

Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums für ein Gesetz über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

Ein Kernelement des Klimaschutzprogramms 2030 ist die Einführung eines nationalen Emissionshandels (nEHS) für die Non-ETS-Sektoren, also für die Emissionen derjenigen Sektoren, die bislang nicht dem EU-Emissionshandel (EU ETS) unterliegen. Im Folgenden nimmt der bbs Stellung zum oben genannten Referentenentwurf. Aufgrund der kurzen Frist fokussiert sich die Stellungnahme auf vier zentrale Punkte. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Position zum Klimaschutzprogramm 2030.

1. Fristsetzung für Verbändeanhörung und geplante parlamentarische Beteiligung unzureichend

Im Zuge der Umsetzung des Klimapakets hat das Bundesumweltministerium zuletzt mehrmals sehr kurze Fristen von lediglich einem Werktag für die Kommentierung von Gesetzentwürfen eingeräumt. Bei gesetzlichen Regelungen, die bereits zum 1.1.2020 in Kraft treten sollen, haben wir für die gebotene Eile grundsätzlich Verständnis. Warum jedoch für sämtliche Umsetzungsrechtsakte des Klimapakets nur eine derart kurze Beteiligung ermöglicht wird, ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Es ist leider nicht möglich, die entsprechenden Referentenentwürfe in diesen Fällen ausreichend genau zu prüfen oder Stellungnahmen mit den Mitgliedsverbänden- und unternehmen abzustimmen. Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit die Eingaben bei der Verbändeanhörung allein praktisch überhaupt noch vom Bundesumweltministerium aufgegriffen werden könnten, wenn das Bundeskabinett die Entwürfe meist noch in dergleichen Woche beschließt. Vor diesem Hintergrund befürchtet der bbs, dass der Entscheidungsprozess zur Klimaschutzgesetzgebung ihrer langfristigen Bedeutung auch für den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht gerecht wird.

Beim vorliegenden Gesetzentwurf fällt zudem auf, dass ein Großteil der relevanten Regelungen zur Ausgestaltung des nEHS im Wege zahlreicher Verordnungsermächtigungen der parlamentarischen Beratung entzogen werden soll. Wir halten dies vor dem Hintergrund der Auswirkungen des Gesetzes auf Wirtschaft und Bürger für völlig unzureichend.

2. Ex ante-Befreiung für EU-ETS-Anlagen von nationaler CO₂-Bepreisung – Doppelbelastungen verhindern (zu § 7 Absatz 5 und § 11 Absatz 7 BEHG)

Die Regelung des **§ 7 Absatz 5 BEHG** sieht vor, dass der „Verantwortliche“ oder Inverkehrbringer für bestimmte direkt an EU-ETS-Anlagen gelieferte Brennstoffmengen nicht der Berichtspflicht unterliegt. Wie die EU-ETS-Anlage gegenüber dem Brennstofflieferanten den Nachweis führen soll, damit eine Doppelbelastung mit dem CO₂-Preis definitiv vermieden wird, bleibt jedoch völlig unklar. Damit greift die Regelung viel zu kurz und adressiert das Risiko der Doppelbelastung von EU-ETS-Anlagen unzureichend. Die Verordnungsermächtigung sollte den Ordnungsgeber hier konkreter zur Festlegung eines ex ante-Nachweisverfahrens verpflichten, um jede Weiterwälzung von Zertifikatekosten aus dem nEHS an EU-ETS-Anlagenbetreiber auszuschließen.

In **§ 11 Absatz 6 BEHG** wird eine Verordnung angekündigt, die Einzelheiten einer vollständigen finanziellen Kompensation in den Fällen regeln soll, in denen EU-ETS-Anlagen zunächst doch vom Inverkehrbringer eines Brennstoffs mit dem nationalen CO₂-Preis belastet werden. Auch dieser Passus ist viel zu vage. Die Verordnungsermächtigung sollte den Ordnungsgeber auch hier konkreter verpflichten, die Kompensation so auszugestalten, dass diese zeitnah nach der CO₂-Preis-Belastung erfolgt, d.h. unterjährig, bestenfalls auf monatlicher Basis, analog zur energiesteuerlichen Praxis.

bbs-Forderung: Eine ex-ante-Befreiung für EU-ETS-Anlagen im nEHS ist essenziell, damit Unternehmen nicht beim nationalen CO₂-Preis in Vorleistung gehen müssen und zunächst doppelt belastet werden. Ansonsten besteht die Gefahr eines investitionshemmenden Liquiditätsentzugs. Die Verordnungsermächtigung sollte daher auch die Festlegung eines ex ante-Nachweisverfahrens für die Befreiung von EU-ETS-Anlagen von CO₂-Kosten umfassen. Eine nachträgliche Kompensation für die Fälle von EU-ETS-Anlagen, in denen eine ex ante-Befreiung nicht umsetzbar sein könnte, muss zwingend unterjährig erfolgen, damit die betroffenen Unternehmen nicht über längere Zeiträume mit doppelten CO₂-Kosten belastet werden. Auch dies ist in der entsprechenden Verordnungsermächtigung zu präzisieren.

3. Wettbewerbsschutz für Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS schaffen (§ 11 Absätze 5 und 7 BEHG)

§ 11 Absatz 5 BEHG sieht ab dem Jahr 2021 lediglich eine „Härtefallregelung“ vor, nach der betroffenen Unternehmen auf Antrag eine „Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe“ gewährt werden kann. Als Kriterium für die Gewährung wird ein nicht näher definierter prozentualer Anteil der Brennstoffkosten an den Gesamtkosten genannt. Diese Regelung dürfte aller Voraussicht nach in den meisten Fällen ins Leere laufen. Eine Benachteiligung im inner- und außereuropäischen Wettbewerb entsteht in aller Regel bereits bevor ein Unternehmen in existenzielle Not gerät. Insofern muss bereits ab 2021 ein wirksamer Carbon Leakage Schutz für alle Nicht-ETS-Industrieanlagen greifen. Eine Härtefallregelung kann diesen flankieren.

Die Ankündigung in **§ 11 Absatz 7 BEHG**, für die Zeit nach dem 01.01.2022 „Einzelheiten über die Gewährung von Beihilfen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ zu treffen, ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, der Schutz muss aber zwingend zeitgleich mit dem Start des nEHS in Kraft treten. Dass die Gewährung dieser Beihilfen laut Gesetzentwurf durch die „finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen“ gewährt werden soll, wird vom bbs entschieden abgelehnt. Eine solche Investitionslenkung würde der industriellen Praxis nicht gerecht und könnte keinen wirksamen Ausgleich für erhebliche nationale Kostenbelastungen schaffen.

bbs-Forderung: Eine Entlastung für Nicht-ETS-Industrieanlagen muss sofort ab 2021 greifen, um Nachteile im inner- und außereuropäischen sowie intrasektoralen Wettbewerb auszugleichen. In einer Verordnungsermächtigung ist verbindlich vorzusehen, dass mit dem Start des nEHS ein allgemeiner Entlastungsmechanismus wirkt, um Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Diese Entlastungsregelung darf nicht konditioniert an „Klimaschutzinvestitionen“ gebunden werden. Eine staatliche Investitionslenkung lehnt der bbs entschieden ab.

4. Doppelbelastungen und Wettbewerbsverzerrungen im Logistikbereich vermeiden

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs wäre 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. Im Gesetzentwurf sollte daher klargestellt werden, dass ein entsprechender Wettbewerbschutz für den Nicht-ETS-Bereich auch die gewerbliche Transportlogistik berücksichtigt, da diese über die Reform der LKW-Maut entsprechend einer CO₂-Regulierung unterliegen wird.

bbs-Forderung: Der Gesetzentwurf sollte klarstellen, dass der Straßengüterverkehr nicht über die nationale CO₂-Bepreisung, sondern die geplante Reform der LKW-Maut klimapolitisch reguliert werden soll. Da Importeure ebenfalls der Mautpflicht unterliegen, könnten auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Bei einer Bepreisung der CO₂-Emissionen des Straßengüterverkehrs sind daher ggf. Entlastungen bei der Besteuerung von Gewerbediesel vorzusehen, um Doppelbelastungen zu vermeiden.

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, Eisenhütten-schlacken, Feuerfest, Fliesen, Gips, Kalk, Kalksandstein, Keramische Rohstoffe und Industriemineralien, 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, 21. Oktober 2019