



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zur

Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 28. Januar 2019

Ausgangslage

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat den vorliegenden, noch nicht kabinettabgestimmten Referentenentwurf für eine Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in die Länderbeteiligung gegeben.

Mit der Änderung der Emissionshandelsrichtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 wurde die Grundlage geschaffen für die am 1. Januar 2021 beginnende vierte Handelsperiode des EU-Emissionshandels mit EU-weit harmonisierten Durchführungsregeln für den Emissionshandel. Diese Richtlinie ist am 8. April 2018 in Kraft getreten.

Den gesetzlichen Rahmen für die vierte Handelsperiode im EU-Emissionshandel bildet das Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Emissionshandels. Das dort in Artikel 1 geänderte Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält in den §§ 27 und 28 Ermächtigungsgrundlagen für konkretisierende Rechtsverordnungen.

Auf der Basis der Verordnungsermächtigungen des TEHG enthält die Verordnung insgesamt neun Regelungsbereiche, die jeweils in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst sind.

- Der zweite und dritte Abschnitt enthält konkretisierende Regelungen für die Emissionsberichterstattung und den Überwachungsplan.
- Der vierte Abschnitt enthält Bestimmungen im Zusammenhang mit der Auktionierung von Emissionszertifikaten.
- Im fünften Abschnitt sind einzelne ergänzende Regelungen für die Datenanforderungen im Zusammenhang mit dem Antragsverfahren zur kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen.
- Im sechsten bis achten Abschnitt wurden die Regelungen zur Zulassung von Einzelsachverständigen sowie die Regelung zu einheitlichen Anlagen nach § 24 TEHG aus der für die laufende Handelsperiode geltenden Emissionshandels-Verordnung 2020 übernommen.
- Der neunte Abschnitt enthält die Regelungen zur Befreiung von Kleinanlagen.

Im Rahmen der Länderanhörung des BMU hat das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen am 21. Januar 2019 die Clearingstelle Mittelstand beauftragt, eine beratende Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 MFG zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums für eine Verordnung zur Durchführung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes zu erstellen.

Der Clearingstelle Mittelstand liegen folgende Stellungnahmen vor:

- IHK NRW
- unternehmer nrw

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen das Meinungsbild zusammengefasst.

Allgemeine Positionen zum Entwurf der Durchführungsverordnung

IHK NRW und unternehmer nrw sehen den vorliegenden Entwurf zur Durchführungsverordnung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes insbesondere hinsichtlich der Kleinanlagenregelungen kritisch.

IHK NRW verweist darauf, dass mit dem vom BMU vorgelegten Verordnungsentwurf insbesondere die Regelungen zur Befreiung von Kleinanlagen (Opt-out) nach den §§ 16 bis 21 der verabschiedeten Novelle des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) konkretisiert werden sollen. Dies sei aus ihrer Sicht nicht vollständig gelungen.

Wichtige Regelungen in der EU-Emissionshandelsrichtlinie und der TEHG-Novelle würden nicht berücksichtigt. Dies gelte 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 laut IHK NRW Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten benachteiligt werden. Die Umsetzung der Opt-out-Optionen sollte aus ihrer Sicht die in der ETS-Richtlinie und der THG-Novelle vorgesehenen Entlastungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten vollumfänglich aufgreifen.

IHK NRW betont, dass aus Sicht der Unternehmen 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) ist. Die Bedeutung des Bürokratieabbaus nehme 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 lägen bei mehr als 50 Mrd. Euro im Jahr. Deshalb solle auch für den vorliegenden BMU-Verordnungsentwurf eine bürokratiearme Ausgestaltung der Befreiung für Kleinemittenten vom Emissionshandel Leitbild sein.

IHK NRW spricht sich für eine optionale, unbürokratische und wirtschaftsverträgliche Befreiung von Klein- und Kleinstanlagen vom Emissionshandel aus. Rund ein Drittel der emissionshandelspflichtigen Anlagen in Deutschland seien Kleinemittenten. Die Emissionen dieser Anlagen lägen unterhalb von zwei Prozent der ETS Gesamtemissionen. Damit erscheine es verantwortbar, diese Anlagen bzw. kleine und mittlere Unternehmen zu entlasten, ohne die Zielsetzung des Gesetzes zu gefährden. Sie würden 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, so IHK NRW. Erschwerend käme hinzu, dass, wie bereits zurzeit im Handel ersichtlich, Preissteigerungen bei Emissionsberechtigungen in der vierten Handelsperiode zu erwarten seien - und weniger kostenlose Zuteilungen erfolgen.

Die bisherigen Erfahrungen in der aktuellen dritten Handelsperiode zeigen aus Sicht von IHK NRW und unternehmer nrw den geringen Anreiz für Unternehmen zu einem Ausstieg aus dem Emissionshandel. Sie seien lediglich vom Emissionshandel befreit, unterlägen aber einem aufwendigen Berichtsprogramm oder der Zahlung einer Ausgleichsabgabe. Dies er-

kläre, warum nur sehr wenige Unternehmen davon bisher Gebrauch machen. Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie und Kostenaufwand sollte demnach kleinen und mittleren Unternehmen ein Ausstieg aus dem Emissionshandel ohne kontraproduktive Belastungen bzw. Maßnahmen ermöglicht werden. Es sei wichtig, dass der Gesetzgeber den Unternehmen diesen Weg unbürokratisch und wirtschaftsverträglich offenhält.

Anmerkungen und Empfehlungen zu einzelnen Punkten

§ 8: Erhebung von Bezugsdaten

Aus Sicht von unternehmer nrw sollte die Forderung nach einer zusätzlichen Bilanz des Imports und Exports sowie der Nutzung der elektrischen Energie der Anlage im Abschnitt 5, § 8, Nummer 1 überdacht werden, da diese über das in der Richtlinie (EU) 2018/410 Geforderte hinausgeht. Es sei nicht ersichtlich, dass diese Bilanz, deren Erstellung für den Betreiber zusätzlichen nicht unerheblichen Aufwand bedeute, für die Plausibilisierung der Angaben der direkten Emissionen für alle Anlagen erforderlich sein soll. Die Forderung nach einer solchen Bilanz sollte aus ihrer Sicht auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt oder gestrichen werden.

§ 16: Befreiung von Kleinemittenten

§ 16 Abs. 1 Ziffer 1

unternehmer nrw spricht sich für eine Befreiung von Anlagen mit Emissionen von bis zu 25.000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr (gemäß „Guidance Paper“ nach „consultation with the operators concerned“) gemäß § 16 aus.

Die Erfahrungen in der 3. Handelsperiode hätten gezeigt, dass eine Kleinanlagenregelung, die administrativ aufwändig an die Realisierung gleichwertiger Maßnahmen geknüpft ist, für die Anlagenbetreiber unattraktiv sei und daher nicht genutzt werde. Die Regelungen im Abschnitt 9 sollten daher attraktiver gestaltet werden, um so den Bürokratieaufwand für diese Anlagen wirksam zu begrenzen. Insbesondere auch im Hinblick auf die Emissionsschwelle sei eine 1:1 Umsetzung des Richtlinientextes zu fordern.

IHK NRW führt aus, dass § 16 Abs. 1 Ziffer 1 die Freistellung vom Emissionshandel im Gegensatz zur aktuellen Handelsperiode erst unterhalb von 10.000 Jahrestonnen CO₂ vorsehe. 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 verursachten, erscheine es zur Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten nicht nur mittelstandspolitisch geboten, sondern auch klimapolitisch vertretbar, über die in § 23 Absatz 1 aufgeführten geringen Überwachungserleichterungen hinaus Entlastungen zu ermöglichen.

§ 16 Abs. 1 Ziffer 3

unternehmer nrw befürwortet eine ersatzlose Streichung von § 16 Abs. 1 Ziffer 3, da diese Regelung einer 1:1 Umsetzung der europäischen Vorgaben nicht entspreche. Auch die geforderte Kleinanlagenregelung gemäß Artikel 27a ((EU) 2018/410) dürfe keine solche willkürliche Verschärfung vorsehen. Das „Guidance Paper“ stelle klar, dass Klein- und Kleinanlagenemittenten, die ihre jeweilige Ausschlussschwelle überschreiten, wieder ETS-pflichtig würden. Sie hätten dann Anspruch auf freie Zuteilung ab dem Jahr, das auf das Jahr folgt, in dem die Schwelle überschritten wurde. Weiter heiße es in dem Papier, dass die Zertifikate dafür dem „auctioning pot“ des Mitgliedstaates zu entnehmen seien.

IHK NRW weist darauf hin, dass der nach § 16 Abs. 1 Ziffer 3 vorgesehene Verzicht der Anlagenbetreiber auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten bis zum Ende der Handelsperiode dazu führe, dass diese bei Überschreitung der Mengenschwelle von 10.000 Jahrestonnen emissionshandelspflichtig würden ohne einen Anspruch auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu haben.

Dies sei für Unternehmen nicht nur eine Benachteiligung gegenüber den bestehenden emissionshandelspflichtigen Anlagen sowie gegenüber ihren europäischen Wettbewerbern, da die ETS-Richtlinie diese Einschränkung nicht enthalte. Ohne kostenlose Zuteilungen könnte die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen durch einen 100%igen Zukauf von Zertifikaten gefährdet sein. Das EU-Recht fordere einen solchen Verzicht auf kostenlose Zuteilung beim Wiedereintritt in den Emissionshandel nicht. Das Gegenteil sei der Fall. Artikel 27 Absatz 3 der ETS-Richtlinie lege 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 finde sich, so IHK NRW, auch in Artikel 27 a für Anlagen, die aus der Kleinstmengenregelung herausfallen und wieder in das ETS einbezogen werden.

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

§ 18: Gleichwertige Maßnahme

Bezüglich der Regelungen des § 18 Abs. 1, nach der der Betreiber eine der beiden gleichwertigen Maßnahmen zur Zahlung eines Ausgleichsbetrages nach § 19 oder selbstverpflichtender Emissionsminderungsmaßnahme nach § 20 unterliegt, schlägt IHK NRW vor, nachfolgende Unternehmensaktivitäten als „vergleichbare Maßnahmen“ anzuerkennen:

- Die Umweltmanagementsysteme EMAS und ISO 14001:2014: diese zielten auf eine kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung von Unternehmen. Dabei seien alle für ein Unternehmen relevanten Umweltbereiche einzubeziehen. Beim Energiemanagementsystem nach ISO 50001 läge der Schwerpunkt auf der Erfassung und Optimierung der Energieflüsse im Unternehmen. Alle drei Managementsysteme erforderten eine umfassende interne Dokumentation und würden durch unabhängige Umweltgutachter (EMAS) bzw. Zertifizierungsstellen (ISO 14001/ISO 50001) geprüft. Dadurch könnten die Unternehmen ihre Berichts- und Reduktionspflichten nach der

ETS-Richtlinie in einer alternativen Form erfüllen. Im Fall von EMAS besteht zusätzlich die Pflicht zur Veröffentlichung einer jährlich aktualisierten und durch einen Umweltgutachter zu validierenden Umwelterklärung. Im EMAS-Register würden alle Standorte mit einer gültigen Registrierung geführt. Die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung sei verpflichtend über Kernindikatoren, die die Treibhausgasemissionen umfassen, vorgegeben. Für ISO 14001 und ISO 50001 ließe sich ein vergleichbares Register ohne Probleme aufbauen.

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

§ 23: Erleichterungen bei Überwachung und Berichterstattung

Die Erleichterungen bei der Überwachung und Berichterstattung nach § 23 Abs. 2 des vorliegenden BMU-Verordnungsentwurfs für Anlagen unterhalb von 5.000 Jahrestonnen CO₂ erscheinen IHK NRW aus mittelstandspolitischen Gründen und zur Vermeidung von unnötigen Bürokratielasten nicht ausreichend.

Ausreichend wäre aus ihrer Sicht 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 enthielten 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.

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

Art. 27 a EU-Emissionshandelsrichtlinie: Optionaler Ausschluss für Kleinstemittenten

IHK NRW und unternehmer nrw bemängeln die fehlende Umsetzung von Artikel 27a der EU-Emissionshandelsrichtlinie, der eine grundsätzliche Befreiung vom Emissionshandel für Kleinanlagen unterhalb von 2.500 Jahrestonnen CO₂ verankert. Darunter fallen laut IHK NRW rund 220 Anlagen, die weit unter einem Prozent der ETS-Emissionen in Deutschland ausmachen. IHK NRW plädiert für die Aufnahme dieser Kleinstmengenregelung. Eine Anzeige an die DEHSt sei hier ausreichend.

Durch das Fehlen des Opt-out für Kleinanlagen unterhalb von 25.000 Jahrestonnen CO₂ könnten laut IHK NRW 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 aus ihrer Sicht 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 demnach 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 von 25.000 Jahrestonnen CO₂ gelten.

unternehmer nrw weist darauf hin, dass Monitoring- und Berichtspflichten für Betreiber ETS-pflichtiger Anlagen u. U. einen hohen finanziellen und administrativen Aufwand bedeuten. Die Emissionshandels-Richtlinie (EU) 2018/410 sehe deshalb neben dem bestehenden Artikel 27 (Ausschluss kleiner Anlagen vorbehaltlich der Durchführung gleichwertiger Maßnahmen) einen neuen Artikel 27a (Optionaler Ausschluss von Anlagen mit Emissionen von weniger als 2 500 Tonnen) vor, um Kleinstemittenten zu entlasten.

Mit der EHV 2030 soll, so unternehmer nrw, die im novellierten TEHG enthaltene diesbezügliche Verordnungsermächtigung ausgefüllt werden. Abschnitt 9 des Entwurfs der EHV 2030 setze die Möglichkeiten der neuen ETS-Richtlinie jedoch nur unzureichend um. Eine Regelung für Kleinstemittenten gem. Art. 27a fehle ganz.

Gerade der Ausschluss von Anlagen mit Emissionen von weniger als 2.500 Tonnen CO₂-Äquivalent (ohne Emissionen aus Biomasse) – ohne „Gegenleistung“ – wäre aus Sicht von unternehmer nrw geeignet, die Belastung durch den Monitoring- und Berichtsaufwand für Kleinstemittenten sinnvoll zu begrenzen. Artikel 27a ((EU) 2018/410) sollte daher 1:1 in der EHV 2030 umgesetzt werden. Das „Guidance Paper“ der KOM1 bestätige die Richtlinie und führe aus, dass Kleinstemittenten „ohne weiteres“ von der Teilnahme am ETS befreit werden dürfen. Es müsse lediglich sichergestellt sein, dass über ein vereinfachtes Monitoring nachgewiesen wird, dass die Anlage „unter 2.500 t/a bleibt“ und im Falle der Überschreitung dieser Schwelle wieder ETS-pflichtig wird.