

StMUV - Postfach 81 01 40 - 81901 München
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Herrn [REDACTED]
Köthener Straße 3
10963 Berlin
per E-Mail: [REDACTED]

Ihre Nachricht
11.02.2021
E-Mail

Unser Zeichen
76.1d-U8729-2021/34-2

Telefon [REDACTED]

München
25.02.2021

Brennstoffemissionshandel / Länderbeteiligung zur BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung - BECV (Frist: 25. Februar 2021, 18 Uhr)

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

danke, dass Sie uns Gelegenheit geben, zu dem Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen.

Es ist bedauerlich, dass es dem Bund nicht gelungen ist, noch vor Start des BEHG eine Verordnung zum effektiven Schutz vor Carbon-Leakage zu verabschieden, denn eine zeitnahe Verabschiedung liegt im Interesse der betroffenen Unternehmen, die sonst mit Vorauszahlungen in ihrer Liquidität belastet werden, zumal die Betriebe durch die Corona-Pandemie zusätzlich von Absatzrückgängen betroffen sind. Der vorliegende VO-Entwurf ist noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt; dies wird wohl erst nach der Länder- und Verbändeanhörung erfolgen.

Der Entwurf erscheint in wesentlichen Punkten nicht ausreichend, um einen effektiven Schutz vor Carbon-Leakage für die betroffenen (bayerischen) Unternehmen zu gewähren. Wesentliche Forderungen Bayerns, die wir bereits gegenüber dem Bund adressiert haben, wurden nicht aufgegriffen. Auch der Entschließung des Deutschen

Bundestages vom 02.10.2020 wurde mit der nun vorliegenden Fassung in wesentlichen Punkten nicht entsprochen (insbesondere Verzicht auf Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage, möglichst bürokratiearme Gestaltung, Abstimmung der unternehmensbezogenen Prüfung der Schwellenwerte wenn sinnvoll und technisch umsetzbar auf die einzelnen Standorte und in besonderen Fällen auf die jeweiligen Anlagen bzw. Produkte, finanzielle Kompensation auch über die Anfangsphase hinaus).

Zu den Punkten ist im Einzelnen Folgendes auszuführen:

Zur Grundkonzeption

- **Unbürokratische Ausgestaltung, spezielle Entlastungen für KMU**
Es war stets eine unserer Kernforderungen, dass die konkrete Ausgestaltung der BECV den Zielen der Entbürokratisierung und der Verwaltungsvereinfachung ausreichend Rechnung tragen sollte. Die nun im vorliegenden BECV-Entwurf festgelegten komplizierten Antrags- und Verfahrensschritte entsprechen dieser Forderung nicht im ausreichenden Maß. Insbesondere für KMU als Hauptbetroffene des nationalen Emissionshandelssystems sind keinerlei besondere Entlastungsregelungen enthalten. Hier hat sich Bund die getroffenen Vereinbarungen hinsichtlich der stärkeren Berücksichtigung von KMU nicht ausreichend umgesetzt (Zusage der Bundesregierung im Rahmen des Kompromisses im Vermittlungsausschuss vom Dezember 2019).

Zu Abschnitt 1 – allgemeine Vorschriften

- **§ 2 Ziffer 8 „Begriffsbestimmungen – selbstständiger Unternehmensanteil“:**
Die bereits genannte Entschließung des Deutschen Bundestages vom 02.10.2020 beinhaltet, bei der unternehmensbezogenen Prüfung der Schwellenwerte – wenn sinnvoll und technisch umsetzbar – auf die einzelnen Standorte und in besonderen Fällen auf die jeweiligen Anlagen bzw. Produkte abzustellen. Eine standortbezogene Prüfung, wie dort gefordert wurde, ist mit der aktuellen Begriffsbestimmung zu „selbstständigen Unternehmensteilen“ nicht möglich. Eine standortbezogene Prüfung ist jedoch sehr wichtig, um großen Unternehmen, die zwar als Mischkonzern nicht auf der Sektorenliste stehen, aber Standorte unterhalten, deren Produktion von der Sektorenliste umfasst sind, einen Carbon-Leakage-Schutz zu ermöglichen.
- **§ 4 Abs. 4 „Voraussetzung für die Beihilfegewährung“:**
Im vorliegenden Entwurf ist die Gewährung der Kompensationszahlung unter den Vorbehalt der Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel gestellt. Sofern die Summe der Gesamtbeihilfebeträge der beihilfefähigen Unternehmen die für die Gewährung der Beihilfe festgelegten Haushaltsmittel übersteigt, sollen die Gesamtbeihilfebeträge im

Verhältnis der festgelegten Haushaltsmittel zur Gesamtbeihilfesumme anteilig gekürzt werden. In der Begründung zum VO-Entwurf (Seite 35) ist ausgeführt, dass dieser Haushaltsvorbehalt wohl rechtlich erforderlich (haushaltsrechtlich vorgegeben) ist. Fakt ist, dass dieser Vorbehalt die Planungssicherheit der Unternehmen erheblich beeinträchtigen würde. Die Kompensationszahlungen sind zur Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen erforderlich. Es sollte daher zumindest eine rechtssichere Klärung auf Bundesebene herbeigeführt werden.

Zu Abschnitt 2 – beihilfefähige Unternehmen

- **§ 7 „Unternehmensbezogene Mindestschwelle“:**

Das System zur Gewährung der Beihilfen ist komplex und basiert auf einem Sektorbezogenen Ansatz i.V.m. Nachweisen auf Unternehmensebene. Hierzu gehört der Nachweis, dass ein Unternehmen eine bestimmte Mindestschwelle hinsichtlich der Emissionsintensität überschreitet. Weiterhin sind Gegenleistungen im Hinblick auf ein Energiemanagementsystem und Klimaschutzmaßnahmen nachzuweisen. Zudem soll nach § 9 bei der Ermittlung der maßgeblichen Emissionsmenge ein Selbstbehalt in Höhe von 250 Tonnen Kohlendioxid abgezogen werden.

Die Gewährung von Kompensationszahlungen soll für Unternehmen ausgeschlossen werden, deren Kostenbelastung aus der CO₂-Bepreisung des BEHG unterhalb einer unternehmensbezogenen Mindestschwelle liegt (maßgeblich: Emissionsintensität). Mit der Liste der Sektoren ist bereits eine Auswahl an Branchen getroffen, für die ein Carbon-Leakage-Risiko festgestellt wird. Darüber hinausgehende weitere Beschränkungen wie eine zusätzlich zu erfüllende Mindestschwelle erscheinen nicht erforderlich und würden dazu führen, dass kein effektiver Schutz möglich ist und womöglich sogar falsche Anreize gegeben werden, Emissionen nicht zu reduzieren, um nicht unter die Mindestschwelle zu fallen (vgl. auch Entschließungsantrag Bayerns zur BR-Drs. 100/21). Wir schlagen daher die Streichung der unternehmensbezogenen Mindestschwelle vor, da sie die Kompensationsfähigkeit unnötig beschränkt.

Konkreter Änderungsvorschlag: Streichung von § 7.

Zu Abschnitt 3 – Berechnung der Beihilfehöhe

- **§ 9 Abs. 2 „Vorläufiger Beihilfebetrag“**

Der genannte Selbstbehalt der Unternehmen in Höhe von 250 Tonnen Kohlendioxid ist abzulehnen, da für diesen nicht nur keine fachliche Begründung erkennbar ist, sondern er angesichts einer fehlenden Steuerungswirkung einer Art „CO₂-Strafsteuer“ gleich-

kommt. Zudem verhindert er einen effektiven Carbon-Leakage-Schutz für die betroffenen Unternehmen. Die Frage, bis zu welcher Höhe die Unternehmen eine Kompensation erhalten und welchen Anteil der Kosten sie damit selbst tragen müssen, wird vielmehr bereits durch die Festlegung des Kompensationsgrades hinreichend adressiert.

Konkreter Änderungsvorschlag: Streichung von § 9 Abs. 2 S. 1 HS. 2 (Änderung **fett**): „Die maßgebliche Emissionsmenge des Unternehmens berechnet sich aus der beihilfefähigen Brennstoffmenge nach Absatz 3 multipliziert mit dem Brennstoff-Benchmark und dem unteren Heizwert des jeweiligen Brennstoffs ~~abzüglich eines Selbstbehalts in Höhe von 250 Tonnen Kohlendioxid.~~“

- § 10 Abs. „Anrechnung der Stromkostenentlastung“
Eine Berücksichtigung der Stromkostenreduktion durch die Absenkung der EEG-Umlage bei der Berechnung der Beihilfe wird abgelehnt. Die Senkung der EEG-Umlage ist vor allem erfolgt, um die Stromverbraucher zu entlasten sowie Anreize für die Anwendung von Sektorenkopplungstechnologien zu setzen. Diese beiden Ziele werden hinsichtlich der betroffenen Unternehmen gerade nicht erreicht, wenn die Senkung der EEG-Umlage bei der BECV berücksichtigt wird. Weder ein konjunktureller Schub, noch Anreize für strombasierte Technologien können so effektiv geschaffen werden.
Konkreter Änderungsvorschlag: Streichung von § 10.

Zu Abschnitt 4 – Gegenleistungen der Unternehmen

- § 12 „Klimaschutzmaßnahmen“
Gemäß Entwurf der BECV soll gelten: Ein antragstellendes Unternehmen soll Kompensationszahlungen nur erhalten, wenn es ab dem Abrechnungsjahr 2022 Investitionen getätigt hat für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, die im Rahmen des jeweiligen Energiemanagementsystems nach § 11 konkret identifiziert und als wirtschaftlich durchführbar bewertet wurden. Soweit in einem Unternehmen keine weiteren Maßnahmen identifiziert wurden, ist die Voraussetzung ohne im Abrechnungsjahr getätigte Investitionen erfüllt.
Als Methoden für die Berechnung der wirtschaftlichen Durchführbarkeit kommen die Kapitalwertmethode oder die Amortisationsdauer in Betracht. Die Investitionssumme muss mind. „[50/80] Prozent“ des dem Unternehmen gewährten Beihilfebetrags für das dem Abrechnungsjahr vorausgegangene Jahr entsprechen. Alternativ zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz ist die Voraussetzung auch erfüllt, wenn das antragstellende Unternehmen Investitionen für Maßnahmen zur Dekarbonisierung von Produktionsprozessen getätigt hat.

- Bei den genannten Spannbreiten von **50/80 Prozent**, die vom gewährten Beihilfebetrug für Energieeffizienzmaßnahmen verwendet werden müssen, ist aus unserer Sicht der niedrigere Satz von 50 Prozent anzusetzen.
- Nach der Regelung in § 12 ist vorgesehen, Kompensationszahlungen nur ex post zu leisten (vgl. auch Antragsverfahren nach § 14 Abs. 2 S.1). Wir schlagen dagegen vor, dass eine ex-ante-Kompensation geleistet wird, um die Liquidität der betroffenen Unternehmen nicht mit der Vorauszahlung der erforderlichen Mittel zu belasten.
- Zudem ist es aus fachlicher Sicht geboten, dass die Pflicht der Unternehmen, Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Produktionsprozesse oder zur Verbesserung der Energieeffizienz vorzunehmen, nicht nur im ersten Jahr auszusetzen ist: die entsprechende Nachweispflicht sollte über 2021 hinaus in den ersten drei Jahren ausgesetzt werden und frühestens ab 2024 gelten, da klimafreundliche Investitionen einen hinreichenden Vorlauf für Planung und Realisierung erfordern.
- Außerdem fehlt eine Klarstellung, dass auch an klimafreundliche Investitionen, die von Unternehmen in der Vergangenheit getätigt wurden, angeknüpft werden kann. Unternehmen, die in vorbildlicher Weise in den letzten Jahren in ihre Energieeffizienz investiert haben, dürfen nicht benachteiligt werden.
- Insgesamt sind wir der Auffassung, dass der Zusage der Bundesregierung im Rahmen des Kompromisses im Vermittlungsausschuss vom Dezember 2019, die Belange kleiner und mittelständischer Unternehmen besonders zu berücksichtigen, mit dem vorliegenden Entwurf nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

Zu Abschnitt 6 „Nachträgliche Anerkennung beihilfeberechtigter Sektoren“

- § 19 „Ermächtigung zur Anerkennung weiterer Sektoren, Bekanntmachung“
Der Liste der beihilfefähigen Sektoren und Teilsektoren (§ 5 sowie Tabelle 1 und 2 der Anlage der BECV) wird die Sektorenliste des EU-Emissionshandels zugrunde gelegt. Zwei der in der EU-Sektorenliste aufgeführte Sektoren (NE-Metallerzbergbau und Lederbekleidung) wurden nicht übernommen, da sie eine Emissionsintensität von Null aufweisen und daher in diesen Sektoren keine kompensationsfähigen Kosten nach dem BEHG zu erwarten seien. Die hier eingeräumte Möglichkeit, nachträglich weitere Sektoren und Teilsektoren als beihilfeberechtigt anzuerkennen, um den nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da dies einen weiteren Spielraum für Kompensationen eröffnet. Allerdings wird dieser Erweiterungsspielraum nur verspätet genutzt werden können wegen der verspätet in Kraft tretenden

BECV (nach Start des nationalen Brennstoffemissionshandel zum 01.01.2021). Zudem ist beihilferechtliche Voraussetzung, dass die Europäische Kommission die nachträgliche Anerkennung eines Sektors oder Teilsektors im Einzelfall genehmigt.

- § 21 „Nationaler Carbon-Leakage-Indikator“

Auch diesbezüglich zeigt sich, dass die Belange kleiner und mittelständischer Unternehmen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt wurden. Wir schlagen vor, Erleichterungen für KMU bei der Ermittlung des Carbon-Leakage-Indikators zu prüfen und zu implementieren.

Zudem sieht der Abschnitt eine Absenkung der Handelsintensität für den Inner-EU-Handel auf 75 % (2021-2025) sowie 25 % (2026-2030) vor. Diese pauschale Regelung erscheint ungeeignet, um das tatsächliche Risiko von Carbon-Leakage hinsichtlich der Verlagerung in das EU-Ausland abzubilden. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass die EU unterschiedliche Ambitionsniveaus für die Mitgliedsstaaten bei klimapolitischen Maßnahmen vorsieht und damit nicht gewährleistet ist, dass eine der deutschen CO₂-Bepreisung entsprechende Belastung in allen EU-Mitgliedstaaten eingeführt wird. Außerdem ist es für das Carbon-Leakage-Risiko ausreichend, wenn nur wenige oder sogar nur ein Mitgliedsstaat durch eine geringere Belastung der Unternehmen Anreize für eine Unternehmensverlagerung setzt. Es sollte daher in allen Fällen bei der Ermittlung der Handelsintensität der Handel (Einfuhren und Ausfuhren) zwischen Deutschland und Drittstaaten der EU zu 100 % berücksichtigt werden. Wir schlagen daher vor, die Absenkung der Inner-EU-Handelsintensität zu streichen.

Konkreter Änderungsvorschlag: Änderung des § 21 Abs. 2 S. 1 (Änderung **fett**):

„Bei der Ermittlung der Handelsintensität ist der Handel (Einfuhren und Ausfuhren) **zwischen Deutschland und Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie** zwischen Deutschland und Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union in vollem Umfang zu berücksichtigen.
~~der Handel zwischen Deutschland und Mitgliedstaaten der Europäischen Union hingegen in der Periode 2021 bis 2025 nur anteilig zu 75 Prozent, in der Periode 2026 bis 2030 anteilig zu 25 Prozent.~~“

Zur Anlage (zu den §§ 5,7,9)

Oberhalb der in § 7 definierten Mindestschwelle soll ein Kompensationsgrad angewandt werden, der stufenweise von 65% bis auf 95% ansteigen soll. Der zur Ermittlung des Kompensationsgrades vorgesehene gleitende Indikator ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, da durch eine gleitende Regelung Sprünge bei den Berechtigungsvoraussetzungen vermieden werden können. Allerdings sollte keine Obergrenze für den Kompensationsgrad festgesetzt werden.

Denn es ist nicht auszuschließen, dass in Einzelfällen auch ein höherer Wert für einen effektiven Carbon-Leakage-Schutz erforderlich sein kann. Der Kompensationsgrad sollte daher noch einmal ohne Festsetzung einer Obergrenze überarbeitet werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.