
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum BMU-Referentenentwurf „Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, Artikel 1 Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in der Handelsperiode 2021 - 2030“ (Emissionshandelsverordnung 2030 – EHV 2030) (Stand 14. Januar 2019)

Das Wichtigste in Kürze:

1. **Europäische Vorgaben möglichst 1:1 umsetzen: Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen vermeiden.**
2. **Erleichterungen für Kleinemittenten im Emissionshandel unbürokratisch organisieren und Komplexität verringern.**
3. **Option zwischen gleichwertigen Maßnahmen und Ausgleichszahlung fair ausgestalten: Ausgleichszahlung flexibel regeln.**
4. **Gleichwertige Maßnahmen wirtschaftsverträglich ausgestalten: EMAS, Energiemanagementsysteme, ISO-Normen und Energieeffizienz-Netzwerke anerkennen.**
5. **Kleinanlagen deutlich entlasten: Bis 10.000 Jahrestonnen CO₂ weitergehende Verwaltungsvereinfachung; bis 5.000 Jahrestonnen CO₂-Dokumentation vorhalten; bis 2.500 Jahrestonnen CO₂-Anzeige ausreichend.**
6. **Wiedereinstieg in den Emissionshandel diskriminierungsfrei ermöglichen: Kostenlose Zertifikate zuteilen.**

Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

1. Mit dem vom BMU vorgelegten Verordnungsentwurf sollen insbesondere die Regelungen zur Befreiung von Kleinanlagen (Opt-out) nach den §§ 16 bis 21 der verabschiedeten Novelle des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) konkretisiert werden. Dies ist nicht vollständig gelungen.

Wichtige Regelungen in der EU-Emissionshandelsrichtlinie und der TEHG-Novelle werden nicht berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Befreiung vom Emissionshandel für Anlagen mit einem Ausstoß unterhalb 25.000 Jahrestonnen CO₂, eine Kleinstanlagenprivilegierung unterhalb von 2.500 Jahrestonnen CO₂ sowie eine nachträgliche Zuteilung beim Ausstieg aus dem Emissionshandel. Dadurch können Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten benachteiligt werden.

Die Umsetzung der Opt-out-Optionen sollte die in der ETS-Richtlinie und der THG-Novelle vorgesehenen Entlastungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten vollumfänglich aufgreifen.

2. Aus Sicht der Unternehmen ist der Abbau von Bürokratie - und damit die Schaffung von mehr Freiräumen für Unternehmertum - die dringlichste Aufgabe der Bundesregierung (IHK-Unternehmensbarometer zur Bundestagswahl 2017, DIHK-Konjunkturumfrage Herbst 2018). Die Bedeutung des Bürokratieabbaus nimmt aus Sicht der Unternehmen weiter zu – trotz der Ansätze der Bundesregierung, den Aufwuchs bei der Bürokratie zu bremsen. Allein die Belastungen aus Melde- und Berichtspflichten für die Wirtschaft liegen bei mehr als 50 Mrd. Euro im Jahr.

Deshalb sollte auch für den vorliegenden BMU-Verordnungsentwurf eine bürokratiearme Ausgestaltung der Befreiung für Kleinemittenten vom Emissionshandel Leitbild sein.

3. Wie bereits in der DIHK-Stellungnahme zur TEHG-Novelle¹ aufgeführt, spricht sich der DIHK für eine optionale, unbürokratische und wirtschaftsverträgliche Befreiung von Klein- und Kleinstanlagen vom Emissionshandel aus!

Rund ein Drittel der emissionshandelspflichtigen Anlagen in Deutschland sind Kleinemittenten. Die Emissionen dieser Anlagen liegen unterhalb von zwei Prozent der ETS-Gesamtemissionen. Damit erscheint es verantwortbar, diese Anlagen bzw. kleine und mittlere Unternehmen zu entlasten, ohne die Zielsetzung des Gesetzes zu gefährden.

Sie werden im vorliegenden Verordnungsentwurf zwar alternativ zu „vergleichbaren Maßnahmen“ verpflichtet. „Vergleichbare Maßnahmen“ sollten aber nicht zu „vergleichbaren Belastungen“ führen. Wenn diese Maßnahmen gegenüber der Teilnahme am Emissionshandel nicht mit einer deutlichen Reduzierung von Verwaltungsaufwand und Kosten einhergehen, wäre für den Mittelstand nichts gewonnen. Erschwerend kommt hinzu, dass, wie bereits zurzeit im Handel ersichtlich, Preissteigerungen bei Emissionsberechtigungen in der vierten Handelsperiode zu erwarten sind - und weniger kostenlose Zuteilungen erfolgen.

¹ Vgl. im Folgenden auch die DIHK-Stellungnahme zur TEHG-Novelle vom 11.07.2018.

Die bisherigen Erfahrungen in der aktuellen dritten Handelsperiode zeigen den geringen Anreiz für Unternehmen zu einem Ausstieg aus dem Emissionshandel. Sie sind lediglich vom Emissionshandel befreit, unterliegen aber einem aufwendigen Berichtsprogramm oder der Zahlung einer Ausgleichsabgabe. Dies erklärt, warum nur sehr wenige Unternehmen davon bisher Gebrauch machen.

Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie und Kostenaufwand sollte kleinen und mittleren Unternehmen ein Ausstieg aus dem Emissionshandel ohne kontraproduktive Belastungen bzw. Maßnahmen ermöglicht werden. Es ist wichtig, dass der Gesetzgeber den Unternehmen diesen Weg unbürokratisch und wirtschaftsverträglich offenhält.

Details – Besonderer Teil

1. Der vorliegende BMU-Verordnungsentwurf enthält wie in der aktuellen Handelsperiode die Opt-out-Option, entweder einen Ausgleichsbeitrag zu zahlen oder vergleichbare Maßnahmen zu erbringen. Der DIHK begrüßt grundsätzlich diese Wahlmöglichkeit der Unternehmen, weil es ihnen eine größere unternehmerische Flexibilität ermöglicht.

Die novellierte Emissionshandelsrichtlinie sieht in Art. 10a Abs. 20 vor, dass die kostenlose Zuteilung „dynamisch“ angepasst wird, wenn die Betriebsleistung einer Anlage im Vergleich zu dem Wert, der für die ursprüngliche Berechnung der kostenlosen Zuteilung verwendet wurde, um mehr als 15 % gestiegen oder gesunken ist. D. h. diese Anlagen bekommen entsprechend mehr oder weniger an kostenlosen Zertifikaten zugeteilt.

Bei der Berechnung des Ausgleichsbetrags zur Umsetzung der Kleinmengenregelung wird prinzipiell auf die Differenz zwischen den Zuteilungen, die eine Anlage bei einer Teilnahme am ETS erhalten würde, und den tatsächlich benötigten Emissionsberechtigungen (= den tatsächlichen Emissionen) abgestellt. Es handelt sich somit um die „theoretische“ Menge an Zertifikaten, die die Anlage bei einer Teilnahme am ETS ersteigern müsste. Für diese hat die Anlage einen am Zertifikatspreis orientierten Ausgleichsbetrag zu bezahlen.

Unberücksichtigt bleibt bei der im vorliegenden BMU-Verordnungsentwurf enthaltenen Regelung, dass die kostenlose Zuteilung entsprechend der ETS-Richtlinie bei signifikanter Betriebsleistung angepasst würde. Der Ausgleichsbetrag würde bei einer erhöhten Produktion somit zu hoch ausfallen.

Wir schlagen der Bundesregierung vor zu prüfen, inwieweit diese Dynamisierungsregelung auch zugunsten der betroffenen Unternehmen ermöglicht werden sollte.

2. Die im vorliegenden BMU-Entwurf vorgesehene kontinuierliche jährliche Emissionsminderung von 2,2 Prozent ist zu bürokratisch, komplex und aufwendig. Sie erscheint auch praxisfern, denn derartige CO₂-Reduzierungen sind mit Investitionen verbunden und erfolgen in einzelnen größeren Schritten, die sich nicht passgenau jährlich zuordnen lassen.

Deshalb sollte den Unternehmen eigenständig überlassen bleiben, in welchem Ausmaß jährlich Minderungen erfolgen unter Berücksichtigung des Zielminderungspfades in der gesamten vierten Handelsperiode. Frühzeitige CO₂-Reduktionen zu Beginn der Handelsperiode sollten in der gesamten Handelsperiode angerechnet werden im Sinne eines „banking and borrowing“. Dies gilt auch für die Zahlung eines Ausgleichsbetrages.

3. Der DIHK geht davon aus, dass für alle in der ETS-Richtlinie und in der TEHG-Novelle genannten Opt-out-Bagatellgrenzen (25.000, 10.000, 5.000 und 2.500 Jahrestonnen CO₂) jeweils eine „Rückfall-Option“ besteht. Sollte beispielsweise eine Kleinanlage zu Beginn der Handelsperiode unter die Bagatellgrenze 5.000 Jahrestonnen CO₂ fallen und wird diese Schwelle in der Handelsperiode überschritten, sollte die Regelung für unterhalb von 10.000 Jahrestonnen CO₂ greifen.

Wichtig ist, dass bei der Umsetzung der ETS-Richtlinie und der TEHG-Novelle in Deutschland sichergestellt wird, dass Anlagen, die unter die Kleinstmengenregelung (Art. 27a der ETS-Richtlinie) fallen, nach einer Überschreitung des Schwellenwerts zwischen der Wiedereinbeziehung in das ETS oder der Anwendung der Kleinmengenregelung (Art. 27 der ETS-Richtlinie) frei wählen können. Hierzu ist es notwendig, dass die Bundesregierung die Anlagen der Kleinstmengenregelung auch in die Notifizierung der Anlagen für die Anwendung der Kleinmengenregelung miteinbezieht. Ansonsten besteht keine Rückfall-Option.

4. In dem vorliegenden BMU-Entwurf verzichtet nach § 16 Abs. 1 Ziffer 3 bei Überschreitung der Mengenschwelle von 10.000 Jahrestonnen der Anlagenbetreiber bis zum Ende der Handelsperiode auf kostenlose Zuteilungen von Zertifikaten. Er würde dann emissionshandlungspflichtig werden ohne einen Anspruch auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten.

Dies wäre für diese Unternehmen nicht nur eine Benachteiligung gegenüber den bestehenden emissionshandlungspflichtigen Anlagen sowie gegenüber ihren europäischen Wettbewerbern, da die ETS-Richtlinie nicht diese Einschränkung enthält. Ohne kostenlose Zuteilungen könnte die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen durch einen 100%igen Zukauf von Zertifikaten gefährdet sein.

Das EU-Recht fordert einen solchen Verzicht auf kostenlose Zuteilung beim Wiedereintritt in den Emissionshandel nicht. Das Gegenteil ist der Fall. Artikel 27 Absatz 3 der ETS-Richtlinie legt fest:

„Wenn eine Anlage gemäß Absatz 1 Buchstabe c wieder in das EU-EHS einbezogen wird, werden die gemäß Artikel 10a vergebenen Zertifikate mit dem Jahr der Wiedereinbeziehung wieder zugeteilt.“

Eine analoge Regelung findet sich auch in Artikel 27a Absatz für Anlagen, die aus der Kleinstmengenregelung herausfallen und wieder in das ETS einbezogen werden.

Eine Anlage, die in der Handelsperiode wieder emissionshandelspflichtig wird, sollte neben den Pflichten auch die wirtschaftlichen „Rechte“ wiedererlangen können. Dazu gehört eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf Grundlage des ohnehin dann vorzulegenden Zuteilungsantrages.

5. Im Gegensatz zu Artikel 27 der EU-Emissionshandelsrichtlinie enthält der vorliegende Verordnungsentwurf kein Opt-out für Kleinanlagen unterhalb von 25.000 Jahrestonnen CO₂. Damit könnten die betroffenen deutschen Anlagenbetreiber gegenüber europäischen Unternehmen benachteiligt werden mit einer Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, wenn die ausländischen Konkurrenten die EU-Vorgaben nutzen können.

Deshalb sollte auch Unternehmen unterhalb dieser Bagatellgrenze ein freiwilliges Opt-out ermöglicht werden. Aufgrund der o. g. kontraproduktiven bürokratischen Opt-out-Anreize in der aktuellen Handelsperiode sollte aus mittelstands- und wirtschaftspolitischen Gründen auch ein vereinfachtes Überwachungsverfahren gelten. Zumindest sollten die in § 23 Abs. 1 des vorliegenden Verordnungsentwurfs aufgeführten Erleichterungen bei der Überwachung und Berichterstattung für Anlagen unterhalb 10.000 Jahrestonnen auch für die Anlagen unterhalb von 25.000 Jahrestonnen CO₂ gelten.

Dafür hinaus schlagen wir vor, nachfolgende Unternehmensaktivitäten als „vergleichbare Maßnahmen“ anzuerkennen²:

- Die Umweltmanagementsysteme EMAS und ISO 14001:2014 zielen auf eine kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung von Unternehmen. Dabei sind alle für ein Unternehmen relevanten Umweltbereiche einzubeziehen. Beim Energiemanagementsystem nach ISO 50001 liegt der Schwerpunkt auf der Erfassung und Optimierung der Energieflüsse im Unternehmen. Alle drei Managementsysteme erfordern eine umfassende interne Dokumentation und werden durch unabhängige Umweltgutachter (EMAS) bzw. Zertifizierungsstellen (ISO 14001/ISO 50001) geprüft.

Dadurch können die Unternehmen ihre Berichts- und Reduktionspflichten nach der ETS-Richtlinie in einer alternativen Form erfüllen. Im Fall von EMAS besteht zusätzlich

² Siehe auch dazu die DIHK-Stellungnahme zur TEHG-Novelle vom 11.07.2018.

die Pflicht zur Veröffentlichung einer jährlich aktualisierten und durch einen Umweltgutachter zu validierenden Umwelterklärung. Im EMAS-Register werden alle Standorte mit einer gültigen Registrierung geführt. Die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung ist verpflichtend über Kernindikatoren, die die Treibhausgasemissionen umfassen, vorgegeben. Für ISO 14001 und ISO 50001 ließe sich ein vergleichbares Register ohne Probleme aufbauen.

- Die von Bundesregierung und mittlerweile 22 Wirtschaftsorganisationen und -verbänden getragene Initiative Energieeffizienz-Netzwerke (EEN) ist ein wichtiger Baustein des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz. In der Netzwerkarbeit liegt der Schwerpunkt auf der Erfassung und Optimierung der Energieflüsse im Unternehmen, individuell und anlassbezogen begleitet durch Fragen der Ressourceneinsparung. Der Ablauf eines Energieeffizienz-Netzwerks zeigt dabei zahlreiche Parallelen bzw. Schnittpunkte zur aus Energie- oder Umweltmanagement-Systemen bekannten Systematik. Zu Beginn der Teilnahme in einem EEN steht eine qualifizierte Energieberatung (analog der Vorgaben aus der DIN EN16247-1). Im weiteren Verlauf der Netzwerkarbeit werden unternehmensindividuell Maßnahmenlisten, flankiert von einem intensiven Erfahrungsaustausch der Teilnehmer, abgearbeitet. Am Ende der Netzwerklaufzeit werden die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen sowie die erzielten Energieeinsparungen erfasst und zum Gesamt-Einsparergebnis des Netzwerks zusammengeführt. Anschließend findet eine Verifizierung der Ergebnisse durch ein wissenschaftliches Institut statt.

6. Nach § 16 Abs. 1 Ziffer 1 erfolgt die Freistellung vom Emissionshandel im Gegensatz zur aktuellen Handelsperiode erst unterhalb von 10.000 Jahrestonnen CO₂. Da von dieser Regelung nach der Verordnungsbegründung (S. 30) rund 550 Anlagen erfasst sind, die aber insgesamt nur weniger als ein Prozent der Emissionen aller emissionspflichtigen Anlagen in Deutschland verursachen, erscheint es zur Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten nicht nur mittelstandspolitisch geboten, sondern auch klimapolitisch vertretbar, über die in § 23 Abs. 1 aufgeführten geringen Überwachungserleichterungen hinaus Entlastungen zu ermöglichen.

Wir schlagen vor, dass die in § 23 Abs. 2 aufgeführte Erleichterung bereits für die Bagatellgrenze von 10.000 Jahrestonnen CO₂ gilt. Konkret sollte eine vereinfachte Emissionsberichterstattung für die Dauer der Handelsperiode insofern gelten, dass jeweils nur für das dritte Jahr eine Verifizierung des Emissionsberichtes erforderlich ist.

7. Nach § 23 Abs. 2 des vorliegenden BMU-Verordnungsentwurfs werden für Anlagen unterhalb von 5.000 Jahrestonnen CO₂ - wie bereits o. g. - Erleichterungen bei der Überwachung und Berichterstattung aufgeführt. Diese erscheinen aus mittelstandspolitischen Gründen und zur Vermeidung von unnötigen Bürokratielasten nicht ausreichend. Zumal darunter wohl noch weniger Anlagen fallen als unter die o. g. 10.000 Jahrestonnen-Bagatellgrenze und insgesamt

wohl deutlich weniger als ein Prozent der Emissionen aller emissionspflichtigen Anlagen in Deutschland verursachen.

Ausreichend wäre eine innerbetriebliche Dokumentation des Anlagenbetreibers, die nur auf Verlangen der DEHSt vorgelegt werden müsste. Auf jeden Fall sollte zur Vermeidung von Aufwand und Kosten die Verifizierungspflicht entfallen.

Damit wäre auch die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) entlastet und könnte sich auf die Zusammenarbeit mit den größeren Emittenten konzentrieren. Vergleichbare Regelungen enthalten beispielsweise § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 5 der Gewerbeabfallverordnung, wonach die Dokumentation der getrennten Sammlung nur auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen ist. Diese Regelung wurde vom Bundesrat am 10.02.2017 zur behördlichen Verwaltungsentlastung beschlossen, auch weil kein entsprechender Vorteil für den Umweltschutz gegenüberstehe.

8. Es fehlt im vorliegenden BMU-Verordnungsentwurf eine Regelung für Anlagen unterhalb von 2.500 Jahrestonnen CO₂, obwohl diese in der ETS-Richtlinie und in der TEHG-Novelle mit der gesetzlichen Maßgabe von besonderen Erleichterungen aufgeführt werden. Da für diese Anlagenbetreiber - wie bereits oben bei den höheren Bagatellgrenzen aufgeführt - Nachteile gegenüber ihren EU-Konkurrenten sowie unnötige Bürokratiekosten entstehen, sollten deutlich spürbare Erleichterungen für diese Unternehmen gelten. Zumal die Zahl der darunterfallenden Anlagen und der Anteil an den Emissionen aller emissionspflichtigen Anlagen in Deutschland wohl erneut niedriger wäre gegenüber den o. g. Bagatellgrenzen.

Ausreichend wäre eine bloße Anzeige des Anlagenbetreibers gegenüber der DEHSt, dass er unter diese Bagatellgrenze fällt.

Ansprechpartner

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]