

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

Allgemeines

Angesichts der Komplexität der Materie und der vielen ungelösten Fragen sieht es die Wirtschaftsvereinigung Stahl äußerst kritisch, dass das Gesetz zum nationalen Emissionshandelssystem in der derzeit vorgelegten, extremen Geschwindigkeit verabschiedet werden soll. Dies gilt auch für die für den Referentenentwurf eingeräumte viel zu kurze Anhörungsfrist. Nicht ausreichend durchdachte Regelungen drohen später erhebliche Schäden für den Industriestandort zu bewirken.

In der politischen Debatte zum Klimaschutzprogramm stand ursprünglich im Zentrum der Überlegungen zu einer CO₂-Bepreisung die Absicht, eine Regelung für die Sektoren Gebäude und Verkehr zu schaffen. Trotz vielfacher Bekundungen, dass es nicht zu Mehr- oder gar Doppelbelastungen für die Industrie kommen soll, zeigen sich die Risiken der Regelung aber nun im Besonderen wieder für die Industrie. Auch dies ist aus unserer Sicht massiv zu kritisieren.

Dies gilt sowohl für die großen Probleme, welche bei der Abgrenzung der bereits dem EU-Emissionshandel unterliegenden Industrieanlagen offenbar werden, als auch für die drohenden erheblichen Kostenbelastungen für die bisher nicht emissionshandelspflichtige Industrie. Hier ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise Kleinemittenten mit einer Feuerungswärmeleistung unter 20 MW aus gutem Grund aus dem Anwendungsbereich der europäischen Emissionshandelsrichtlinie ausgenommen wurden, sicherlich jedoch nicht, um durch ein nationales Emissionshandelssystem um so stärker belastet zu werden. Da es sich hier vielfach um kleine Unternehmen handelt, muss zudem auch die Praktikabilität kritisch gesehen werden.

Zweifel sind schließlich angebracht, ob durch eine bei Lieferanten und Inverkehrbringern angelagerte CO₂-Bepreisung überhaupt die nötigen Anreizeffekte bei den erfassten Sektoren im Sinne einer „make or buy“-Entscheidung bewirkt werden können; andernfalls läuft das System auch für die Zeit nach 2026 de facto auf eine Steuer hinaus.

Zu § 7 Abs 3

Die Anforderung, dass Angaben im Emissionsbericht nach Absatz 1 von einer nach § 15 zugelassenen Prüfstelle verifiziert sein müssen, ist unter den Vorbehalt zu stellen, dass diese auch ausreichend verfügbar sind. Mit Blick auf die zahlreichen erforderlichen Verifizierungen müssen die Berichte nach dem EU-Emissionshandelssystem und dem nationalen Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen zudem zeitlich deutlich entzerrt werden.

Zu § 7 Abs. 5

Die Möglichkeit, Emissionen aus dem Brennstoffeinsatz in EU-ETS-pflichtigen Anlagen von den nach dem nationalen Emissionshandelssystem zu berichtenden Emissionen abzuziehen, ist aus unserer Sicht zwingend erforderlich. Ein solcher Mechanismus muss aber auch für Emissionen aus jenen Brennstoffen geschaffen werden, die nicht der Inverkehrbringer direkt an das EU-ETS-pflichtige Unternehmen liefert, sondern wo dies über Zwischenhändler geschieht.

Von herausragender Bedeutung ist, dass in diesem Zusammenhang eine Befreiung der EU-ETS-pflichtigen Anlagen bereits ex-ante erfolgen kann, damit Unternehmen beim nationalen CO₂-Preis nicht in Vorleistung gehen müssen und zunächst doppelt belastet werden. Dies muss durch einen behördlichen Nachweis über die EU-Emissionshandelspflichtigkeit von Anlagen auf Basis des Emissionsberichtes bereits des Vorjahres erfolgen. Die finale Abrechnung der tatsächlichen Emissionen im Bezugsjahr kann dann nachträglich durch einen Glättungsmechanismus angepasst werden. Diese muss dabei vom Emissionsbericht unter dem EU-Emissionshandelssystem zeitlich angemessen entkoppelt werden, um die Unternehmen nicht zu überlasten.

Daneben muss verhindert werden, dass Inverkehrbringer und Lieferanten die Kosten aus dem Erwerb der Zertifikate des nationalen Emissionshandelssystems durch höhere Brennstoffpreise undifferenziert an alle Abnehmer weitergeben. In diesem Fall wären alle Bemühungen um eine Abgrenzung der bereits dem EU-ETS unterliegenden Emissionen Makulatur. Vielmehr müssen durch die Inverkehrbringer und Lieferanten die jeweils verursachten Zertifikatekosten gezielt bei den durch das nationale Handelssystem adressierten Haushalten, Gebäude- und Non-ETS-Anlagenbetreibern in Rechnung gestellt werden. Dieser Grundsatz sollte im BEHG festgeschrieben werden. Als Voraussetzung für dessen Umsetzung müssen Inverkehrbringer und Lieferanten verpflichtet werden, die für den jeweiligen Brennstoff-Abnehmer angefallenen Zertifikatekosten transparent auszuweisen.

Die Wirtschaftsvereinigung Stahl schlägt darüber hinaus vor, ab 2026 eine Wahlmöglichkeit für Unternehmen vorzusehen, Zertifikate für Nicht-ETS-Verbräuche anstelle der Lieferanten und Inverkehrbringer eigenständig zu kaufen und abzugeben, um die Kostenkontrolle zu behalten.

Zu § 11 Absatz 7

Die Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind von derart substantzieller Bedeutung, dass sie im Gesetz selbst getroffen werden müssen. Zumindest aber muss eine entsprechende Rechtsverordnung bereits bis Ende 2020 und mit Geltung ab dem 1.1.2021 erlassen werden. Die zusätzlichen Kosten aus dem Erwerb von Zertifikaten für die vollständigen Emissionen bisher nicht emissionshandelspflichtiger Unternehmen können erhebliche Belastungen zur Folge haben, die auch nicht vorübergehend für die Dauer eines Jahres hingenommen werden können. Der Erlass einer entsprechenden Verordnung durch die Bundesregierung muss über eine Ermächtigung hinaus verpflichtend vorgeschrieben werden.

Ein entsprechender Carbon Leakage-Schutz muss dabei vollumfassend berücksichtigt und ausgestaltet sein. Andernfalls würden die betroffenen Unternehmen sowohl inner- als auch außereuropäische Wettbewerbsnachteile erleiden. Zum Teil kann es sogar zu intrasektoralen Verzerrungen kommen, wenn die Unternehmen einem im europäischen Emissionsrechtehandel als Carbon Leakage bedroht eingestuftem Industriesektor zugehörig sind, jedoch beispielsweise aufgrund einer geringen Feuerungswärmeleistung am europäischen System nicht teilnehmen.

Auf keinen Fall bietet die in § 11 Absatz 5 vorgesehene Härtefallregelung dafür eine Alternative. Die Erfahrungen aus der Härtefallregelung des § 9 Abs. 5 TEHG sind außerordentlich negativ, da sie aufgrund der viel zu engen Voraussetzungen „Unzumutbarkeit“) praktisch ins Leere läuft.

Da es bei dem vorzusehenden Entlastungsmechanismus um die Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht, ist die in § 11 Abs. 7 vorgesehene Verbindung mit einer finanziellen Unterstützung für klimafreundliche Investitionen nicht zielführend und muss gestrichen werden.

In der Stahlindustrie und deren Weiterverarbeitung wird oftmals Erdgas eingesetzt, um Hochtemperaturwärme für Umformprozesse, Wärmebehandlungen, etc. zu erzeugen. Solange es in diesem Bereich - möglicherweise anders als im niederkalorischen Bereich - keine technische und auch wirtschaftlich verhältnismäßige Alternative gibt, kann die geplante CO₂-Bepreisung keine Lenkungswirkung entfalten und käme vielmehr einer Strafsteuer gleich, mit der Gefahr, dass die betroffene Produktion ins

benachbarte europäische Ausland verlagert wird. Dies erfordert umso mehr eine wirksame und umfassende Kostenbegrenzung.

Die Wirtschaftsvereinigung Stahl schlägt vor, dass für die nicht unter dem EU-Emissionshandel verpflichteten Anlagen im erforderlichen Umfang ex ante die benötigten Zertifikate direkt und kostenfrei zugeteilt werden, um an die Brennstoff-Lieferanten zur Erfüllung von deren Abgabepflicht weitergeleitet werden zu können. Diese Regelung sollte mit Blick auf den innereuropäischen Wettbewerb für die gesamte Industrie gelten.

Daneben sollten entsprechend den Regelungen des ohnehin referenzierten Energie- und Stromsteuergesetzes Brennstoffemissionen aus metallurgischen Prozessen (Hochofen- und Elektrostahlroute) und der chemischen Reduktion von vornherein aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden.

Zu § 13 Abs. 2 Satz 2

Die Konzentration des Gerichtsstandes auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Berlin hat sich schon unter dem TEHG nicht bewährt (sehr lange Verfahrensdauern) und sollte gestrichen werden.

Zu § 21 Abs. 1

Da - gerade auch in Verbindung mit dem vorgesehenen Höchstpreis für die Zertifikate - nicht absehbar ist, ob überhaupt ausreichend Zertifikate am Markt verfügbar sein werden, sollte explizit klargestellt werden, dass auch ein zu knappes Angebot am Zertifikatemarkt ein Fall von höherer Gewalt sein kann, bei dem von der Festsetzung einer Zahlungspflicht abgesehen werden kann.

Zu Anlage 2

Die Stahlindustrie setzt große Mengen an Koks und Kohle zur Reduktion von Eisenerz zu Roheisen ein, mit dem Resultat prozessbedingt unvermeidbarer CO₂-Emissionen. Wenn es nicht, wie erforderlich, gelingt, die dem europäischen Emissionshandel unterliegenden Brennstoffemissionen ex ante umfassend aus der nationalen CO₂-Bepreisung auszunehmen, würden hier in Vorleistung massive Zahlungen anfallen. Dazu darf es nicht kommen.

Die Nomenklatur KN 2705 umfasst die Kuppelgase der Stahlindustrie als Sekundärenergieträger. Da diese auf den Einsatz von Primärbrennstoffen zurückzuführen sind, käme es zu einer weiteren Doppelbelastung. Vor diesem

Hintergrund sollte die Nomenklatur KN 2705 gänzlich aus dem Anwendungsbereich und somit Anlage 2 herausgenommen werden.