

zum

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

09.03.2020

Hintergrund

Als branchenübergreifender Verband der Industrieunternehmen, deren Wertschöpfung mit hohem Energieeinsatz verbunden ist, vertritt der VIK die Auffassung, dass der Übergang zu einer kohlenstoffneutralen Gesellschaft im 21. Jahrhundert notwendig ist, um unseren Wohlstand langfristig zu erhalten. Dabei muss die absolute Reduktion der Treibhausgasemissionen ökologisch effektiv und ökonomisch effizient gelingen. Garant dafür ist ein regulatorischer Rahmen, der sicherstellt, dass deutsche Unternehmen mit ihren Wertschöpfungsketten im internationalen Wettbewerb bestehen können.

Aus Sicht des VIK werden diese Prämissen im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) für Wärme und Verkehr in der Fassung vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S 2728) und im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes vom 2. März 2020 jedoch nicht ausreichend berücksichtigt.

Der VIK schlägt folgende Änderungen am BEHG vor, die im Rahmen des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes mitberücksichtigt werden sollten:

Zu § 2: Anwendungsbereich

Gemäß § 2 BEHG fallen Brennstoffe unter den nationalen Brennstoffemissionshandel, wenn diese mit dem Entstehen der Energiesteuer in Verkehr gebracht werden. Die rohstoffliche Verwendung fossiler Brennstoffe – beispielsweise für die CO-Produktion auf Basis von Kohle/Koks – darf aus Sicht des VIK auch weiterhin nicht bepreist werden, da hierbei kein CO₂ emittiert wird. Gleiches sollte für die Verwendung von anderen abfallbasierten Sekundärbrennstoffen gelten, da diese etwa in der Zementindustrie beim sogenannten Co-Processing nicht nur als umweltschonender Energieträger dienen, sondern auch natürliche Rohstoffe im Sinne eines materiellen Recyclings ersetzen. Kohlenwasserstoffhaltige Abfälle, die u.a. in

Sonderabfallverbrennungsanlagen oder Anlagen der Zementindustrie thermisch entsorgt werden müssen, sind ebenfalls vom BEHG auszuschließen. Auch im Rahmen des EU-ETS haben Abfallentsorgungsbetriebe eine solche Sonderstellung erhalten. Hintergrund hierfür sind anfallende, aber nicht vermeidbare Abfälle, die aufgrund ihrer Zusammensetzung nur verbrannt werden können. Darüber hinaus muss aus umweltschutzrechtlichen Gründen eine sichere Entsorgung von Abfällen sichergestellt werden. Eine Verlagerung oder Emissionsreduzierung ist hier nicht möglich. Daher müssen diese Abfälle über die Streichung des Satz 2 der Anlage 1 aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Der § 2 BEHG sollte daher um eine entsprechende Ausnahmeregelung für die stoffliche Verwendung von fossilen Brennstoffen und die Verwertung abfallbasierter Sekundärbrennstoffe ergänzt werden.

Zu § 7 Absatz 5 sowie § 10 Absatz 2 Satz 3: Vermeidung von Doppelbelastungen für ETS-Anlagen

Aus Sicht des VIK darf das BEHG in keinem Fall zu zusätzlichen Belastungen für EU-ETS Anlagen führen. Laut BEHG können Verantwortliche maximal bis zum 28. Februar des Folgejahres noch Zertifikate zum Preis des Vorjahres erwerben, um ihre Abgabepflicht zu erfüllen. Die ETS-Brennstoffemissionen sind jedoch frühestens zum 31. März des Folgejahres bekannt (Abgabedatum ETS-Emissionsbericht). Das heißt, Verantwortliche können zum Zeitpunkt des Zertifikatekaufs nicht wissen, wie viele Zertifikate sie beschaffen müssen, um ihrer Abgabeverpflichtung nachzukommen. Dieses Risiko werden sie entsprechend einpreisen. § 10 (2) Satz 3 BEHG sollte daher wie folgt angepasst werden: „Verantwortliche können ihre für die Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum Abgabedatum 30. September des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben.“

§ 10 Absatz 2 Satz 3 BEHG vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728)	Änderungsvorschlag des VIK (in rot) zu § 10 Absatz 2 Satz 3 BEHG
Verantwortliche können bis zu 10 Prozent der in einem der Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum 28. Februar des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben.	Verantwortliche können bis zu 10 Prozent der die in einem der Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum 28. Februar 30. September des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben

Zu § 11: Ausgleich indirekter Belastungen

Unzumutbare Härte: § 11 (1) des BEHG sieht eine Ausgleichsregelung für Unternehmen vor, wenn diesen durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels eine unzumutbare Härte entsteht. Das Unternehmen erhält in diesem Fall eine finanzielle Kompensation in „erforderlicher Höhe“ zur Vermeidung der unzumutbaren Härte. Eine unzumutbare Härte tritt ein, wenn die Brennstoffkosten eines Unternehmens¹ mehr als 20% der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung mehr als 20% beträgt.

¹ Die direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, die durch den Brennstoffemissionshandel entstehen, sind hierbei bereits mit inbegriffen.

Die Bundesregierung hat am 18. Dezember 2019 in einer Antwort (19/16071) auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (19/15316) vom 20. November 2019 erklärt, dass die Härtefallregelung in § 11 (1) BEHG der nationalen Härtefallregelung für die zweite Handelsperiode des EU-Emissionshandel gemäß § 12 ZuG² entspricht. Ein direkter inhaltlicher Zusammenhang zwischen § 11 (1) BEHG und § 12 ZuG ist jedoch nicht erkennbar, sodass nicht nachvollziehbar ist, wie die Schwellenwerte ermittelt wurden. Der VIK fordert die Bundesregierung auf, die Methode für die Bestimmung des Schwellenwertes transparent offenzulegen.

Vermeidung einer Doppelbepreisung: Die Bundesregierung plant gemäß § 11 (2), Unternehmen mit Anlagen, die zur Teilnahme im Europäischen Emissionshandel verpflichtet sind, vollständig finanziell zu entschädigen, wenn sie Emissionshandelszertifikate gemäß dem BEHG abgeben müssten, obwohl sie für diese Anlagen bereits Emissionshandelszertifikate gemäß dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) abgeben müssen. Die Bundesregierung plant Einzelheiten in einer separaten Rechtsverordnung zu regeln.

Da Unternehmen häufig im Verbund von EU-EHS-Anlagen und Nicht-EU-EHS-Anlagen zusammenarbeiten, gilt es, Liquiditätsverluste auf Unternehmensseite auf Grund ungerechtfertigter Doppelbelastung von Anlagen, die bereits im Rahmen des EU-EHS einen CO₂-Preis zahlen, zu vermeiden. Aus Sicht des VIK bedarf es eines einfachen unbürokratischen Verfahrens zur Identifikation von EU-EHS-Anlagen und einer ex ante Herausnahme von deren Brennstoffverbräuchen aus der nationalen Bepreisung. Sollte eine Doppelbelastung nicht ex ante, sondern durch eine vollständige nachträgliche Entlastung von EU EHS-Anlagen im Folgejahr umgesetzt werden, müssten betroffene Unternehmen jährlich in erheblichem Umfang in Vorleistung gehen. Durch den gesetzlich vorgegebenen Anstieg des CO₂-Preises für Zertifikate im nationalen Brennstoffemissionshandel würden die Bilanzen der Unternehmen zunehmend belastet. Dies hätte massive negative Auswirkungen auf deren wettbewerbliche Situation und Investitionsentscheidungen.

Carbon-Leakage-Schutz: § 11 (3) des BEHG ermächtigt die Bundesregierung ab dem 1. Januar 2022 die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. Die Bundesregierung hat in einer Antwort (19/16071) auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (19/15316) erklärt, dass die „Maßnahmen zur Vermeidung des Carbon-Leakage-Risikos [...] Gegenstand einer Rechtsverordnung sein [werden], die die Bundesregierung im Jahr 2021 treffen wird“. Des Weiteren hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage erklärt, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten im Brennstoffemissionshandel als Kompensationsinstrument nicht in Frage kommt.

Mit der Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung in Form des Brennstoff-Emissionshandelssystems hebt Deutschland sein klimapolitisches Ambitionsniveau unilateral weiter an. Die vom Vermittlungsausschuss im Dezember 2019 empfohlene und im Referentenentwurf vorgeschlagene Erhöhung der Bepreisung für 2021 von 10 auf 25 Euro pro Emissionszertifikat führt dazu, dass die Kostenbelastung deutscher Unternehmen gegenüber Ländern mit einem niedrigeren klimapolitisches Ambitionsniveau gravierend auseinanderdriftet. Da am Industriestandort Deutschland

² Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012). Online verfügbar via: https://www.gesetze-im-internet.de/zug_2012/_12.html.

EU-EHS-Anlagen häufig Weiterverarbeitungsanlagen außerhalb des EU-EHS vor- und nachgeschaltet sind, wären auch diese indirekt auf einen Carbon-Leakage-Schutz angewiesen. Sollte ein Carbon-Leakage-Schutz nicht ab dem 1. Januar 2021 gelten, wären Unternehmen im internationalen Vergleich stark benachteiligt. Ein Carbon-Leakage-Schutz sollte zeitgleich mit Einführung des Brennstoffemissionshandels in Kraft treten. Der VIK schlägt daher vor, schnellstmöglich und noch vor 2021 eine Rechtsverordnung zum Carbon-Leakage-Schutz für die betroffenen Unternehmen einzuführen. § 11 (3) sollte wie unten aufgeführt geändert werden.

Vorschlag des Bundesumweltministeriums im Referentenentwurf vom 2 März 2020	Änderungsvorschlag des VIK (in rot) zu § 11 Absatz 3 BEHG
In § 11 Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „für die Zeit ab dem 1. Januar 2022“ gestrichen.	In § 11 Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „für die Zeit ab dem 1. Januar 2022“ gestrichen und durch die Wörter „ab dem 1. Januar 2021“ ersetzt. Nach § 11 Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „Die Bundesregierung wird die Rechtsverordnung bis 31.12.2020 erlassen“ eingefügt. Des Weiteren werden in § 11 Absatz 3 Satz 2 die Wörter „für klimafreundliche Investitionen“ gestrichen.

Eine finanzielle Unterstützung für Investitionen in klimafreundliche Technologien gemäß § 11 (3) ist zu begrüßen, reicht aber als Carbon-Leakage-Schutz prinzipiell nicht aus und sollte im Gesetz nicht auf diese beschränkt werden. Bei einem Brennstoffwechsel von fossilen Energieträgern auf Strom wären deutsche Unternehmen z.B. auf Grund der hohen Strompreise innerhalb der Bundesrepublik international ebenfalls benachteiligt. Die Bundesregierung sollte daher den Carbon-Leakage-Schutz durch weitere Maßnahmen ergänzen, die zu einer dauerhaften Senkung der Preise für emissionsarme und erneuerbare Energieträger führen und einen Markt für grüne Produkte ermöglichen und dies in § 11 (3) verankern.

Bei der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Unterstützung von Investitionen in klimafreundliche Technologien sollte die Bundesregierung auf Seite der Unternehmen Investitionskosten in Milliardenhöhe antizipieren und entsprechend ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus, müssen die Antragsverfahren einfach ausgestaltet sein und innerhalb weniger Wochen durch die zuständige Dienststelle bearbeitet werden.

Zur weiteren Ausgestaltung des BEHG und der Rechtsverordnungen

Gerne steht der VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. auch weiterhin als konstruktiver Partner für den fachlichen und politischen Austausch zur Verfügung, um die oben skizzierten Probleme zu diskutieren und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Der VIK ist seit über 70 Jahren die Interessenvertretung industrieller und gewerblicher Energienutzer in Deutschland. Er ist ein branchenübergreifender Wirtschaftsverband mit Mitgliedsunternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen, wie etwa Aluminium, Chemie, Glas, Papier, Stahl oder Zement. Der VIK berät seine Mitglieder in allen Energie- und energierelevanten Umweltfragen. Im Verband haben sich 80 Prozent des industriellen Energieeinsatzes und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland zusammengeschlossen.