



29. September 2020

Positionspapier zu den Eckpunkten einer Carbon-Leakage Verordnung im BEHG

Die Bundesregierung hat Eckpunkte für eine Verordnung im Brennstoffemissionshandel beschlossen, die Carbon-Leakage verhindern und somit wirksamen Klimaschutz sicherstellen sollen. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen, allerdings wird das Ziel nicht erreicht. **Daher darf der Bundestag auf dieser Grundlage nicht den auf 25 €/Tonne erhöhten CO₂-Preis für 2021 beschließen.** Erst wenn ein wirksamer Carbon-Leakage-Schutz in Form einer beihilferechtlich genehmigten Verordnung organisiert ist, darf die CO₂-Bepreisung beginnen. Andernfalls beschließt das Parlament die Deindustrialisierung Deutschlands und ein Industrieförderprogramm für unsere Nachbarländer.

Die Bundesregierung hat sich im Herbst 2019 entschieden, den Klimaschutz in Deutschland durch die Einführung eines neuen nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) weiter voran zu treiben. Dadurch sollen insbesondere die Bereiche Gebäude und Verkehr einen erheblich größeren Beitrag zur Senkung der CO₂-Emissionen leisten als bisher. Durch die Einführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) müssen die Inverkehrbringer von Brennstoffen CO₂-Zertifikate erwerben. Die dadurch entstehenden Mehrkosten werden dann mit der Brennstoffrechnung an die Kunden auch aus der mittelständischen Industrie weitergegeben.

§ 11 Abs. 3 BEHG sieht bislang vor, dass die Vermeidung von Carbon-Leakage und der Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen durch die Bundesregierung zu regeln ist, wobei ein Vorrang der finanziellen Unterstützung klimafreundlicher Investitionen postuliert wird.

Dieser Carbon-Leakage-Schutz ist dringend notwendig, da von den nationalen CO₂-Preisen vorrangig kleine und mittelständische Unternehmen betroffen sein werden, für die der CO₂-

Preis einen Wettbewerbsnachteil in einem Binnenmarkt bedeutet. Gerade diejenigen Unternehmen, die weder die technischen noch die finanziellen Möglichkeiten haben, auf den Preis zu reagieren, sind vom Risiko der Abwanderung betroffen. Dieses hohe Carbon-Leakage-Risiko ist mittlerweile unumstritten und auch Grundlage für das nun vorliegende Eckpunktepapier.

Leider zeigt das Papier noch keinen hinreichenden Lösungsweg für das hohe Carbon-Leakage-Risiko auf. Vielmehr verdeutlichen die bisherigen Ansätze die hohe Komplexität und die damit einhergehenden zahlreichen Unsicherheiten. Dies gilt insbesondere für ein System, welches in der Praxis weltweit noch nie erprobt wurde. Das Eckpunktpapier bietet daher keine Grundlage, um den Risiken des nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) zu begegnen und erst recht nicht, um einen höheren CO₂-Preis zu beschließen.

Für einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz ist mindestens zu fordern:

- 1. Es darf keinen CO₂-Preis ohne wirksamen Carbon-Leakage-Schutz geben. Insbesondere darf die geplante Erhöhung des CO₂-Einstiegspreises im nationalen Brennstoffemissionshandel auf 25 Euro/t nur in Kraft treten, wenn gleichzeitig die vorgesehene Carbon-Leakage-Verordnung gem. § 11 Abs. 3 Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in Kraft getreten und wirksam ist.**
- 2. Das gesamte Produzierende Gewerbe muss beihilfeberechtigt sein. Eine Beschränkung nur auf die Sektoren der Carbon-Leakage-Liste des EU-Emissionshandels reicht nicht aus, da diese Liste den innereuropäischen Wettbewerb nicht berücksichtigt, was bei einem rein nationalen Emissionshandel aber erforderlich ist.**
- 3. Die Entlastung der Unternehmen aufgrund der Carbon-Leakage-Verordnung muss durch eine rein finanzielle Kompensation der Mehrkosten ohne Vorbedingungen zur Vermeidung einer Belastung erfolgen. Daher sollte § 11 Abs. 3 BEH-ÄG klarstellend geändert werden, um eine solche Kompensation der Mehrkosten ohne Vorbedingungen zu ermöglichen.**
- 4. Die Verordnung muss sicherstellen, dass die Mehrkosten den Unternehmen keine Liquidität entziehen. Diese Kosten müssen daher von vornherein („ex-ante“) von den Unternehmen ferngehalten werden.**
- 5. Carbon-Leakage-Schutz muss unbürokratisch sein. Die Verordnung darf vor allem die kleinen und mittelständischen Unternehmen nicht mit neuen administrativen Anforderungen und Bedingungen überlasten.**

- 6. Die fehlenden praktischen Erfahrungen mit einem Upstream-Emissionshandelssystem machen eine sorgfältige Untersuchung und Ausarbeitung einer Rechtsverordnung zum Carbon-Leakage-Schutz notwendig, die mit hinreichender Zeit und unter maßgeblicher Beteiligung der betroffenen Ministerien, Verbände und Unternehmen stattfinden muss.**

Dass das Eckpunktepapier diesen Anforderungen nicht gerecht wird, zeigt sich an den zahlreichen Einzelfragen, die darin unbeantwortet bleiben:

▪ Voraussetzungen für eine Kompensation:

Der Ansatz, die EU-Carbon-Leakage Branchenliste vollumfänglich in die nationale CL-Verordnung zu übernehmen, greift zu kurz. Es wird dabei verkannt, dass für die dort aufgeführten Branchen ausschließlich das Risiko einer Abwanderung aus der EU in Drittländer dargestellt wird. Der nationale Emissionshandel löst aber gerade einen Abwanderungsdruck der Unternehmen in andere EU-Länder aus. Außerdem sind die für die Listenzugehörigkeit verwendeten Parameter umstritten, was auch die EU-Kommission einräumt. Auch wenn diese Liste um Branchen auf einer tieferen Prodcom-Gliederungsebene oder mittels eines qualitativen Verfahrens erweitert werden soll, haben diese Ansätze entscheidende Schwächen. Dies vor allem, wenn die betroffenen Produkte in der Prodcom-Nomenklatur nicht erfasst werden, oder Unternehmen nicht den entsprechenden NACE-Codes zugeordnet werden können und so „durchs Raster“ fallen. Die Lösung aller dieser ungeklärten Fragen wird Zeit brauchen und verlangt umfangreiche Datenerhebungen. Bis zur Klärung dieser Fragen kann dem Carbon-Leakage-Risiko nur so begegnet werden, dass die Verordnung das produzierende Gewerbe im Sinne des § 2 Nr. 3 StromStG für eine Übergangszeit und in Gänze für kompensationsfähig erklärt.

▪ Unternehmensspezifische Betroffenheit

Zudem ist völlig offen, welche Höhe die nachzuweisenden Kosten durch das BEHG erreichen müssen, um ein Unternehmen für die Kompensation zu qualifizieren. Wenn nur von einer „angemessenen Mindestschwelle“ oder einer „Anknüpfung an die Bruttowertschöpfung“ die Rede ist, besteht für alle Unternehmen höchste Unsicherheit.

▪ Nachlaufende Kompensation:

Die Eckpunkte stellen zutreffend fest, dass die in § 11 Abs. 3 S. 2 BEHG postulierten finanziellen Unterstützungen für klimafreundliche Investitionen kein angemessenes CL-Schutzniveau gewährleisten. Gleichwohl sehen sie nur eine „nachlaufende, finanzielle Kompensation“ vor. Eine nachlaufende Kompensation entzieht – es sei wiederholt – den

Unternehmen jedoch die dringend benötigte Liquidität. Dies würde das Carbon-Leakage-Risiko immens erhöhen und muss deswegen abgelehnt werden. Außerdem werden auch im EU-Emissionshandel die betroffenen Unternehmen auf Grundlage ihrer historischen Emissionen mit kostenlosen Zertifikaten ausgestattet. Eine nachlaufende Kompensation auf nationaler Ebene würde eine brancheninterne Ungleichbehandlung zwischen größeren Anlagen im EU-ETS und kleineren Anlagen im nEHS bedeuten. Auch deshalb muss es konsequenterweise eine ex-ante-Entlastung geben.

- Kompensationsgrad:

Die Eckpunkte sehen einen Kompensationsgrad auf Unternehmensebene von 65 bis 95% bezogen auf die Mehrkosten durch das nEHS vor. Die Abstufung erfolgt in Abhängigkeit von der Höhe des BEHG-Kostenanteils. Zunächst stellt sich die Frage, wie diese Werte zustande kommen. Außerdem liegt hier eine weitere Ungleichbehandlung zu den Anlagen vor, die sich im EU-ETS befinden. Diese Ungleichbehandlung verstärkt sich, wenn der nationale CO₂-Preis in den Jahren nach 2021 weiter ansteigt. Zudem widersprechen sich die Eckpunkte, da sie an einer Stelle von einem Kompensationsgrad auf Unternehmensebene sprechen, weiter unten bei der Berechnung der Beihilföhe jedoch vom Kompensationsgrad des Sektors.

- Benchmarks:

Die Berücksichtigung von Benchmarks reduziert die Beihilfesumme zusätzlich zum Kompensationsgrad. Solche Benchmarks auf Sektor- oder Technologieebene zu definieren würde möglicherweise Jahre dauern und das Ergebnis ist für die Unternehmen derzeit überhaupt nicht abschätzbar. Daher wäre das Erfordernis von Benchmarks schädlich für die Planungssicherheit der Unternehmen.

- Pflicht zur Realisierung von Klimaschutzmaßnahmen auf Basis eines Energiemanagementsystems:

Unternehmen mit einem Verbrauch von mehr als 500 MWh fossiler Brennstoffe werden verpflichtet, ein Energiemanagementsystem (ISO 50.001) einzuführen und Maßnahmen daraus umzusetzen. Das EU ETS kennt diese Art der Vorleistung nicht. Hinsichtlich der Gleichbehandlung von großen und kleinen Anlagen sollte auch im nETS auf das Setzen von Zusatzbedingungen verzichtet werden. Im Verhältnis zur Emissionsmenge ist ohnehin davon auszugehen, dass die Abwicklungskosten im nETS die des EU ETS übersteigen werden. Das sollten auch die Eckpunkte berücksichtigen.

Zum „Bündnis faire Energiewende“ zählen:

- Bundesverband der Deutschen Gießerei-Industrie BDG, www.bdguss.de
- Bundesverband Keramische Industrie e. V., www.keramverbaende.de
- Bundesverband der Energieabnehmer e. V., www.vea.de
- Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V., www.textil-mode.de
- Gesamtverband Kunststoffverarbeitende Industrie e. V., www.gkv.de
- wdk Wirtschaftsverband der deutschen Kautschukindustrie e. V., www.wdk.de
- WSM Wirtschaftsverband Stahl- und Metallverarbeitung e. V., www.wsm-net.de
- Verband der Deutschen Feuerfest-Industrie e. V., <https://vdffi.de/>

Die Verbände im „Bündnis faire Energiewende“ vertreten branchenübergreifend etwa 10.000 deutsche Unternehmen mit ca. 1 Million Mitarbeitenden und etwa 200 Milliarden Euro Jahresumsatz.

www.faire-Energiewende.de