

Referentenentwürfe zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) sowie zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)

Der Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V. (bbs) begrüßt die Veröffentlichung der Referentenentwürfe zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) sowie zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG). Der bbs unterstützt grundsätzlich eine zügige Umsetzung, da insbesondere für Anlagenbetreiber sowie Inverkehrbringer von Brennstoffen zahlreiche Pflichten unmittelbar aus der EU-Emissionshandelsrichtlinie und den entsprechenden Durchführungsrechtsakten erwachsen und daher dringend eine möglichst langfristige Planungssicherheit für die Unternehmen gewährleistet werden muss.

Bereits im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung festgehalten: „Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), einschließlich der erfassten Brennstoffemissionen in der Industrie (industrielle Prozesswärme), wollen wir auf seine Kompatibilität mit einem möglichen EU-ETS-2 überprüfen und gegebenenfalls so anpassen, dass ein möglichst reibungsloser Übergang gewährleistet ist.“ (KoaV, Seite 63). Der EU-ETS-2 mag erst 2027 mit abgabepflichtigen Zertifikaten in eine Bepreisung aufgenommen werden, Berichtspflichten beginnen aber gemäß Artikel 30b, Nr. 1 und konkretisiert durch die Monitoring-Verordnung bereits zum 01.01.2025. Dies führt in gewissem Maße zu doppelten Berichterstattungspflichten (BEHG / EU-ETS-2) in den Jahren 2025-2026. Dies sieht der bbs kritisch und bittet grundsätzlich darum, zusätzliche bürokratische Belastungen zu vermeiden und hinsichtlich des verbleibenden Preispfads im BEHG, eines funktionalen Carbon Leakage-Schutzes im EU-ETS-2 sowie des Erfüllungsaufwandes maximale Transparenz zu gewährleisten.

Wir danken daher für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung. Im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen:

Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG)

Erfüllungsaufwand für Umsetzung des TEHG realistisch bewerten

Die Ermittlung der Fallzahl im Rahmen der Abschätzung des Erfüllungsaufwandes für die Umsetzung der Änderungen am TEHG ist aus Sicht des bbs nicht nachvollziehbar und sollte weiter spezifiziert werden.

Nach derzeitigem Stand müssten zahlreiche Produktionsstätten der Baustoff-Steine-Erden-Industrie in Deutschland aufgrund veränderter Bemessungen vom nationalen Brennstoffemissionshandel in den EU-ETS überführt werden. Ein Teil dieser Produktionsstätten waren auch bislang dem EU-ETS zugehörig. Auf Seite 76 der allgemeinen Gesetzesbegründung wird beispielsweise von 10 Anlagen der Gipsindustrie ausgegangen, obwohl nach eigenen Erhebungen mindestens 25 Produktionsstätten überführt werden müssten. Ähnliches gilt für weitere Steine-Erden-Sektoren. Daraus dürfte sich ein entsprechend zu niedriger Erfüllungsaufwand ergeben.

Wir regen daher an, die Anzahl der abgeschätzten Anlagen zu prüfen, um den Erfüllungsaufwand für die Umsetzung der Änderungen am TEHG praxisnäher bewerten zu können.

§ 3 Nr. 24 TEHG: Begriffsbestimmung „Produktionsleistung“ konkretisieren

Die Definition „24. Produktionsleistung – die tatsächlich und rechtlich maximal mögliche **Produktionsmenge pro Jahr**“ ist aus Sicht des bbs irreführend und führt insbesondere bei Produkten, deren Produktionsleistung an der Menge der Zwischenprodukte pro Zeiteinheit bemessen wird, zu widersprüchlichen Ergebnissen im Vergleich zum europäischen Kontext (dort wird „Produktionsleistung“ nicht näher definiert).

So wäre beispielsweise die Gipsindustrie wie folgt am EU-ETS zu beteiligen (Anhang: „Einbezogene Tätigkeiten und Treibhausgase“, Teil A „Emissionshandel für Anlagen, Luft- und Seeverkehr“, Abschnitt 1, Grundsätze, Nr. 19):

*„Anlagen zum Trocknen oder Brennen von Gips oder zur Herstellung von Gipskartonplatten und sonstigen Gipsezeugnissen **mit einer Produktionsleistung** von mehr als 20 Tonnen gebranntem Gips oder getrocknetem Sekundärgips **je Tag**;“*

Ob eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung bestimmte Zeitbezüge aufweist oder ob eine eigene Berechnung durchgeführt werden muss, lässt sich durch diese Definition nicht hinreichend klären. Wir schlagen daher folgendes vor:

Die Produktionsleistung sollte generell „pro festgelegter Zeiteinheit“ definiert werden, da sich sonst Widersprüche zu anderen Zeitbezügen (z.B. je Tag) ergeben würden.

§ 7 Abs. 2 TEHG-E: Praxistaugliche Fristen einführen

Der Stichtag zur Abgabeverpflichtung gemäß § 7 Abs. 2 TEHG entspricht mit dem 31. Mai zwar einer 1:1 Umsetzung der europäischen Richtlinie. Dennoch weist der bbs auf die Fristproblematik mit Blick auf die jährliche Anmeldung der Energiesteuer (§ 39 Abs. 3 EnergieStG) ebenfalls bis zum 31. Mai hin. Da die Energiesteueranmeldung die Basis für die Abgabe von EU-ETS-2 Zertifikaten darstellt, ist eine jährliche Anmeldung der Energiesteuer nicht bis Ende Mai eines jeden Jahres abgeschlossen, so dass auch die Abgabeverpflichtung fristgerecht eingehalten werden könnte. In zahlreichen Fällen dürfe es daher zu vorläufigen Meldungen und Berichten kommen. Der bbs weist darauf hin, dass für solche Fälle (wie bisher im BEHG) keine Regelungen im TEHG zu finden sind. Lediglich im Leitfaden der DEHSt¹ wird hierzu ausgeführt, dass steuerrechtliche Korrekturen i.d.R. bis zum 31. Juli durchgeführt werden können. Diese bisher gültige Frist verschiebt sich nun um zwei Monate nach vorne und stellt die Verantwortlichen vor unlösbare Herausforderungen.

So können etwa die Erdgaslieferanten ihre Mengen bis 31.05. korrigieren, die Erdgassteueranmeldungen erfolgen ebenfalls bis 31.05. Die Erdgassteueranmeldung und der daraus resultierende Steuerbescheid der Hauptzollämter nach dem 31.05. liefert die Grundlage für die Verifizierung des Emissionsberichtes durch den Prüfer. Daher ist auch die Frist für den Emissionsbericht gemäß § 43 (30. April) nicht einhaltbar.

Hinzu kommt eine begrenzte Verfügbarkeit von Prüfstellen, da diese in dieser Phase mit Emissions-/Zuteilungsdatenberichten für den EU-ETS-2 ausgelastet sind und sich ggf. bereits mit BECV-/SPK-Anträgen befassen. Eine späte Freigabe des Formular-Management-Systems und IT-Probleme erschweren eine fristgerechte Bearbeitung in den betroffenen Unternehmen zusätzlich.

¹ www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/nehs/nehs-leitfaden-monitoring-2023-2030.pdf (Seite 84)

Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)

§ 10 Abs. 2 Satz 2 BEHG: Preisfad planungssicher und bürokratiearm gestalten

Der derzeit gültige – und durch den Referentenentwurf unveränderte – Preisfad im Brennstoffemissionshandel (national / EU) gestaltet sich derzeit wie folgt:

- 2024: 45 € (BEHG);
- 2025: 55 € (BEHG);
- 2026: 55-65 € (BEHG);
- 2027: ~45 € (EU-ETS-2).

Obgleich diverse Studien einen deutlich höheren EU-ETS-2-Preis prognostizieren, soll der avisierte „politische“ EU-ETS-2-Preis von 45 € (2027) dennoch mit dem beschlossenen Preisstabilitätsmechanismus erreicht werden. Ein möglichst reibungsloser Übergang im Sinne des Koalitionsvertrags scheint daher vor allem dadurch möglich, dass der Preisfad im BEHG für 2026 durch einen Festpreis ersetzt wird. Die im Referentenentwurf vorgenommenen Änderungen in Artikel 2 Nr. 5 (betrifft § 10 Abs. 3 BEHG) führen aber dazu, dass es zu einer lediglich einjährigen Handelsphase im BEHG kommt, welche dann durch einen – völlig anderen – Handel mit EU-ETS-2-Zertifikaten abgelöst wird. Während der Handel innerhalb eines Preisfadens im BEHG als Übergang zu einem vollständigen Handel bei seiner Einführung noch Sinn ergab (vgl. hierzu die Gesetzesbegründung zu § 10 auf BT-Drs. 19/14746), stellt ein zeitlich begrenzter und absehbar nach einem Jahr endender Handel die schlimmstmöglich vorstellbare bürokratische Belastung dar.

Für den Fall einer Verschiebung des Starts der CO₂-Bepreisung im EU-ETS-2 um ein Jahr auf das Jahr 2028, (laut Artikel 30k Abs. 2 der EU-Emissionshandelsrichtlinie möglich) sollte für das Jahr 2027 anstelle der freien Preisbildung ebenfalls ein Festpreis definiert werden, der an den CO₂-Preis der Berechtigungen (EU-ETS-1) im ETS gekoppelt ist.

Der bbs bittet den Gesetzgeber daher dringend, § 10 Abs. 2 Satz 3 BEHG zu streichen und in § 10 Abs. 2 Satz 2 einen Festpreis für das Jahr 2026, sowie im Falle einer Verzögerung für das Jahr 2027 aufzunehmen.

Carbon Leakage-Schutz

Im EU-ETS-2 ist im Gegensatz zum EU-ETS-1 kein Carbon-Leakage-Schutz vorgesehen. Die Kommission regt hierzu nationale Regelungen an.

Der bbs hat zur Kenntnis genommen, dass das BMWK im Begleitschreiben zum Referentenentwurf darauf hingewiesen hat, dass „(e)rforderliche Folgeänderungen in verschiedenen Verordnungen nach dem TEHG und BEHG (...) getrennt von diesem Gesetzgebungsverfahren in einem gesonderten Ordnungsverfahren behandelt (werden).“

Der bbs fordert daher, dass für den Carbon Leakage-Schutz die bestehenden Regelungen in der bereits mit dem europäischen Beihilferecht konformen und genehmigten BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) beibehalten werden. Um eine Benachteiligung beim Carbon-Leakage-Schutz für Anlagen im EU-ETS-2 gegenüber Anlagen im EU-ETS-1 zu vermeiden, sollte in diesem Zusammenhang die Streichung des Kompensationsgrades bei der Berechnung der Erstattung erfolgen. Ein weiterer Grund ist, dass bei einer möglichen Verzögerung der Einführung des EU-ETS-2 nach § 10 Absatz 3 Nr. 5 ein Verkauf zum Festpreis erfolgen soll, der an den CO₂-Preis der Berechtigungen des EU-ETS-1 gekoppelt ist.

Über den bbs

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (bbs) vertritt als Dachverband insgesamt 20 Fachzweige, die in 16 Bundesfachverbänden organisiert sind und deren Mitglieder mineralische Roh- und Baustoffe produzieren. Hierzu zählen die Bereiche Betonbauteile, Eisenhüttenschlacken, 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, 14. August 2024