



dena-STELLUNGNAHME

25. Februar 2021

Entwurf einer BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) – Klimaschutzmaßnahmen und Beihilfedifferenzierung entscheidend für das Erreichen der Klimaschutzziele

Über die dena

Die Deutsche Energie-Agentur (dena) ist das Kompetenzzentrum für Energieeffizienz, erneuerbare Energien und intelligente Energiesysteme. Als Agentur für angewandte Energiewende tragen wir zum Erreichen der energie- und klimapolitischen Ziele bei, indem wir Lösungen entwickeln und in die Praxis umsetzen, national und international. Dafür bringen wir Partner aus Politik und Wirtschaft zusammen, über alle Branchen hinweg – mit Begeisterung für eine der spannendsten Herausforderungen unserer Zeit.

Ziel der dena im Handlungsfeld Energiewende in der Industrie ist, Unternehmen fit für die Energiewende zu machen. Dazu helfen wir Unternehmen, Lösungen für zukunftsfähige Energieerzeugung, -umwandlung und -anwendung sowie klimaverträgliche Produktionsprozesse zu finden, Rahmenbedingungen zu verbessern und Märkte für deutsche Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln.

Hintergrund

Deutschland hat sich ambitionierte Energiewende- und Klimaschutzziele gesetzt, welche nur mit einem ebenso ambitionierten Set an Instrumenten und Rahmenbedingungen erreichbar sind. Als führende Industrie- und Exportnation will Deutschland gleichzeitig seine wirtschaftliche Basis in Zeiten von Energiewende, Klimaschutz und Digitalisierung halten und ausbauen. Dafür braucht es Rahmenbedingungen, die den Unternehmen helfen, wettbewerbsfähig zu bleiben und zukunftsfähig zu werden.

Mit dem Klimaschutzgesetz von 2019 hat sich Deutschland gesetzlich verpflichtet, bis zum Jahr 2050 treibhausgasneutral zu sein. Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, hat die Bundesregierung durch die Bepreisung von CO₂-Emissionen in den Bereichen Wärme und Verkehr mit Beginn des Jahres 2021 ein weiteres Instrument eingeführt.



Das dafür verabschiedete Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) sieht eine Kompensationsregelung für Unternehmen vor, die in großem Umfang fossile Brennstoffe einsetzen und in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen und daher von Carbon Leakage betroffen sein könnten. Die Ausgestaltung dieser Regelung wurde vom Bundesumweltministerium (BMU) durch Eckpunkte im September 2020 und durch einen Verordnungsentwurf im Februar 2021 konkretisiert, zu dem im Weiteren Stellung genommen wird.

Eine wirtschafts- und sozialverträgliche Ausgestaltung politischer Instrumente und Maßnahmen ist grundsätzlich sehr zu begrüßen – die Energiewende kann nur durch Berücksichtigung der verschiedenen Perspektiven und Interessen der Stakeholder ein Erfolg werden. Gleichzeitig spielen bei der Weiterentwicklung der politischen Rahmenbedingungen Konsistenz und Präzision eine wichtige Rolle. Um die Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu ermöglichen, müssen Kompensationen deshalb sehr gezielt eingesetzt, die Entwicklung und Umsetzung geeigneter CO₂-Minderungsmaßnahmen ambitioniert vorangetrieben und die Auswirkungen auf andere Handlungsfelder bedacht werden.

Beihilfeberechtigte Sektoren und Kompensationsgrade

Die Liste der beihilfefähigen Sektoren bzw. Teilsektoren umfasst alle Sektoren, die auch im EU ETS (in der vierten Handelsperiode) beihilfeberechtigt sind. Weitere Sektoren und Teilsektoren können nachträglich als beihilfefähig eingestuft werden (Abschnitt 6 des BECV-Entwurfes). Eine Anlehnung an den EU-ETS erscheint zunächst sinnvoll, um die Konsistenz zwischen nationalen und europäischen Vorgaben zu gewährleisten. Dennoch ist die Liste der beihilfefähigen Sektoren sehr umfangreich, ohne gezielt den deutschen Kontext zu berücksichtigen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die am stärksten betroffenen Unternehmen – der deutsche Mittelstand – durch die vorgeschlagenen Regelungen nicht in angemessener Form berücksichtigt werden. Gleichzeitig werden evtl. Beihilfetatbestände für Branchen geschaffen, die kaum einer Carbon Leakage-Gefahr ausgesetzt sind, da sie hauptsächlich regionale Wirtschaftsbeziehungen haben. Eine Überarbeitung der Liste erscheint daher notwendig.

Für Sektoren oder Teilsektoren, die noch nicht erfasst sind, sieht der Entwurf eine nachträgliche Anerkennung auf Basis eines Carbon-Leakage-Indikators und qualitativer Kriterien vor. Für betroffene Unternehmen, die sich nicht auf der Carbon-Leakage-Liste wiederfinden, ist die Option der nachträglichen Anerkennung von großer Bedeutung. Hier sollte sichergestellt werden, dass der damit verbundene Aufwand, entsprechende Nachweise zu erbringen, nicht zu groß ist und potenzielle, vor allem mittelständische Antragsteller überfordert.

Die Einführung von qualitativen Kriterien für eine nachträgliche Anerkennung wird von der dena grundsätzlich begrüßt, es fehlt jedoch bislang eine Konkretisierung der Vorgaben, zum Beispiel durch quantifizierbare Indikatoren. Dies trägt zur Verunsicherung bei und birgt das Risiko einer Ausweitung der Beihilfen auf Sektoren, die nicht von Carbon-Leakage betroffen sind.

Die Liste der Sektoren und Teilsektoren ist darüber hinaus in Verbindung mit den jeweiligen sektorbezogenen Kompensationsgraden zu betrachten. Damit Kompensationen nicht zu großzügig ausfallen, und um die Liste der beihilfefähigen Sektoren zu präzisieren, wäre eine weitere Differenzierung der Betroffenheit sinnvoll. Auf Basis des vorgeschlagenen Carbon-Leakage-Indikators (Paragraph 21 BECV) könnte man die anerkannten Sektoren



und Teilsektoren in stark und schwach betroffen unterteilen und die Kompensationsgrade entsprechend anpassen¹.

Die Höhen und Summen der Kompensationen spielen auch vor dem Hintergrund der teilweise staatlichen Finanzierung der Energiewende eine wichtige Rolle. Die Kompensationszahlungen werden aus dem Verkauf von Emissionszertifikaten finanziert. Somit verringert sich der Anteil der Erlöse, die zur Refinanzierung anderer Maßnahmen im Rahmen des ‚Energie- und Klimafonds‘ verbleiben. Eine sehr gezielte Ausgestaltung der Beihilfen ist demzufolge nicht nur auf der Maßnahmen- sondern auch auf der Finanzierungsebene wichtig für den Erfolg der Energiewende.

Die Einführung und Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels wird eine Signalwirkung im europäischen Raum entfalten, vor allem in Bezug auf den Carbon-Leakage-Schutz. Allerdings sollten die ambitionierten EU-Klimaschutzziele durch eine europäische Lösung erreicht werden. Auch wäre es wünschenswert, dass zwischen deutschen und europäischen Wettbewerbern ein level-playing-field geschaffen wird, indem andere Mitgliedsstaaten Maßnahmen ergreifen, um Emissionen aus dem Brennstoffeinsatz zu reduzieren.

Beihilfefähige Unternehmen und Klimaschutzmaßnahmen

Der BECV-Entwurf sieht eine anteilige Befreiung vom CO₂-Preis für Unternehmen vor, die einem beihilfefähigen Sektor bzw. Teilsektor zuzuordnen sind, deren Kostenbelastung aus der CO₂-Bepreisung über einen bestimmten Mindestschwellenwert liegt und die bestimmte Gegenleistungen erbringen.

Maßgeblich für die unternehmensbezogene Mindestschwelle ist die Emissionsintensität des Unternehmens, welche sich aus dem Verhältnis der maßgeblichen Brennstoffemissionsmenge und der Bruttowertschöpfung im Abrechnungsjahr ergibt. Unternehmen können die Beihilfe beantragen, wenn ihre Emissionsintensität mindestens 10 % des Sektordurchschnitts beträgt.

Grundsätzlich ist die Einführung einer Mindestschwelle zu begrüßen, auch ist die Berechnung nachvollziehbar. Dessen ungeachtet ist die Festlegung auf einen Wert von 10 % fraglich, da unklar ist, wie viele Unternehmen betroffen wären. Darüber hinaus bergen Schwellenwerte grundsätzlich die Gefahr, falsche Anreize zu setzen. Wenn ein Unternehmen knapp unter der Schwelle liegt, hat es einen Anreiz den Verbrauch zu erhöhen, um so von der Ausnahmeregelung zu profitieren. Daher sollten Schwellenwerte besser gleitend ausgestaltet werden. Zu prüfen wäre auch, ob eine gleitende Höhe der Kompensation anhand der Kostenbelastung des einzelnen Unternehmens sinnvoller wäre als die Orientierung an der Sektorzugehörigkeit.

Ein weiterer bedeutender Aspekt ist die Anrechnung der Stromkostenentlastung, die auf den Beihilfebetrag anzurechnen ist. Die Senkung der EEG-Umlage ist unmittelbar mit der Einführung des CO₂-Preises verbunden und wird aus den dabei entstehenden Erlösen finanziert. Die Entlastung zu berücksichtigen ist daher sinnvoll und notwendig. Sie kompensiert bei vielen Unternehmen bereits einen Großteil der nun entstehenden, zusätzlichen CO₂-Kosten. Das Ausmaß hängt vom Stromverbrauch im Verhältnis zum Verbrauch von Heiz- und Kraftstoffen ab

¹ Ein ähnlicher Ansatz sowie weitere Vorschläge zur Anpassung der Sektorenliste wurden im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020-12-11_cc_50-2020_konzeptpapier_carbon_leakage_im_behg_sektorliste1.pdf.



und davon, inwieweit Unternehmen EEG-Umlage zahlen. Gleichwohl birgt die Anrechnung der Stromkostenentlastung das Risiko, dem angestrebten Ziel der EEG-Umlagesenkung, die Elektrifizierung von Prozessen in der Industrie voranzutreiben, entgegenzuwirken.

Die dena begrüßt besonders Abschnitt 4 des BECV-Entwurfes. Hier wird die Carbon-Leakage-Beihilfe an die Bedingung, klimafreundliche Investitionen zu tätigen, geknüpft. Diese Gegenleistungen richten sich nach dem Gesamtverbrauch fossiler Brennstoffe: Verbrauchsstarke Unternehmen müssen ein zertifiziertes Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50001 oder ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem nach EMAS betreiben. Für Unternehmen mit einem Verbrauch von weniger als 5 GWh pro Jahr ist der Betrieb eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems auf Basis der DIN EN ISO 50005 oder die Mitgliedschaft in einem registrierten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk ausreichend.

Als Geschäftsstelle der Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutz-Netzwerke unterstützt die dena den Ansatz der freiwilligen Energieeffizienzsteigerung und CO₂-Reduzierung und setzt sich für seinen Erfolg ein. Die Gleichwertigkeit der Teilnahme an einem solchen Netzwerk und des Betriebs eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems ist dennoch aus dena-Sicht zu prüfen. Eventuell könnte die dena leicht angepasste Anforderungen bzw. eine etwas verschärfte Prüfroutine hinsichtlich der Kriterien für die Registrierung und Anerkennung als Netzwerk bzw. als betroffenes Unternehmen in einem Netzwerk entwickeln. So könnte das Risiko vermieden werden, dass Unternehmen nur aufgrund der Verpflichtung einem Netzwerk beitreten, ohne nennenswerte Energieeffizienz- und Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen und damit Erfolge und Ansehen der Netzwerke schmälern.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit von Klimaschutzinvestitionen birgt die Betrachtung nach Amortisationsdauer das Risiko, Investitionen in langfristig ausgerichtete Maßnahmen zu benachteiligen. Dabei lassen sich Energieeffizienz- und Klimaschutzmaßnahmen oft schlecht durch eine pauschalisierte Amortisationsdauer abbilden. Die Kapitalwertmethode ist deshalb aus dena-Sicht zu bevorzugen. Auch wäre es sinnvoll, sich auf eine Methode festzulegen und sicherzustellen, dass das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnungen nachvollziehbar ist und sie nach einem einheitlichen Verfahren durchgeführt werden, um besonders mittelständische Unternehmen von zusätzlichem bürokratischen Aufwand zu entlasten.

Die BECV sieht des Weiteren vor, dass Unternehmen, um in den Genuss der Beihilfen zu kommen, den Gegenwert von 50 % bzw. 80 % der Beihilfen für Energieeffizienzmaßnahmen oder die Dekarbonisierung von Prozessen aufwenden müssen. Hier würde die dena den höheren Prozentwert begrüßen, der aber nicht so hoch sein sollte, dass es zunächst attraktiver ist, die CO₂-Preise zu zahlen.

Fazit

Die integrierte Energiewende kann nur durch die gleichberechtigte Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Ziele gelingen. Das Erreichen der Klimaziele in den Bereichen Wärme und Transport braucht auch einen verlässlichen Rahmen für die Industrie, vor allem für mittelständische Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Der BECV-Entwurf liefert aus Sicht der dena eine gute Grundlage für die weitere Diskussion und Konkretisierung der Ausgestaltung der Beihilfen.

Die Anwendung der Carbon-Leakage-Liste in der vorliegenden Form schafft jedoch keine einheitlichen Wettbewerbsbedingungen für EU-ETS- und vom BEHG betroffene Anlagen/Unternehmen, vor allem nicht für die am



stärksten betroffenen Unternehmen. Die Liste und die sektorbezogenen Kompensationsgrade erfordern eine weitere Differenzierung. Ferner sollten die qualitativen Aufnahmekriterien für neue Sektoren und Teilsektoren konkretisiert werden, um angemessen und unbürokratisch die erforderliche Lenkungswirkung entfalten zu können.

Begrüßenswert ist die Signalwirkung der Verknüpfung von klimafreundlichen Investitionen mit der anteiligen Befreiung vom CO₂-Preis, die wichtige Anreize für Unternehmen setzt, schon heute die richtigen Entscheidungen für eine wirtschaftliche Energiewende und das Erreichen der Klimaneutralität zu treffen.

Mit ihrer langjährigen Erfahrung im Themenfeld Energiewende in der Industrie, in Projekten wie der Geschäftsstelle der Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutz-Netzwerke, mit den Leuchttürmen CO₂-Einsparung in der Industrie oder der dena-Leitstudie Aufbruch Klimaneutralität, unterstützt die dena gerne die Weiterentwicklung und Umsetzung der Regelungen der BECV.

Bei Interesse oder Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)
Corina Bolintineanu
Teamleiterin Energiepolitik & Marktdesign
Chausseestraße 128 a
10115 Berlin
Tel: +49 (0)30 66 777-0
Fax: +49 (0)30 66 777-699
E-Mail: bolintineanu@dena.de
Internet: www.dena.de