

VIK-Stellungnahme

zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/127 vom 26.06.2012)

Für die Sachverständigenanhörung am 25. Oktober 2012

23. Oktober 2012

VIK stellt aus prinzipiellen Erwägungen die Notwendigkeit und den Sinn einer eigenen Klimaschutzgesetzgebung der Bundesländer in Frage. Das bezieht auch den neuen Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung vom 26.6.2012 mit ein.

Klimaschutz ist eine weltweite Aufgabe und ist auch auf dieser Ebene zu lösen. Da ein globaler Ansatz zur Zeit nicht realisierbar erscheint, ist der derzeitige EU-Ansatz als die zweitbeste Lösung anzusehen. Die Europäische Union hat für ihre Mitgliedsstaaten den Emissionshandel als zentrales Klimaschutzinstrument installiert.

VIK unterstreicht, dass der Emissionshandel auch heute wirkungsvoll ist und das CO₂-Minderungsziel erreicht wird. Es ist ein Instrument, das marktwirtschaftlich ausgerichtet ist und auch nach solchen Regeln reagiert. Deshalb sinken auch die CO₂-Preise in Zeiten von Wirtschaftskrisen. Zusätzliche Klimaschutzinstrumente sind nicht geeignet, den Klimaschutz zu stärken. Sie behindern vielmehr eine optimale Auswahl von Klimaschutzmaßnahmen und verteuern Klimaschutzanstrengungen.

Gebot der Stunde wäre es daher, eine Bereinigung des Instrumentenmix im Klimaschutz zu vollziehen (s. dazu die VIK-Analyse im Anhang), nicht aber eine weitere Landes-Klimaschutzgesetze zu addieren.

Grundsätzliche Bewertung des VIK:

- 1. Überschneidungen / Gegenläufige Wirkungen mit EU-Klimainstrumenten müssen ausgeschlossen werden**
- 2. Große Planungsunsicherheiten bleiben bestehen**
- 3. Stärke des Landes bisher nicht im Blick: NRW-Produkte bewirken Klimaschutz!**

Der Gesetzentwurf ist ein neuer Anlauf der neuen NRW-Landesregierung, eine eigenständige Klimaschutzgesetzgebung in NRW zu verankern. VIK hat am 18. Juli 2011 zum Gesetzentwurf der alten Landesregierung ausführlich Stellung bezogen (s. Anlage). Hierin wurde insbesondere die Kompetenzproblematik einer eigenständigen Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene hervorgehoben. Auch wurde vor einer Verabsolutierung des Klimaschutzes gewarnt.

Der Gesetzentwurf vom 26. Juni 2012 zeigt zahlreiche Änderungen zu vergangenen Entwürfen, ohne allerdings substantiell etwas an den grundsätzlichen und konzeptionellen Ansätzen zu ändern. Es geht weiterhin darum, regionale Klimaschutzziele verbindlich festzulegen, diese zu Vorgaben für die Raumordnung zu machen und beide Regelungen nicht ausreichend zum vorrangigen Recht (vor allem dem europäischen Emissionshandel) abzugrenzen. Insofern bleiben die Hauptbedenken des VIK bestehen:

1. Inkompatibilität zwischen europäischem Emissionshandel und Klimaschutzstrategien auf Landesebene

Es stellt sich insbesondere die grundlegende Frage, ob ein Bundesland eigene Klimaschutzziele setzen sollte, wenn bereits auf europäischer und auf Bundesebene solche Ziele bestehen. Ein Überbietungswettbewerb der unterschiedlichen Ebenen kann zu einem gegenseitigen Behindern führen und die Instrumente der übergeordneten europäischen und nationalen Ebene zulasten insbesondere der Wirtschaft beschädigen. Das gilt insbesondere für den Emissionshandel, der durch das "Cap and Trade"-System geprägt ist und seinen Wert auch dadurch bezieht, dass unterhalb der Festlegung der maximalen Emissionsmengen (auch räumliche) Freiräume zu deren Erfüllung bestehen. Diese Freiräume droht das Klimaschutzgesetz NRW zu beseitigen. Um eine Doppel- und Gegenregulierung auf verschiedenen Ebenen zu vermeiden und die rechtlichen Gegebenheiten der Unterordnung von Landesrecht unter EU-Recht Rechnung zu tragen, sollte das Klimaschutzgesetz unmissverständlich deutlich machen, dass es nur solche Emissionen in den Blick nimmt, die nicht bereits vollumfänglich klimaschutzpolitisch in den Griff genommen wurden.

Wir schlagen deshalb folgende Änderung des Gesetzes vor:

§ 2 „Begriffsbestimmungen“ Absatz 1 Satz 1 sollte ergänzt werden um folgenden Zusatz:

„..., soweit sie nicht von Anlagen emittiert werden, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterliegen.“

Begründung:

Emissionshandelspflichtige Anlagen, zu denen die wichtigsten in Nordrhein-Westfalen betriebenen Industrieanlagen gehören, müssen ausgenommen werden, weil sich das Land NRW im Hinblick auf Klimaschutzziele nur auf die Sektoren konzentrieren kann und sollte, für die es eine eigene Gesetzgebungskompetenz besitzt und hinsichtlich derer es zu keiner Überschneidung mit nationalen oder supranationalen Klimaschutzregimen kommt.

Dies ist zum einen rechtlich geboten.¹ Denn durch das TEHG und das BImSchG, die der konkurrierenden Gesetzgebung der Art. 72 ff. GG unterliegen, ist eine Sperrwirkung entstanden, die es dem Landesgesetzgeber nicht erlaubt, in diesen Feldern zusätzlich eigenständige Regelungen vorzunehmen.

Zum anderen leistet die Industrie bereits ihren Beitrag zur Absenkung der klimaschädigenden Gase. Im Jahr 2008 hatte das Land NRW eine Gesamtemission aller Treibhausgase in Höhe von 327,9 Mio. t CO₂-Äquivalente². Davon stammten etwa **zwei Drittel** als CO₂ aus stationären Anlagen, die dem europäischen Emissionshandelsrecht unterliegen, nämlich etwa 197 Mio. t CO₂.³ Die energieintensiven Industrien (EII) in NRW haben bereits in beachtlichem Umfang Treibhausgas-Emissionen reduziert: Im Zeitraum von 1990 bis 2010 haben sie ihre Emissionen um rund 40 Prozent gemindert. Bezogen auf 2005 haben die EII ihre Emissionen bis 2010 um 13 Prozent reduziert.

Zudem stellt sich die Frage, wie die langfristigen absoluten Klimaschutzziele für NRW erreicht werden können, wenn es erklärtes Ziel ist, weiterhin bedeutsamer Standort für energieintensive Unternehmen zu bleiben. Für das Jahr 2050 verbleiben in NRW nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung gerade einmal **72 Mio. t CO₂**⁴. Bei unveränderter

¹ Vgl. etwa Beckmann, I+E 2011, S. 67 ff; Schink, I+E 2011, S. 52 ff.

² Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 3.

³ Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 2; insgesamt etwa 197 Mio. t CO₂ in 2008 nach eigenen Berechnungen.

⁴ 80% von ca. 361, 6 Mio t CO₂-Äquivalente in 1990, vgl. Treibhausgas-Emissionsinventar Herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 9.

Produktion würden davon allein die in NRW beheimateten integrierten Hüttenwerke **40 %** in Anspruch nehmen, die schon derzeit ihre Effizienzpotentiale sehr weitgehend ausgeschöpft haben. Es ist zudem unstrittig, dass verfahrensbedingt bei der Eisen- und Stahlerzeugung größere direkte Reduzierungen des CO₂-Ausstoßes nicht möglich sind. Bei derzeitigem Kenntnisstand würde damit nur CCS oder ein vollständiger Technologiewechsel überhaupt nennenswerte Einsparungen erbringen können. Diese Maßnahmen stehen jedoch entweder großtechnisch nicht zur Verfügung oder sind vor dem Hintergrund eines scharfen internationalen Wettbewerbs und einem fehlenden weltweiten CO₂-Minderungsregime nicht bezahlbar und würden zwangsläufig zur Verlagerung der Hüttenwerke aus NRW führen.

Es ist deshalb keine Alternative, dass die im ersten Arbeitsentwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes zunächst ins Auge gefasste Absenkung der CO₂-Emissionen bis 2050 um 80-95 % nun dem Wert von "mindestens 80 %" gewichen ist. Auch eine solche Zielsetzung riskiert den Verbleib der wichtigen EII in NRW und gefährdet damit den Wohlstand des Landes.

2. Unsicherheit für den Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland

Wirtschaft und Industrie müssen auf der Basis zumindest des Klimaschutzplanes für die Zukunft bisher nicht absehbare Zusatzanforderungen und Maßnahmen auf Landesebene erwarten. Dabei begrüßen wir, dass der Klimaschutzplan in einem offenen Prozess unter Beteiligung der verschiedenen betroffenen Gruppen derzeit stattfindet. Aber der Ausgang dieses Beteiligungsverfahrens ist derzeit noch offen, so dass die abgeleiteten politischen Schritte heute nicht wirklich eingeschätzt werden können. Das Investitionsklima wird durch diese Unsicherheit aufgrund der geschaffenen Planungsunsicherheit deutlich getrübt.

Zudem ist der Einfluss auf die Raumordnung und damit auf Genehmigungsprozesse von industriellen Bauvorhaben weiterhin unklar. Es besteht die Gefahr, dass sich Behörden auf den verschiedenen Ebenen schwer tun werden, die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes im Sinne der „Ziele der Raumordnung“ in aktives Handeln umzusetzen. VIK befürchtet deshalb eine Lähmung des Apparates, der für Industrieansiedlungen und zukunftsschaffende Industrieinvestitionen so unerlässlich ist.

3. Die Stärke des Industriestandorts NRW für den Klimaschutz wird übersehen – klimaschonende Produkte

NRW ist Industriekernbundesland im Industrieland Deutschland. Dies ist seine ganz besondere Stärke und zwar im Hinblick sowohl auf Wirtschaftskraft und dem daraus erwachsenden Wohlstand für seine Bevölkerung, als auch auf die Klimaschutzwirkung im globalen Maßstab. Denn wenn in NRW massiv Produktionen von Industriegütern angesiedelt sind, dann hat das zwar eine negative Bilanz auf die produktionsbasierten CO₂-Emissionen am Standort. Fielen diese Produktionen aber weg, so hätte das eine zweifach negative Wirkung auf die globale CO₂-Bilanz:

1. Bei Ersatz der Produktionen im Bereich außerhalb der EU käme es durch „Carbon Leakage“ aufgrund der Produktionsstandortverlagerung zu einem Mehr an weltweiten Emissionen, was die EU-Emissionshandelsrichtlinie von 2009 dringend verhindern will;
2. Die CO₂-Einspareffekte, die die Produkte der Industrien (z.B. Glas für Solaranlagen, chemische Dämmmaterialien, recycelte Metallprodukte, Leichtbaumaterialien aus der Metall- und Kunststoffindustrie) über ihre Lebenszeit schaffen, wären nicht mehr mit dem Land NRW verbunden.

Indem NRW als starker Industriestandort Bestand hat, kann es mehr für das globale Klima tun als durch jedes Absenken seiner Produktionsemissionen. Es wird Zeit, dass NRW eine produktbasierte Sichtweise auf seinen eigenen Klimaschutzbeitrag für das globale Klima einnimmt. So könnten wirkungsvolle Klimaschutzkonzepte unter Stärkung des Standortes entstehen.

Fazit:

Eine Kollision von Klimaschutzinstrumenten (europäisch, national und regional) ist zu vermeiden. Schon heute gibt es eine Vielzahl von Klimainstrumenten, deren Neben- und Übereinander eher gegenläufige denn unterstützende Wirkung zeigen. NRW sollte deshalb darauf verzichten, ein zusätzliches Klimainstrument zu etablieren.

VIK ist seit 65 Jahren die Interessenvertretung von energieintensiven Unternehmen aller Branchen, wie etwa Aluminium, Chemie, Glas, Papier, Stahl oder Zement. Er berät seine Mitglieder in allen Energie- und energierelevanten Umweltfragen. Im VIK haben sich 80 Prozent des industriellen Energieeinsatzes und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland zusammen geschlossen.