



Bürgerlobby Klimaschutz

Citizens' Climate Lobby Germany e. V. (CCL-D)

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit – Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) vom 11.02.2020

Allgemeines

Die Bundesregierung hat 2020 in ihren Eckpunkten für das Klimaschutzprogramm 2030 ^[1] die Leitgedanken formuliert, Bürgerinnen und Bürger Möglichkeiten verschaffen zu wollen, sich klimafreundlich zu verhalten, und die Einhaltung der Klimaschutzziele sozial ausgewogen auszugestalten.

Anfang 2021 wurde als wesentlicher Bestandteil des Klimaschutzprogramms 2030 mit dem BEHG ein CO₂-Preis auf Brennstoffe eingeführt. Leider ist der Preis noch deutlich zu niedrig, um die deutschen Treibhausgasemissionen auf einen Pfad zu bringen, der mit den Zielen von Paris im Einklang steht. Dennoch ist damit ein wichtiger erster Schritt getan, den ersten der Leitgedanken Wirklichkeit werden zu lassen. Denn: Die Preise die Wahrheit sagen zu lassen ist unerlässliche Voraussetzung dafür, dass Bürger unkompliziert den Klimaschutz in ihre alltäglichen Kaufentscheidungen angemessen einfließen lassen können.

Auch der Gedanke sozialer Ausgewogenheit wurde teilweise im Klimaschutzprogramm berücksichtigt: Zwar konnte die Bundesregierung sich bislang nicht zu einer sozial gerechten Pro-Kopf-Rückerstattung („Klimadividende“) an die Bürger durchringen, aber dafür ist eine teilweise Entlastung der Bürger durch eine Senkung der Stromkosten sowie weitere Maßnahmen vorgesehen. Zudem sollen, so ein weiterer begrüßenswerter Grundgedanke, Kompensationszahlungen vorrangig für klimafreundliche Investitionen fließen.

Das BMU hat in einem Eckpunktepapier ^[2] Rahmenbedingungen für eine Carbon-Leakage-Verordnung nach BEHG §11 (3) vorgelegt. Leider ist darin nicht vorgesehen, durch Grenzausgleichszahlungen ausländischer Wettbewerber den CO₂-Preis im deutschen Markt auf ein einheitliches Niveau *anzuheben*. Vielmehr sollen emissions- und handelsintensive Unternehmen Kompensationszahlungen erhalten, um die Preise auf die ihrer ausländischen Konkurrenten *absenken* zu können. Dieser Ansatz schwächt nicht nur den Klimaschutz, sondern wirkt grundsätzlich auch dem Anliegen entgegen, Verbrauchern die Klimafreundlichkeit von Produkten durch ein klares Preissignal zu vermitteln, und verringert das für andere Entlastungsmaßnahmen verfügbare Budget.

Umso wichtiger ist es, die Preissignale nicht durch großzügige Kompensationsleistungen weiter zu verwässern. Die Anforderungen an Gegenleistungen in Form klimafreundlicher Investitionen sollten hoch genug ausfallen, um auch mittel- und langfristig deutliche Anreize für dringend notwendige fundamentale Innovationen zu setzen. Zudem sollte durch größtmögliche Transparenz für interessierte Bürger nachvollziehbar sein, welche Kompensationszahlungen geleistet wurden

und wie die Entscheidungen im Einzelnen zustande gekommen sind. Nur so können Wähler und Verbraucher ihre Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten informiert ausüben.

Zu Abschnitt 2, 3 und 6: Beihilfefähige Unternehmen, Beihilfeshöhe, nachträgliche Anerkennung von Sektoren

Vor diesem Hintergrund sieht die Bürgerlobby Klimaschutz Berlin die durch die BECV bislang vorgesehene pauschale Übernahme der Carbon Leakage Liste der EU und Elemente der Berechnung der Beihilfeshöhe als mittel- bis langfristig problematisch an.

Der Berechnung der Handelsintensitäten der Sektoren liegen in der Carbon-Leakage-Liste der EU die Im- und Exporte aus dem Nicht-EU-ETS-Ausland in Form einer länderübergreifend aggregierten Gesamtsumme zugrunde. Eine Disaggregation auf einzelne Regionen oder Handelspartner ist bislang nicht vorgesehen. Schon bestehende oder zukünftige Klimaschutzanstrengungen der Partnerländer und Handelsregionen werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Es ist damit zu rechnen, dass auch wichtige Handelspartner außerhalb der EU, in den nächsten Jahren ihre Klimaschutzambitionen verstärken, so dass die CO₂-Kostendifferenzen zwischen Deutschland und seinen Partnern abnehmen werden. ^[3,4] Wird dies nicht berücksichtigt, droht die Gefahr, dass Kompensationsleistungen zu hoch ausfallen und Preissignale verzerrt werden. Es könnten sogar klimafreundlichere Produkte aus dem Ausland durch inländische kohlenstoffintensivere Produkte verdrängt werden – also ein umgekehrtes Carbon-Leakage in Richtung Deutschland ausgelöst werden.

Es sollte daher – spätestens in den Evaluierungen der Verordnung nach §28 – für die einzelnen Sektoren der EU-Carbon-Leakage-Liste bzw. Tabellen 1 und 2 geprüft werden, ob bei annähernd gleichen Klimaschutzbemühungen der wichtigsten Handelspartner dieser Sektor aus der Liste beihilfeberechtigter Sektoren gestrichen werden kann.

Es sollte daher auch geprüft werden, ob bei der Berechnung des vorläufigen Beihilfebetrags nach §9 vom maßgeblichen Preis aus dem Brennstoffemissionshandel ein auf geeignete Weise anhand der direkten und indirekten CO₂-Preise der wichtigsten Handelspartner bestimmter Wert subtrahiert werden kann. Wünschenswert wäre es, wenn die Verordnung schon jetzt die Grundlagen für eine solche Differenzierung schaffen würde.

Die unternehmensbezogene Mindestschwelle in Form einer Emissionsintensität von 10 % ist problematisch: Sie schafft für Unternehmen, die knapp darunter liegen, Anreize, ihre Emissionsintensität künstlich zu erhöhen, und bestraft Unternehmen, die in der Dekarbonisierung schon weiter fortgeschritten sind. Hier schlagen wir eine abgestufte oder gleitende Schwelle vor, die mit der Kostenbelastung der Unternehmen verknüpft ist.

Die Stromkostenentlastungen sollten, wie in §8 i.V.m §10 im Referentenentwurf vorgesehen und in dem vom Bundesumweltamt herausgegebenen Teilbericht über Ansätze zur Ermittlung Leakagegefährdeter Sektoren empfohlen ^[5], vom Gesamthilfebeitrag zum Abzug kommen, denn sie stellen schon eine erhebliche Entlastung der betroffenen Unternehmen dar. Nur sehr wenige Branchen erhalten ansonsten Anreize, CO₂ zu reduzieren.

Zu Abschnitt 4: Gegenleistungen der Unternehmen

Die Maßnahmen der Verordnung sollen vorrangig der Förderung klimafreundlicher Investitionen dienen. Die Bürgerlobby Klimaschutz befürchtet, dass die von den Unternehmen nach Abschnitt 4 zu erbringenden Gegenleistungen, nämlich die Einführung eines Energiemanagementsystems (EMS) und die Umsetzung bestimmter Klimaschutzmaßnahmen, diesem Ziel in vielen Fällen nicht gerecht werden:

Um in den Genuss der Teilbefreiung von der EEG-Umlage und der Entlastung von der Strom- und Energiesteuer zu kommen, müssen besonders energieintensive Unternehmen bzw. Unternehmen des produzierenden Gewerbes ohnehin schon ein Energiemanagementsystem (EMS) nach ISO 50001 oder dem Umweltmanagementsystem EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) einführen. Kleine und mittlere Unternehmen können ein alternatives EMS einführen und mit einem Energieaudit nach DIN EN 16247 den entsprechenden Nachweis führen, wie es Grundlage für die Tätigkeit in der in §11 (2) vorgesehenen Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke ist. Überdies ist anzunehmen, dass im Rahmen des Energiemanagements identifizierte wirtschaftliche Maßnahmen, wenn sie ein überschaubares Risiko aufweisen, ohnehin vorgenommen werden. Wurden keine Maßnahmen identifiziert, gilt die Gegenleistung als erbracht. Es ist zu befürchten, dass Spielräume des EMS genutzt werden, um auf möglichst niedrige identifizierte Investitionsvolumina und Maßnahmen mit niedrigem Risiko hinzuwirken, die kaum einen Innovationstreiber darstellen. Häufig bringt die Einführung eines EMS keinen zusätzlichen Nutzen.^[6]

Insgesamt ist also zu davon auszugehen, dass in vielen Fällen Unternehmen für die Kompensationszahlung keine nennenswerte *zusätzliche* Gegenleistung erbringen müssen. Um dem entgegen zu wirken, sollte die Verordnung hohe Anforderungen an die Gegenleistungen stellen:

Es sollte die Kapitalwertmethode als die für langfristige Investitionen angemessene Methode zum Einsatz kommen und die gesamte vorgesehene Nutzungsdauer der Investitionsentscheidung zugrunde gelegt werden. Wirtschaftliche Maßnahmen mit geringem Risiko – die wahrscheinlich ohnehin ergriffen werden – sollten nur dann in das anerkannte Gesamtinvestitionsvolumen einfließen, wenn Investitionen in andere identifizierte Maßnahmen mit höherem Risiko und in etwa gleichem Kapitalwert erfolgt sind. Die Investitionssumme nach §12 (2) sollte bei einem hohen Anteil des Beihilfebetrags – 80 % oder mehr – liegen.

Für Dekarbonisierungsmaßnahmen nach §12 (3) sollte ein geringerer Anteil am Beihilfebeitrag gefordert werden als für Effizienzmaßnahmen, weil sie in der Regel nicht zu Energie- und damit Kostenersparnissen führen. Damit dürften die Anreize für Dekarbonisierungsmaßnahmen geringer sein als für Energieeffizienzmaßnahmen. Um das Dekarbonisierungspotential besser zu heben, könnten ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werden, indem beispielsweise für solche Maßnahmen ein geringerer Anteil als 80 % der Investitionssumme am Beihilfebeitrag gefordert wird.

Zu Abschnitt 8: Sonstige Regelungen

Um den Bürgern die Angemessenheit und Rechtfertigung der Kompensationsleistungen offenzulegen, sollten die Berichtspflichten in der Verordnung gestärkt werden. Die Verordnung sollte deutlich machen, dass der Bericht gemäß §28 (1) mindestens auf Ebene der beihilfeberechtigten Sektoren / Teilsektoren aufschlüsselt, welche der Möglichkeiten nach §11 die Unternehmen genutzt haben und welche Maßnahmen nach §12 in welcher Höhe die beihilfeberechtigten Unternehmen erbracht haben bzw. in wie vielen Fällen keine Maßnahmen identifiziert wurden. Die nachträgliche Anerkennung von Sektoren, insbesondere die nach qualitativen Kriterien, sollte detailliert dargelegt werden. Ferner sollte der Bericht die Beihilfeberechnungen des Abrechnungszeitraums auf nachvollziehbare Weise dokumentieren, einschließlich der ihnen zugrunde liegenden Daten. Auch die Begründungen für qualitative Entscheidungen sollten enthalten sein. Die Evaluierung nach §28 (2) und die Prüfergebnisse nach §28 (3) sollten ebenfalls veröffentlicht werden.

- [1]: Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030, Fassung nach Klimakabinet. A. Ausgangslage.
- [2]: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Eckpunkte zur Ausgestaltung einer Kompensationsregelung nach § 11 Absatz 3 BEHG zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen, Stand: 23.09.2020
- [3]: World Bank. 2020. State and Trends of Carbon Pricing 2020
- [4]: Alexander Yuriev and Olivier Boiral: „Implementing the ISO 50001 System: A Critical Review“ (2018)
- [4]: Umweltbundesamt (Hrsg.): „Carbon Leakage Risks in the Post-Paris World“ Climate Change 43/2019
- [5]: Umweltbundesamt (Hrsg.): „Carbon Leakage im Brennstoffemissionshandel – Ansätze zur Ermittlung gefährdeter Sektoren“ Climate Change 50/2020
- [6]: Umweltbundesamt (Hrsg.): „Carbon Leakage Risks in the Post-Paris World“ Climate Change 43/2019
- [6]: Alexander Yuriev and Olivier Boiral: „Implementing the ISO 50001 System: A Critical Review“ (2018)