

EID-Position zum Klimaschutzprogramm 2030

(Oktober 2019)

Kernelemente des Klimaschutzprogramms 2030

Die Bundesregierung hat sich mit dem Klimaschutzprogramm 2030 auf eine Reihe von übergreifenden und sektorspezifischen Maßnahmen verständigt. Hintergrund ist das Ziel, in Europa den Ausstoß von Treibhausgasen (THG) bis 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Die EID begrüßen die grundsätzliche Ausrichtung des Maßnahmenprogramms auf die Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels (EU ETS).

Für diese Sektoren, die nicht EU ETS unterliegen (Non-ETS-Sektoren), besteht für Deutschland aus der Effort Sharing Richtlinie (ESR) bereits ein EU-rechtlich verbindliches nationales 2030er THG-Minderungsziel von -38% gegenüber 2005.

Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 strebt die Bundesregierung nunmehr an, die entsprechenden THG-Minderungen in den Non-ETS-Sektoren zu erreichen, um sowohl das ESR-Ziel als auch das nationale Klimaziel 2030 über alle Sektoren (-55% ggü. 1990) einzuhalten.

Ein Kernelement des Klimaschutzprogramms 2030 ist die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für Brennstoffemissionen (BEH), in dem die Emissionen erfasst werden sollen, die bislang nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen. Das geplante BEH zielt insofern ab auf

- die Wärmeerzeugung des Gebäudesektors,
- die Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandels und
- den Kraftstoffeinsatz im Verkehrssektor (ohne Flugverkehr).

Teilnehmer des neu zu schaffenden BEH sollen die Inverkehrbringer oder Lieferanten von Brenn- und Kraftstoffen sein. Die Höhe des CO₂-Preises soll in den ersten Jahren einem vorab festgelegten Preispfad und ab 2026 einem Preiskorridor folgen, dessen Beibehaltung ab 2027 überprüft wird.

Ein weiteres Kernelement des Klimaschutzprogramms 2030 ist der Vorschlag für ein Klimaschutzgesetz. Der Gesetzentwurf hierzu sieht vor, dass die sich aus dem Klimaschutzplan 2050 (KSP 2050) ergebenden jahresscharfen Sektorziele für das Jahr 2030 nunmehr gesetzlich in Form von Jahresbudgets festgeschrieben werden. Die Einhaltung dieser Budgets wird durch die Bundesregierung jährlich überprüft und

durch einen unabhängigen Expertenrat begleitet. Im Falle einer Nicht-Erfüllung des Zielpfads sollen Sofortprogramme innerhalb von drei Monaten eingesetzt werden.

Schließlich – und als drittes Kernelement – soll der nationale Emissionshandel durch einen Instrumentenmix aus Anreizen, Fördermechanismen und Ordnungsrecht flankiert werden, um in den Sektoren Gebäude, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Energie- und Abfallwirtschaft die vorgesehenen Klimaziele bis 2030 zu erreichen.

Kernforderungen der EID an die Umsetzung des Klimaprogramms 2030

Aus dem Klimaschutzprogramm 2030 ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen, die bei der Umsetzung in jedem Fall berücksichtigt werden müssen – insbesondere um Fehlsteuerungen und Wettbewerbsverzerrungen in der Industrie zu vermeiden. Im Folgenden sind die aus Sicht der energieintensiven Industrien in Deutschland (EID) wichtigen Voraussetzungen formuliert, die bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Klimapakets zu beachten sind:

1. Eindeutige Abgrenzung zwischen ETS- und Non-ETS-Anlagen bei der nationalen CO₂-Bepreisung – Doppelbelastungen verhindern

Bei der Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels ist zwingend sicherzustellen, dass alle Brennstoffmengen, die in ETS-Anlagen verwendet werden, vom Anwendungsbereich des BEH ausgenommen sind und durch Brennstofflieferanten mit keinem nationalen CO₂-Preis belastet werden. Hierfür bedarf es eines unbürokratischen, praxistauglichen „ex ante“ Nachweisverfahrens, das die eindeutige Identifikation von EU-ETS-Anlagen in der Lieferkette gewährleistet. Als Orientierung hierfür könnte beispielsweise das aus dem Energiesteuerrecht bekannte „Erlaubnisscheinverfahren“ oder der energiesteuerliche Liefererstatus dienen. So könnte der ETS-Anlagenbetreiber gegenüber dem Brennstofflieferanten seinen Status als EU-ETS-Anlage zweifelsfrei belegen und seine Brennstoffe CO₂-kostenfrei beziehen. In jedem Fall ist bei der Gestaltung einer entsprechenden Regelung zu verhindern, dass die EU-ETS-Anlage zunächst den nationalen CO₂-Preis bezahlt und anschließend eine Rückerstattung beantragen muss. Dies würde zu doppelten Zahlungsflüssen und massivem bürokratischem Aufwand führen. Unabhängig von der Frage der Abgrenzung müssen Brennstofflieferanten verpflichtet werden, die CO₂-Preisbelastung transparent im Angebot und ggf. der Rechnung auszuweisen.

2. Wettbewerbsschutz für Industrieanlagen außerhalb des EU ETS schaffen

Industriebetriebe und -anlagen außerhalb des EU-Emissionshandels (Non-ETS-Industrieanlagen) sollen künftig durch das BEH erfasst und mit einseitigen nationalen CO₂-Kosten belastet werden, die Wettbewerber im inner- und

außereuropäischen Ausland nicht schultern müssen. Die gut 25 Prozent der Emissionen aus Non-ETS-Industrieanlagen wurden zum Schutz des Mittelstandes und kleiner Unternehmen (KMU) nicht in den EU ETS integriert. Eine Schlechterstellung dieser Anlagen gegenüber ausländischen Wettbewerbern muss auch weiterhin verhindert werden.

Bei einem CO₂-Preis von 35 Euro je Tonne verlieren typische Unternehmen aus dem energieintensiven Mittelstand beispielsweise die Hälfte ihrer Umsatzrendite. Um dies auszugleichen müsste der Umsatz um 30 % steigen. Das Geld fehlt den KMUs für die notwendigen Effizienz- und Ersatzinvestitionen.¹ Daher muss für Non-ETS-Industrieanlagen unmittelbar mit Beginn des BEH ein umfassender Carbon-Leakage-Schutz eingeführt werden.

3. Beschlüsse der WSB-Kommission zur Dämpfung von Strompreiseffekten 1:1 umsetzen

Das Klimakabinett hat die Umsetzung der WSBK-Beschlüsse im Hinblick auf den Ausstieg aus der Kohleverstromung bekräftigt: Der WSBK-Beschluss ist ein Gesamtpaket, das neben den Stilllegungen von Kraftwerken und Strukturhilfen für die betroffenen Regionen eben auch Ausgleichsmaßnahmen für die Industrie vorsieht – den Ausgleich der kostensteigernden Effekte für Unternehmen zum Schutz ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Es wird in Aussicht gestellt, beim Kohleausstieg die Bezahlbarkeit und Zuverlässigkeit der Stromversorgung sicherzustellen. Bislang fehlen zur Begrenzung der erwarteten Strompreiseffekte konkrete Vorschläge. Wir appellieren deshalb an die Bundesregierung, sich an die Zusage einer 1:1-Umsetzung der Vereinbarung zu halten. Für energieintensive Branchen ist neben der Sicherstellung wettbewerbsfähiger Strompreise (Ausgleich der Preiseffekte, Ausweitung der EU-ETS-Strompreiskompensation) vor allem die Sicherstellung der Versorgungssicherheit von höchster Relevanz. Wettbewerbsfähige Strompreise für die Industrie werden eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Dekarbonisierung sein.

4. Nationales Industrie-Sektorbudget darf den EU ETS nicht konterkarieren

Der Entwurf der Bundesregierung sieht vor, für alle Sektoren, einschließlich der Industrie, nationale, jahres- und tonnenscharfe CO₂-Sektorbudgets gesetzlich zu verankern, die sich aus dem KSP 2050 ableiten. Diesen Ansatz lehnen die EID ab, da die energieintensiven Industrien bereits weitgehend durch den EU ETS erfasst sind, welcher das Leitinstrument der europäischen Klimaschutzpolitik ist. Er sorgt für eine treffsichere Klimazielerreichung von -43% bis 2030 gegenüber 2005, wobei die Verhinderung von Carbon Leakage auch in Zukunft umfassend

¹ Siehe auch: IW Köln 2019. „Schrumpfender Kapitalstock energieintensiver Branchen“. Demnach ist das reale Bruttoanlagevermögen von energieintensiven Branchen in Deutschland seit 2010 um 25 Milliarden Euro gefallen, während der Kapitalstock der gesamten Industrie seit 2010 nahezu konstant geblieben ist.

sichergestellt werden muss. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in jedem Mitgliedstaat 43% CO₂-Emissionen gemindert werden, sondern EU-weit. Die Minderungen finden dort statt, wo es am günstigsten ist. Die Industrie im EU-Emissionshandel sollte daher von den Sektorzielen auf nationaler Ebene ausgenommen werden, da diese den EU-ETS ad absurdum führen. Andernfalls würden bei möglichen Zielverfehlungen auf nationaler Ebene die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Ziele im Industriesektor über Sofortprogramme zu zusätzlichen Belastungen auch für Industrieanlagen im EU ETS führen. Produktionsstilllegungen und Carbon Leakage wären im schlimmsten Fall die Folge. Ein nationales Industrieziel darf sich wenn überhaupt nur auf die Bereiche beziehen, die im Rahmen des EU ETS nicht zertifikatepflichtig sind.

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf nunmehr grundsätzlich sektorübergreifende Flexibilitäten bei der Zielerreichung vorsieht. Auf keinen Fall dürfen starre Sektorziele zum Hindernis für eine technologieoffene und effiziente Erreichung der Klimaziele werden.

5. Klagen gegen Deutschland bei Verfehlung der Klimaziele dürfen keine mittelbaren Auswirkungen auf die Industrie haben

Gesetzlich verankerte Klimaziele wären absolut und als solche einklagbar. Aktuelle Klagewellen (bspw. zur Luftqualität in Städten vor dem Hintergrund der Dieselschadstoffe) lassen Zweifel daran erkennen, ob dies zielführend im Sinne einer nachhaltigen Wirtschafts- und Klimapolitik ist. Zielverfehlungen aufgrund von Wirtschaftswachstum, demographischer oder gesellschaftlicher Entwicklung lässt das Klagerecht dabei unberücksichtigt. Zudem wird durch die gesetzliche Verankerung eines CO₂-Ziels die Umweltverträglichkeit über andere energiepolitischen Ziele gestellt, da Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit weiter in den Hintergrund rücken. Dies wäre für den Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland ein herber Rückschlag bei einem entscheidenden Standortfaktor – dies trifft insbesondere die EID. Ein einklagbares CO₂-Ziel würde den Klimaschutz aber auch über andere gesellschaftliche Ziele erheben, denn verbindliche Vorgaben für Investitionen in Bildung, Arbeitsplätze oder Gesundheit gibt es beispielsweise nicht. Dadurch wird letztlich die Akzeptanz der Energiewende in der Bevölkerung massiv gefährdet. Einklagbare Klimaziele im Gesetzesentwurf sind daher rechtssicher zu vermeiden.

6. Selbstverpflichtungen der Industrie nicht zu Investitionspflicht umbauen

Mit Blick auf Energieeffizienz in der Industrie schlägt das Klimaschutzprogramm 2030 vor, dass das vom EU-Recht für Nicht-KMU alle vier Jahre vorgeschriebene Energieaudit mit einer Selbstverpflichtung der Industrie verbunden wird. Die Selbstverpflichtung soll die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen

beschleunigen und zusätzlich soll eine Investitionsquote für Energieeffizienz gemessen am jährlichen Gewinn festgelegt werden. Dieser Vorschlag enthält unter dem Deckmantel „freiwilliger Vereinbarungen“ massive staatliche Investitionslenkungen. Diese nehmen keine Rücksicht auf die Liquidität im Unternehmen, personelle und organisatorische Ressourcen, Investitionszyklen, die Situation an den Märkten, weitere Investitionsnotwendigkeiten und anderes. Sie werden aus Sicht der Wirtschaft daher entschieden abgelehnt. Eine starre Investitionsquote raubt den Unternehmen notwendigen Bewegungsspielraum. Investitionslenkungen und immer weiteres staatliches Mikromanagement sind hier der falsche Weg.

7. Gesellschaftlichen Dialog zu notwendigen Dekarbonisierungstechnologien führen

Eine CO₂-neutrale Wirtschaft in 2050 setzt in den energieintensiven Grundstoffindustrien langfristig einen massiven Umbruch in der Produktion und teils bahnbrechende Innovationen voraus. Die energieintensiven Branchen bewegen sich in einem internationalen Umfeld, das von hoher Wettbewerbsintensität geprägt ist. Die wesentliche Herausforderung ist daher der Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit trotz erheblicher Mehrkosten. Es müssen daher schnell die politischen Rahmenbedingungen erarbeitet werden, mit denen die Einführung von CO₂-armen Produktionsverfahren in den energieintensiven Industrien unter Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wirksam flankiert werden kann. Der Innovationspakt Klimaschutz bietet dazu einen guten Ausgangspunkt.

Eine zentrale Voraussetzung für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen liegt dabei in der rechtlichen Gewährleistung von dauerhaft international wettbewerbsfähigen Energiepreisen, damit Produktion nicht in Regionen mit geringeren Klimaschutzvorschriften abwandert. Eine Entwicklung in Richtung CO₂-armer Verfahren erfordert einen infrastrukturellen und energiewirtschaftlichen Rahmen. Gegenüber dem heutigen Stromverbrauch in Deutschland muss ein zusätzlicher Strombedarf aus verlässlichen, bezahlbaren und CO₂-freien Quellen gedeckt werden. Zudem ist die regenerative Herstellung großer Mengen von Wasserstoff erforderlich. Es werden auch erhebliche zusätzliche Transport- und Speicherkapazitäten für Strom und ggf. Wasserstoff oder auch CO₂ aufgebaut werden müssen. Die Politik muss frühzeitig für diese erforderlichen Infrastrukturen sorgen und dabei möglicherweise bestehende Akzeptanzhürden überwinden.

Es ist eine industriepolitische Strategie erforderlich, mit einem Fahrplan, wie und unter welchen politischen Instrumenten CO₂-arme Verfahren wettbewerbsfähig betrieben und der hohe industrielle Zusatzbedarf an grünem Strom und

Wasserstoff in ausreichender Menge zu wettbewerbsfähigen Preisen gedeckt werden kann.

Die im Klimaschutzprogramm angekündigte nationale Wasserstoffstrategie sollte daher auf den Aufbau einer umfassenden Wasserstoffwirtschaft zielen, wobei dabei der Wasserstoff für jene Bereiche priorisiert werden sollte, in denen er, wie in der energieintensiven Industrieproduktion, für die CO₂-Reduzierung praktisch alternativlos ist.

Die Bundesregierung würdigt im Klimaschutzprogramm 2030 zudem Technologien wie Carbon Capture and Utilization sowie Storage (CCU/CCS) als wichtige Bausteine für die Dekarbonisierung der Grundstoffindustrie. Auch dies ist aus Sicht von EID ein wichtiges Signal. Ein gesellschaftlicher Dialog über die künftige Bedeutung dieser Technologien ist daher sinnvoll und notwendig. Denn zur Wahrheit gehört, dass aus heutiger Sicht in manchen Prozessen (z.B. bei der Zement- und Kalkherstellung) nur mit CCU und CCS langfristig Klimaneutralität erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang muss neben den Technologien selbst auch die Notwendigkeit entsprechender Infrastrukturen für den Transport z.B. von CO₂ bereits heute mitgedacht und konzipiert werden.

8. Doppelbelastungen und Wettbewerbsverzerrungen im Logistikbereich vermeiden

Nach dem Wortlaut des Klimaschutzprogramms 2030 wird der Straßengüterverkehr künftig doppelt belastet: durch die geplante CO₂-Bepreisung einerseits und die LKW-Maut-Reform andererseits. Insofern gilt es, die gewerbliche Verwendung von Kraftstoffen im Güterverkehr im innereuropäischen Wettbewerb nicht dergestalt zu benachteiligen, dass dies zu einem „Tanktourismus“ in Nachbarländer bzw. zu Wettbewerbsvorteilen für Importeure führt. Hierdurch würde letztlich mehr CO₂ emittiert und heimische Wertschöpfung gemindert. Aus EID-Sicht sollte daher anstelle einer zusätzlichen Belastung des Straßengüterverkehrs durch die nationale CO₂-Bepreisung vielmehr über die geplante Reform der LKW-Maut die klimapolitische Lenkungswirkung erfolgen. Da Importeure ebenfalls der Mautpflicht unterliegen, könnten auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Zusätzliche Entlastungen bei der Besteuerung von Gewerbediesel sollten dabei ebenfalls geprüft werden.

9. Förderung der energetischen Gebäudesanierung rasch und technologieoffen umsetzen

Mit der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung greift das Klimaschutzprogramm 2030 partiell eine seit langem geforderte Maßnahme auf. Eine rasche und technologieoffene Umsetzung ist jetzt entscheidend, damit dringend notwendige Investitionen im Gebäudebereich endlich ausgelöst werden.

Die Beschränkung auf selbstgenutztes Eigentum greift aus Sicht von EID allerdings zu kurz. Hier wären weitere Optimierungen im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wünschenswert. Insbesondere sollten die Bundesländer in die Lage versetzt werden, die zu erwartenden Einnahmeausfälle besser zu verkraften, damit das Vorhaben nicht erneut im Bundesrat scheitert.

10. Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte verkürzen

Die angekündigte Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren muss nun schnell in die Tat umgesetzt werden. Dies gilt für den Bereich der Schienenverkehrsinfrastruktur, der durch umfangreiche zusätzliche Investitionen gefördert werden soll. Eine Transformation der Gesellschaft hin zur Treibhausgasneutralität erfordert aber einen weiteren Blick. Es bedarf parallel des Aufbaus der dringend notwendigen Infrastrukturen für Strom, CO₂, Wasserstoff und Digitalisierung. Auch hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Insofern müssen in allen Bereichen der Infrastrukturentwicklung Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich verkürzt werden und seitens des Gesetzgebers klare Prioritäten des Gemeinwohls definiert werden.