

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundes- ministeriums für Umwelt, Natur- schutz und nukleare Sicherheit zum Gesetz über ein nationales Emis- sionshandelssystem für Brennstof- femissionen (BEHG)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Einleitung

Wieder einmal begrüßt der BDI die Möglichkeit, Stellung zu einem wichtigen Themenkomplex innerhalb der deutschen Klimapolitik zu nehmen. Es bleibt allerdings unverständlich, wieso ein weiterer Gesetzentwurf dieser enormen Tragweite extrem kurzfristig verschickt wird und das mit einer Frist von einem Werktag. Soll nicht nur die Energiewende, sondern auch die Klimapolitik erfolgreich sein, so werden jährlich Milliarden zusätzlicher Investitionen benötigt. Den gesellschaftlichen Akteuren aus Wirtschaft, Gewerkschaft und Politik einen Arbeitstag zur Analyse und Bewertung zu geben ist nicht hinnehmbar. Zudem sollte sich die Bundesregierung in angemessener Art und Weise mit den Stellungnahmen der Verbändeanhörung befassen, bevor der Ref-E BEHG im Kabinett diskutiert wird. 24 Stunden scheinen dabei nicht ausreichend zu sein!

Die Industrie ist Hauptbetroffener der zusätzlichen nationalen Bepreisung. Am EU ETS nehmen 1.870 stationäre deutsche Anlagen teil¹. Diese emittieren knapp 70 % der Industrieemissionen in Deutschland. Das Statistische Bundesamt weist hingegen für das Produzierende Gewerbe mindestens 50.000 Unternehmen aus². Das bedeutet, dass mit dem nEHS deutlich mehr Unternehmen erfasst werden, als bisher über den EU ETS reguliert werden. Diese Unternehmen stehen für rd. 30 % der deutschen Industrieemissionen. Dabei handelt es sich insbesondere um kleine und mittlere Unternehmen. Schon heute führen die Unternehmen alle wirtschaftlichen Effizienzmaßnahmen aus (gemäß ISO 50001). Diese stehen in dreifacher Hinsicht im Wettbewerb mit ihren Konkurrenten:

- **Intrasektoraler Wettbewerb:** Unternehmen einer Branche mit Anlagen im EU-ETS vs. Unternehmen aus derselben Branche mit Anlagen im nEHS. Dieser Wettbewerb kann auch innerhalb von Unternehmen stattfinden, da an verschiedenen Standorten EU ETS-Anlagen und Nicht-EU-ETS-Anlagen stehen können.
- **Innereuropäischer Wettbewerb:** Europäische Regulierung vs. zusätzlich deutsche Regulierung über den nEHS.
- **Internationaler Wettbewerb:** Unterschiedliche Umwelt- und Arbeitsstandards, Strom- und Endenergiepreise.

Um den deutschen Mittelstand vor unverhältnismäßigen zusätzlichen Belastungen zu bewahren und die Wettbewerbsfähigkeit der besonders standorttreuen industriellen Familienunternehmen zu erhalten, braucht es bei der

¹ VET-Bericht 2018: <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2018.html>.

² Statistisches Bundesamt 2019: Produktionswert und Unternehmen der vierteljährlichen Erhebung. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/42131-0002>. Hier sind lediglich die Unternehmen mit 20 oder mehr Beschäftigten erfasst. Die Zahl liegt daher deutlich höher.

Ausgestaltung des nEHS ein gut durchdachtes Konzept statt halbgarer Schnellschüsse. Eine Mehrbelastung von KMUs – sie stehen für über 60 % der Arbeits- und über 80 % der Ausbildungsplätze in Deutschland – muss unbedingt verhindert werden. Eine Kostensteigerung für diese Unternehmen widerspricht der Mittelstandsstrategie der Bundesregierung. Neben einer Energiepreissteigerung würden Mittelständler durch steigende bürokratische Anforderungen besonders getroffen, da es zudem oftmals an Kapazität fehlt, um stetig steigende Bürokratie bewältigen zu können.

Die Ausgestaltung ist extrem komplex, weshalb eine Entscheidung binnen einer Woche nach Beschluss des Klimaschutzgesetzes zwangsweise Konstruktionsfehler mit sich bringen muss. Davor warnt der BDI eindringlich!

Unter den sehr beschränkten Umständen übersendet der BDI dennoch eine möglichst detaillierte und konstruktive Stellungnahme, mit dem Hinweis, dass diese nicht abschließend und vollumfänglich ist. § 9 (3) des Reg-E KSG verlangt öffentliche Konsultationsverfahren zu den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung. Zum aktuell vorliegenden Entwurf des Klimaschutzprogramms 2030, welcher weitreichende Auswirkungen auf die Gesellschaft und Wirtschaft haben wird, gab es ein solches Verfahren nicht. Eine Fortsetzung dieser mangelnden Beteiligung und unzureichender Fristen wird nicht zu mehr Akzeptanz der deutschen Klimapolitik führen. Das ist gefährlich und sollte umgehend geändert werden, denn Klimapolitik braucht Akzeptanz und die deutsche Industrie wirbt stetig dafür.

Anmerkungen zum Referentenentwurf

Der BDI hat für eine Bepreisung von CO₂ in den Sektoren außerhalb des EU-ETS Grundsätze formuliert (**Anlage**), die in diesem Gesetzentwurf nicht ausreichend berücksichtigt werden. Um einen Fehlstart zu vermeiden und zehntausende mittelständische Unternehmen zu schützen, bringt sich der BDI konstruktiv ein und fordert entsprechende Nachbesserungen. Es sind folgende Bereiche von besonderer Bedeutung:

- Vermeidung von Carbon Leakage durch Wettbewerbsverzerrungen durch den nationalen Emissionshandel (nEHS),
- ex ante Vermeidung von Doppelbelastungen der vom EU-Emissionshandel erfassten Anlagen (§ 11 Absatz 6),
- beihilferechtliche Regelungen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen intrasektoraler, innereuropäischer und internationaler Art (§ 11).

Im Folgenden wird auf die wesentlichen Punkte des Ref-E BEHG eingegangen. Die direkten Änderungsvorschläge im Ref-E BEHG sind in eckige Klammern [] gefasst.

Im Einzelnen

Beteiligung der Legislative an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der deutschen Klimapolitik

Die Klimaschutzgesetzgebung der Bundesregierung, worunter auch das Klimaschutzgesetz und das Klimaschutzprogramm 2030 fallen, befasst sich mit Zukunftsfragen der gesamten Gesellschaft. Dabei ist es zentral, dass Regelungen die notwendige demokratische Legitimation durch die Legislative erhalten. Das Mitspracherecht des Bundestages muss bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des nEHS im Rahmen des BEHG vollumfänglich gewährleistet sein. Aus diesem Grund bedarf es insbesondere für die folgenden Paragraphen eine explizite Einbeziehung des Bundestages und des Bundesrates in die weitere Beschlussfassung.

Zu § 2 Ref-E BEHG

Der Ref-E BEHG des Bundesumweltministeriums (BMU) weist richtigerweise in § 2 (3) auf die Notwendigkeit von Beihilfen für Industrieunternehmen im Zusammenhang der Einführung des nEHS hin. In der Begründung wird allerdings lediglich auf zwei der drei Wettbewerbssituationen hingewiesen. Der Entwurf spricht vom Erhalt der innereuropäischen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Zentral bei der Einführung des nEHS sind aber auch intrasektorale Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen mit Anlagen im EU-ETS und Anlagen im nEHS, die das gleiche Produkt herstellen, aber zwei unterschiedlichen Regimen unterworfen sind. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Entlastungen der nEHS Anlagen so auszugestalten, dass auch gleichwertige intrasektorale Wettbewerbsbedingungen gegeben sind. § 2 (3) ist daher um die Gewährleistung von intrasektorialem Wettbewerb zu ergänzen:

Änderung: „Dieses Gesetz gilt auch für Aufgaben im Zusammenhang mit der Bewilligung von Beihilfen nach diesem Gesetz zur Kompensation der Doppelerfassung von Emissionen im EU-Emissionshandel und von Beihilfen zum Erhalt der [intrasektoralen,] EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Ausgleich unzumutbarer Härten.“

Zu § 4 Ref-E BEHG

Der Ref-E BEHG des Bundesumweltministeriums (BMU) definiert in § 4 (1) sehr vage die Berechnungsgrundlage der jährlich zulässigen Emissionsmengen für das nEHS. Die jährlich zulässigen Emissionsmengen sollten sich nach den Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung richten. Von europäischen Vorgaben abweichende Regelungen sollten nicht vorgenommen werden, um eine effiziente und europäisch koordinierte Klimapolitik nicht zu konterkarieren. § 4 (1) des Ref-E BEHG ist diesbezüglich in seiner Formulierung nicht klar. § 4 (2) ist deshalb zu streichen. Die Absätze 3 bis 5 sind nicht verständlich und werden auch in der Begründung nicht hinreichend erläutert. Klarheits- und Wesentlichkeitsgrundsatz erfordern es, dass der Ausschluss der Doppelbelastung von ETS-Anlagen klar und verständlich im Gesetz selbst festgelegt werden.

Zu § 5 Ref-E BEHG

Der Ref-E BEHG des BMU weist in § 5 (1) darauf hin, dass Flexibilisierungsmechanismen der Europäischen Klimaschutzverordnung genutzt

werden sollen. Das begrüßt der BDI, da so, wie von der Europäischen Union gewünscht, eine über die EU-Mitgliedstaaten effiziente Klimapolitik möglich wird.

Zu § 6 Ref-E BEHG

Abs. 5 ist zu streichen und durch eine verständliche Darstellung dessen zu ersetzen, was im Überwachungsplan vom Verantwortlichen gefordert wird.

Zu § 7 Ref-E BEHG

Im § 7 (4) ist BMU durch Bundesregierung zu ersetzen. Ziffer 2 ist zu streichen. Wissenschaftlich begründete Standardemissionsfaktoren für Brennstoffe existieren und sollten nicht von der Regierung festgelegt werden dürfen. Ein Hinweis auf die Quelle(n) für diese Faktoren ist ausreichend.

Der Ref-E BEHG des BMU legt in § 7 (5) richtigerweise fest, dass gewisse Brennstoffe im Falle einer Direktlieferung an Unternehmen, die diese Brennstoffe in Anlagen einsetzen, welche dem Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) unterliegen, von den im Rahmen des BEHG zu berichtenden Emissionen abgezogen werden. Dabei muss allerdings auch sichergestellt werden, dass bereits ex ante die Belastung durch den Zertifikatepreis des nEHS vermieden wird. Eine nachträgliche, vollständige finanzielle Kompensation ist erst in Betracht zu ziehen, wenn die ex ante Befreiung nicht praktikabel ist. Vgl. auch Anmerkung zu § 4: Wie die Doppelbelastung von EU ETS-Anlagen vermieden wird, ist im Gesetz zu regeln.

Zu § 9 Ref-E BEHG

Der Ref-E BEHG des BMU ermöglicht in § 9 (1) Satz 5 die Löschung von Zertifikaten durch die Inhaber der jeweiligen Zertifikate. Dabei sollte sichergestellt werden, dass keine externe Spekulation mit den ausgegebenen Zertifikaten betrieben wird, denn sie werden gebraucht, damit Unternehmen weiter in Deutschland produzieren können, der Waren- und Individualverkehr nicht verhindert wird und Wohnungen weiter mit Energie versorgt werden können. Ein Missbrauch muss unbedingt vermieden werden.

Zu § 11 Ref-E BEHG

Der Ref-E BEHG des BMU befasst sich in § 11 mit notwendigen wettbewerbserhaltenden Maßnahmen.

§ 11 (5) regelt dabei sogenannte Härtefallregelungen. Der Satz beginnend mit „Von einer unzumutbaren Härte ist nicht auszugehen ...“ sollte gestrichen werden. Die Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, hat im Einzelfall zu erfolgen, da in diesem Zusammenhang nicht nur die Brennstoffkosten eine Rolle spielen.

Außerdem sollten Härtefallregelungen aus Sicht des BDI nur das letzte Mittel sein, denn soweit sollte es eine Bundesregierung nicht kommen lassen. Ein Unternehmen, das kurz vor der Insolvenz steht, wird nicht mehr investieren können und damit auch nicht aktiv zum Klimaschutz beitragen können. Daher braucht es in erster Linie liquide Unternehmen. Eine Fokussierung der „durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten“ greift dabei zu kurz, denn Unternehmen tragen bereits durch zahlreiche andere Vorschriften Zusatzkosten, die nicht marktgetrieben sind. Deshalb müssen beispielsweise umwelt- und sozialpolitische Vorgaben in die Bewertung einbezogen werden.

§ 11 (6) sieht die vollständige finanzielle Kompensation von EU-ETS Anlagen vor. Der BDI begrüßt, dass hier eine Regelung gefunden wird, um eine Doppelbelastung von EU-ETS Anlagen zu vermeiden. Bei der Ausgestaltung der Regelung sind folgende Punkte zu beachten, die im bisherigen Gesetzentwurf noch nicht enthalten sind. Erstens muss eine Regelung zur Vermeidung von Doppelbelastungen ex ante greifen. Unternehmen dürfen nicht gezwungen werden in Vorleistung zu gehen. Der Liquiditätsentzug mindert den Cash-Flow und damit auch die Möglichkeit Investitionen für mehr Klimaschutz zu tätigen. Zweitens sollten Brennstoffe für EU-ETS Anlagen von der Bepreisung ausgenommen werden, sodass es erst gar kein Preisaufschlag durch den CO₂-Preis des nEHS erfolgt und es damit eine Kompensation braucht. Auch dies muss ex ante erfolgen. Dies ist im Gesetz selbst zu regeln.

§ 11 (7) sieht vor, dass ab dem 1.1.2022 „Einzelheiten über die Gewährung von Beihilfen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen“ geregelt werden. Die finanzielle Belastung und die damit einhergehende Wettbewerbsverzerrung treten aber bereits zum 1.1.2021 auf. Daher muss eine wettbewerbserhaltende Maßnahme (die u. U. als Beihilfe einzustufen ist) mit Wirkung zum 1.1.2021 gelten. Zudem fehlt wieder die Berücksichtigung des intrasektoralen Wettbewerbs. Dieser ist wie auch in § 2 (3) zu ergänzen. Eine solche Maßnahme hat im Rahmen des BEHG das Ziel, die Wettbewerbsverzerrung durch den nEHS auszugleichen. Das darf kein

Vorwand sein, Investitionen staatlich zu lenken, wie es Satz 2 beabsichtigt.
Satz 2 ist daher zu streichen.

Zu § 12 Ref-E BEHG

Aus Sicht des BDI fehlt der Hinweis, dass bzw. wie das nationale Register mit dem EU Transaction Log zu verknüpfen ist (es geht ja letztlich um die „Abrechnung“ der Annual Emission Allocation-Mengen Deutschlands).
Der Ref-E BEHG des BMU sieht in § 12 (4) die Veröffentlichung unternehmensinterner Daten nach einem Ablauf von fünf Jahren vor. Satz 2 im Abs. 4 ist zu streichen, um einen angemessenen Schutz von Unternehmensdaten zu gewährleisten.

Zu § 23 Ref-E BEHG

Der Ref-E BEHG des BMU sieht in § 23 (1) vor, den Preiskorridor des nEHS Ende des Jahres 2024 zu evaluieren und etwaige Anpassungen oder eine Fortschreibung im Jahr 2025 für die Zeit nach 2026 auf den Weg zu bringen. Die Auswirkungen von Festpreisen und Preiskorridoren müssen auch im Hinblick auf die Betroffenen untersucht werden, nicht nur im Hinblick auf den Klimaschutz.

Investitionen werden von Unternehmen, aber auch von Privatpersonen mit teilweise mehreren Jahren Vorlaufzeit getroffen. Dabei ist es zentral, ein gewisses Maß an Planungssicherheit zu haben. Um die notwendigen jährlichen Milliardensummen an Mehrinvestitionen in Klimaschutz auf allen Ebenen zu unterstützen, braucht es Planungssicherheit. Ein Zeithorizont von fünf Jahren ist bei mittleren bis großen Investitionssummen zu wenig. Daher ist eine möglichst zeitnahe und breite Diskussion um die Weiterentwicklung des nEHS geboten. Hier müssen entgegen der bisherigen gelebten Praxis der Klimaschutzgesetzgebung die gesellschaftlichen Akteure aktiv eingebunden werden und das im Entstehungsprozess, nicht erst nach Beschlussfassung.

Zu den Anlagen 1 und 2:

Es war und ist unmöglich, die Auswirkungen dieser Festlegungen der betroffenen Positionen der Kombinierten Nomenklatur auf den Mittelstand in den wenigen für die Erarbeitung der vorliegenden Stellungnahme zur Verfügung stehenden Stunden robust abzuschätzen.

Der BDI behält sich deshalb ausdrücklich vor, seine Stellungnahme in dieser Hinsicht zu ergänzen bzw. zu erweitern.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 35 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Philip Nuyken
T: +493020281516
P.Nuyken@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1103