

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 Eckpunktepapiers 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. Teilssektor 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.**

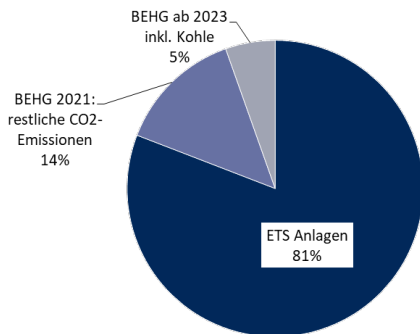
Übersicht

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 Handelssintensität, 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 angemessenen 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 Ausgleichsregel, 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

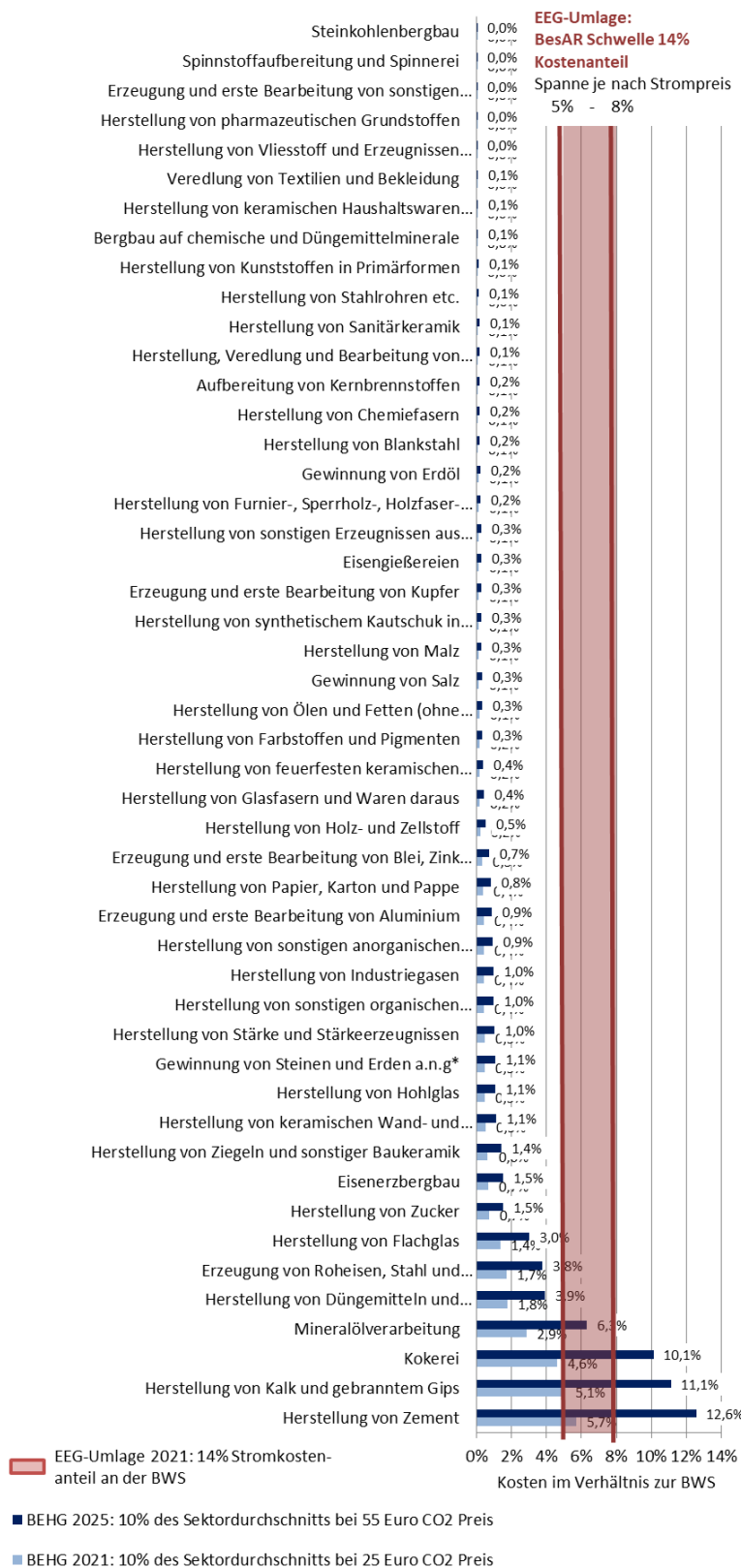
Der Vergleichswert für den CO₂-Preis (10% des Branchendurchschnitts) variiert nach Branche, liegt aber selbst für die emissionsintensivste Branche Zement bei nur 5,7% (CO₂-Preis von 25 Euro im Jahr 2021) bzw. 12,6% (CO₂-Preis von 55 Euro im Jahr 2025) (vgl. Abbildung 1). Diese Werte für den Sektordurchschnitt 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.

