § 10 VwKostG als Kombination aus Auslagen und einer Nutzungsgebühr gestaltet. Eine solche Nutzungsgebühr ermöglicht die Ermächtigungsgrundlage des § 63a Absatz 1 EEG ausdrücklich.

Die in der Jahresgebühr erfassten Aufwendungen umfassen allgemeine Aufwendungen des Registers.

Unter den Begriff des Betriebs des Registers fallen vor allem Aufwendungen für bestimmte, typischerweise bei jeder Kontoinhaberin und jedem Kontoinhaber des Herkunftsnachweisregisters für ihre Konten anfallende Handlungen der Registerverwaltung, mit denen diese ihren allgemeinen Anforderungen, die ihr den Kontoinhaberinnen und Kontoinhabern gegenüber obliegen, nachkommt. Die Jahresgebühr zieht diese Amtshandlungen zu einem „Gesamtbild“ (BVerfGE 108, 1, Rn. 62) zusammen. Dazu zählen vor allem die folgenden Handlungen:

- Ständige Aufrechterhaltung, Kontrolle und Pflege des informationstechnischen Betriebs des Herkunftsnachweisregistersystems,
- Aufrechterhaltung, Kontrolle und Pflege der technischen Schnittstellen zur Datenübertragung, beispielsweise für die zur Ausstellung der Herkunftsnachweise erforderlichen Daten durch die Stromnetzbetreiber gemäß § 22 HkNDV oder die Anbindung ausländischer Registersysteme für die Übertragung gemäß §§ 18, 19 HkNDV,
- Bereitstellung und Aktualisierung der Benutzerhandbücher der Registersoftware speziell für Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber,
- Kontrolle des Datenbestandes in den Konten des Herkunftsnachweisregisters auf Plausibilität und Richtigkeit,
- mündliche, fernmündliche, elektronische und schriftliche Beratung der Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber sowie Auskünfte außerhalb derjenigen des § 19 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), die über mündliche oder einfache schriftliche Auskünfte gemäß § 7 Nummer 1 VwKostG hinausgehen,

- Grundgebühren für erforderliche technische Vorkehrungen zur Sicherstellung der Datensicherheit (2-Faktor-Authentifizierung),
- Erfüllung der Pflicht der Registerverwaltung zur Führung und gegebenenfalls Vorlage von Akten (§ 99 Absatz. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) einschließlich des Ausgleichs von Medienbrüchen.

Übergreifende Prozesse, rein verwaltungsinterne Vorgänge der Registerverwaltung oder Maßnahmen der Personalführung oder Fortbildung sind mit der Jahresgebühr nicht abgegolten und werden aus dem allgemeinen Haushalt der die Registerverwaltung tragenden Einrichtung finanziert. Dazu zählen beispielsweise auch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Der Arbeitsaufwand in der Registerverwaltung für die so beschriebenen Aufgaben beläuft sich nach den oben in der Begründung prognostizierten Vorgangszahlen und Akteuren auf etwa 8 546 Stunden, der Sachkostenanteil auf etwa 700 000 Euro. Dazu kommen Auslagen.

Das Maß des Vorkommens der mit der Jahresgebühr abgegoltenen Amtshandlungen ist von Akteur zu Akteur unterschiedlich. Da der Verordnungsgeber für das hier betrachtete Massenverfahren viele Einzelfälle zusammenfasst – deren Zahl sich zudem in der Zukunft noch erheblich vergrößern dürfte –, ist es ihm nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung erlaubt, „generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen“ zu treffen (BVerfGE 108, 1, Rn. 62). Trotz dieser Pauschalisierungsmöglichkeit hat sich der Verordnungsgeber jedoch in den Grenzen zu bewegen, die der Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) vorgibt. Pauschalisierungen und Typisierungen tragen als Konsequenz immanent in sich, dass es für bestimmte Personen zu Ungleichbehandlungen und möglicherweise auch zu Härten kommen kann. Diese dürfen nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen treffen, und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz darf nicht sehr intensiv sein (BVerfGE 26, 265 (275 f.)). Wesentlich für die Zulässigkeit einer typisierenden Regelung ist zudem, ob eine durch sie entstehende Ungerechtigkeit nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wäre (BVerfGE 45, 376 (390)). So liegt es hier: Es ist im Vorfeld beispielsweise nicht absehbar, wie viele Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber sich nach dem Start des Herkunftsnachweisregisters ratsuchend an die Registerverwaltung wenden werden, um die Registersoftware besser zu verstehen und danach in der Lage sind, die relevanten Prozesse anzustoßen, beispielsweise die Registrierung einer Strom erzeugenden Anlage. Die Erteilung einer Auskunft über die Funktionen und Handhabung der Registersoftware ist eine konkret veranlasste Amtshandlung, die als solche mittels einer Gebühr belegt werden kann. Diese nach Zeittakten oder nach Häufigkeiten konkret abzurechnen, würde den zu betreibenden Aufwand jedoch unverhältnismäßig steigern und erscheint daher nicht praktikabel (BVerfGE 9, 20 (32)). Pauschalisierungen verringern im Übrigen den Verwaltungsaufwand bei der Registerverwaltung und tragen dadurch zu geringeren Aufwendungen bei.

Um trotz der Möglichkeit zur Pauschalisierung eine hinreichend gerechte Verteilung der finanziellen Lasten des Registerbetriebs herbeizuführen, sieht das Gebührenverzeichnis in Umsetzung des § 6 VwKostG eine Teilung der Jahresgebühr je nach Nutzungshäufigkeit des Registers vor: Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber mit hohem Ausstell-, Handels- oder Entwertungsvolumen haben eine höhere Jahresgebühr zu entrichten als solche Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber, die ein geringeres Volumen ausgestellt bekommen, handeln oder entwerfen. Gerade für Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber, die lediglich mit einem geringen Volumen am Herkunftsnachweisregister teilnehmen, sollte keine Hürde für die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters über verhältnismäßig hohe fixe Kosten errichtet wer-

den, da sie im Gegenzug nicht in der Lage sind, einen ebenso großen finanziellen Vorteil aus der Nutzung der Herkunftsnachweise zu erzielen wie die „Großnutzer“. Die oben genannten konkreten Tätigkeiten der Registerverwaltung kommen sämtlichen Kontoinhaberinnen und Kontoinhabern zugute. Sie kommen auch bei sämtlichen Kontoinhaberinnen und Kontoinhabern vor.

Vor allem anhand des für diese Tätigkeiten anfallenden Verwaltungsaufwandes erfolgt die Ermittlung der Gebührenhöhe. Bei der Ermittlung der Gebühren wurde der Aufwand der Registerverwaltung zugrunde gelegt, der voraussichtlich für das Herkunftsnachweisregister entsteht. Die Gebühren, die durch die Amtshandlungen für die besonderen Gebührentatbestände der Nummer 1 und 2 der Anlage zu § 1 Absatz 1 entstehen, sind bei der Ermittlung der Jahresgebühr nach Nummer 3 nicht berücksichtigt worden. Es erfolgt eine strikte Trennung zwischen Tätigkeiten, deren Verwaltungsaufwendungen im Rahmen der Jahresgebühr erhoben werden, und den besonderen Gebührentatbeständen dergestalt, dass Gebührenschildnerinnen und Gebührenschildner nicht zweimal für identische Verwaltungsleistungen herangezogen werden.

Die konkrete Höhe der im Gebührenverzeichnis unter den Nummern 3 benannten Jahresgebühren ergab sich aus folgenden Erwägungen:

Der Höhe nach ist die Erhebung von Gebühren – wie oben bereits ausgeführt – begrenzt. Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Gebühren in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stehen dürfen (vgl. BVerfGE 20, 257 (270); BVerwGE 118, 123 (125)). Sie können die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall übersteigen (vgl. BVerwGE 118, 123 (126)). Dennoch bilden die Aufwendungen der öffentlichen Hand einen wichtigen Anhaltspunkt, unverhältnismäßige Gebührenhöhen festzustellen. Dies verhindert, Gebühren völlig unabhängig von den Aufwendungen für die gebührenpflichtige Leistung (BVerwGE 118, 123 (126)) zu bestimmen, so dass sie die Kosten „gänzlich aus dem Auge verlieren“. Zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits muss also ein angemessenes Verhältnis bestehen (BVerwGE 118, 123 (125)).

Hinsichtlich des Wertes der Leistung der Registerverwaltung für Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber ist zu berücksichtigen, dass die Gebührenpflichtigen für den Strom, für den sie Herkunftsnachweise generieren, weitergeben oder entwerten, einen höheren Preis am Strommarkt erzielen und damit einen eigenständigen Gewinn erwirtschaften können. Die Einrichtung eines Kontos bei der Registerverwaltung ist damit mit einem finanziellen Vorteil verbunden. Die Höhe dieses Vorteils hängt dabei vom Preis der Herkunftsnachweise ab, der sich künftig auf dem deutschen und europäischen Markt einstellen wird. Die Republik Österreich regulierte für einen bestimmten Fall den Preis eines Herkunftsnachweises in der „Verordnung der E-Control über den Preis von durch die Ökostromabwicklungsstelle zuzuweisenden Herkunftsnachweise 2012 (Herkunftsnachweispreis-Verordnung 2012, HKN-VO 2012)“ (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 02. Juli 2012, 238. Verordnung) auf 1,50 Euro je Herkunftsnachweis. Die Begründung der österreichischen Herkunftsnachweispreis-Verordnung 2012 führt aus, dass europaweit der Preis sehr unterschiedlich eingeschätzt werde und – von mehreren Faktoren beeinflusst (beispielsweise eingesetzte Energieart, Alter und Standort der Anlage) – zwischen 0,20 Euro und 4,00 Euro je Herkunftsnachweis schwanke. Bei einem erwarteten Volumen von ca. 20 bis 25 Millionen Herkunftsnachweisen im deutschen Register pro Jahr ist bei Zugrundelegung des Preises von 1,50

Euro je Herkunftsnachweis von einem Wert der Leistung der Zurverfügungstellung der Konten durch die Registerverwaltung von 30 bis 37,5 Millionen Euro auszugehen. Außerdem ist die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters für die meisten Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber, vor allem für die Anlagenbetreiberinnen und Anlagenbetreiber sowie Stromhändler, freiwillig. Die künftigen Gebührenpflichtigen können sich damit auch gegen die Nutzung des Herkunftsnachweisregisters und damit gegen eine sie treffende Gebührenpflicht entscheiden.

Hinsichtlich der Aufwendungen der öffentlichen Hand als ein Anhaltspunkt der Gebührenbemessung nahm die Registerverwaltung eine Personalschätzung anhand des analytischen Schätzverfahrens nach der Vorgaben des vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen „Handbuch der Organisationsentwicklung und Personalbedarfsermittlung“ (2007) vor. Das Ergebnis hinsichtlich des für den Registerbetrieb erforderlichen Personals findet sich in der Begründung der HkNV. Die für die Jahresgebühr zugrunde gelegten Tätigkeiten wurden stundenmäßig berechnet, auf Stellenwertigkeiten und Vergütungsgruppen aufgeteilt und schließlich mit den Personalkostensätzen gemäß Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Gz.: II A 3 – H 1012-10/07/0001 :006 vom 2. Juli 2012 multipliziert. Hinzu kommen die Sachkostenpauschalen für das Personal, das die Tätigkeiten, die die Jahresgebühr erfasst, vornimmt, sowie Aufwendungen, die für die Aufrechterhaltung des Betriebs der Hard- und Software einschließlich der Sicherheitsanforderungen erforderlich sind und somit den von der Richtlinie 2009/28/EG geforderten sicheren und ordnungsgemäßen Registerbetrieb sicherstellen. Diese ermittelten Aufwendungen sind während des Betriebs zu überprüfen und daraufhin gegebenenfalls die Gebühren an die tatsächlich anfallenden Aufwendungen der Registerverwaltung anzupassen.

Zu den Gebühren bezieht die Jahresgebühr auch Auslagen der Registerverwaltung, die sich an § 10 VwKostG orientieren.

Diese ermittelten Kosten der Verwaltung verteilen sich auf folgende prognostizierten Mengen an Konten:

Bezeichnung	Menge an Konten
Umsatz > 500 000 Herkunftsnachweise pro Jahr	300
Umsatz zwischen 15 001 bis einschließlich 500 000 Herkunftsnachweise pro Jahr	1.750
Umsatz zwischen 2 501 bis einschließlich 15 000 Herkunftsnachweise pro Jahr	750
Umsatz ≤ 2 500 Herkunftsnachweise pro Jahr	200

Von der auf Grundlage des Wertes der Leistung der öffentlichen Hand und der tatsächlichen Aufwendungen für die Errichtung und den Betrieb des Herkunftsnachweisregisters bestimmten Gebührenhöhe wurde ein Abzug für den Kollektivnutzen vorgenommen (BVerwGE 69, 242 (245 f.)). Der Betrieb des Herkunftsnachweisregisters erfolgt auch im Interesse der Öffentlichkeit, denn das Herkunftsnachweisregister unterstützt die Transparenz auf dem

Strommarkt und bietet damit den Stromkundinnen und Stromkunden – und damit letztlich jeder Person in Deutschland – eine bessere Entscheidungsgrundlage für die Wahl des Stromtarifs. Zudem setzt der Betrieb des Herkunftsnachweisregisters eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus höherrangigem Recht um: Artikel 15 der Richtlinie 2009/28/EG verpflichtet Deutschland, ein elektronisches Register für Herkunftsnachweise einzurichten. Das Herkunftsnachweisregister dient damit nicht nur und nicht ausschließlich dem Interesse der Registerteilnehmenden. Vielmehr steht der Betrieb des Registers auch im Interesse der Öffentlichkeit an der zwingenden Umsetzung europäischen Rechts.