

zum

Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV)

22.02.2021

Der VIK begrüßt die Möglichkeit, an der Konsultation zum Referentenentwurf einer BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) teilzunehmen, und unterstützt das Ziel einer kohlenstoffneutralen Gesellschaft im 21. Jahrhundert, um unseren Wohlstand langfristig zu erhalten. Dabei muss die Reduktion der Treibhausgasemissionen ökologisch effektiv und ökonomisch effizient gelingen. Unerlässlich dafür ist jedoch ein regulatorischer Rahmen, der sicherstellt, dass deutsche Unternehmen mit ihren Wertschöpfungsketten im europäischen und internationalen Wettbewerb bestehen können.

Aus Sicht des VIK werden diese Erfordernisse im Entwurf zur Verordnung zum Carbon Leakage Schutz (in der Fassung vom 9. Februar 2021) im Rahmen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) des Bundesumweltministeriums jedoch unzureichend berücksichtigt.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

Carbon Leakage-Schutz

Der nationale Carbon-Leakage-Indikator bedroht aus unserer Sicht die Wettbewerbsfähigkeit von Teilen der deutschen Industrie. Grundsätzlich tritt der VIK auch bei der Verordnung zum Carbon Leakage Schutz für ein Level-Playing Field ein.

Die Entlastung gemäß der BECV gilt allerdings zunächst nur für Sektoren und Teilsektoren, für die eine Carbon Leakage-Gefährdung im Rahmen des Europäischen Emissionshandel gesehen wird. Hierzu wird auf die Carbon Leakage Liste für die 4. Handelsperiode im Europäischen Emissionshandel zurückgegriffen.

Eine spätere Ergänzung der Liste soll möglich sein. Die Risikobeurteilung ergibt sich dabei aus der Handelsintensität und der Emissionsintensität des Sektors oder Teilsektors. Der seitens der EU angesetzte Carbon Leakage-Indikator (0,2) berücksichtigt neben der direkten

auch die indirekte Emissionsintensität, während in der BECV nur die direkte Emissionsintensität einbezogen wird; hier sollte der Carbon Leakage-Indikator entsprechend angepasst werden.

Bei der Ermittlung der Handelsintensität wird sich auf den Handel zwischen Deutschland und Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union bezogen. Die Wettbewerbssituation innerhalb des EU-Binnenmarktes wird dabei unzureichend berücksichtigt. Es ist für die innereuropäische Handelsintensität außerdem vorgesehen, dass diese über die Jahre abschmilzt. Es ist unzureichend und riskant, eine abgestufte Berücksichtigung anzusetzen, da die Hürden der Verlagerung innerhalb des EU-Binnenmarktes äußerst gering sind und daher für deutsche Unternehmen ein erhebliches Carbon-Leakage-Risiko auch im EU-Binnenmarkt besteht. Eine Abstufung zwischen inner- und außereuropäischer Handelsintensität ist überdies nicht sachgerecht, da die Entwicklungen der jeweiligen Klimaschutzpolitiken unklar sind; somit sollte die innereuropäische Handelsintensität zu 100% berücksichtigt werden. In der Begründung wird zwar erläutert, dass diese Abstufung nötig sei, weil sämtliche EU-Mitgliedstaaten differenzierten Minderungspflichten nach der EU-Klimaschutzverordnung unterliegen und somit eine schrittweise Annäherung der Klimapolitiken im Nicht-EU-ETS-Bereich innerhalb der EU bis 2030 zu erwarten ist. Aber gerade wegen der differenzierten Minderungspflichten und der unklaren Entwicklung der Annäherung der Klimapolitiken sowie der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die es nach § 11 Abs. 3 BEHG zu erhalten gilt, muss die Handelsintensität zu 100% in den nationalen Carbon Leakage-Indikator eingehen.

Liste der beihilfeberechtigten Sektoren

Die Übernahme der Regelung aus dem EU-Emissionshandel für die Zuordnung der Sektoren und Teilsektoren in der Anlage greift ebenfalls zu kurz, da die EU-Liste für die nächsten Handelsperiode deutlich weniger Sektoren umfasst und die Kompensation niedriger sein wird. Es droht eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Industrie mit dem Risiko von Carbon Leakage und Arbeitsplatzverlagerung ins europäische Ausland.

Standortproblematik

Es sind nicht immer ganze Unternehmen Carbon Leakage-gefährdet, sondern durchaus auch einzelne Standorte oder Produktionsprozesse. Hier wäre eine standort- oder gar anlagenbezogene (analog zur Strompreiskompensation) Prüfung sehr wichtig, um großen Unternehmen, die als Mischkonzern nicht auf der Carbon Leakage-Liste stehen, aber Standorte unterhalten, deren jeweilige Produktion auf der Carbon Leakage-Liste steht, für diese Carbon Leakage-gefährdeten Standorte einen Schutz zu ermöglichen. Dafür müssen einfache Nachweisregelungen gefunden werden, die den zusätzlichen bürokratischen Aufwand für Unternehmen nicht unnötig erhöhen.

Voraussetzungen für Beihilfegewährung

Laut Referentenentwurf steht die Gewährung der Beihilfe unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel. Sollten diese nicht ausreichen, werden die Gesamtbeihilfebeträge gekürzt. Dieser Vorbehalt ist nicht hinnehmbar. Die Gegenfinanzierung der Beihilfen sollte und kann auch in voller Höhe und durch BEHG-Mittel erfolgen.

Die Beantragung der Kompensation bringt einen hohen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen mit sich. Der Carbon-Leakage Schutz sollte nicht nachträglich, sondern wie

beim EU-ETS vorab oder zumindest unterjährig umgesetzt wird, so dass Unternehmen keinen Liquiditätsverlust erleiden, bis ein finanzieller Ausgleich erfolgt.

Angesichts dessen und der von der Bundesregierung zugleich beschlossenen Finanzierung der EEG-Umlage in einem signifikanten Umfang aus den Einnahmen des BEHG, sind prioritär die gelisteten Unternehmen aus den BEHG-Einnahmen zu kompensieren, bevor die restlichen Mittel anderweitig verwendet werden. Das ist auch angemessen, da die betroffenen Unternehmen wesentliche Beiträge zu leisten haben und das positive Recycling der Einnahmen zugunsten der Unternehmen selbstverständlich sein sollte.

Konditionalität

Beihilfen sollen nur gewährt werden, wenn ein Unternehmen im Abrechnungsjahr klimafreundliche Investitionen getätigt hat. Die von dem Unternehmen aufgewendete Investitionssumme soll dabei mindestens 50 oder 80 Prozent des dem Unternehmen gewährten Beihilfebetrags des vorangegangenen Jahres entsprechen. Bei einem derart hohen Satz kann man aus unserer Sicht nicht mehr von einer Beihilfe sprechen. Einen Investitionszwang lehnt der VIK daher ab, da Kompensationen für Unternehmen als finanzielle Unterstützung gewährt werden und nicht an bestimmte Konditionen, wie z.B. bestimmte Art von Investitionen, geknüpft werden sollten. Die Umsetzbarkeit für kleinere Unternehmen – und gerade um diese handelt es sich im vorliegenden Fall regelmäßig – ist aufwendig, bindet Liquidität und könnte überfordern. Die Teilnahme an einem Energieeffizienznetzwerk sollte alternativ genügen.

Auch die verpflichtende Teilnahme an einem Umwelt- und Energiemanagementsystem bedeutet gerade für kleine Unternehmen einen unverhältnismäßigen bürokratischen und finanziellen Aufwand. Der Entwurf sieht hier vor, dass Unternehmen, die in den drei Kalenderjahren vor dem Abrechnungsjahr einen durchschnittlichen Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von weniger als 5 Gigawattstunden hatten, spätestens ab dem 1.1.2023 ein nicht zertifiziertes Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50.005 betreiben oder Mitglied in einem bei der Deutschen Energieagentur GmbH angemeldeten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk sein können. Die hier angegebene Schwelle von 5 GWh sollte höher gelegt werden.

Beihilfeshöhe

Zur Bestimmung der Beihilfeshöhe sollte ein nationaler und nicht der EU-ETS-Benchmark verwendet werden. Der EU-ETS-Benchmark basiert auf den 10 % besten Anlagen, welche zu großen Teilen auf Biomasseinsatz basieren. Aufgrund des intensiven Einsatzes von Biomasse in den nordeuropäischen Mitgliedstaaten ist der EU-ETS-Benchmark für Unternehmen in Deutschland nicht erreichbar. Es sollte daher ein nationaler Benchmark auf Basis von Erdgas verwendet werden, um einem nationalen System gerecht zu werden. Andernfalls sind auch daraus wiederum Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Industrie absehbar.

Darüber hinaus wird in §9 (2) die maßgebliche Emissionsmenge eines Unternehmens, unabhängig von dem eingesetzten Brennstoff, auf Basis des Brennstoffbenchmarks bestimmt. Diese Anlehnung an den EU-Emissionshandel ist hier nicht sachgerecht, da es im BEHG keine Produktbenchmarks gibt und somit nach dieser Regelung grundsätzlich für alle Brennstoffe der gleiche Emissionsfaktor anzunehmen wäre. Für einen technologieoffenen Carbon Leakage-Schutz müssen daher die folgenden Änderungen aufgenommen werden: *Die maßgebliche Emissionsmenge des Unternehmens berechnet sich aus der beihilfefähigen Brennstoffmenge nach Absatz 3 multipliziert mit den in der Verordnung nach*

§ 7 Absatz 4 Nummer 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (EBEV_2022) genannten Umrechnungsfaktoren sowie den unteren Heizwerten des jeweiligen Brennstoffs abzüglich eines Selbstbehalts in Höhe von 250 Tonnen Kohlendioxid. Soweit in der Verordnung nach § 7 Absatz 4 Nummer 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes keine Standardwerte für den Heizwert und den Umrechnungsfaktor eines Brennstoffs festgelegt sind, ist der Brennstoff-Benchmark zu verwenden.

Eine Anrechnung der Stromkostenentlastung/EEG-Entlastung sollte ebenfalls nicht erfolgen, da es sich hierbei um separate Systeme handelt. Die EEG-Umlagereduzierung bei Unternehmen gegenzurechnen, ist nicht sachgerecht und unterwandert den Carbon Leakage-Schutz. Die Berücksichtigung der EEG-Umlagenreduzierung führt zu einer Ungleichbehandlung von Unternehmen, da Unternehmen, die z.B. nicht oder nur untergeordnet von BEHG-Belastungen betroffen sind, gleichfalls von einer EEG-Umlagenreduzierung partizipieren. Somit fordert der VIK eine ersatzlose Streichung dieser Regelung.

Laut §9 (3) ist BEHG-belasteter Dampf nicht kompensationsberechtigt. Dies lehnt der VIK ab. Chemieparks betreiben u.a. aus Effizienzgründen zentrale Energieerzeugungsanlagen (auch außerhalb des EU-ETS-Anwendungsbereichs), die von ihrer Einstufung her nicht Carbon Leakage-gefährdet gelten, aber wiederum Carbon Leakage-gefährdete Produktionsanlagen versorgen. Aus Sicht des VIK sollten entweder rechtlich selbstständige Unternehmen, die BEHG-belasteten Dampf beziehen und Carbon Leakage gefährdet sind, oder alternativ dazu, Chemieparks/Industrieparks, wenn die von ihnen belieferten Anlagen/Produkte des Kunden auf der Carbon-Leakage-Liste stehen, einen Beihilfeantrag stellen können.

Beihilfefähigkeit der Unternehmen und unternehmensbezogene Mindestschwellen

Unternehmen aus den Sektoren, für die eine Carbon Leakage Gefährdung angenommen wird, müssen eine unternehmensbezogene Mindestschwelle bei der Energieintensität erreichen. Aus Sicht des VIK, ist diese Vorgaben zu streichen und stattdessen als unternehmensbezogene Mindestschwelle eine Verbrauchsschwelle einzuführen. Diese Verbrauchsschwelle wäre sogar bereits mit 250 t CO₂/a in § 9 Abs. 2 definiert. Dass der Sektor eines Unternehmens oder einer Anlage auf der Carbon Leakage-Liste geführt ist, ist ausreichendes Argument für diese Beihilfe.

Daneben ist aus unserer Sicht unklar, wie die Mindestschwellen genau berechnet werden sollen, i.e. ob sich die in § 7 Absatz 2 erwähnten 10 Prozent auf Emissionsintensität im Non-EU-ETS- oder EU-ETS-Bereich beziehen. Darüber hinaus lehnt der VIK eine zusätzliche Voraussetzung neben der Carbon Leakage Liste zum Erhalt der Beihilfe ab. Die Unternehmen haben bereits mit Ihrer Zugehörigkeit zur Carbon Leakage-Liste ihre Schutzbedürftigkeit nachgewiesen.

Berücksichtigung von Contracting

Im vorliegenden Entwurf sind nur Emissionen des Unternehmens selbst anrechenbar.

Erzeugt und stellt ein Contractor Prozesswärme nach BEHG an einen antragsberechtigten Dritten bereit, ist in der Verordnung nicht explizit geregelt, dass diese Mengen dem Dritten zugerechnet werden. Dies würde dazu führen, dass das klimaschonende, effizienzsteigernde und kapitalintensive Contracting schlechter gestellt und mit unzumutbaren Härten durch den CO₂-Preis belastet wird.

Der VIK ist seit über 70 Jahren die Interessenvertretung industrieller und gewerblicher Energienutzer in Deutschland. Er ist ein branchenübergreifender Wirtschaftsverband mit Mitgliedsunternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen, wie etwa Aluminium, Chemie, Glas, Papier, Stahl oder Zement. Der VIK berät seine Mitglieder in allen Energie- und energierelevanten Umweltfragen. Im Verband haben sich etwa 80 Prozent des industriellen Stromverbrauchs und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen industriellen Energieeinsatzes und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland zusammengeschlossen.