11.08.2020

Position zum

Referentenentwurf des BMU - Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Berichterstattungsverordnung 2022 - BeV 2022)

Position in aller Kürze:

Der VEA bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und dafür, dass seitens des BMU ausreichend Zeit für eine solche eingeräumt wurde!

Grundsätzlich wird der Entwurf zur Berichterstattungsverordnung begrüßt. Allerdings empfiehlt der VEA folgende Ergänzungen:

1. Mit Inkrafttreten des nationalen Emissionshandels muss es bestandskräftige Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage geben
2. Ausweisungspflicht der Mehrbelastungen, die auf der nationalen CO₂-Bepreisung beruhen, auf allen Handelsstufen
3. Keine Kann-Regelung, sondern Verpflichtung des Verantwortlichen, Doppelbelastungen zu vermeiden
4. Keine Belastung von Brennstoffen, die stofflich genutzt werden
5. Doppelbelastungen sollten sowohl bei Direktlieferungen wie auch bei indirekten Lieferungen über eine Lieferkette ex ante vermieden werden - dabei sollte das Verfahren sicher vor Doppelbelastungen schützen und bürokratiearm sein
6. Für den Fall, dass Doppelbelastungen ex ante in Einzelfällen nicht vermieden werden konnten, ist ein ex post Kontroll- und Korrekturmechanismus zu regeln
7. Unternehmen, die in CO₂ absorbierende Verfahren oder in CO₂ kompensierende Ausgleichsmaßnahmen investieren, ist für eine bestimmte Menge an CO₂-Einsparung keine Zusatzbelastung nach dem BEHG aufzuerlegen

Position im Einzelnen

1. Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage

Wie mit der VEA-Stellungnahme vom 17. März 2020 begründet, muss es mit Inkrafttreten des nationalen Emissionshandels bestandskräftige Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage

geben. Anderenfalls werden mittelständische Unternehmen, die die Zusatzbelastungen nicht an ihre Endkunden weitergeben können und auch keine ausreichenden Gewinne haben, um die Kosten zu decken, zum Teil schon im ersten Jahr zur Geschäftsaufgabe gezwungen.

Empfehlung: Umfassende Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage sind so umzusetzen, dass sie mit Inkrafttreten des nationalen Emissionshandels wirken.

2. Ausweisungspflicht der Mehrbelastungen, die auf der nationalen CO₂-Bepreisung beruhen, auf allen Handelsstufen

Mehrbelastungen, die auf einer CO₂-Bepreisung nach dem BEHG beruhen, müssen separat ausgewiesen werden. Diese Pflicht sollte für den Verantwortlichen gelten und bei indirekten Lieferungen auch für alle nachgelagerten Zwischenhändler und Lieferanten. Dabei sind sowohl die entsprechende Menge an Brennstoffemissionen wie auch die entsprechenden, konkreten Zertifikatskosten auszuweisen. Falls Brennstoffemissionen nach § 7 Abs. 5 BEHG bereits ex ante abgezogen wurden, ist auch dies explizit auszuweisen.

Die letztverbrauchenden Unternehmen müssen aus mehreren Gründen nachvollziehen können, welche CO₂-Kosten nach dem BEHG auf die Brennstoffpreise aufgeschlagen werden:

- Zunächst benötigen betroffene Unternehmen diese Angaben, um prüfen zu können, ob Doppelbelastungen möglichst ex ante gemäß § 7 Abs. 5 BEHG vermieden worden sind.
- Das Gleiche gilt für die Fälle, in denen eine doppelte Abgabepflicht nach dem BEHG ex ante nicht vermieden werden konnte und nach § 11 Abs. 2 BEHG eine nachträgliche Korrektur und Kompensation nötig wird.
- Auch ein Ausgleich nach der unzumutbaren Härte-Klausel gemäß § 11 Abs. 1 S.3 BEHG setzt im 2. Fall voraus, dass ein betroffenes Unternehmen die durch das BEHG entstandenen Zusatzkosten beziffern kann, da es anderenfalls das Erreichen der Wesentlichkeitsschwelle nicht berechnen und darlegen kann.
- Schließlich sieht die Begründung zu § 11 Abs. 3 BEHG vor, dass betroffenen Unternehmen Kompensationen gewährt werden, wenn eine Vermeidung von Carbon Leakage durch eine finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen nicht sichergestellt werden kann. Auch hierfür ist Voraussetzung, dass die letztverbrauchenden Unternehmen die Zusatzkosten kennen.

Empfehlung: Verpflichtende Ausweisung von Mehrbelastungen, die auf einer CO₂-Bepreisung nach dem BEHG beruhen.

3. Keine Kann-Regelung, sondern Verpflichtung des Verantwortlichen, Doppelbelastungen zu vermeiden

In § 11 Abs. 1 S. 1 BeV ist bislang geregelt, dass der Verantwortliche eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen von den zu berichtenden Brennstoffemissionen abziehen kann, wenn die Brennstoffe in einer ETS-Anlage eingesetzt werden. Diese Kann-Regelung widerspricht § 7 Abs. 5 BEHG, wonach Doppelbelastungen möglichst vorab zu vermeiden sind.

Empfehlung: Die Regelung in § 11 Abs. 1 BeV ist dahingehend abzuändern, dass der Verantwortliche eine entsprechende Menge an Brennstoffemissionen abziehen muss, wenn die Brennstoffe in einer ETS-Anlage eingesetzt werden.

4. Keine Belastung von Brennstoffen, die stofflich genutzt werden

Schon die Begriffsbestimmung im BEHG für Brennstoffemissionen knüpft daran, dass Brennstoffe verbrannt werden. U. a. deshalb scheidet eine Belastung von stofflich verwendeten Brennstoffen aus.

Empfehlung: Es sollte auch in der BeV nochmals klargestellt werden, dass Letztverbraucher von stofflich verwendeten Brennstoffen nicht mit dem CO₂-Preis belastet werden und die Verantwortlichen die entsprechenden Mengen von den zertifikatsabgabepflichtigen Brennstoffemissionsmengen abziehen müssen.

5. Doppelbelastungen sollten sowohl bei Direktlieferungen wie auch bei indirekten Lieferungen über eine Lieferkette ex ante vermieden werden

Einige Unternehmen betreiben ETS-Anlagen und Nicht-ETS-Anlagen. Dabei gibt es Fälle, in denen der Verantwortliche Brennstoffe direkt an letztverbrauchende Unternehmen liefert und Fälle, in denen Brennstoffe indirekt über Handelsketten und Zwischenlieferanten an letztverbrauchende Unternehmen geliefert werden. § 11 Abs. 1 BeV adressiert bislang nur den Fall von Direktlieferungen und auch das noch nicht in ausreichendem Maße. Für indirekte Lieferungen gibt es noch keine Regelung. Das widerspricht § 7 Abs. 5 BEHG. Danach sind Doppelbelastungen möglichst vorab zu vermeiden und zwar insbesondere, aber nicht ausschließlich für Direktlieferungen.

Das Verfahren sollte Unternehmen sicher und im Voraus vor Doppelbelastungen schützen. Anderenfalls wären Liquiditätsabflüsse die Folge. Viele Unternehmen könnten das - auch in Folge der Corona-Krise - nicht bewältigen.

Außerdem sollte das Verfahren möglichst bürokratiearm sein. Die mittelständische, energieintensive Industrie kann die bestehenden bürokratischen Hürden schon aktuell kaum noch bewältigen. Das betrifft insbesondere, aber keineswegs ausschließlich den Energiebereich.

Empfehlung: Unternehmen, die bereits eine ETS-Anlage betreiben, haben dies jeweils bis zum 1. Dezember ihrem Verantwortlichen oder im Falle einer indirekten Lieferung ihrem Lieferanten

nachzuweisen. Dieser Nachweis ist durch Einreichung der Emissionsgenehmigung nach § 4 TEHG zu erbringen. In der Folge ist das Unternehmen im jeweils darauffolgenden Jahr von jeder Zusatzbelastung durch das BEHG ausgenommen. Der Verantwortliche hat die entsprechenden Brennstoffemissionen von den zu berichtenden Brennstoffemissionen abzuziehen. Im Falle einer indirekten Lieferung hat der Lieferant die Emissionsgenehmigung unverzüglich nach § 4 TEHG nach oben durchzureichen, damit der Verantwortliche die entsprechenden Brennstoffemissionen von den zu berichtenden Brennstoffemissionen abziehen kann.

Im Folgejahr haben die Unternehmen ihren Emissionsbericht nach § 5 TEHG bis zum 31. März für das vergangene Jahr an ihre Verantwortlichen oder im Falle einer indirekten Lieferung ihrem Lieferanten vorzulegen. Letzterer muss auch diesen unverzüglich nach oben durchreichen. Weist der Emissionsbericht ein Delta zu den gelieferten Emissionsmengen des vergangenen Jahres aus, muss der Verantwortliche diese Mengen in seinen Emissionsbericht für dieses Jahr aufnehmen und kann die entsprechenden Zusatzbelastungen an die Unternehmen weiterreichen.

Um zu gewährleisten, dass die Mengen, die nicht in einer ETS-Anlage eingesetzt wurden, mit den Preisen des Vorjahres belastet werden, ist § 10 Abs. 2 S. 3 BEHG zu ändern. Die Prozentzahl muss deutlich erhöht werden und das Datum, bis zu dem Verantwortliche Emissionszertifikate zum Vorjahrespreis erwerben können, muss deutlich nach hinten verschoben werden. Diese Änderungen sind mit der kommenden Änderung zum BEHG zu veranlassen.

6. Für den Fall, dass Doppelbelastungen ex ante in Einzelfällen nicht vermieden werden konnten, ist ein ex post Kontroll- und Korrekturmechanismus zu regeln

Falls es in Ausnahmefällen doch zu einer Doppelbelastung kommt, ist gemäß § 11 Abs. 2 BEHG zwingend ein ex post Kontroll- und Ausgleichsmechanismus zu regeln. Dieser muss die vollständige finanzielle Kompensation für EU ETS-Anlagenbetreiber regeln, die doppelt belastet wurden. Dieses Verfahren ist an das unter Punkt 5. empfohlene Verfahren anzulehnen.

7. Unternehmen, die in CO₂ absorbierende Verfahren oder in CO₂ kompensierende Ausgleichsmaßnahmen investieren, ist für eine bestimmte Menge an CO₂-Einsparung keine Zusatzbelastung nach dem BEHG aufzuerlegen

Einige Unternehmen investieren schon heute in Carbon Capture and Storage (CCS) und andere Technologien, mit denen das entstandene CO₂ abgeschieden und gespeichert wird. In diesem Fall entstehen effektiv keine Brennstoffemissionen. Gleiches gilt für den Fall, dass zwar CO₂-Emissionen entstehen, diese aber durch Projekte im Sinne der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls bzw. des Projekt-Mechanismen-Gesetzes in anderen Staaten wieder ausgeglichen werden. Etwa durch Wiederaufforstungsmaßnahmen oder durch Projekte zur Senkung von CO₂-

Emissionen in Entwicklungsländern. Für beide Fälle sollte in der BeV geregelt werden, dass der Verantwortliche für die absorbierten oder kompensierten CO₂-Mengen keine Zertifikate abgeben und das letztverbrauchende Unternehmen keine Zusatzbelastungen nach dem BEHG tragen muss. Das Verfahren ist an das unter Punkt 5. empfohlene Verfahren anzulehnen.

Die Kosten für CO₂ absorbierende Verfahren oder CO₂ kompensierende Ausgleichsmaßnahmen sind in manchen Fällen pro Tonne CO₂ günstiger, als die Kosten, die nach dem BEHG zu tragen wären. Falls die Politik deshalb Mitnahmeeffekte befürchtet, könnte eine Anrechnung lediglich in der Höhe als zulässig geregelt werden, die den Kosten nach dem BEHG entspricht.