



**Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e. V.,
des DENEFF EDL_HUB gGmbH und des Bundesverband Kraft-Wärme-Kopplung e.V.**

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit zu einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung
von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel
(BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) vom 9.2.2021**

Berlin, 25.2.2021

**Deutsche Unternehmensinitiative
Energieeffizienz (DENEFF) e.V.**

Kirchstraße 21
10557 Berlin
Christian Noll
Geschäftsführender Vorstand
Tel.: +49 (0)30 36 40 97-01
info@deneff.org

DENEFF EDL_Hub gGmbH

Kirchstraße 21
10557 Berlin
Rüdiger Lohse
Geschäftsführer
Tel.: + 49 (0)30 36 40 97-01
ruediger.lohse@edlhub.org

**Bundesverband Kraft-Wärme-
Kopplung e.V. (B.KWK)**

Robert-Koch-Platz 4
10115 Berlin
Claus-Heinrich Stahl
Präsident
Tel.: +49 (0)30 2701 9281-14
stahl@bkwk.de

Deutschland ist weiterhin nicht auf Zielkurs, um seine Energie- und Klimaziele zu erreichen. Im Zuge der geplanten Anhebung des EU-Treibhausgasreduktionsziels für 2030 und der infolgedessen zu erwartenden, notwendigen Anhebungen des europäischen und deutschen Energieeffizienzziels werden zusätzliche politische Weichenstellungen und eine robuste Umsetzung beschlossener Maßnahmen immer dringender.

Der mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) eingeführte CO₂-Preis für Wärme und Verkehr soll einen signifikanten Beitrag zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050 und zur Verbesserung der Energieeffizienz leisten. Seit seiner Einführung mehren sich Forderungen nach Ausnahmen und Kompensationen – so auch im Rahmen der Carbon-Leakage-Verordnung. Je größer jedoch die privilegierten Emissionsmengen sind, desto geringer wird die in Folge Lenkungswirkung eines CO₂-Preises. Berechtigte Kompensationen für Unternehmen (analog zur Strompreiskompensation im ETS), die im besonderen Maße im internationalen Wettbewerb stehen, sollten daher von Rahmenbedingungen flankiert werden, welche dazu führen, dass dennoch gleichzeitig und idealerweise im selben Maße Energieeffizienzfortschritte erfolgen, wie sie bei voller Anreizwirkung des CO₂-Preises zu erwarten wären. Um dem näherzukommen, sind Anpassungen der Rahmenbedingungen im Entwurf der Carbon-Leakage-Verordnung entscheidend. Entsprechend empfehlen wir dringend die folgenden Optimierungen gegenüber dem bekanntgewordenen Referentenentwurf des BMU.

1. Für die Gewährung der Beihilfe wird eine **Mindestschwelle nach Emissionsintensität** (§ 7) des Unternehmens festgelegt. Anders als bei der Besonderen Ausgleichsregelung im EEG sieht der Entwurf einer fein gestaffelten Entlastung vor. → Es sind in jedem Fall Fallbeileffekte zu vermeiden. Um zu verhindern, dass neue Barrieren für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen geschaffen werden, könnte eine möglichst niedrige Einstiegsschwelle und feingliedrige Stufung erfolgen oder eine gleitende Mindestschwelle oder Auffanglösungen geschaffen werden.
2. Als **Gegenleistung für die Gewährung für Kompensationen** müssen Unternehmen (a) klimafreundliche Investitionsmaßnahmen umsetzen (§ 12 Absatz 1 BECV), wenn diese wirtschaftlich sind. → Wir empfehlen als Maßstab für die Bewertung von Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienzmaßnahmen ausschließlich die Kapitalwertmethode vorzugeben, da diese standardisiert und damit rechtssicher anwendbar und im Rahmen des EDL-G bereits etabliert ist. Die Amortisationsdauer ist keine Methode zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit. Insbesondere eine Amortisationsdauer von 3 Jahren leistet keinerlei zusätzliche Klimaschutzimpulse (Business-as-usual). Dabei sollten die begünstigten Unternehmen mindestens 80 % der Beihilfe für Effizienzmaßnahmen investieren. Alternativ (b) können die begünstigten Unternehmen Maßnahmen wählen, welche die Treibhausgasemissionen der ihnen hergestellten Produkte auf einen Wert verringern, der unterhalb des für diese festgelegten Produkt-Benchmark liegt. → Hier sollten daher nicht jede beliebige Emissionsintensität unterhalb des Produktbenchmarks akzeptiert werden, sondern nur eine solche, die nachweislich den technisch-wirtschaftlichen Potenzialen auch voll entspricht. Ansonsten drohen Lock-In-Effekte, die die Klimaschutzziele konterkarieren.
3. Die Verordnung berücksichtigt nicht **Energiemengen und Investitionen, die durch Energiedienstleister bereitgestellt werden**. Energiedienstleister können Unternehmen dabei unterstützen die Klimaschutzziele risikoarm und wirtschaftlich zu erreichen z. B. durch die Lieferung von Prozesswärme aus hocheffizienten Anlagen. → Um eine Diskriminierung von Energiedienstleistern zu vermeiden, ist die eindeutige Zuordnung der Energie- und Emissionsmengen und eine Berücksichtigung beauftragter Maßnahmen durch Dritte notwendig.

1. Mindestschwelle (§ 7) darf keine neuen Barrieren schaffen

Situation: Zum Schutz vor Carbon Leakage können die Unternehmen, die in besonderer Weise von der CO₂-Bepreisung durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) betroffen sind, Beihilfe beantragen. Die im Referentenentwurf zur Ausgestaltung der Beihilfe in der Carbon-Leakage-Verordnung vorgeschlagene Kompensationsregelung nach § 11 Absatz 3 folgt dem Ansatz des EU-Emissionshandels. Beihilfe wird allen Unternehmen gewährt, bei denen der Anteil der BEHG-Kosten an den Gesamtkosten des Unternehmens eine angemessene Mindestschwelle übersteigt. Diesen Unternehmen sollen dann nach Emissionsintensität in 7 Stufen gestaffelt 65 bis 95 Prozent der CO₂-Abgabe erstattet werden.

Problem: Harte Mindestschwellen bei der besonderen Ausgleichsregelung im EEG oder beim Spitzenausgleich bei Energie- und Stromsteuer führen dazu, dass Unternehmen Effizienz- und Dekarbonisierungsmaßnahmen unterlassen, da diese dazu führen könnten, dass sie aus der Regelung fallen. Zwar schlägt der Entwurf eine feinere Stufung vor, die Einstiegsstufe kann jedoch weiter ein Investitionshemmnis darstellen. Gemäß Entwurf muss ein Unternehmen eine Emissionsintensität 0,6 kg CO₂ pro € BWS Emissionsintensität erreichen, um 65 Prozent der Beihilfe zu erhalten.

Lösung: Die Problematik, dass Unternehmen aufgrund des Nichterreichens des Schwellenwertes aus der Regelung fallen, sollte daher behoben werden, indem entweder,

- eine möglichst niedrige erste Einstiegsstufe und möglichst viele Stufen mit geringeren Abständen folgen – jedoch steigt dann die Zahl begünstigter Unternehmen
- oder eine gleitende Zugangsregelung eingeführt wird
- oder eine Auffanglösung geschaffen wird (vgl. [gemeinsame Stellungnahme](#) zum EEG von DENEFF, BVMW und UnternehmensGrün vom 30.11.2020).

Auf diesem Weg wirken Effizienz- und Dekarbonisierungsmaßnahmen auch dann als Anreiz die eigene Emissionsintensität zu verringern, wenn die erste Einstiegsstufe unterschritten wird.

2. Angemessene Gegenleistungen für die Gewährung für Kompensationen

Situation: Neben o. g. Anforderungen an die Mindestschwelle sollen Unternehmen die laut Verordnungsentwurf unter die Beihilferegelung fallen, für den Erhalt einer solchen Kompensation folgende Kriterien erfüllen müssen:

- ein beihilfeberechtigtes Unternehmen muss ein zertifiziertes Energiemanagementsystem nach ISO 50.001 oder ein Umweltmanagementsystem nach EMAS betreiben.
- Für Unternehmen, die in den drei Kalenderjahren vor dem Abrechnungsjahr einen durchschnittlichen Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von weniger als 5 Gigawattstunden hatten ist die schrittweise Einführung eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems auf Basis der ISO 50.005 (mindestens Level 3) bis 2023 vorgesehen ODER sie können alternativ nachweisen, dass sie Mitglied eines Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerks sind.
- Alle begünstigten Unternehmen müssen nachweisen, dass sie Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Produktionsprozesse oder zur Verbesserung der Energieeffizienz umsetzen, die im Rahmen des Energiemanagementsystems identifiziert und wirtschaftlich durchführbar bewertet wurden.

Zur zuletzt genannten Umsetzungsanforderung ist zu beachten:

- a) **Definition von Wirtschaftlichkeit:** Bisher ist nicht eindeutig geregelt, wie Maßnahmen zur Dekarbonisierung oder zur Verbesserung der Energieeffizienz von Unternehmen als wirtschaftlich durchführbar bewertet werden. Wenn die Definition und die Berechnung der Wirtschaftlichkeit im Belieben von Unternehmen steht, führt dies mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass Maßnahmen willkürlich, weil „unwirtschaftlich“, nicht umgesetzt werden.

Aktuell sieht der Referentenentwurf zwei Entscheidungsvarianten vor: Unternehmen können entweder zwischen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach Amortisationsdauer oder nach der Kapitalwertmethode wählen.

- b) **Alternative Maßnahmen (Produktbenchmarks):** Alternativ zur Durchführung von Maßnahmen in Energieeffizienz können alle Maßnahmen als Gegenleistung für den Erhalt der Beihilfe angerechnet werden, die den Emissionswert der hergestellten Produkte auf einen Wert verringern, der unterhalb des im EU-Emissionshandel festgelegten Produktbenchmarks liegen.

Probleme:

- a) **Bei der Definition von Wirtschaftlichkeit:** Die Kapitalwert- und die Amortisationsmethode können einander widersprechende Ergebnisse hervorbringen. Die Amortisationszeitrechnung lässt systematisch sämtliche Zahlungsströme, also auch alle Energieeinsparungen ab Erreichen der Amortisationszeit unberücksichtigt, und sie macht keine Aussage über den monetären Wert der Effizienzverbesserung über den Betrachtungszeitraum. Energieeffizienzmaßnahmen sind i.d.R. langfristig ausgerichtet, haben daher typischerweise lange Amortisationszeiten und bleiben bei alleiniger Betrachtung nach Amortisationsdauer daher häufig unberücksichtigt. **Die Amortisationszeitrechnung ist kein Nachweis für die Wirtschaftlichkeit**, weil sie nicht alle relevanten Zahlungsströme berücksichtigt.

Grundsätzlich ist das Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen von der Festlegung verschiedener Rahmenparameter (etwa Nutzungsdauer, Kalkulationszinssatz, Preissteigerungsraten, Risikoeinschätzung etc.) abhängig. Insofern ist es relativ einfach, die Rahmenparameter so einzustellen, dass am Ende Wunschergebnisse generiert werden. Hier bedarf es einer transparenten und rechtssicheren Standardisierung. Eine solche Standardisierung wird durch Nutzung der europäischen Norm DIN EN 17463 gewährt.

- b) **Bei alternativen Maßnahmen (Produktbenchmarks):** Bei Maßnahmen, die den Emissionswert der hergestellten Produkte verringern (ggü. Produktbenchmarks) liegt eine starke Sektorspezifität der möglichen Effizienz- und Dekarbonisierungsmaßnahmen vor. Insbesondere sollte vor dem Hintergrund sehr langer Anlagenlebensdauern in den emissionsintensiven Industrien vermieden werden, dass ein Carbon-Lock-In durch die Umsetzung solcher Maßnahmen entsteht, die gerade noch den Produktbenchmark erreichen, jedoch das technisch-wirtschaftliche Dekarbonisierungspotenzial des Produktionsprozesses bei weitem nicht ausreizen.

Lösungen:

- a) **Zur Definition von Wirtschaftlichkeit:** Als Methode zur Berechnung zur Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienzmaßnahmen sollte die Kapitalwertmethode gewählt werden. Eine Energieeffizienzmaßnahme ist demnach wirtschaftlich vorteilhaft, wenn die zu erwartende Energieeinsparung über den gesamten Wirkungszeitraum der Maßnahme und unter Berücksichtigung des Zeitwertes des Geldes höher ist als der zur Erzielung der Einsparung erforderliche Mitteleinsatz. Die Anforderung, die Beihilfe (oder einen Teil davon) für Investitionen in Effizienzverbesserungsmaßnahmen einzusetzen, stellt keine Belastung im Hinblick auf den jeweiligen Unternehmenserfolg dar, denn die Beihilfe, die die Unternehmen investieren, stellen Unternehmenswertsteigerungsbeiträge dar.

Die DIN EN 17463-Norm "Methodik zur Bewertung von energiebezogenen Investitionen" beschreibt ein Verfahren zur transparenten und damit nachvollziehbaren Bewertung von Effizienzmaßnahmen und der Darstellung der Ergebnisse. Die eigentliche Bewertung erfolgt dabei ausschließlich nach der Kapitalwertmethode. Der Entwurf wurde auf europäischer Ebene bereits veröffentlicht. Die finale Fassung ist Mitte dieses Jahrs zu erwarten. Die Standardisierung der Kapitalwertmethode und deren Anwendung verhindert Manipulation und schafft Transparenz und Rechtssicherheit.

Als klarer Maßstab für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienzmaßnahmen, die im Rahmen eines zertifizierten Energiemanagementsystems gemäß ISO 50001 (analog ISO 50005 bzw. Netzwerkteilnahme für kleinere Unternehmen) identifiziert wurden, schlagen wir vor:

- Es sollen alle Maßnahmen zur Verbesserung der energiebezogenen Leistung, die im Rahmen der ISO-Auditierung aufgestellt wurden (etwa aus Aktionsplan) umgesetzt werden,
- die innerhalb eines zu definierenden Zeitraumes, einen positiven Kapitalwert (berechnet nach der EN 17463) aufweisen. Entsprechend der im Entwurf offenen Frage zur Nutzungsdauer, schlagen wir vor, dass die Durchführbarkeit einer Maßnahme gegeben ist, wenn die Maßnahme bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Rahmen des Energiemanagementsystems nach § 11 nach maximal 80 Prozent der vorgesehenen Nutzungsdauer einen positiven Kapitalwert aufweist, der unter Zugrundelegung der DIN EN 17463 ermittelt worden ist.
- Die Kapitalwerte und Berechnungsparameter (insbes. Nutzungsdauer, Zinssatz und Preissteigerungsraten) sind von einem Wirtschaftsprüfer/Steuerberater auf Plausibilität zu prüfen und zu bestätigen."

Formulierungshilfe:

§ 12 Abs. 1 und 2 der Carbon-Leakage-VO sollte wie folgt ausgestaltet sein bzw. wie folgt formuliert:

*(1) Ein antragstellendes Unternehmen erhält die Beihilfe nach dieser Verordnung, 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 nach Satz 1 identifiziert wurden, ist die Voraussetzung nach Satz 1 ohne im Abrechnungsjahr getätigte Investitionen erfüllt. **Die wirtschaftliche Durchführbarkeit einer Maßnahme ist gegeben, wenn die Maßnahme bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Rahmen des***

Energiemanagementsystems nach § 11 nach maximal 80 Prozent der vorgesehenen Nutzungsdauer einen positiven Kapitalwert aufweist, der unter Zugrundelegung der DIN EN 17463 ermittelt worden ist. Die Kapitalwerte und Berechnungsparameter (insbes. Nutzungsdauer, Zinssatz und Preissteigerungsraten) sind von einem Wirtschaftsprüfer/Steuerberater auf Plausibilität zu prüfen und zu bestätigen.

Weiterhin sollte geprüft werden, ob Unternehmen nicht nur für das letzte Abrechnungsjahr, sondern für einem Zeitraum von 3 Jahren gewährt wird, Maßnahmen in Energieeffizienz umsetzen. Damit wären Unternehmen beihilfeberechtigt, wenn sie nicht nur Investitionen in Maßnahmen nachweisen, sondern auch vorläufig für Maßnahmen, deren Planung in einem Zeitraum von 3 Jahren angestrebt wird. Damit wird gewährleistet, dass Unternehmen auch größere Investitionen tätigen, bei denen das Investitionsvorhaben in der Regel auf einen längeren Zeitraum als ein Jahr verteilt wird.

- b) **Zu alternativen Maßnahmen (Produktbenchmarks):** Es darf nicht „jede beliebige Emissionsintensität unterhalb des Produktbenchmarks“ akzeptiert werden, sondern nur solche, die den technisch-wirtschaftlichen Potenzialen auch voll entsprechen. Damit vermieden wird, dass nur das Minimum der Emissionsintensität erreicht wird und danach in keine Maßnahmen zur Dekarbonisierung mehr investiert werden. Dies wäre durch geeignete Nachweise entsprechend zu belegen.

3. Berücksichtigung von Energiedienstleistungen

Situation: Die Verordnung regelt die Kompensation emissionsintensiver Unternehmen nach §9 auf Grundlage der jährlichen Brennstoffemissionsmenge des jeweiligen Unternehmens. Die Regelung berücksichtigt dabei jedoch nicht den Einsatz von Energiedienstleistungen: hierbei setzt das emissionsintensive Unternehmen selber keine Brennstoffe ein, sondern beauftragt einen Dritten, den Energiedienstleister, dies zu tun um daraus Nutzenergie zur Verfügung zu stellen. Dies erfolgt in der Praxis bereits häufig, insbesondere weil der Energiedienstleister die Wärmeerzeugung effizienter bewerkstelligt und die wirtschaftlichen Risiken weitgehend übernimmt. Die Versorgung mit hocheffizient erzeugter Wärme stellt für Dekarbonisierungskonzepte einen wichtigen Bestandteil dar.

Problem: Die Möglichkeit z. B. einer Prozesswärmelieferung durch Energiedienstleister ist in der bisherigen Formulierung gar nicht in Betracht gezogen worden.

- a) Erzeugt ein Energiedienstleister Wärme und stellt diese einem nach BEHG antragsberechtigten Unternehmen bereit, so ist in der bisherigen Formulierung der Carbon-Leakage-Verordnung die Zuordnung dieser CO₂-Mengen und -Kosten nicht explizit geregelt. Dies könnte dazu führen, dass der Energiedienstleister mit den CO₂-Kosten belastet und somit gegenüber einer industriellen Eigenerzeugung benachteiligt wird, da für letztere im Hinblick auf die CO₂-Belastung ein Kompensationsanspruch besteht für die EDL jedoch nicht. Ohne eine entsprechende Zuordnung werden EDL als Umsetzer der Klimaschutzinvestitionen ausgeschlossen und, in Folge bleiben große Energieeffizienzpotenziale unerschlossen.
- b) Ein spiegelbildliches Problem besteht für Contracting-Anlagen, wenn die dort getätigten Investitionen nicht Eingang in die Liste der Klimaschutzmaßnahmen finden, die als Gegenleistungen der Unternehmen für die Beihilfe zu erbringen sind.

Lösungen: Um die intendierte Lenkungswirkung des BEHG nicht zu konterkarieren regen wir an,

- a) die Zuordnung der CO₂-Mengen und -Kosten auf das antragsberechtigte Unternehmen ist eindeutig festzulegen und damit auszuschließen, dass der Energiedienstleister mit diesen Mengen und Kosten belastet wird.

Formulierungshilfe:

Wir regen eine Ergänzung in § 9 (3), Satz 7 der Verordnung an:

„(...)

*7. die das antragstellende Unternehmen vor dem 1. Januar 2021 bezogen hat. **Zu berücksichtigen sind die Brennstoffmengen oder Teilmengen des Abrechnungsjahres, die ein Dritter zur Bereitstellung von Energie zur Herstellung von Produkten im Produktionsprozess im Rahmen eines Liefervertrages für das Unternehmen einsetzt.**“*

- b) auch die Anrechnung von durch Dritte umgesetzte Klimaschutzmaßnahmen bei einem Unternehmen für den Zugang zur Beihilfe zur ermöglichen.

Formulierungshilfe:

Hierzu sind § 12 Absatz 1 und 3 wie folgt anzupassen:

- (1) Ein antragstellendes Unternehmen erhält die Beihilfe nach dieser Verordnung, wenn es ab dem Abrechnungsjahr 2022 Investitionen getätigt **oder beauftragt** 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 nach Satz 1 identifiziert wurden, ist die Voraussetzung nach Satz 1 ohne im Abrechnungsjahr getätigte Investitionen erfüllt.*
- (2) Die von dem Unternehmen für Maßnahmen nach Absatz 1 aufgewendete **oder ausgelöste** Investitionssumme ohne Berücksichtigung von Fördermitteln Dritter muss mindestens **80** Prozent des dem Unternehmen nach dieser Verordnung gewährten Beihilfebetrags für das dem Abrechnungsjahr vorangegangene Jahr entsprechen. (...)*
- (3) Alternativ zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz ist die Voraussetzung nach Absatz 1 ist auch erfüllt, wenn das antragstellende Unternehmen Investitionen für Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses getätigt **oder auslöst** hat, soweit solche Maßnahmen die Treibhausgasemissionen der von diesem Unternehmen hergestellten Produkte auf einen Wert verringern, der unterhalb des für diese Produkte jeweils festgelegten Produkt-Benchmarkwertes liegt. Absatz 2 gilt entsprechend.*