

Bundesministerium für Nachhaltigkeit
und Tourismus - Abteilung IV/1
Stubenbastei 5
1010 Wien

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 0590 900-DW | F 0590 900-269
E up@wko.at
W wko.at/up

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
BMNT-UW.1.3.2/0134-IV/1/2019	Up/AB Mag. André Buchegger	3581	28.10.2019

Novelle Emissionszertifikatesgesetz 2011 (EZG) (BGBl I 2011/118) - STELLUNGNAHME

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs der Novelle des Emissionszertifikatesgesetz 2011 (BGBl I 2011/118) und nimmt wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Aufgrund der aktuellen klimapolitischen Diskussion ist es aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich notwendig, wichtige Anpassungen im EZG durchzuführen.

Leider müssen wir feststellen, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf diese vermissen lässt. Vereinzelt kommt es dadurch zwar zu administrativen Vereinfachungen. Diese ergeben sich aber aus den Vorgaben der Richtlinie. Die unionsrechtlichen Spielräume zur Entlastung der dem internationalen Standortwettbewerb voll ausgesetzten Industrie müssen genutzt werden. Es ist nicht akzeptabel, Unternehmen dieses Sektors eine zweifache Belastung aufzuerlegen, einerseits durch stark steigende Zertifikatskosten, andererseits durch die Kosten des Umstiegs auf CO₂-arme Prozesse.

Die Novellierung soll eine faire und gleichwertige Umsetzung der europäischen Vorgaben sicherstellen. Es bietet sich die Möglichkeit wichtige Eckpfeiler im EZG zu verankern, die es in anderen Mitgliedstaaten bereits gibt. Zentrale und für die Betriebe standortrelevante Punkte sind:

1. Eine **Regelung für die Kompensation indirekter CO₂-Kosten** soll eingeführt werden. Eine entsprechende Verordnungsermächtigung im EZG soll die Grundlage für die nationale Umsetzung der EU-rechtlich möglichen Kompensationsregelung bilden.

2. Notwendig ist auch die Umstellung auf eine **elektronische Bescheid-Erstellung** im Rahmen der Anpassung der Zuteilung der Zertifikatsmengen. Dies mindert auch den Verwaltungsaufwand der Behörde. Dieser Automatismus ist im Entwurf nicht vorgesehen. Es sollte zumindest darauf verwiesen werden, dass dies in Zukunft eine Option darstellt.
3. Es braucht eine **Zweckbindung der ETS-Gelder** für die betroffenen Betriebe. Dies fehlt in der Novelle. Sie soll klar festlegen, dass sämtliche Einnahmen Emissionsminderungsprojekten der Wirtschaft zu Gute kommen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die - mit enormen Kosten verbundene - Dekarbonisierung der Wirtschaft Fahrt aufnehmen kann.

II. Im Detail

Sicherstellung des Carbon Leakage Schutzes für das Jahr 2020:

Mit der letzten Änderung der Emissionshandelsrichtlinie wurde der Carbon Leakage Status der Jahre 2014-2019 für die betroffenen Sektoren bis in das Jahr 2020 verlängert. Diese Verlängerung wurde konkret in Artikel 4 letzter Satz der RL 2018/410 festgehalten („*Das Verzeichnis im Anhang des Beschlusses 2014/746/EU bleibt bis 31. Dezember 2020 gültig*“).

Auf nationaler Ebene wurde der Beschluss 2014/746/EU in Anhang 2 der nationalen Zuteilungsregelverordnung abgebildet. Der Titel dieses Anhangs lautet jedoch nach wie vor „*Verzeichnis der Sektoren, von denen angenommen wird, dass sie im Zeitraum 2015-2019 einem Risiko der Verlagerung von Kohlenstoffdioxid-Emissionen ausgesetzt sind*“. Die Verlängerung des Carbon Leakage Status ist demnach nach wie vor ausständig.

- Eine **Übergangslösung, mit der die Aufrechterhaltung des Carbon Leakage Status für die betroffenen Sektoren auch für das Jahr 2020 gewährleistet wird, ist erforderlich.**

Zu § 3 Z14 und 15: Fusion und Spaltung

Es muss sichergestellt sein, dass es dadurch bei der künftigen Zuteilung nicht zu überraschenden Neuerungen bei der Zuteilungszuordnung kommt (etwa bei bereits bestehenden Unternehmenstöchtern). Die Betriebe müssen sich nach diesem langwierigen Datenerhebungsprozess und ihrer internen Vorbereitung auf die kommende Handelsperiode auf die Zuteilungszuordnung verlassen können.

Zu § 4 Abs 7: Feststellungsmöglichkeit bei Entzug der Genehmigung

Nach § 4 (7) soll die Genehmigung ex lege erlöschen, wenn bestimmte Tatbestände vorliegen. Ein Entzug der Genehmigung mit Bescheid ist - anders als bisher - nicht mehr vorgesehen. Durch den Verlust des mit Bescheid abzuschließenden Verfahrens verlieren Anlageninhaber die Rechtssicherheit, ob der Tatbestand eingetreten und die Genehmigung damit erloschen ist.

- **Als Ausgleich dafür sollte für Zweifelsfälle die Möglichkeit geschaffen werden, eine bescheidmäßige Feststellung zu erlangen, ob die Genehmigung erloschen ist.**

Zu § 7: Vertrauen auf Bescheid bei Überwachung von Emissionen

§ 7 listet als maßgebliche Größe für die Überwachung von Emissionen sowohl verschiedene Rechtsakte als auch den Genehmigungsbescheid auf. Es ist nicht klar geregelt, was zu gelten hat, wenn der Bescheid als individuelle Rechtsquelle von anderen allgemein gültigen

Rechtsakten wie z.B. der MonitoringVO abweicht. Für diesen Fall könnte sogar eine Verwaltungsstrafe gegen den Anlageninhaber verhängt werden, obwohl er den Bescheid einhält (vgl. §52 (1) Z 2).

- Daher sollte in § 7 klargestellt werden, dass die Überwachung der Emissionen gemäß den Vorgaben des Bescheides zu erfolgen hat. Widersprüche eines Bescheides zu allgemeinen Rechtsgrundlagen dürfen nicht zu Lasten des Anlageninhabers gehen oder dazu führen, dass ein Anlageninhaber einen rechtskräftigen Bescheid ignorieren muss.

Zu § 9 Abs 1, § 10 und § 24a Abs 4: Zusammenlegung der Emissionsmeldung mit dem Bericht über die Aktivitätsrate

§ 9 (1) führt aus, dass die Emissionen einer Anlage jährlich gemeldet werden müssen. § 10 (1) führt aus, dass gemeinsam mit dieser Meldung ein Prüfgutachten einer unabhängigen Prüfeinrichtung vorzulegen ist. § 24a (4) sieht nun zudem die jährliche Übermittlung eines Berichtes über die jährliche Aktivitätsrate sowie die Übermittlung eines Prüfgutachtens mit zufriedenstellendem Ergebnis vor. Alleine aus diesen Vorgaben resultiert die jährliche Übermittlung von 4 Berichten.

- Wir ersuchen um Prüfung, in wie weit der Bericht über die Aktivitätsrate mit der jährlichen Emissionsmeldung zusammengeführt werden kann. Ebenso ersuchen wir um Prüfung, in wie weit das Prüfgutachten für den Bericht über die Aktivitätsrate mit dem Prüfgutachten für die jährliche Emissionsmeldung zusammengeführt werden kann. Dadurch könnte der Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Anlagenbetreiber deutlich reduziert werden (1 Meldung + 1 Prüfbericht anstelle von 2 Meldungen + 2 Prüfberichte pro Jahr).

Zu § 9 Abs 3: Vertrauen auf Bescheid bei Änderungen der Vorschriften für Emissionsmeldungen

§ 9 (3) führt aus, dass Änderungen der Vorschriften für Emissionsmeldungen auf Basis von Änderungen der Anhänge der ETS-RL vom zuständigen Ministerium festgelegt werden. Hier ist nicht klar, wie mit gültigen Bescheiden umzugehen ist, die nicht mehr auf den Vorschriften basieren.

- Es ist darauf zu achten, dass Änderungen innerhalb der laufenden Periode vermieden werden. Wenn dies nicht möglich ist, dürfen Änderungen nicht rückwirkend schlagend werden. Änderungen der Berechnungs-/Abrechnungsmethodik müssen insgesamt konsistent bleiben und dürfen nicht einseitig zu Ungunsten der betroffenen Betriebe umgesetzt werden.

Zu § 9 Abs 5: Weitergabe von Information der Anlageninhaber

Nach § 9 (5) sollen Emissionsmeldungen für die Erfüllung von Verpflichtungen gemäß § 6 (2) Z 15 Umweltkontrollgesetz an das Umweltbundesamt übermittelt werden dürfen.

- Im Sinne eines transparenten Verwaltungshandelns sollten die betroffenen Anlageninhaber vor der Weitergabe von Emissionsmeldungen durch das BMNT verpflichtend informiert werden.

Zu § 10 Abs 3: Wesentliche Falschangabe

§ 10 (3) des Entwurfes verlangt als ein Ergebnis der verpflichtend durchzuführenden externen Audits, dass bei Abweichungen gegen die Rechtsgrundlagen für die Überwachung von Treibhausgasen, welche zu einer sogenannten „wesentlichen Falschangabe“ führen können, bereits ein negatives Prüfgutachten auszustellen ist. Dies würde in weiterer Folge

dazu führen, dass Anlagenbetreiber ihre daran anknüpfenden Verpflichtungen nicht erfüllen können und die Registerkonten gesperrt würden. Dies scheint jedenfalls überschießend und schränkt das in der Kompetenz der unabhängigen Prüfeinrichtung liegende Ermessen unsachlich ein.

- Es ist zu prüfen, ob derartige Abweichungen tatsächlich zu „wesentlichen Falschangaben“ führen und, falls ja, ob diese letztlich auch relevant sind. Zudem sollte dem Anlageninhaber die Gelegenheit belassen bleiben, seinen Verpflichtungen nachzukommen und derartige Abweichungen in angemessener Zeit zu beheben, wobei sich dazu ohnehin die verpflichtend vorzulegenden Verbesserungsberichte gemäß Art 69 VO 601/2012 empfehlen.

Zu § 24a-b und § 50: Kostentragung für Verfahren

§ 24a und § 24b regeln die Verfahren für den Antrag auf übergangsweise kostenlose Zuteilung, die Prüfung des Plans zur Überwachungsmethodik und die Berichterstattung zur Aktivitätsrate ab 2020. § 50 des Ministerialentwurfs sieht vor, dass die dem BMNT dafür erwachsenden Kosten vom Anlagenbetreiber zu tragen sind.

- Diese Mehrbelastung der im internationalen Wettbewerb stehenden Industrie lehnen wir ab.

Zu § 24a Abs 4: Berücksichtigung der Jahre für die Anpassung der Zuteilung an Produktionsänderungen:

Wir begrüßen die Bestimmung von § 24a (4), wonach für das Jahr 2021 die Aktivitätsraten für die beiden vorangegangenen Jahre zu übermitteln sind. Wir gehen davon aus, dass dadurch in Verbindung mit § 24c (2) eine allfällige Anpassung der Zuteilung an Produktionsänderungen bereits im Jahr 2021 erfolgen kann. Da der Bericht über die Aktivitätsrate gemäß Artikel 24a (4) ohnedies jedes Jahr ab 2021 zu übermitteln sein wird, erübrigt sich jedoch unserer Ansicht nach für Bestandsanlagen die vorgesehene Bestimmung, wonach nicht nur für 2021, sondern auch alle darauffolgende fünf Jahre die Aktivitätsraten für die beiden vorangegangenen Jahre zu übermitteln sind.

- Wir ersuchen um Prüfung, in wie weit auf die Wiederholung der Einbeziehung von Daten für die beiden vorangegangenen Jahre im Falle von Anlagen, die bereits in der ersten Fünfjahresperiode zu den Bestandsanlagen zählen, verzichtet werden kann.

Zu § 24a Abs 5: Übermittlung Bericht über jährliche Aktivitätsrate des Vorjahres:

Auch in § 24a (5) des Entwurfes sollte, wie in (4) davor, klargestellt sein, dass der Bericht über die jährliche Aktivitätsrate erst ab 2021 vorzulegen ist. Andernfalls droht eine entsprechende strengere Auslegung im Vergleich zum Unionsrecht und somit eine unverhältnismäßige Berichtlegungspflicht zu einem früheren Zeitpunkt, obwohl die dazu erforderlichen Rechtsakte der Europäischen Union noch gar nicht vorliegen.

- Es ist eine Klarstellung erforderlich, dass der Bericht über die jährliche Aktivitätsrate erst ab 2021 zu übermitteln ist.

Zu § 24b Abs 3 und § 25a Abs 3: Berücksichtigung von Fristerstreckungen bei Zuteilung von Anlagen

Sowohl in § 24b (3) als auch in § 25a (3) ist vorgesehen, dass eine vollständige und fristgerechte Datenübermittlung als Antrag auf kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gilt. Allfällige Fristerstreckungen sind in diesen Bestimmungen jedoch nicht vorgesehen.

- Wie bereits bei der Datenerhebung gemäß § 13a (5) Zuteilungsverordnung sollte in den beiden zitierten Bestimmungen klargestellt werden, dass auch innerhalb von erstreckten Fristen - sollten diese gewährt werden - nachgereichte Unterlagen als vollständiger und fristgerechter Antrag gelten.

Zu § 24c Abs 4: Fehlende Frist für die Buchung von Zertifikaten im Falle von Produktionssteigerungen

§ 24c (4) sieht vor, dass der Anlagenbetreiber im Falle von relevanten Produktionsrückgängen die Differenz zwischen vorläufiger und endgültiger Zuteilung binnen vier Wochen nach Zustellung des Bescheides zurück zu buchen hat. Im umgekehrten Falle einer Produktionssteigerung sieht der Gesetzesentwurf hingegen keine Frist für die Buchung zusätzlicher Zertifikate durch die Behörde vor.

- Nachdem im Gesetzesentwurf für die Anlagenbetreiber eine Frist für die Zurückbuchung von Zertifikaten vorgesehen ist, sollte ebenso für die Behörde eine Frist für die Buchung zusätzlicher Zertifikate vorgesehen werden.

Zu § 25a Abs 4: Erfordernisse bez. Veröffentlichung

§ 25a (4) „Aus der Veröffentlichung und Übermittlung des vollständigen Antrags ...“ suggeriert, dass alle Daten veröffentlicht werden.

- Diese Formulierung hinsichtlich Veröffentlichung des Antrags ist - vor allem aufgrund der notwendigen Geheimhaltung von Unternehmensdaten - strikt abzulehnen und zu streichen: „Aus der ~~Veröffentlichung und~~ Übermittlung des vollständigen Antrags ...“

Zu § 29: Zweckwidmung von Versteigerungserlösen - Rückführung der Erlöse an die jeweiligen Sektoren

§ 29 sieht vor, dass die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten weiterhin dem Bund zufließen werden. Zahlreiche österreichische Industrieanlagen zählen international zu den „Best Performern“. Dennoch drohen in der 4. Periode aufgrund der bevorstehenden Verschärfung der Benchmarks selbst ohne Berücksichtigung eines allfälligen Korrekturfaktors erhebliche Mehrkosten für den Erwerb von zusätzlichen Emissionszertifikaten. Beispielsweise muss allein die Zementindustrie mit etwa 150 Mio. Euro an Mehrkosten rechnen. Diese Mittel fehlen in der Folge in den Betrieben für Investitionen zur Erzielung weiterer Treibhausgasreduktionen und Innovationen.

- Wir fordern die Rückführung der Erlöse aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten an die jeweiligen Sektoren. Dies kann beispielsweise in Form von Unterstützungen für Forschung, Entwicklung und Innovation, für die Errichtung von Demonstrationsanlagen oder für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit (Kompensation für indirektes Carbon Leakage) im Emissionshandel erfolgen.
- In diesem Zusammenhang fordern wir auch zum wiederholten Male eine entsprechende Regelung zur Kompensation indirekter CO₂-Kosten, etwa in Form einer Verordnungsermächtigung.

Mit steigendem CO₂-Preis und der Verschärfung des Emissionshandelssystems stehen ETS-Betriebe gegenüber Drittstaaten bereits jetzt gewaltig unter Druck. Die in Österreich fehlende Kompensation indirekter CO₂-Kosten schafft darüber hinaus zusätzliche Standortnachteile im europäischen Binnenmarkt.

Zur Verdeutlichung ein Auszug aus dem Bericht der Deutschen Emissionshandelsstelle über 2017 die ausgezahlten Beihilfen in Deutschland:

Tabelle 2: Zahl der positiv beschiedenen Anträge und Zahl der Anlagen nach Branche sowie Summe der ausgezahlten Beihilfe 2017

Branche (SPK)	Zahl der Anträge	Zahl der Anlagen	SPK 2017*
Chemische Industrie	113	484	81.088.934,16
Eisen und Stahl	50	155	48.822.505,47
Nichteisenmetalle	47	105	35.028.466,02
Papier	104	139	37.150.636,37
Bekleidung	8	8	117.901,97
Gesamt	322	891	202.208.443,99

* Preise in Euro
Stand: 30.11.2018

Quelle: Deutsche Emissionshandelsstelle

Zu § 32 Abs 1: Keine Löschung von streitverfangenen Emissionszertifikaten

§ 32 (1) sieht vor, dass die von den Anlagenbetreibern abgegebenen Zertifikate anschließend zu löschen sind. Selbst wenn der Anlageninhaber nach der Löschung der Emissionszertifikate vor einem Höchstgericht hinsichtlich der Höhe der abzugebenden Zertifikate Recht bekommt, besteht danach praktisch keine Chance mehr, die bereits gelöschten Zertifikate zurückzubekommen, was zu einem erheblichen Eigentumseingriff beim Anlageninhaber führt. Daher darf eine Löschung von streitverfangenen Emissionszertifikaten erst nach einer Entscheidung durch den VwGH oder VfGH erfolgen.

- Solange keine höchstgerichtliche Entscheidung über die Abgabe von streitverfangenen Emissionszertifikaten vorliegt, darf keine Löschung derselben nach §32 erfolgen.

Zu § 53: Sanktionen

§ 53 (3) schließt die Berücksichtigung von Gründen bei der Verhängung von Sanktionen als unerheblich aus.

- Zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens sollte diese Formulierung abgeschwächt werden. Sanktionen sollten erst vorgeschrieben werden, wenn keine fundierte Begründung für die Nichteinhaltung der Verpflichtung vorliegt.

Die österreichischen ETS-Betriebe gehören zu den effizientesten und modernsten der Welt. Sie sind es, die die nachhaltigen Technologien der Zukunft entwickeln.

Deshalb müssen wir geeignete Rahmenbedingungen für diese Betriebe schaffen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit weiterhin sicherzustellen. Wir ersuchen daher um Berücksichtigung unserer Vorschläge.

Freundliche Grüße

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Karlheinz Kopf
Generalsekretär

