

Beschlüsse des Klimakabinetts vom 20.09.2019

Die Bundesregierung hat sich mit den Eckpunkten für ein Klimaschutzprogramm 2030 auf eine Reihe von übergreifenden und sektorspezifischen Maßnahmen verständigt. Hintergrund ist das Ziel, in Europa den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Für die Sektoren, die nicht dem EU-Emissionshandel (EU-ETS) unterliegen, hat sich Deutschland daraus abgeleitet ein EU-rechtlich verbindliches nationales CO₂-Minderungsziel (-38% ggü. 2005) gesetzt. Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 (Entwurf des Bundesumweltministeriums vom 2. Oktober 2019) strebt die Bundesregierung an, die entsprechenden CO₂-Minderungen in den Non-ETS-Sektoren zu erreichen, um das nationale Klimaziel 2030 über alle Sektoren (-55% ggü.1990) einzuhalten.

Kernelement: Einführung eines nationalen Emissionshandels für Non-ETS-Sektoren

Kern der Vorschläge des Klimakabinetts ist die Einführung eines nationalen Emissionshandels (nEHS), in dem nun auch Emissionen erfasst werden sollen, die bislang nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen. Das Maßnahmenpaket zielt insofern ab auf

- die Wärmeerzeugung des Gebäudesektors,
- die Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandels und
- den Kraftstoffeinsatz im Verkehrssektor (ohne Flugverkehr).

Teilnehmer des neu zu schaffenden nEHS sollen die Inverkehrbringer oder Lieferanten von Brenn- und Kraftstoffen sein, die nationale CO₂-Zertifikate kaufen müssen und die Kosten entsprechend an die Endverbraucher weiterreichen dürften. Die Höhe des CO₂-Preises soll in den ersten Jahren einem vorab festgelegten Preispfad und ab 2026 einem Preiskorridor folgen, dessen Beibehaltung ab 2027 überprüft wird.

Flankiert wird der nationale Emissionshandel durch einen Instrumentenmix aus Anreizen, Fördermechanismen und Ordnungsrecht, um in den Sektoren Gebäude, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Energie- und Abfallwirtschaft die vorgesehenen Klimaziele bis 2030 zu erreichen.

Über die geplanten Maßnahmen hinaus ist vorgesehen, dass die sich aus dem Klimaschutzplan 2050 (KSP 2050) ergebenden Sektorziele für das Jahr 2030 nunmehr gesetzlich in Form von Jahresbudgets festgeschrieben werden. Die Einhaltung dieser Budgets soll durch die Bundesregierung jährlich überprüft und durch einen unabhängigen Expertenrat begleitet werden.

Forderungen des bbs an die Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030

Aus den Eckpunkten des Klimaschutzprogramms ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen, die bei der Umsetzung in jedem Fall berücksichtigt werden müssen – insbesondere um Fehlsteuerungen und Wettbewerbsverzerrungen in der Industrie zu vermeiden. Der bbs hat daher die aus Sicht der Baustoff-, Steine-und-Erden-Industrie wichtigen Voraussetzungen formuliert, die bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Klimapakets zu beachten sind:

1. Eindeutige Abgrenzung zwischen ETS- und Non-ETS-Anlagen bei der nationalen CO₂-Bepreisung – Doppelbelastungen verhindern

Bei der Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels ist zwingend sicherzustellen, dass Anlagen, die dem EU-ETS unterliegen, durch Brennstofflieferanten mit keinem nationalen CO₂-Preis belastet werden. Hierfür bedarf es eines unbürokratischen, praxistauglichen Nachweisverfahrens, das die eindeutige Identifikation von EU-ETS-Anlagen in der Lieferkette gewährleistet. Mit einem behördlichen Nachweis könnte der EU-ETS-Anlagenbetreiber gegenüber dem Brennstofflieferanten den Status einer EU-ETS-Anlage zweifelsfrei ex ante belegen. In jedem Fall ist bei der Gestaltung einer entsprechenden Regelung zu verhindern, dass für eine EU-ETS-Anlage zunächst der nationale CO₂-Preis bezahlt und anschließend eine Rückerstattung beantragt werden muss. Dies würde zu erheblichen doppelten Zahlungsflüssen und massivem bürokratischem Aufwand führen. Unabhängig von der Frage der Abgrenzung müssen Brennstofflieferanten verpflichtet werden, die CO₂-Preisbelastung transparent im Angebot und ggf. der Rechnung auszuweisen.

2. Wettbewerbsschutz für Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS schaffen

Industriebetriebe und -anlagen außerhalb des bestehenden EU-Emissionshandels sollen künftig durch den nEHS erfasst und mit einseitigen nationalen CO₂-Kosten belastet werden, die Wettbewerber im außer- und innereuropäischen Ausland nicht schultern müssen. Insofern muss die Einführung des nEHS zwingend durch einen geeigneten Wettbewerbsschutz flankiert werden. Dieser sollte zum einen für den Brennstoffeinsatz zur Wärmeerzeugung sichergestellt werden. Wichtig ist hierbei, dass Non-ETS-Industrieanlagen nicht mit höheren CO₂-Kosten im nEHS belastet werden als größere Industrieanlagen im Rahmen des EU-ETS. Für hocheffiziente industrielle KWK-Anlagen sollten unter dem Gesichtspunkt der Investitionssicherheit Bestandsschutzregelungen getroffen werden. Zum anderen sollten entsprechende Entlastungen auch für innerbetriebliche Werksverkehre gelten, zumal es sich hier vielfach um produktionsbezogene Maschinen bzw. Fahrzeuge zur Rohstoffförderung (Radlader, SKW etc.) handelt. Denkbar wäre hier eine Orientierung an den Entlastungstatbeständen für das Produzierende Gewerbe im Energiesteuerrecht (z.B. § 54 EnergieStG). Zusätzlich sollten Anreizprogramme zur schrittweisen Umstellung auf alternative Antriebe auch für Werksverkehre Anwendung finden. Die geplante Absenkung der EEG-Umlage ist grundsätzlich zu begrüßen, ihr Umfang ist jedoch viel zu gering, um eine spürbare Entlastungswirkung zu erzielen.

3. Doppelbelastungen und Wettbewerbsverzerrungen im Logistikbereich vermeiden

Nach dem Wortlaut des Eckpunkte-Papiers wird der Straßengüterverkehr künftig doppelt belastet: durch die geplante CO₂-Bepreisung einerseits und die LKW-Maut-Reform andererseits. Insofern gilt es, die gewerbliche Verwendung von Kraftstoffen im Güterverkehr im innereuropäischen Wettbewerb nicht zu benachteiligen. „Tanktourismus“ in Nachbarländer bzw. Wettbewerbsvorteile für Importeure müssen aus ökonomischer wie ökologischer Sicht verhindert werden, weil hierdurch mehr CO₂ emittiert und heimische Wertschöpfung gemindert würde. Aus bbs-Sicht sollte daher die klimapolitische Lenkungswirkung nicht durch die nationale CO₂-Bepreisung des Straßengüterverkehrs, sondern über die geplante Reform der LKW-Maut erfolgen. Da Importeure ebenfalls der Mautpflicht unterliegen, könnten auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Allerdings muss sich die Höhe einer CO₂-Komponente für die LKW-Maut am nEHS orientieren. Bei einer stärkeren Bepreisung

der CO₂-Emissionen des Straßengüterverkehrs sind ggf. Entlastungen bei der Besteuerung von Gewerbediesel vorzusehen.

4. Nationales Industrie-Sektorbudget darf Minderungsziele im EU-ETS nicht konterkarieren

Die Bundesregierung strebt an, für alle Sektoren einschließlich der Industrie nationale, jahres- und tonnenscharfe CO₂-Sektorbudgets gesetzlich zu verankern, die sich aus dem KSP 2050 ableiten. Mit Blick auf die Industrie erscheint ein nationales Sektorbudget äußerst problematisch, da ein Großteil der industriellen CO₂-Emissionen bereits über den EU-ETS einem verbindlichen Minderungspfad unterliegt – dieser wird definitiv bis 2030 eingehalten. Es besteht daher das erhebliche Risiko, dass bei möglichen Zielverfehlungen auf nationaler Ebene zusätzliche Belastungen auch Industrieanlagen im EU-ETS treffen könnten. Carbon Leakage wäre die Folge. Insofern sollte bei der Ausgestaltung des Monitorings die besondere Rolle des EU-ETS als klimapolitisches Leitinstrument in Europa berücksichtigt werden.

5. Förderung der energetischen Gebäudesanierung rasch und technologieoffen umsetzen

Mit der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung greift das Eckpunktepapier partiell eine seit langem geforderte Maßnahme auf. Um die erforderliche Schubwirkung zu erreichen, muss diese überzeugend ausgestaltet werden, und es müssen zusätzlich steuerliche Hemmnisse bei kommerziell genutzten Gebäuden abgebaut werden. Die Beschränkung auf selbstgenutztes Eigentum greift aus Sicht des bbs daher zu kurz. Hier wären weitere Optimierungen im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wünschenswert. Zudem muss das Instrument zum 01.01.2020 (ggf. rückwirkend) und mit einer Laufzeit von mindestens 10 Jahren eingeführt werden, verbunden mit einem klaren politischen Signal, um den Unternehmen die benötigte Planungssicherheit für den Aufbau von Kapazitäten zu geben. Ein erneutes Scheitern dieses Instruments wäre für die Erreichung der Klimaschutzziele fatal und würde den bestehenden Attentismus weiter verschärfen.

6. Energieeffizienzinvestitionen von Unternehmen nicht staatlich verordnen

Laut Eckpunktepapier und BMU-Entwurf des Klimaschutzprogramms 2030 sollen im Rahmen von Energieaudits oder Energiemanagementsystemen empfohlene Maßnahmen künftig beschleunigt umgesetzt werden. Dazu schlägt die Bundesregierung eine Selbstverpflichtung der Industrie vor. Die Umsetzung von Maßnahmen soll demnach an politisch festgelegte Kriterien geknüpft werden, z.B. an eine Investitionsquote für Energieeffizienz gemessen am jährlichen Gewinn und eine Amortisationszeit von bis zu drei Jahren. Diese Vorschläge laufen unter dem Deckmantel „freiwilliger Vereinbarungen“ auf eine massive staatliche Investitionslenkung hinaus, die keine Rücksicht auf Liquidität, personelle und organisatorische Ressourcen oder Investitionszyklen nimmt. Der bbs lehnt sie daher entschieden ab.

7. Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte verkürzen

Die angekündigte Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren muss schnell in die Tat umgesetzt werden. Dies gilt nicht nur für den Bereich der Schienenverkehrsinfrastruktur, der durch umfangreiche zusätzliche Investitionen gefördert werden soll. Es bedarf vielmehr auch des zügigen Aufbaus der notwendigen Infrastrukturen für Strom, CO₂, Wasserstoff und Digitalisierung. Auch hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander.

Insofern müssen in allen Bereichen der Infrastrukturentwicklung Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich verkürzt werden und seitens des Gesetzgebers klare Prioritäten des Gemeinwohls definiert werden.

8. Gesellschaftlichen Dialog über notwendige Dekarbonisierungstechnologien führen

Das Klimakabinett würdigt in seinen Eckpunkten Technologien wie Carbon Capture Utilization und Storage (CCU/CCS) als wichtige Bausteine für die Dekarbonisierung der Grundstoffindustrie. Dies ist aus Sicht des bbs ein wichtiges Signal. Ein gesellschaftlicher Dialog über die künftige Bedeutung dieser Technologien ist daher sinnvoll und notwendig. Denn zur Wahrheit gehört, dass aus heutiger Sicht in manchen industriellen Prozessen (z.B. bei der Zement- und Kalkherstellung) nur mit CCU und CCS langfristig Klimaneutralität erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang muss neben den Technologien selbst auch die Notwendigkeit entsprechender Infrastrukturen für den Transport z.B. von CO₂ bereits heute mitgedacht und konzipiert werden. Auch das Förderprogramm „Dekarbonisierung in der Industrie“ sollte diese Aspekte berücksichtigen.

9. Beschlüsse der WSB-Kommission zur Dämpfung von Strompreiseffekten 1:1 umsetzen

Das Klimakabinett hat die Umsetzung der Beschlüsse der WSB-Kommission im Hinblick auf den Ausstieg aus der Kohleverstromung bekräftigt. Gleichzeitig wird in Aussicht gestellt, hierbei die Bezahlbarkeit und Zuverlässigkeit der Stromversorgung sicherzustellen. Bislang fehlen zur Begrenzung der erwarteten Strompreiseffekte konkrete Vorschläge. Die Bundesregierung muss sich an die Zusage einer 1:1-Umsetzung der Vereinbarung halten. Für energieintensive Branchen wäre neben der Ausweitung der EU-ETS-Strompreiskompensation vor allem eine Absenkung der Stromnetzentgelte ein wirksamer Ansatzpunkt. Wettbewerbsfähige Strompreise für die Industrie werden eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Dekarbonisierung sein.

Über den bbs

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (bbs) vertritt als Dachverband insgesamt 19 Fachzweige, die in 15 Bundesfachverbänden organisiert sind und deren Mitglieder mineralische Roh- und Baustoffe produzieren. Hierzu zählen die Bereiche Betonbauteile, Eisenhüttenschlacken, Feuerfest, Fliesen, Gips, Kalk, Kalksandstein, Keramische Rohstoffe und Industrieminerale, Kies, Sand und Naturstein, Leichtbeton, Mineralwolle, Mörtel, Naturwerkstein, Porenbeton, Recycling-Baustoffe, Transportbeton, Zement und Ziegel. Der bbs ist Mitglied im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und bei den Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID).

Berlin, 7. Oktober 2019