

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

17.02.2021

STELLUNGNAHME

Clearingverfahren zum Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV)

Vorbemerkung

Die Clearingstelle Mittelstand wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIDE) gebeten, zum Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) eine Stellungnahme abzugeben.

Die BECV baut dabei auf dem Brennstoffemissionshandelsgesetz von 2019 auf (BEHG). Das BEHG bildet die Grundlage für einen nationalen CO₂-Emissionshandel und führt zu einer Bepreisung der CO₂-Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr, soweit diese nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind (European Emissions Trading Scheme – EU-ETS). Das BEHG wurde im Jahr 2020 noch einmal überarbeitet, wobei sich Bund und Länder darauf verständigten, den von der Bundesregierung vorgesehenen Preispfad zu erhöhen. Die Detailfragen sollen in flankierenden Rechtsverordnungen geregelt werden. Das betrifft zunächst Regelungen zur Vermeidung von Doppelbelastungen für solche Anlagen, die bereits dem EU-ETS unterliegen. Daneben wird die Bundesregierung auch ermächtigt, durch Rechtsverordnung „*die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln*“ (§ 11 Abs. 3 S. 1 BEHG). Am 11. Februar 2021 hat das Bundesumweltministerium (BMU) den entsprechenden Referentenentwurf vorgelegt (BECV-E).

Bewertung

Der deutsche Brennstoffemissionshandel verteuert die Produktion in Deutschland einseitig. Um grenzüberschreitende Wettbewerbsnachteile auszugleichen, hat die Bundesregierung im BEHG beschlossen, ein Carbon-Leakage-Schutzsystem zu entwickeln. Dabei soll *"die Orientierung am Carbon-Leakage-Schutzsystem des EU-Emissionshandels die Anschlussfähigkeit an ein bereits EU-weit eingeführtes Schutzkonzept [sichern] und die möglichst weitgehende Gleichbehandlung gleichartiger Produkte unabhängig davon, ob sie in großen Anlagen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen, oder in kleineren Anlagen, die nicht dem EU-Emissionshandel unterfallen und entsprechend von der CO₂-Bepreisung durch das BEHG betroffen sind [herstellen]"* (vgl. BECV-E, S. 2). Diese Zusage des Umweltministeriums sollte die Grundlage für einen wirksamen Carbon-Leakage Schutz und Leitlinie der BECV sein.

Ein durchgreifender Carbon-Leakage-Schutz ist insbesondere für die mittelständischen Unternehmen essenziell, da sie in der Regel noch nicht vom EU ETS betroffen sind, andererseits aber insbesondere in einem Binnenmarkt operieren, der auf Mobilität angelegt ist und hierzu auf gleiche Wettbewerbsbedingungen angewiesen sind. Beispielhaft zu nennen sind hier die, vor allem mittelständisch geprägten, Unternehmen, die mit industriellen Wärmeprozessen arbeiten. Sie werden durch die rein nationale Bepreisung von Wärme mit Zusatzkosten belastet, die anderweitig, insbesondere auch im europäischen Ausland, nicht anfallen. Dieser Kostenanstieg kann ihre Ausgangslage im europäischen und globalen Wettbewerb nachhaltig negativ beeinflussen. Gerade hier droht ein erhebliches Carbon-Leakage-Risiko. Daher ist eine leicht handhabbare, stringente Lösung von besonders hoher Relevanz, um die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen zu erhalten.

Aus unserer Sicht bietet der vorliegende Vorschlag des BMU nicht den notwendigen Carbon-Leakage-Schutz für die heimischen Unternehmen. Der vorliegende Entwurf ist aus Sicht der nordrhein-westfälischen Wirtschaft an vielen Stellen formell und materiell überarbeitungsbedürftig. Das gilt insbesondere für die folgenden Punkte:

- Die **unternehmensindividuelle Prüfung ist bei KMU nicht sachgerecht und zu bürokratisch** geregelt. Um sich am Carbon-Leakage-Schutzsystem des EU-Emissionshandels zu orientieren, sollte diese Prüfung gestrichen und eine Beihilfe ohne zweite Prüfung gewährt werden.
- Neben Unternehmen als Ganzem sind auch **einzelne Standorte oder Anlagen und damit Produktionsprozesse Carbon-Leakage gefährdet**. Hierfür bietet der Entwurf keine zufriedenstellende Lösung. Analog zur Strompreiskompensation sollten auch Standorte und Anlagen oder Produkte und Produktionsprozesse berücksichtigt werden können.

- Die **EEG-Umlagereduzierung bei Unternehmen gegenzurechnen ist nicht sachgerecht** und unterwandert den Lösungsgedanken eines möglichst gleichwertigen Schutzes von kleinen und großen Unternehmen im nationalen und europäischen CO₂-Preissystem.
- Für den nationalen Brennstoffemissionshandel sollte ein **nationaler Brennstoff-Benchmark** geprüft werden.
- Aus Sicht insbesondere der KMU wird eine unternehmensbezogene Mindestschwelle als zweites Prüfkriterium abgelehnt. Die zur Berechnung der Schwelle herangezogene Methodik ist kritisch.
- **Carbon-Leakage Schutz sollte unterjährig gewährt werden**, so wie es bspw. bei der Energiesteuer gängige Praxis ist. Im Europäischen Emissionshandel wird der Carbon-Leakage Schutz in Form der freien Zuteilung richtigerweise sogar im Vorfeld gewährt.
- Eine **unbürokratische Erweiterung der Carbon-Leakage Liste** sollte für alle Carbon-Leakage gefährdeten Branchen möglich sein. Hierbei sollte daher auf bestehende Tatbestände und EU-rechtskonforme Überprüfungen zurückgegriffen werden. Zudem sollte es nachweislich Carbon-Leakage gefährdeten Unternehmen ebenso möglich sein, entsprechenden Schutz zu erhalten, unabhängig davon ob sie Teil einer (erweiterten) Carbon-Leakage Liste sind oder nicht.
- Die Methodik zur Festlegung der Kompensationsgrade ist unklar, daher sollte es keine sektorbezogenen Kompensationsgrade geben.
- Eine **Investitionsverpflichtung widerspricht dem Zweck von Carbon-Leakage Schutz**. Klimainvestitionen sind Klimaschutzmaßnahmen und sollten über entsprechende separate Programme adressiert werden.

Eine Carbon-Leakage Schutz Verordnung sollte diesen Anforderungen entsprechen.

Insgesamt ist die BECV In ihrer gegenwärtigen Form nicht geeignet, die intendierten Zielsetzungen zu erreichen. Die Verfahren sind viel zu bürokratielastig und in der Sache nicht tauglich, tatsächlich für eine durchgreifende Entlastung bei den betroffenen Unternehmen zu sorgen. Die konkrete Ausgestaltung der Verfahren erfordert bei den Unternehmen einen hohen Einsatz an zeitlichen und personellen Ressourcen, bspw. um auf die Carbon-Leakage-Liste zu kommen, einen Mindestbehalt zu definieren, eine Handelsintensität nachzuweisen, einen Härtefall oder sonst eine konkrete Kostenbelastung oder -entlastung durch geprüfte Wirtschaftsprüferzertifikate zu belegen, und ist damit klar mittelstandsfeindlich. Für die Unternehmen, welche die bürokratischen

Anforderungen der Verordnung erfüllen könnten, verbleiben aufgrund des EU-Benchmarks deutlich weniger als die 65 - 95 % Entlastung. Die möglichen Kompensationen liegen damit schon jetzt weit unter dem Carbon-Leakage-Schutz im EU-Emissionshandel.

Diese Ungleichbehandlung wird sich mit dem stark ansteigenden Preispfad weiter verschärfen. Werden hier EEG-Umlagensenkung und Investitionszwang eingerechnet, dann beläuft sich der tatsächliche Carbon-Leakage Schutz auf wenige Prozent oder kann sogar negativ werden. Dies wird dem Anspruch eines effektiven und vergleichbaren Schutzsystems keinesfalls gerecht und wird insbesondere die, häufig lokal gebundenen, klein- und mittelständischen Unternehmen im Vergleich besonders betreffen. Eine derart enge und detaillierte Regelung wie im Entwurf ist nicht praxistauglich und bietet einen zu geringen Schutz. Daher bedarf die BECV einer grundlegenden Überarbeitung.

Im Einzelnen

§ 2 Begriffsbestimmungen

In § 2 Nr. 3 wird der nationale Brennstoff-Benchmark als der EU ETS-Benchmark definiert, der sich vom EU ETS-Wärmebenchmark ableitet. Der EU ETS-Wärmebenchmark ist jedoch in Deutschland nicht erreichbar. Der EU-Benchmark basiert auf den 10 % besten Anlagen, welche zu großen Teilen auf Biomasseinsatz basieren. Aufgrund des intensiven Einsatzes von Biomasse in den nordeuropäischen Mitgliedstaaten von > 25 % ist der EU-Benchmark für Unternehmen in Deutschland mit einem Anteil von < 10 % an Biomasse im Energiemix nicht erreichbar. Zudem würde der CO₂-Preis bei der Nutzung von nachhaltiger Bioenergie entfallen, da das BEHG hier den Emissionsfaktor Null ansetzt. Ein Belastungsausgleich käme dann trotz höherer Brennstoffkosten nicht mehr zum Tragen. Es sollte daher ein nationaler Benchmark geprüft werden, um einem nationalen System und seinen spezifischen Besonderheiten gerecht zu werden.

In § 2 Nr. 4 wird die Bruttowertschöpfung legal definiert (BWS). Die Bruttowertschöpfung ist relevant im Kontext mit § 7 für die unternehmensbezogene Mindestschwelle und stellt eine weitere Qualifikationsstufe dar. Wir sehen die Einführung einer zusätzlichen Qualifikationsstufe neben der eigentlichen Carbon-Leakage-Liste kritisch. Aus unserer Sicht sollte bereits die Tatsache, dass ein Sektor in der Carbon-Leakage-Liste aufgeführt ist, ausreichend sein, um den Beihilfebedarf zu begründen. Weitere Qualifikationsstufen für die Beihilfe führen zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen (vgl. unsere Anmerkungen zu § 7 unten). Daneben ist die Ermittlung der BWS insbesondere auch mittelstandsfeindlich, da kleine Unternehmen diese nicht erfassen. Es handelt sich um eine volkswirtschaftliche und keine betriebswirtschaftliche Größe. Die BWS muss durch einen

Wirtschaftsprüfer abgenommen werden, was gerade KMU unangemessen zusätzlich belastet.

§ 4 Voraussetzung für die Beihilfegewährung

Laut § 4 Abs. 4 steht die Gewährung der Beihilfe unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel. Eine Finanzierung der Beihilfe über Haushaltsmittel war in den bisherigen Entwurfsfassungen nicht vorgesehen. Ein Haushaltsvorbehalt führt zu Planungsunsicherheiten und ist damit auch investitionsfeindlich. Die Norm zielt nach ihrem Wortlaut in Abs. 1 ausdrücklich auf den Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Im Sinne einer nachhaltigen Standortsicherung muss dann für die Unternehmen auch klar planbar bleiben, wann und in welchem Umfang insbesondere auch mit Mitteln aus dem Carbon Leakage-Schutz gerechnet werden kann. Aus diesem Grund sollte die Gegenfinanzierung, wie bisher vorgesehen, über BEHG-Mittel erfolgen.

§ 5 Sektorzuordnung

In § 5 wird die Zuordnung eines antragstellenden Unternehmens zu einem beihilfeberechtigten Sektor oder Teilsektor geregelt. Nach § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 kann sich die Zuordnung zunächst unmittelbar aus der Verordnung ergeben, wenn das Unternehmen einem Sektor oder Teilsektor zuzuordnen ist, der in der an der Sektorenliste des EU-Emissionshandels orientierten Anlage zu dieser Verordnung genannt ist. Nach § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ergibt sich eine entsprechende Zuordnung auch dann, wenn ein Unternehmen einem Sektor oder Teilsektor angehört, der in einem nachgelagerten Verfahren als beihilfeberechtigt anerkannt wird.

Grundsätzlich sind Vereinfachungen und die Übernahme von bestehenden Regelungen, dort wo es machbar und sinnvoll ist, richtig. In diesem Zusammenhang begrüßen wir, dass im ersten Schritt die Carbon-Leakage Liste des EU-Emissionshandels zur Identifizierung Carbon-Leakage gefährdeter Sektoren angewandt wird. Weiterhin ist zu begrüßen, dass die Liste der beihilfefähigen Sektoren ergänzt werden kann. Sinnvoll ist insbesondere, dass hierbei sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien berücksichtigt werden sollen. In regulatorischer Hinsicht sollte auch hier auf bestehende Regelungen aufgesetzt werden, bei denen eine Belastung bereits begründet ausgeglichen wird, um einen entsprechenden Gleichlauf zu gewährleisten und etwaige bürokratische Hürden so weit möglich zu minimieren.

Zudem sind nicht immer direkt ganze Unternehmen Carbon-Leakage gefährdet, sondern oft nur einzelne Standorte oder Produktionsprozesse. Insbesondere bei Mischunternehmen mit heterogenem Portfolio tritt dies auf. Daher besteht insbesondere hier das akute Risiko, dass durch den zusätzlichen BEHG-Preis unwirtschaftlich gewordene Produktionsprozesse auf den Prüfstand gestellt und ggf. verlagert oder ganz eingestellt werden. Die Koalitionsfraktionen haben diesen

Sachverhalt in ihrem Entschließungsantrag zum BEHG-Änderungsgesetz adressiert und die Bundesregierung aufgefordert, Carbon-Leakage Schutz auch auf Standort- und Produktionsebene zu ermöglichen. Vor dem geschilderten Hintergrund erachten wir dies als sinnvoll. Aus diesem Grund sollten auch (Teil-) Sektoren, die nicht der Sektorzuordnung des Gesamtunternehmens entsprechen, beihilfefähig sein können. Entsprechend sollten in § 5 Abs. 2 die Begriffe Standort und Anlage ergänzt werden, so dass wir vorschlagen, dort die Wendung *„oder eines Standorts / einer Anlage eines Unternehmens“* zu ergänzen

Darüber hinaus sind auch Sonderfälle denkbar, in denen ein einzelnes Unternehmen aufgrund der Vorgaben des BEHG Carbon-Leakage gefährdet wäre, aber nicht in die Sektorzuordnung fällt. Neben (Teil-) Sektoren sollte es jedem Carbon-Leakage-gefährdeten Unternehmen möglich sein einen entsprechenden Carbon-Leakage Schutz zu erhalten. Grundsätzlich muss dies auch möglich sein, ohne dass das Unternehmen einem Carbon-Leakage-gefährdeten (Teil-) Sektor angehört. In diesen Fällen sollte eine individuelle Regelung getroffen werden, wobei diese Herangehensweise die Ausnahme darstellen sollte. Die BECV wäre insoweit zu ergänzen.

§ 7 Unternehmensbezogene Mindestschwelle

In § 7 wird mit der unternehmensbezogenen Mindestschwelle ein zweites Prüfungskriterium für die Gewährung der Beihilfe vorgesehen. Konkret wird dabei auf die Emissionsintensität eines Unternehmens abgestellt.

Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Wirtschaft ist dieses zweite Prüfungskriterium nicht sachgerecht und schafft in der Breite zudem eine unverhältnismäßige administrative Anforderung. In den Sektoren der Carbon-Leakage Liste wurde für die entsprechenden Sektoren bereits ein Carbon-Leakage Risiko nachgewiesen, da sie sowohl handels- als auch emissionsintensiv und schon daher besonders schutzbedürftig sind. Bei Erweiterung der Liste, anhand bestehender Entlastungsregelungen, ist auch dort eine Mehrbelastung transparent ersichtlich. Die Sektorzugehörigkeit sollte folglich ausreichen, um mindestens eine Basisentlastung, in mit der Entlastung im EU-Emissionshandel vergleichbarer Höhe, zu erhalten. Eine Mindestschwelle würde überdies bei solchen Produktionsanlagen verzerrend wirken, die nicht von einem Unternehmen betrieben werden, das aufgrund seiner eigenen Einstufung unter einen Carbon-Leakage-gefährdeten Sektor fällt, während die Produktionsanlage aber sehr wohl Carbon-Leakage-gefährdete Produkte herstellt. Mit dem Verzicht auf eine zusätzliche Mindestschwelle kann eine Gleichbehandlung zwischen großen und kleinen Anlagen ermöglicht werden.

Weitere kritische Aspekte sind:

- Dem vorgeschlagenen Kriterium fehlt in den relevanten Bereichen eine objektive und datenbasierte Analyse. Für die beschriebene Herleitung werden Daten von EU-Emissionshandelsanlagen verwendet, nicht aber Daten der vom BEHG betroffenen Unternehmen außerhalb des EU ETS. Daher bleibt unklar, wodurch die Mindestschwelle von 10 % des Branchendurchschnitts begründet ist. Insofern wäre eine dezidierte Folgenabschätzung für die betroffenen Unternehmen durchzuführen.
- In der Carbon-Leakage-Liste in Anlage 1 handelt es sich um Emissionsintensitäten aus EU ETS-Verbräuchen, in denen also auch die großen emissionsintensiven Anlagen einberechnet werden. Die Emissionsintensität in § 7 ergibt sich jedoch ausschließlich aus Non-EU ETS-Verbräuchen. Hier werden dementsprechend nicht vergleichbare Ausgangspunkte verwendet und miteinander verglichen.
- Insofern für die individuelle Berechnung nur die Verbräuche von Anlagen außerhalb des EU ETS einbezogen werden, aber die Bruttowertschöpfung des gesamten Unternehmens herangezogen wird, ergeben sich Verzerrungen zu Lasten von Unternehmen mit einem verhältnismäßig großen Anteil von EU-Emissionshandelsanlagen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Anlage oder der Prozess außerhalb des EU ETS weniger Carbon-Leakage gefährdet ist.
- Problematisch ist, dass die Emissionsintensität in Form von Menge CO₂ je Euro Bruttowertschöpfung rein auf Unternehmensebene erfolgen soll. Sachgerecht wäre auch hier eine Betrachtung auf Standort- oder Anlagenebene. Dabei bestehen zwei weitere Schwierigkeiten: 1. Die Bruttowertschöpfung wird grundsätzlich nicht von Unternehmen erfasst - insbesondere nicht auf Standort- oder Anlagenebene. 2. Die Erfassung und Plausibilisierung der Bruttowertschöpfung schafft einen deutlichen Mehraufwand an Bürokratie und steigt mit dem Grad der Fokussierung auf kleinere Einheiten. Beides ist dezidiert mittelstandsfeindlich.

Die Definition einer unternehmensindividuellen Schwelle ist zum einen eine Dopplung der bereits bestehenden Verbrauchsschwelle von 250 tCO₂/a (vgl. § 9 Abs. 2) sowie eine Einschränkung des Carbon-Leakage Schutzes zusätzlich zum Benchmark, welcher diesen ebenfalls unternehmensindividuell einschränkt. Zum anderen ist eine solche Schwelle mit unverhältnismäßig hohem administrativem Aufwand verbunden und sollte daher entfallen. Ist dies beihilferechtlich nicht möglich, sollte eine Irrelevanzschwelle entsprechend § 9 Abs. 2 eingeführt werden.

§ 8 Gesamtbeihilfebeträg

Nach § 8 soll die Stromkostenentlastung nach § 10 vom Beihilfenbetrag abgezogen werden. Die Gegenrechnung der EEG-Umlagensenkung ist aus unserer Sicht zu streichen, weil es sinnvoll ist, die beiden Systeme getrennt voneinander zu betrachten. Überdies entspricht dies auch der gesetzgeberischen Intention. Der Carbon-Leakage Schutz soll u.a. Unternehmen vor Abwanderung ins Ausland schützen. Diese Zielsetzung würde unterlaufen, wenn man hier Kompensationen aus anderen Bereichen gegenrechnen würde. Zudem würden sich (bürokratische) Folgeprobleme ergeben, weil offen ist, wie die von der EEG-Umlage befreiten Strommengen angerechnet werden sollen (u.a. BesAR, Eigenerzeugungsprivileg). Wir sprechen uns daher dafür aus, die entsprechenden Vorschriften zu streichen. (vgl. sogleich zu § 10). Im Ergebnis würden somit die §§ 8 und 10 entfallen und lediglich der jetzige § 9 den Beihilfebeträg definieren.

§ 9 Vorläufiger Beihilfebeträg

Für die Berechnung der Beihilfehöhe bedarf es eines Benchmarks neben dem Kompensationsgrad (vgl. zu sachgerechter Höhe oben § 7). Der vorliegende Verordnungsentwurf möchte mit § 9 Abs. 2 den europäischen Wärmebenchmark zur Anwendung bringen. Aus unserer Sicht ist das nicht sachgerecht. Ein nationales Bepreisungssystem braucht einen nationalen Benchmark. Ein solcher Benchmark ist anhand der Anlagen des Anwendungsbereiches des BEHG zu prüfen.

In Abs. 2 S. 1 ist daneben vorgesehen, den Selbstbehalt von der beihilfeberechtigten Emissionsmenge abzuziehen. Aus unserer Sicht sollte es sich hier nicht um einen Selbstbehalt, sondern um eine Irrelevanzschwelle handeln, wie sie in den inhaltlichen Diskussionen ursprünglich vom BMU vorgeschlagen wurde. Dies bedeutet, dass ein Unternehmen die entsprechende Schwelle überschreiten muss, um Carbon-Leakage Schutz zu erhalten. Beihilfefähig ist dann die gesamte Brennstoffmenge, welche in beihilfefähigen Anlagen eingesetzt wird. Abs. 2 sollte entsprechend umformuliert werden.

Gemäß Abs. 3 S. 2 Nr. 2 dürfen Brennstoffe zur Stromerzeugung der beihilfeberechtigten Brennstoffmenge nicht zugerechnet werden. Dies ist insbesondere dort problematisch, wo es sich um Anlagen außerhalb des EU ETS zur Eigenstromerzeugung handelt. Hierdurch wird die Produktion in den versorgten Industrieanlagen CO₂-Preis-bedingt teurer. Die relevanten Brennstoffmengen sind allerdings nicht beihilfefähig. Hier ergibt sich ein nicht zu rechtfertigender Wettbewerbsnachteil für die industrielle Eigenstromerzeugung.

Laut Abs. 3 S. 2 Nr. 3 sind auch solche Brennstoffmengen nicht berücksichtigungsfähig, die zur Wärmeerzeugung für Dritte eingesetzt wurden. Damit ist u.a. BEHG-belasteter Dampf nicht kompensationsberechtigt. Das ist aus unserer Sicht nicht sachgerecht. Bspw. betreiben Chemieparks u. a. aus

Effizienzgründen zentrale Energieerzeugungsanlagen (auch außerhalb des EU-ETS-Anwendungsbereichs), die von ihrer Einstufung her als nicht Carbon-Leakage-gefährdet gelten, aber wiederum Carbon-Leakage-gefährdete Anlagen versorgen, beispielsweise mit Wärme oder Dampf. Auch diese Anlagen müssen aber beihilfeberechtigt gestellt werden, damit es gerade nicht zu einem Carbon Leakage kommt. Denkbar erscheint hier ein individuelles Antragsverfahren.

Die beiden letzten Sachverhalte müssen vom Verordnungsgeber geklärt werden, damit auch indirekte CO₂-Kosten des BEHGs von der Carbon-Leakage Verordnung abgedeckt werden.

§ 10 Anrechnung der Stromkostenentlastung

In § 10 BECV-E ist die Kopplung der CO₂-Bepreisung an die Stromkostenentlastung vorgesehen. Aus unserer Sicht ist die vorgeschlagene Gegenrechnung nicht zielführend. Sie widerspricht der gesetzgeberischen Intention und bedeutet zusätzliche Bürokratie, die insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen unverhältnismäßig benachteiligen wird. In regulatorischer Hinsicht wird angemerkt, dass die Eckpunkte der Bundesregierung in diesem Kontext lediglich eine Prüfung vorgesehen haben. Unseres Wissens wurde diese Prüfung bislang nicht durchgeführt, so dass eine Festlegung in der BECV das Prüfergebnis vorwegnehmen und den Prüfprozess konterkarieren würde.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung mit der Senkung der EEG-Umlage einen ersten Schritt in Richtung einer alternativen Finanzierung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien gegangen ist. Wir unterstützen die Bundesregierung in ihrem separaten Vorhaben, den Strompreis für Endverbraucher dauerhaft zu senken. Elektrifizierung kann dort, wo es sinnvoll ist einen wesentlichen Beitrag zu mehr Effizienz und Klimaschutz leisten.

Die Senkung der EEG-Umlage ist richtig, darf aber nicht mit anderen Entlastungstatbeständen wie der Carbon-Leakage Verordnung, der Erhöhung der Pendlerpauschale oder einer potenziellen Teilung der CO₂-Kosten im Wohngebäudebereich verrechnet werden. Im Falle von Unternehmen soll der Carbon-Leakage Schutz dafür Sorge tragen, dass weder Unternehmen noch einzelne Industrieprozesse ins Ausland verlagert werden, indem der CO₂-Preis auf ein Niveau begrenzt wird, welches die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhält. Das ist notwendig solange es weltweit keine vergleichbaren CO₂-Preise gibt.

§ 11 Energiemanagementsysteme

Nach dem vorliegenden Verordnungsentwurf muss ein antragstellendes Unternehmen ein bestimmtes Energiemanagementsystem betreiben, um die Beihilfe zu erhalten. Das nimmt einen Aspekt aus dem Eckpunktebeschluss der Bundesregierung auf. Dessen ungeachtet sehen wir die vorgeschlagene Norm insbesondere aus Mittelstandssicht kritisch. Für kleine und mittlere Unternehmen

werden schon mit der vorgeschlagenen Carbon-Leakage-Regelung relativ hohe administrative Kosten einhergehen. Die zusätzliche Anforderung, ein Energiemanagementsystem einzuführen, erhöht die Kosten weiter. Wir vertreten insofern den Grundsatz, dass eine Carbon-Leakage Schutz-Maßnahme, wie es die BECV sein soll, kein Klimaschutzinstrument ist, sondern darauf zielt, vor der Verlagerung von Anlagen und den damit verbundenen Arbeitsplätzen zu schützen. Die über die §§ 11 und 12 geregelte zusätzliche Klimaschutzwirkung muss dann grundsätzlich über ein separates Regime geregelt werden.

Sollte dies beihilferechtlich allerdings nicht anders machbar sein, dann gilt es aus unserer Sicht in § 11 folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Notwendig ist zunächst eine Übergangsphase, um auch den KMU eine entsprechende Umstellung zu ermöglichen. In den ersten Jahren der Festpreisphase sollten die Energiemanagementsysteme schrittweise eingeführt werden. Um Carbon-Leakage Schutz zu erhalten, sollte es in diesem Zeitpunkt ausreichen, dass eine Einführung glaubhaft gemacht werden kann. Da dies insbesondere in kleinen Unternehmen Zeit braucht, darf die Gewährung in den ersten Jahren nicht von der vollständigen Umsetzung eines solchen Systems abhängig gemacht werden.
- Die Umsetzung der Maßnahmen sollte sich an vergleichbaren Systemen orientieren, wie bspw. der Strompreiskompensation, wo Maßnahmen verhältnismäßig und glaubhaft umgesetzt werden sollen.
- Wichtig ist zudem, dass die Einführung erst nach zwei Jahren erfolgen sollte. Die zwei Jahre sollten erst starten, wenn auch einwandfrei festgestellt wurde, dass ein Unternehmen beihilfeberechtigt ist. Ein festes Datum in der Verordnung festzuschreiben wird der Tatsache nicht gerecht, dass zwischen dem Inkrafttreten der BECV und der beihilferechtlichen Genehmigung noch Monate vergehen werden. Zudem steht dann ggf. noch die notwendige Erweiterung der Sektorliste aus. Das Datum "1.1.2023" sollte daher gestrichen werden und durch "*spätestens zwei Jahre nach Feststellung der Beihilfeberechtigung des betreffenden Unternehmens*" ersetzt werden.

§ 12 Klimaschutzmaßnahmen

Nach der hier vorgeschlagenen Norm soll ein antragstellendes Unternehmen die Beihilfe als Gegenleistung für klimafreundliche Investitionsmaßnahmen erhalten. Diese Verknüpfung ist kritisch. Wir vertreten grundsätzlich die Sichtweise, dass Klimaschutzmaßnahmen durch ein entsprechendes Instrument angereizt werden müssen, nicht aber durch eine Carbon-Leakage Schutz-Instrument, wie es die BECV-Verordnung sein soll. Insofern die Bundesregierung diese beiden Sachverhalte dennoch verknüpft, sollte die Kompensationshöhe entsprechend höher ausfallen, damit neben dem Kernziel der Vermeidung von

Emissionsverlagerung auch zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden können. Die in Anlage 1 festgehaltenen Kompensationsgrade müssten dann jedoch zwingend entsprechend angehoben werden.

In Abs. 1 stellt das Bundesumweltministerium zwei Varianten der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung da: Kapitalwertmethode und Amortisationsdauer. Wir schlagen insofern vor, dass jedes Unternehmen seine bereits bestehenden, gültigen Berechnungsregeln für Investitionen anlegen dürfen sollte, die anschließend von einem Prüfer auf Richtigkeit geprüft wird.

Gemäß Abs. 2 sollen mindestens 50 oder 80 % der Beihilfe zum Carbon Leakage Schutz direkt wieder investiert werden. Einen Investitionszwang lehnen wir ab. Vielmehr ist schon durch die geplante verpflichtende Einführung der Energiemanagementsysteme sichergestellt, dass Unternehmen Maßnahmen umsetzen. Einen zusätzlichen Investitionszwang vorzusehen, ist nicht sachgerecht sowie vor dem Hintergrund eines möglichen Eingriffs in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit kritisch.

In Abs. 3 ist eine zweite Option vorgesehen, die beim antragstellenden Unternehmen Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses voraussetzt. Investitionen in Produktionsprozesse, wie sie im Rahmen der Dekarbonisierung zu erwarten sind, werden nicht mit Carbon-Leakage Schutz-Zuwendungen zu bezahlen sein. Während der Carbon-Leakage Schutz maßgeblich höhere Betriebskosten ausgleichen soll, werden hier CAPEX Investitionen verlangt. Damit wird der Sinn und Zweck des Carbon-Leakage Schutzes ausgehebelt. Zudem erscheint die Festlegung auf einen Wert unterhalb des jeweiligen Produkt-Benchmarkwertes als unrealistisch, um es direkt in einem Schritt zu erreichen.

§ 13 Nachweis der Gegenleistung

Zur Klarstellung der Optionalität sollte auch in Abs. 1 Nr. 2 noch klargestellt werden, dass die Teilnahme in einem Energieeffizienznetzwerk als alternative und gleichwertige Variante zu Energiemanagementsystemen angesehen wird. Abs. 1 Nr. 2 sollte daher entsprechend angepasst werden.

Darüber hinaus schlagen wir vor, die Testierung der Investitionen nach § 12 durch eine nach § 8 b Energiedienstleistungsgesetz berechnete Person zu ermöglichen. Hierdurch kann zum einen der Verwaltungsaufwand begrenzt werden. Zum anderen ermöglicht es die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Prüfern sicherzustellen.

§ 14 Antragsverfahren

Für dieses Antragsverfahren sollte für das erste Jahr der Geltung des BEHG eine Sonderregelung eingeführt werden. Es sollte bis Ende des Jahres 2022 möglich

sein, einen Antrag zu stellen. Außerdem sollte für die Antragstellung auch die Frist zur Abgabe der Emissionsbericht durch den Inverkehrbringer beachtet werden.

§ 19 Ermächtigung zur Anerkennung weiterer Sektoren, Bekanntmachung

Aus unserer Sicht muss es jedem Unternehmen möglich sein, Carbon-Leakage Schutz zu erhalten, wenn eine entsprechende Gefährdung vorliegt. Dies darf nicht dadurch verhindert werden, dass ein Unternehmen nicht in einem gefährdeten Sektor tätig ist. Daher sollten neben Sektoren und Teilsektoren auch Unternehmen nachträglich als beihilfeberechtigt anerkannt werden können. Die Absätze 1 und 2 sollten entsprechend ergänzt werden.

§ 20 Antragsberechtigung

Aus unserer Sicht sollte es allen Carbon-Leakage gefährdeten Unternehmen möglich sein, einen entsprechenden Antrag zu stellen. § 20 sollte entsprechend ergänzt werden.

§ 21 Nationaler Carbon-Leakage Indikator

§ 21 regelt, dass der nationale Carbon-Leakage-Indikator Grundlage für die Beurteilung des Risikos einer Verlagerung von CO₂-Emissionen in einem bestimmten Sektor oder Teilsektor ist. Im Entwurf werden die Handelsintensitäten nach inner- und außereuropäischen Intensitäten getrennt. Dabei ist für die innereuropäische Handelsintensität vorgesehen, dass diese über die Jahre abschmilzt. Dies ist in den Eckpunkten der Bundesregierung nicht vorgesehen und sollte daher entsprechend gestrichen werden.

Unabhängig davon, dass aus unserer Sicht hier die pandemiebedingte Sondersituation mitberücksichtigt werden sollte, muss der Carbon-Leakage-Indikator wie im EU ETS für eine Dauer von 5 Jahren gelten und erst für 2026 bis 2030 angepasst werden.

§ 22 Nachträgliche Anerkennung nach quantitativen Kriterien

Nach § 22 des Entwurfs haben Sektoren und Teilsektoren die Möglichkeit, im Rahmen einer quantitativen Bewertung nachträglich als Carbon-Leakage-gefährdet anerkannt zu werden. Der Carbon Leakage Indikator von 0,2 ist vom EU-Emissionshandel übernommen worden. Da dieser sich aus der Emissionsintensität und der Handelsintensität zusammensetzt-, ist für die nationale Betrachtung ein geringerer Wert sachgerecht. Im EU-Emissionshandel fließen nämlich die indirekten Emissionsmengen ein und stellen einen erheblichen Anteil an den 0,2 dar. Der Wert sollte unter Herausrechnung der indirekten Emissionen nach unten angepasst werden.

§ 23 Nachträgliche Anerkennung nach qualitativen Kriterien

Wir begrüßen, dass es neben den quantitativen auch qualitative Kriterien zur nachträglichen Anerkennung geben wird. Diese sollten allerdings entgegen des Entwurfes grundsätzlich gelten und nicht an zusätzliche Bedingungen geknüpft sein. Die beiden Einschränkungen in Abs. 1 S. 1 sollten gestrichen werden.

Zudem können bekannte Entlastungstatbestände helfen, den administrativen Aufwand für Unternehmen und Behörden zu mindern, indem diese als weiteres Kriterium zur nachträglichen Anerkennung herangezogen werden. § 51 Energiesteuergesetz bietet sich in diesem Fall u. a. an, da dort bereits eine Prüfung erfolgt ist und die EU Kommission diese Entlastung in ihrem Anwendungsbereich anerkennt. § 23 sollte entsprechend ergänzt werden.

§ 24 Anerkennungsverfahren

Laut § 24 kann für jeden Sektor oder Teilsektor jeweils nur ein Antrag auf nachträgliche Anerkennung als beihilfeberechtigter Sektor oder Teilsektor gestellt werden. Dies sollte jährlich möglich sein, da sich Wettbewerbssituationen stetig verändern.

Anlage 1 Beihilfeberechtigte Sektoren und sektorbezogene Kompensationsgrade

Das BMU schlägt mit der Abstufung der Kompensationsgrade einen so genannten tiered approach vor. Dieser wurde in der Vergangenheit bereits von der EU-Kommission abgelehnt. Im Impact Assessment der EU-Kommission vom Juli 2015 sind weitere Details aufgeführt. Im Ergebnis läuft der tiered approach darauf hinaus, dass nur die Gruppe mit der geringsten Kostenüberwälzungsmöglichkeit eine nahezu vollständige Kompensation erhalten kann. Dieses Vorgehen verkennt, dass sich Kostenüberwälzungen nicht quantifizieren lassen. Wir schließen uns dieser Bewertung an und lehnen den tiered approach ab. In diesem Zusammenhang ist auf den vom BMU unter *B. Lösung* selbst aufgeführten Gleichbehandlungsgrundsatz hinzuweisen. Anlagen egal welcher Größe sollen gleichbehandelt werden. Den eigenen Lösungsvorsätzen wird mit diesem Entwurf nicht entsprochen.

Weiterhin ist aus dem Entwurf nicht erkenntlich, wie die abgestuften Kompensationsgrade zustande gekommen sind. Das BMU ist aufgefordert, die zugehörige Methodik im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung offenzulegen.