

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND NUKLEARE SICHERHEIT

Schriftliche Stellungnahme

Zur Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV),
Drucksache 19/28163

3. Mai 2021

Die Bewertung des FÖS ist den folgenden, angehängten Dokumenten zu entnehmen:

- 1) Pressemitteilung vom 1. April 2021 zum Kabinettsbeschluss: „Ausnahmen beim CO₂-Preis für Unternehmen noch großzügiger als geplant“
- 2) Schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 25. Februar: „Sehr großzügige Ausnahmen für Unternehmen - Strompreisanrechnung und Gegenleistung entscheidend für Klimaschutzeffekt“

Kontakt

Carolin Schenuit
Geschäftsführende Vorständin
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.
carolin.schenuit@foes.de

PRESSEMITTEILUNG

Ausnahmen für Unternehmen noch großzügiger als geplant

Der Kabinettsbeschluss zur Carbon-Leakage-Verordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) sieht nun noch großzügigere Ausnahmen für Unternehmen beim CO₂-Preis vor, als in früheren Entwürfen geplant. Sehr viele Sektoren profitieren von pauschalen Entlastungen für alle Unternehmen. Dies schwächt das CO₂-Preissignal in der Industrie und schafft Wettbewerbsnachteile für klimafreundliche Unternehmen.

Ein positiver Beitrag zum Klimaschutz wird zumindest durch die neue Verpflichtung zu „Gegenleistungen“ erreicht: Unternehmen müssen einen Teil der Beihilfesummen in wirtschaftliche Klimaschutzmaßnahmen investieren.

Berlin, 1. April 2021

Der gestern veröffentlichte Kabinettsbeschluss der Carbon-Leakage-Verordnung zum BEHG enthält eine weitere Ausweitung der ohnehin großzügig geplanten Ausnahmen. Während im Referentenentwurf des BMU noch ein Gesamtbeihilfevolumen von 197 Mio. Euro für das Jahr 2021 bzw. 237 Mio. Euro für das Jahr 2022 veranschlagt wurden, wird nun ein Gesamtbeihilfevolumen von 274 Mio. Euro (2021) bzw. 329 Mio. Euro (2022) erwartet. Die Lenkungswirkung des CO₂-Preises wird damit deutlich geschwächt. Unter anderem wurden folgende Punkte gegenüber dem Referentenentwurf des BMU aus dem Februar¹ geändert:

- Die Stromkostenentlastung wird nicht mehr vom Beihilfebetrug abgezogen.
- Es gilt eine pauschale Entlastung von 60 Prozent der CO₂-Kosten für alle Unternehmen, die einem der beihilfeberechtigten Sektoren angehören. Die unternehmensbezogene Mindestschwelle gilt nur noch optional für höhere Entlastungen ab dem Jahr 2023.
- Viele Sektoren werden innerhalb der Spanne von 65 bis 95 Prozent Kostenerstattung großzügiger entlastet als vom BMU vorgeschlagen.

Unverständlich ist vor allem die Entscheidung, die Stromkostenentlastung nicht von dem Beihilfebetrug abzuziehen. Ein Großteil der Einnahmen aus dem CO₂-Preis fließt direkt in die Senkung der EEG-Umlage (4,7 Mrd. Euro im Jahr 2021). Dies kompensiert bei vielen Unternehmen auch ohne Ausnahmen vom CO₂-Preis die gesamten CO₂-Kosten. Unterm Strich hat die Industrie durch diese Reform im Jahr 2021 bereits einen finanziellen Vorteil von fast 2 Milliarden Euro (vgl. FÖS Stellungnahme).

„Fossile Brennstoffe teurer, Strom billiger: Das war die Idee hinter der Reform. Weitere Ausnahmen führen dazu, dass Unternehmen auf Kosten der Allgemeinheit doppelt

Kontakt

Carolin Schenuit
Geschäftsstelle Berlin
+49 (0) 30 76 23 991-40
carolin.schenuit@foes.de

¹ Die Stellungnahme des FÖS zum Referentenentwurf ist hier verfügbar: https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Stellungnahme_BECV.pdf.

entlastet werden: Einmal durch die Senkung der EEG-Umlage und ein weiteres Mal durch Ausnahmen vom CO₂-Preis", betont Swantje Fiedler, wissenschaftliche Leiterin des FÖS. Durch die fehlende Anrechnung vergrößere sich der Kreis der Unternehmen, für die eine Entlastung infrage komme, erheblich.

Ein weiterer Paukenschlag ist der Entschluss, alle Unternehmen pauschal um 60 Prozent der CO₂-Kosten zu entlasten, die einem der beihilfeberechtigten Sektoren angehören. Im früheren Entwurf der Verordnung war noch eine Mindestschwelle vorgesehen: Unternehmen sollten nur dann anteilig vom CO₂-Preis befreit werden, wenn ihre CO₂-Kosten einen bestimmten Kostenanteil überschreiten. **„Eine unternehmensbezogene Mindestschwelle ist entscheidend, um gezielt tatsächlich emissionsintensive Unternehmen herauszufiltern. Die nun beschlossene pauschale Entlastung schafft wieder eine Subvention nach dem Gießkannenprinzip. So werden auch Unternehmen entlastet, die den CO₂-Preis ohne Probleme voll bezahlen könnten und sollten**", kritisiert Carolin Schenuit, Geschäftsführende Vorständin des FÖS.

Darüber hinaus wurden die Entlastungssätze vieler Sektoren erhöht. Dadurch profitieren gegenüber dem Referentenentwurf vier zusätzliche (Teil-)Sektoren von der maximalen Entlastung. Die Carbon Leakage-Regeln sollen Unternehmen schützen, die stark im internationalen Wettbewerb stehen. Sie sind nun so großzügig ausgestaltet, dass sie stattdessen dem Wettbewerb um wirksamen Klimaschutz schaden.

Umso wichtiger sind deswegen die „Gegenleistungen“, über die zumindest ein gewisser Beitrag zum Klimaschutz sichergestellt wird. Begünstigte Unternehmen müssen ab dem Jahr 2023 mindestens die Hälfte des Beihilfebetrags (ab 2025 80 Prozent) in Klimaschutzmaßnahmen investieren, soweit diese wirtschaftlich finanzierbar sind. Durch diese Regelung könnten fehlende CO₂-Preis-Anreize zumindest teilweise ausgeglichen werden. Die Anforderungen an das Kriterium der Wirtschaftlichkeit wurden aber ebenfalls gegenüber dem BMU Entwurf gesenkt. Damit die Gegenleistungen wirklich wirken können, sollte daher noch klargestellt werden, dass sie nicht umgangen werden können – rentiert sich die naheliegendste Investition nicht, müssen neue Ideen entwickelt werden. So fungieren die Gegenleistungen als Innovationsanreiz für den Klimaschutz. .

Weitere Informationen:

[FÖS-Stellungnahme zum BMU Referentenentwurf \(02/2021\)](#)

[BMU \(2021\): Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel](#)

[BMU \(2021\): Referentenentwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel](#)

Über das FÖS:

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V. ist ein unabhängiger politischer Think Tank für marktwirtschaftliche Instrumente in der Umwelt- und Klimapolitik. Das FÖS erstellt ökonomische Studien und politische Expertisen. Seit 1994 setzt es sich für die Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein.

**BEWERTUNG DES ENTWURFS DER CARBON-LEAKAGE-VERORDNUNG ZUM
BRENNSTOFFEMISSIONSHANDELSGESETZ (BEHG)**

Sehr großzügige Ausnahmen für Unternehmen

Strompreisanrechnung und Gegenleistung entscheidend für Klimaschutzeffekt

25. FEBRUAR 2021

Aus Sicht des FÖS sollten Ausnahmen für Unternehmen vom CO₂-Preis nur sehr sparsam und gezielt eingesetzt werden. Jede Ausnahme führt dazu, dass die Preissignale bei begünstigten Unternehmen und damit letztendlich beim Marktpreis der Produkte kaum ankommen. Statt Ausnahmen sollten die Unternehmen **finanzielle Unterstützungen für klimafreundliche Investitionen** erhalten, wie dies vom Gesetzgeber im BEHG vorgesehen ist. So käme das Preissignal des nationalen Emissionshandels bei allen Akteuren an und gleichzeitig würde die notwendige Transformation der Unternehmen unterstützt. Anstatt durch pauschale Ausnahmeregelungen die Klimaschutzwirkung des CO₂-Preis zu verringern, würde diese so zusätzlich verstärkt.

Das Kabinett hat am 23. September 2020 mit der Verabschiedung des Eckpunkteapiers zur Carbon-Leakage-Verordnung (BMU 2020) bereits einen grundlegend anderen Weg eingeschlagen und sich für **die Gewährung von Ausnahmen vom CO₂-Preis** entschieden.

Im Entwurf der Carbon-Leakage-Verordnung vom 11. Februar 2021 wird nun konkretisiert, dass ein Unternehmen dann anteilig vom CO₂-Preis befreit werden soll, wenn

1. das Unternehmen einem beihilfefähigen Sektor bzw. Teilsektor zuzuordnen ist,
2. dessen Kostenbelastung aus der CO₂-Bepreisung über einem bestimmten Mindestschwellenwert liegt und
3. das Unternehmen bestimmte Gegenleistungen erfüllt.

Zusammenfassende der Bewertung

- **Die konkrete Ausgestaltung ist sehr großzügig gewählt:** Unternehmen vieler Sektoren können die Ausnahme in Anspruch nehmen (Sektorenliste), ohne erheblich durch den CO₂-Preis belastet zu sein (Mindestschwelle).
- **Der Kreis der begünstigten Unternehmen wird nur dann nennenswert begrenzt, wenn die Entlastung beim Strompreis berücksichtigt wird – das ist aber derzeit noch offen.** Ein Vergleich von Be- und Entlastungswirkung von BEHG und Stromkosten zeigt, dass die Industrie auch ohne zusätzliche Ausnahmen bereits stark durch die Reform entlastet wird. Der finanzielle Vorteil beträgt bereits in diesem Jahr fast 2 Milliarden Euro.
- **Die Klimaschutzwirkung wird immerhin dadurch verbessert, dass die begünstigten Unternehmen im Gegenzug die Entlastungsbeträge (teilweise) in Klimaschutz und Energieeffizienz investieren müssen.**

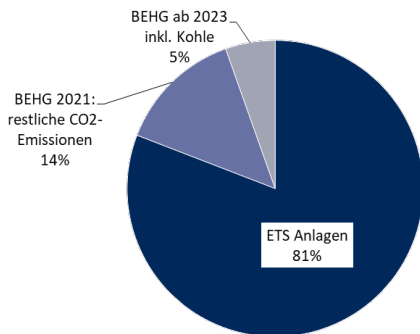
Übersicht

1	Industrie ist kaum vom BEHG betroffen	2
2	Welche Sektoren/Branchen werden entlastet? (Abschnitt 2)	2
3	Welche weiteren Sektoren können entlastet werden? (Abschnitt 6)	3
4	Ist die Entlastung auf emissionsintensive Unternehmen beschränkt? (§ 7, unternehmensbezogene Mindestschwelle)	3
5	In welchem Umfang werden Unternehmen entlastet? (Abschnitt 3)	6
6	Welche Gegenleistungen werden verlangt? (Abschnitt 4)	6

1 Industrie ist kaum vom BEHG betroffen

Ein **Großteil der industriellen CO₂-Emissionen ist bereits vom EU ETS erfasst und daher fallen für diese Emissionen keine zusätzlichen Kosten** durch das BEHG an. Danach verbleiben (laut Referentenentwurf) nur rund 24,7 bzw. 17,7 Mio. Tonnen (von insgesamt rund 129 Mio. t energiebedingten CO₂-Emissionen der Industrie¹), die überhaupt BEHG-Kosten zahlen müssen.

Abbildung 1 Energiebedingte CO₂-Emissionen der Industrie, Abdeckung durch BEHG



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage Inventarbericht und Angaben im Verordnungsentwurf

2 Welche Sektoren/Branchen werden entlastet? (Abschnitt 2)

Die Liste der beihilfefähigen Sektoren bzw. Teilsektoren umfasst alle Sektoren, die auch im EU ETS (in der vierten Handelsperiode) beihilfeberechtigt sind. Sie deckt über 90 Prozent der Industrieemissionen ab. Zusätzlich können weitere Sektoren auf Basis qualitativer Kriterien aufgenommen werden.

Bewertung

- **Die Liste der beihilfefähigen Sektoren ist sehr umfangreich.** Die Ausnahmen sollten vielmehr auf Sektoren konzentriert werden, die stark im internationalen Wettbewerb stehen und bei denen tatsächlich ein Risiko für Carbon Leakage besteht. Sinnvoller als die Übernahme der ETS-Carbon Leakage Liste wäre eine Anpassung der Liste mit Fokus auf die direkten CO₂-Kosten (siehe Vorschlag „modifizierte Carbon Leakage Liste“ des Öko-Instituts²).
- **Die Anwendung der EU Carbon Leakage Liste schafft KEINE einheitlichen Wettbewerbsbedingungen für EU ETS und BEHG Anlagen.** Der Grund ist, dass im BEHG keine indirekten CO₂-Kosten durch den Strombezug entstehen (siehe Öko-Institut 2020). Konkret bedeutet dies, dass die Sektorenliste der Verordnung Branchen enthält, bei denen durch das BEHG keine nennenswerten Zusatzkosten entstehen. Sinnvoller als die Übernahme der EU Carbon Leakage Liste wäre die Anwendung der Kriterien der (direkten) Emissions- und der Handelsintensität, wie in einem früheren Vorschlag des BMU beschrieben.
- **Das Ambitionsniveau in anderen EU-Ländern wird nicht berücksichtigt.** Grundsätzlich besteht in allen EU-Ländern angesichts der EU-Klimaziele und der EU-Klimaschutzverordnung die Notwendigkeit, die Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr zu senken. Daher ist in allen EU-Ländern von Maßnahmen auszugehen, die auch bei Unternehmen des Produzierenden Gewerbes die Emissionen aus dem Brennstoffeinsatz reduzieren. Von diesen Maßnahmen werden auch Wettbewerber deutscher Unternehmen betroffen sein. In dem Maße sinkt die Carbon Leakage - Gefahr ins EU-Ausland. Zudem haben viele EU-Mitgliedstaaten ebenfalls CO₂-Preise im Wärme und/oder Verkehrsbereich eingeführt.
- **Fazit: Die Liste der beihilfefähigen Sektoren schafft keine Eingrenzung auf die tatsächlich gefährdeten Branchen und schafft auch keine gleichen Wettbewerbsbedingungen für ETS und BEHG Anlagen.**

¹ Laut Inventarbericht im Jahr 2018, ohne Prozessemissionen (Manufacturing industries and construction) https://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envxh8awg/DEU_2020_2018_09012020_135536_star_ted.xlsx/manage_document. Hinweis: Die Abgrenzung zwischen Industrie- und Energiesektor kann je nach Quelle variieren.

² Öko-Institut 2020 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020-12-11_cc_50-2020_konzeptpapier_carbon_leakage_im_behg_sektorliste1.pdf

3 Welche weiteren Sektoren können entlastet werden? (Abschnitt 6)

Zusätzlich zu den Carbon Leakage Sektoren des EU ETS können weitere Sektoren entlastet werden. Diese müssen entweder einen nationalen Carbon Leakage-Indikator (Produkt aus Handelsintensität und Emissionsintensität) über 0,2 aufweisen (§22) oder aber (wenn deren nationaler Carbon Leakage-Indikator 0,15 übersteigt oder deren Emissionsintensität über 1,5 kg CO₂ pro Euro Bruttowertschöpfung liegt) qualitative Kriterien erfüllen (§23):

- Möglichkeit für Anpassungsreaktionen
- Möglichkeit, CO₂-Kosten an Kunden weitergeben zu können (Marktbedingungen)
- Gewinnspannen und Standortverlagerungen

Bewertung

- Handels- und CO₂-Intensität sind grundsätzlich geeignete Kriterien, um sich der Frage der Carbon Leakage Betroffenheit zu nähern. Sie entsprechen den Kriterien und Schwellenwerten, die die Europäische Kommission bei der Prüfung von Sektoren für die Carbon Leakage Liste im EU ETS verwendet hat.
- Die qualitativen Kriterien nach §23 adressieren zwar die Fragestellung, sie sind aber sehr weich formuliert und bieten keine Verlässlichkeit für die Prüfung. Ein regelrechtes Ausufen von (Teil-)Sektorenlisten ist vorprogrammiert, solange sie nicht in nachvollziehbare Indikatoren und Schwellenwerte übersetzt werden.

Einschätzung zum Güterverkehr

- **Die Gefahr für Ausweichreaktionen im Gütertransport ist verglichen mit anderen Teilsektoren verhältnismäßig gering.** Auch vor Inkrafttreten des BEHG bestanden Anreize, möglichst in Ländern mit den geringsten Kraftstoffpreisen zu tanken. In den meisten westlichen Nachbarländern ist Dieselmotorkraftstoff auch heute noch teurer als in Deutschland.³ Von dieser Möglichkeit, in Nachbarstaaten mit niedrigeren Kraftstoffpreisen zu tanken, machen deutsche Speditionsunternehmen ebenso Gebrauch wie Speditionsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten. Der Nutzen, der CO₂-Bepreisung durch Betanken im Ausland auszuweichen, übersteigt die Kosten des Umweges voraussichtlich nur in unmittelbar grenznahen Regionen. Das BEHG verstärkt bestehende Wettbewerbsunterschiede und die Abwanderungsgefahr des Straßengüterverkehrs also nicht.
- **Im Falle des Straßengüterverkehrs ist nicht davon auszugehen, dass die CO₂-Bepreisung zu einer Verlagerung von Emissionen führt („Carbon Leakage“).** International tätige Spediteure konkurrieren um Routen, entlang derer sie den gleichen Kraftstoffpreisen ausgesetzt sind. Größere Umwege sind auch bei hohen Preisdifferenzen nicht wirtschaftlich, so dass nicht von zusätzlichen Emissionen auszugehen ist.
- Ab 2023 tritt die **Eurovignetten-Richtlinie**, die eine Gebührendifferenzierung nach CO₂-Emissionen vorsieht, in Kraft. Allerdings wird befürchtet, dass die CO₂-Komponente einer Lkw-Maut die Verteuerung fossiler Technologien durch das BEHG unverhältnismäßig erhöht. Bis die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt ist, ist die Sorge einer Doppelbelastung aber unbegründet. Selbst nach 2023 besteht eher die Gefahr, dass BEHG und Lkw-Maut zusammen keinen angemessen hohen Preis ergeben. Indem sie unterschiedliche Anreize setzen, komplementieren sich Maut und Emissionshandel zudem als verschiedene Formen der CO₂-Bepreisung. Eine **nachträgliche Einbeziehung** des Güterkraftverkehrswesens in das Beihilfesystem der Carbon-Leakage-Verordnung kann in der mittleren Frist dann gerechtfertigt sein, wenn die Eurovignetten-Richtlinie effektiv als Klimaschutzmaßnahme im Güterverkehr wirkt.

4 Ist die Entlastung auf emissionsintensive Unternehmen beschränkt? (§ 7, unternehmensbezogene Mindestschwelle)

Unternehmen können die Beihilfe beantragen, wenn ihre Emissionsintensität (Verhältnis der Brennstoffemissionsmenge zu Bruttowertschöpfung) mindestens 10% des Sektordurchschnitts beträgt.

Bewertung

- Die Emissionsintensität eignet sich grundsätzlich gut als Indikator für die Kostenbelastung durch das BEHG. Allerdings bezieht sich der Sektordurchschnitt (Anlage 1 der Verordnung) auf die Emissionsintensität der Anlagen einer Branche, die am EU ETS teilnehmen. Gerade bei besonders energieintensiven Branchen ist der Anteil der Brennstoffemissionen von Anlagen im EU-Emissionshandel deutlich höher als der sonstige Brennstoffeinsatz in dieser Branche. So sind beispielsweise im Bereich der Zementindustrie rund zwei Drittel der gesamten energie-

³ https://ec.europa.eu/energy/data-analysis/weekly-oil-bulletin_en

bedingten Brennstoffemissionen bereits vom EU-Emissionshandel erfasst. Im Hinblick auf die – für das BEHG entscheidende – Emissionsintensität der Brennstoffeinsätze außerhalb des EU ETS ergibt sich eine entsprechend geringere Emissionsintensität dieser Branchen.⁴ Angemessener wäre daher die **Prüfung der tatsächlichen Kostenbelastung durch das BEHG**.

- Der Bezug zum Sektordurchschnitt ist insofern nachvollziehbar, als dass dadurch konkurrierende Unternehmen innerhalb eines Sektors vergleichbar entlastet werden.
- **Um das Carbon Leakage Risiko abzubilden, ist die „Kostenbelastung“ allein nicht** aussagekräftig – es kommt darauf an ob Kosten weitergereicht werden können. Dafür ist unter anderem die Homogenität des Produkts und die Handelsintensität entscheidend (FÖS u. a. 2019). Diese hätte durch eine Begrenzung der Sektoren (siehe oben) berücksichtigt werden müssen.
- Die **Bruttowertschöpfung eignet sich grundsätzlich sehr gut** zur Betrachtung der Wirtschaftsleistung des Unternehmens. Der Indikator wird bereits bei Ausnahmen von der EEG-Umlage (Besondere Ausgleichsregelung, BesAR) verwendet und ist dadurch bereits erprobt und weiterentwickelt worden (z.B. in Bezug auf Subunternehmer). Die Bruttowertschöpfung wird im Rahmen eines Jahresabschlusses durch einen Wirtschaftsprüfer ermittelt. Daher sollte geprüft werden, ob die Kosten für einen geprüften Jahresabschluss auch für kleine Unternehmen zumutbar sind und ob es ggf. Alternativen gibt.
- **Der Mindestschwellenwert von 10% ist zu niedrig angesetzt.** Nur sehr wenige Unternehmen dürften mit ihrer Emissionsintensität unter 10% des Branchendurchschnitts liegen und damit von der Beihilfe ausgeschlossen werden. Uns liegen keine Daten vor, inwiefern dieser Schwellenwert überhaupt typische Unternehmen einer Branche ausschließen würde.
- **Wie anspruchsvoll ist die Mindestschwelle von 10% des Sektordurchschnitts im Vergleich zur BesAR?**

Auch bei der Besonderen Ausgleichsregelung (Entlastung für Unternehmen von der EEG-Umlage) gilt eine Mindestschwelle. Sie beträgt **14 bzw. 20% Stromkostenanteil an der Bruttowertschöpfung, um eine Entlastung von der EEG-Umlage zu bekommen**. Um diese Mindestschwelle mit dem Verordnungsentwurf vergleichen zu können, muss der Anteil der EEG-Umlage am Strompreis herausgerechnet werden. Danach macht die Belastung mit der EEG-Umlage umgerechnet rund 5 bis 11 „EEG-Kostenanteil“ an der Bruttowertschöpfung, je nachdem wie hoch der Stromverbrauch des Unternehmens ist.⁵

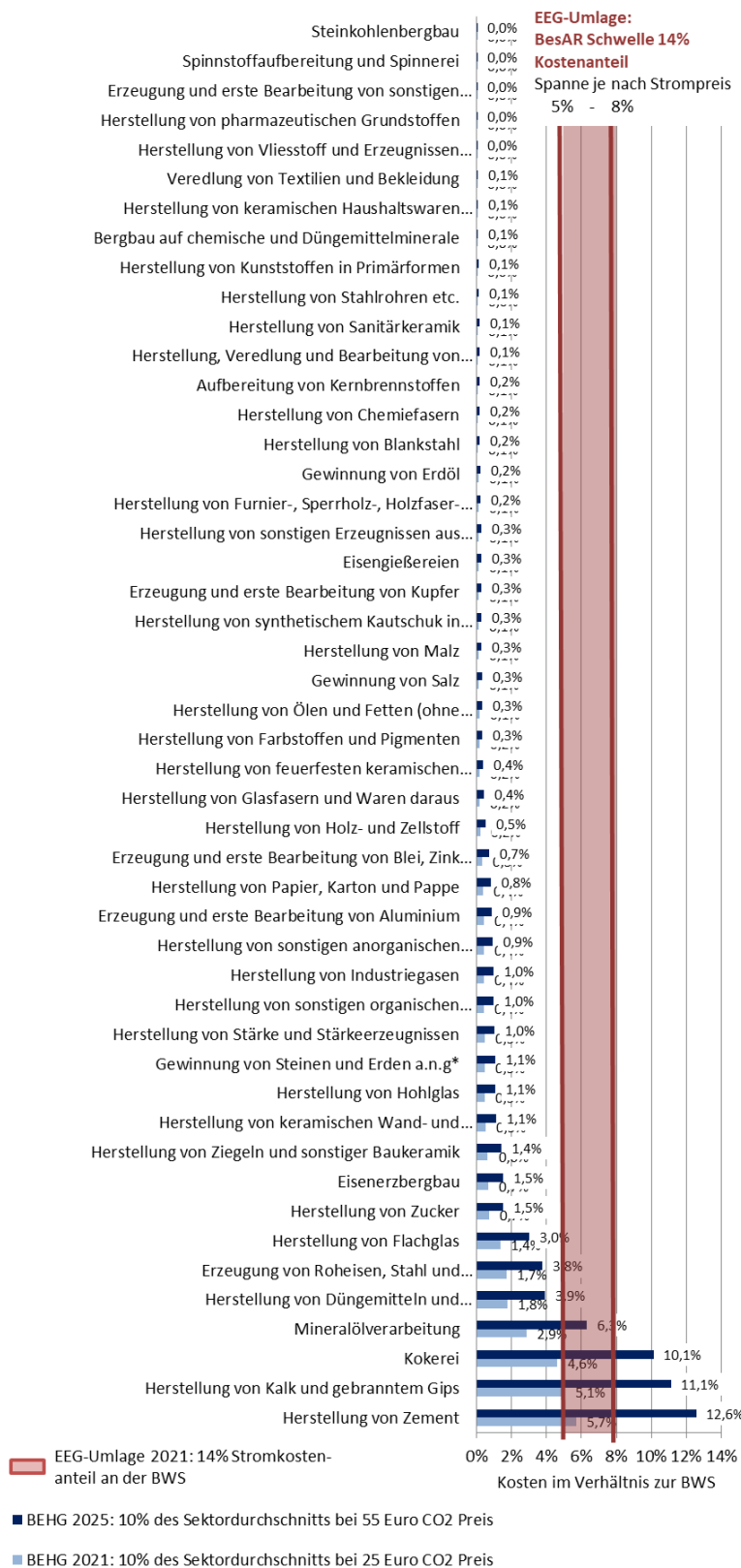
Der Vergleichswert für den CO₂-Preis (10% des Branchendurchschnitts) variiert nach Branche, liegt aber selbst für die emissionsintensivste Branche Zement bei nur 5,7% (CO₂-Preis von 25 Euro im Jahr 2021) bzw. 12,6% (CO₂-Preis von 55 Euro im Jahr 2025) (vgl. Abbildung 1). Diese Werte für den Sektordurchschnitt gelten nur dann, wenn tatsächlich alle Emissionen auch mit dem CO₂-Preis belegt werden. Durch die Herausnahme der ETS-Anlagen aus dem BEHG ist dies aber nicht gegeben und die Kostenbelastung ist noch deutlich niedriger als in Abbildung 1 dargestellt. In der Zementindustrie sind beispielsweise rund zwei Drittel der energiebedingten Emissionen vom CO₂-Preis befreit, da sie in ETS-Anlagen entstehen. **Die vorgesehene Mindestschwelle für die Kostenbelastung eines Unternehmens ist auch im Vergleich zu der bestehenden Regelung bei der EEG-Umlage sehr niedrig.**

- **Schwellenwerte bergen grundsätzlich die Gefahr, perverse Anreize zu setzen:** Wenn ein Unternehmen knapp darunter liegt, hat es einen Anreiz den Energieverbrauch sogar zu erhöhen, um so in die Ausnahmeregelung zu rutschen. Daher sollten Schwellenwerte besser gleitend sein. Alternativ wäre auch eine gleitende Höhe der Kompensationen anhand der Kostenbelastung der einzelnen Unternehmen sinnvoll (anstatt wie geplant die Höhe der Kompensationen anhand der Sektorzugehörigkeit festzulegen).

⁴ Ein Großteil der Emissionen der Zementindustrie ist prozessbedingt und daher vom BEHG nicht betroffen. Doch auch von den energiebedingten Emissionen stammen rund zwei Drittel aus ETS-Anlagen. (Dies zeigt ein Abgleich von Daten des Statistischen Bundesamts zum Brennstoffverbrauch mit dem VET Bericht der Deutschen Emissionshandelsstelle).

⁵ Diese Rechnung bezieht sich auf die EEG-Umlage 2020 als Anteil an den Durchschnittsstrompreisen in der BesAR 2020 laut BAFA, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/bar_tabelle_strompreise.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

Abbildung 2 Anforderungen bei EEG-Umlage und BEHG im Vergleich: Mindestschwellen für unternehmensbezogene Kostenintensitäten (Anteil von CO₂-Kosten bzw. EEG-Umlage an der Bruttowertschöpfung)



Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der durchschnittlichen Strompreise für die Besondere Ausgleichsregel im Antragsverfahren 2020

5 In welchem Umfang werden Unternehmen entlastet? (Abschnitt 3)

Die Höhe der Beihilfen ist abhängig davon, welchem Sektor das begünstigte Unternehmen zuzuordnen ist. Je nach Sektor bzw. Teilsektor macht die Kompensation 65 bis 95% der Kostenbelastung aus der CO₂-Bepreisung aus. Die beihilfefähige Brennstoffmenge wird anhand eines Brennstoff-Benchmarks ermittelt. 250 Tonnen CO₂ werden dabei als Selbstbehalt von der beihilfefähigen Menge abgezogen (siehe §9).

Zudem sind laut §10 die **Stromkostenentlastungen des Unternehmens von dem Beihilfebetrug abzuziehen**. Für das Jahr 2021 wurde die Höhe der anzurechnenden Stromkostenentlastung auf 1,37 ct/kWh festgelegt. Der Wert ergibt sich als Differenz zwischen dem EEG-Umlage-Betrag, welcher sich ohne Entlastung durch die Erlöse der CO₂-Bepreisung ergeben hätte, und dem festgelegten Betrag der EEG-Umlage im Jahr 2021.

Bewertung

- **Eine Kompensation von 65 bis 95% der Kostenbelastung aus der CO₂-Bepreisung ist zu großzügig.** Demnach müssen beihilfefähige Unternehmen lediglich 5 bis 35% der CO₂-Kosten selbst tragen, was die Lenkungswirkung der Bepreisung stark begrenzt.
- **Notwendig und sachgerecht ist, dass die Stromkostenentlastung von der Beihilfe abgezogen wird.** 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. Die Senkung der EEG-Umlage kompensiert bei vielen Unternehmen bereits einen Großteil der CO₂-Kosten. Das Ausmaß hängt vom Stromverbrauch im Verhältnis zum Verbrauch von Heiz- und Kraftstoffen ab und davon, inwieweit Unternehmen EEG-Umlage zahlen.

Ein Vergleich von Be- und Entlastungswirkung von BEHG und Stromkosten zeigt, dass die Industrie auch ohne zusätzliche Ausnahmen bereits stark durch die Reform entlastet wird. **Der finanzielle Vorteil liegt in diesem Jahr bereits bei fast 2 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 1).**

Tabelle 1 Be- und Entlastung der Industrie durch das BEHG im Jahr 2021
(unter Berücksichtigung der Entlastung bei der EEG-Umlage)

		Produzierendes Gewerbe
CO ₂ -Preis	Euro/tCO ₂	25
betroffene Brennstoffemissionen*	Mio t CO ₂	17,70
Mehrkosten BEHG	Mio. Euro	443
Entlastung EEG-Umlage*	Euro/MWh	13,70
entlastete Strommenge**	TWh	176,7
Entlastungssumme	Mio. Euro	2.421
Nettoentlastung Mio. Euro		-1.978

Quelle: eigene Berechnung

*Laut Referentenentwurf

** Strombezug der Industrie im Jahr 2018 laut Destatis 209,5 TWh (ohne Eigenerzeugung), bereinigt um Entlastungen bei der BesAR, die nicht oder nur anteilig von einer Senkung profitieren (Referenzjahr 2021, laut ÜNB Prognose)

6 Welche Gegenleistungen werden verlangt? (Abschnitt 4)

Als Gegenleistung muss das begünstigte Unternehmen ein zertifiziertes Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50001 oder ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem nach EMAS eingeführt haben. Für Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von weniger als 5 GWh pro Jahr ist der Betrieb eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems oder die Mitgliedschaft in einem Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk ausreichend.

Zusätzlich müssen entlastete Unternehmen nachweisen, dass sie die Beihilfe (teilweise) für Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses bzw. zur Verbesserung der Energieeffizienz verwenden. Dies gilt zumindest dann, wenn Maßnahmen im Rahmen des Energiemanagementsystems nach § 11 konkret identifiziert und als wirtschaftlich durchführbar bewertet wurden. Im Referentenentwurf ist bisher offen gelassen, ob die Wirtschaftlichkeit durch die Kapitalwertmethode oder nach Amortisationszeit festgestellt werden soll (§ 12). Wenn entsprechende wirtschaftliche Maßnahmen identifiziert wurden, muss ein Anteil von mindestens 50 oder 80 % (im Referentenentwurf noch offen) der gewährten Beihilfesumme dafür eingesetzt werden. Diese Investition kann auch für mehrere Jahre angerechnet werden.

Bewertung⁶

- **Die vorgesehenen Gegenleistungen sind positiv zu bewerten.** Die Anforderungen gehen weiter als dies bei anderen Entlastungsregelungen im Energiebereich der Fall ist und verstärken so den Anreiz in Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Sie entsprechen dem Gedanken, Beihilfen in Form von Investitionsbeihilfen zum Klimaschutz zu gewähren und können die fehlenden CO₂-Preis Anreize teilweise ausgleichen. Die Gegenleistungsverpflichtung schafft in den Unternehmen eine Verbindung zwischen den Bereichen Produktionskosten und Investitionskosten. Die Betriebskostenbeihilfe bleibt dabei unangetastet. Die Unternehmen müssen allerdings den Nachweis erbringen, dass sie ihre Investitionsplanung verstärkt an den Zielen der Energieeffizienz und Dekarbonisierung ausrichten.
- **Das einzig sinnvolle Kriterium für die Wirtschaftlichkeit von Investitionen ist die Kapitalwertmethode.** Eine Bewertung aufgrund der Amortisationszeit benachteiligt Investitionen in langfristig ausgerichtete Maßnahmen, zu denen üblicherweise Energieeffizienz- und Klimaschutzmaßnahmen zählen. Kapitalwert- und Amortisationsmethode können einander widersprechende Ergebnisse hervorbringen und sinnvolle Klimaschutzmaßnahmen unterschiedlich bewerten. Daher darf dem Betroffenen nicht die Freiheit gewährt werden, eine Methode auszuwählen.
- Die Forderung, die Beihilfe (oder einen Teil davon) für Investitionen für wirtschaftliche Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz und Klimaschutz einzusetzen, stellt **keine wirtschaftliche Belastung des Unternehmenserfolgs dar**. Daher ist 80% (und nicht 50%) der Beihilfe ein angemessener Umfang.
- Das Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen ist massiv von der Adjustierung verschiedener Einstellparameter (etwa Nutzungsdauer, Kalkulationszinssatz, Preissteigerungsraten, Risikoeinschätzung etc.) abhängig. Insofern ist es relativ einfach, die Parameter so einzustellen, dass am Ende Wunschergebnisse generiert werden. Um derartige Manipulationsmöglichkeiten zu verhindern, ist es unabdingbar, dass **die Berechnungsergebnisse nachvollziehbar sind und daher nach einem einheitlichen Verfahren durchgeführt werden**. Ein derartiges Verfahren liegt auf europäischer Ebene vor: die **DIN EN 17463-Norm** "Methodik zur Bewertung von energiebezogenen Investitionen" (als Entwurf bereits veröffentlicht; Veröffentlichung der finalen Fassung Mitte 2021). Die Kapitalwerte und Berechnungsparameter (insbes. Nutzungsdauer, Zinssatz und Preissteigerungsraten) sollten von einem Wirtschaftsprüfer/Steuerberater geprüft und bestätigt werden.

Kontakt

Swantje Fiedler
Geschäftsstelle Berlin
+49 (0) 30 76 23 991 - 50
Swantje.fiedler@foes.de

⁶ Für wertvolle Hinweise und Formulierungshilfen danken wir Prof. Dr. Ulrich Nissen, Controlling&Energiemanagement, Hochschule Niederrhein.