

Berlin, 11. November 2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf. Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs, der Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen des DIHK sowie die DIHK-Positionspapiere zur nationalen CO₂-Bepreisung. Wir verweisen zudem auf unsere Stellungnahme vom 25. Februar 2021 zum Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung - BECV und unsere gemeinsame Stellungnahme mit dem BDI zur öffentlichen Anhörung der BECV im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages am 3. Mai 2021. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Der DIHK hält die vorgelegte Härtefallregelung nicht für ausreichend, um Carbon Leakage aufgrund der nationalen CO₂-Bepreisung vor allem im Mittelstand zu verhindern. Zudem würde mit dem Entwurf sehr viel bürokratische Belastung aufgebaut, die die praktische Anwendbarkeit der Regelung massiv erschwert.
- Der Ausschluss von Sektoren, die auf der Carbon-Leakage-Liste der BECV stehen, ist aus Sicht des DIHK unverständlich, da dies auch im BEHG nicht gefordert wird.
- Die Schwellenwerte sollten von 20 auf mindestens 10 Prozent abgesenkt werden, um einen breiten Schutz vor Carbon Leakage zu erreichen. Nach dem BEHG ist dies möglich.
- Insbesondere sollte darauf verzichtet werden, die EEG-Umlagensenkung von den Zusatzkosten abzuziehen.
- Statt individueller Antragsstellungen sollte auf pauschale Ansätze, wie bei der Besonderen Ausgleichsregel des EEG, zurückgegriffen werden. Zudem sollte die Entlastung bereits zum Zeitpunkt der Belastung erfolgen und nicht erst nachlaufend. Andernfalls wird Kapital in den Unternehmen gebunden. Da es sich um Härtefälle handelt, ist jede Kapitalbindung für die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe problematisch.

- Es sollten über die Schwellenwerte hinaus keine weiteren Nachweispflichten notwendig sein. Wer solche Kosten hat, dass er die Schwellen übersteigt, benötigt klar genug eine Entlastung, weil seine Geschäftstätigkeit ansonsten gefährdet ist.
- Es muss sich zeigen, ob individuelle Antragsstellungen sinnvoll sind, wenn die Schwellenwerte nicht erreicht werden, oder ob sie leerlaufen.
- Statt des geforderten Wirtschaftsprüfertests ist es aus Sicht des DIHK ausreichend, wenn der Steuerberater eine entsprechende Bescheinigung ausstellt. Dies spart Kosten bei den Unternehmen.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die CO₂-Bepreisung über das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) hat erheblichen Einfluss auf die Energiekostenstruktur der deutschen Unternehmen. Zwar sind sie ganz überwiegend nicht Verpflichtete nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), der CO₂-Preis wird aber im Handel über die Brennstoffpreise weitergereicht. Die CO₂-Bepreisung ist für die Unternehmen damit ein weiterer Anreiz, Energie einzusparen und vermehrt CO₂-freie und -arme Energieträger zu nutzen, wenn dies technologisch und wirtschaftlich möglich ist. Für Dienstleister in diesem Bereich ergeben sich neue Geschäftschancen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass rund die Hälfte des Finanzaufkommens aus der nationalen CO₂-Bepreisung von Unternehmen getragen wird.

Eine besondere Betroffenheit aus der CO₂-Bepreisung ergibt sich für Unternehmen, deren Produktionsverfahren energieintensiv sind oder deren Produkte und Dienstleistungen zugleich unmittelbar oder mittelbar einem intensiven internationalen und/oder europäischen Wettbewerb ausgesetzt sind. 40 Prozent der Industrieunternehmen sehen sich durch die nationale CO₂-Bepreisung in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gefährdet.¹ Für energie- und handelsintensive Unternehmen auch jenseits des produzierenden Sektors besteht die Gefahr eines erheblichen Wettbewerbsnachteils und im Ergebnis der Verlagerung von Nachfrage und Produktion (Carbon Leakage) ins (europäische) Ausland. Nationale Klimaschutzpolitik verliert jedoch ihre Wirksamkeit, wenn sie zur Verlagerung von Wertschöpfung ins Ausland führt. Wettbewerbsnachteile können gegenüber Wettbewerbern aus Ländern mit geringeren Klimaschutzauflagen entstehen, aber auch gegenüber inländischen Mitbewerbern mit Anlagen im Europäischen Emissionshandel.

Innerhalb der Industrie sind von der neuen CO₂-Bepreisung typischerweise Unternehmen der ersten Weiterverarbeitungsstufen und Veredlung von Rohstoffen und Vorprodukten besonders betroffen, beispielsweise in der Metallverarbeitung, Oberflächenbehandlung, Textilveredlung und Lebensmittelherstellung. Diese Unternehmen sind tief in die industriellen Wertschöpfungsketten in Deutschland integriert. Eine Verlagerung von Produktion und Aufträgen würde sich daher weit über die betroffenen Unternehmen hinaus auf die industrielle Wertschöpfung und die damit verbundenen Dienstleistungsunternehmen (Netzwerk Industrie) in Deutschland auswirken. Der Anteil der Industrie am deutschen BIP liegt mit deutlich über 20 Prozent weit über dem EU-Durchschnitt. Eine

¹ IHK-Energiewende-Barometer 2021 auf Grundlage einer Unternehmensbefragung unter Beteiligung von mehr als 900 Industrieunternehmen.

angemessene Ausgestaltung der Regelungen zur Entlastung Carbon-Leakage-gefährdeter Unternehmen ist damit ein wichtiger Faktor für den Industriestandort Deutschland.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Klimaschutz und das Instrument der CO₂-Bepreisung finden mehrheitlich Akzeptanz in der Wirtschaft.² Zugleich führt das am 1. Januar 2021 gestartete nationale Emissionshandelssystem nach dem BEHG bei einer großen Zahl von Unternehmen zu erheblichen Mehrbelastungen. Für energie- und handelsintensive Branchen, z. B. aus Industrie, Logistik oder Gartenbau, besteht aufgrund dieses CO₂-preisbedingten Wettbewerbsnachteils das Risiko einer Verlagerung von Nachfrage und Produktion in Länder, die keine vergleichbare CO₂-Bepreisung oder Klimaschutzanforderungen haben (Carbon-Leakage-Risiko). Ohne eine ausreichende Entlastung für besonders betroffene Unternehmen tritt zu den bestehenden Wettbewerbsnachteilen aufgrund eines hohen Strompreises eine neue Belastung hinzu. Mit der Produktionsverlagerung geht eine Verlagerung, möglicherweise sogar eine Erhöhung von Treibhausgasemissionen einher, was den Zielen des BEHG widersprechen würde.

Die Unklarheit hinsichtlich einer möglichen Entlastung führt auch zu Unsicherheiten und Zurückhaltung bei Investitionen. Denn anders als bei vielen anderen Unsicherheiten, mit denen Unternehmen umgehen müssen, wie der wirtschaftlichen Entwicklung oder der Entwicklung der Energiepreise, trifft die nationale CO₂-Bepreisung die internationalen Wettbewerber nicht.

Der DIHK hält ein wirkungsvolles und unbürokratisches Entlastungssystem daher für erforderlich, um besondere Belastungen von Unternehmen abzufedern und Carbon Leakage zu verhindern. Viele der besonders betroffenen Unternehmen befürchten, dass sie ohne eine angemessene Entlastung den Pfad zur Transformation hin zur Klimaneutralität nicht finanzieren können.

In § 11 Absatz 1 des BEHG ist festgehalten, dass mit dieser Verordnung auch andere Schwellenwerte als 20 Prozent vorgegeben werden können. Diese Möglichkeit sollte in der Verordnung genutzt werden. Um einen Schutz vor Carbon Leakage zu erreichen, sollten die Schwellenwerte auf mindestens 10 Prozent abgesenkt werden, noch zielführender wären vor dem Hintergrund der Betroffenheit der Betriebe 5 Prozent.

Am Beispiel der Gießereien lässt sich zeigen, dass ein Schwellenwert von 20 Prozent Energiekosten bezogen auf Gesamtkosten oder Bruttowertschöpfung als Schutz nicht ausreicht, weil kein Betrieb durch die Energiekosten allein in die Nähe von 20 Prozent kommt, die Umsatzrenditen von Energiekostensteigerungen aber in vielen Fällen aufgezehrt werden. Die Schwellen sind damit zu hoch. Gerne stellen wir zu betroffenen Unternehmen Kontakt her.

Nach Einschätzung des DIHK ist die Erfüllung der Anforderungen und die Nachweisführung für die beihilfeberechtigten Unternehmen sehr bürokratisch ausgestaltet. Dadurch entstehen den Unternehmen erhebliche Kosten für die Antragsstellung und der Verwaltung noch höhere Kosten durch die Beurteilung der Anträge. Aus Sicht der Betriebe unterschätzt der Verordnungsentwurf den

² Vgl. beispielsweise IHK-Energiewende-Barometer 2021.

zeitlichen Aufwand (siehe Begründung, Allgemeiner Teil, VI. Absatz b, Punkt aa) und überschätzt die personellen Kapazitäten der Unternehmen.

Das Maß der Anforderungen geht über die Anforderungen im BEHG dabei deutlich hinaus. Denn das Gesetz stellt in § 11 Absatz 1 lediglich darauf ab, dass

„die Brennstoffkosten eines Unternehmens, auch unter Berücksichtigung der durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, nicht mehr als 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 20 Prozent beträgt“

Wir plädieren im Sinne eines zielführenden und unbürokratischen Verfahrens dafür, Nachweise nur dafür zu verlangen, dass Schwellenwerte überschritten werden.

Wir möchten hier darauf hinweisen, dass das Erfordernis und der angemessene Umfang notwendiger Entlastungen in der Wirtschaft unterschiedlich bewertet werden. So gibt es auch Stimmen in der Wirtschaft, die sich für eine möglichst eng gefasste Ausgestaltung der Entlastung oder auch den Verzicht auf eine Entlastung aussprechen. Zum einen wird von ihnen kritisch angemerkt, dass durch eine CO₂-Preisentlastung der Anreiz für Klimaschutz in Unternehmen zunächst reduziert wird und so ein Zeitfenster für notwendige Anpassungen ggf. ungenutzt verstreicht. Zum anderen wird kritisiert, dass aufgrund der Entlastung weniger Erlöse aus dem nEHS für die Senkung der EEG-Umlage zur Verfügung stehen. Unter anderem wird aus dem Aufkommen des nationalen Emissionshandels auch eine Absenkung der EEG-Umlage finanziert. Für 2022 ist ein Betrag von 3,25 Mrd. Euro der BEHG-Erlöse dafür vorgesehen; das entspricht einer Senkung der EEG-Umlage um rund 1 ct/kWh.

Würden jedoch Unternehmen aufgrund der CO₂-Bepreisung am Standort Deutschland unrentabel und zur Abwanderung in Länder mit geringeren Energiekosten gezwungen, stünden auch weniger Einnahmen aus dem BEHG zur Senkung der Umlage zur Verfügung. Zudem würde eine Abwanderung auch zu geringeren EEG-Umlageeinnahmen führen, was wiederum die Umlage für alle anderen Stromverbraucher erhöht.

Letztendlich entzieht das BEHG ohne Kompensation den Unternehmen finanzielle Mittel, die für Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen nötig wären. Ein Unternehmen muss gewinnbringend wirtschaften, so dass es möglich ist, notwendige Investitionen selbst zu stemmen und darüber hinaus genügend liquide Mittel aufzuweisen, um kreditwürdig zu sein. Unternehmungen, die durch die nationale Gesetzgebung im Fokus des BEHG stehen, stellen ein erhöhtes Risiko für die Banken dar und werden dementsprechend schlechter bewertet. § 41 Abs. 4 BEHG stellt also ein Risiko für Unternehmen im Ranking der Banken dar und beeinflusst die industrielle Transformation negativ.

Aus der Gesamtabwägung heraus hält der DIHK es daher für notwendig, dass betroffene Unternehmen eine unbürokratische, umfassende Kompensation bekommen, so dass sie in Deutschland weiter nachhaltig tätig bleiben können. Dieser Schutz sollte gelten, solange keine technisch-wirtschaftlichen Alternativen zur Nutzung fossiler Brennstoffe zur Verfügung stehen.

D. Details - Besonderer Teil

Zu § 37 Antragsstellung, Frist

Der DIHK bewertet es positiv, dass Anträge auch für zwei Jahre gestellt werden können. Dies gibt den Betrieben mehr Planungssicherheit als eine verpflichtende jährliche Überprüfung. Aus unserer Sicht kritisch ist hingegen die lange Kapitalbindung durch die nachlaufende Entlastung. Der DIHK plädiert, ein Verfahren zumindest für die Antragsstellung ab 2023 zu wählen, das an die Besondere Ausgleichsregelung des EEG (BesAR) angelehnt ist. Dadurch würde eine direkte Entlastung in Form eines geringeren CO₂-Preises direkt zum Jahresstart gewährt und eine lange Kapitalbindung vermieden, die für diese Härtefälle von besonderer Problematik wäre. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe würde sich dies positiv auswirken. Zumindest sollte eine unterjährige Entlastung möglich sein, um einen raschen Kapitalrückfluss in die betroffenen Betriebe zu gewährleisten.

Zu § 38 Ausschlussregelung

Der Ausschluss von Unternehmen, die einem Sektor angehören, der nach BECV entlastet werden kann, stellt eine deutliche Benachteiligung solcher Betriebe dar. Dieser Ausschluss ist nach § 11 Absatz 1 des BEHG auch nicht vorgesehen. Der DIHK plädiert daher dafür, den Bezug zur BECV zu streichen, um allen Härtefällen in der Wirtschaft den Zugang zu dieser Entlastungsregelung zu gewähren. Es sollte lediglich klargestellt werden, dass nur ein Weg der Entlastung gewählt werden kann und hier keine Kumulierung stattfindet.

Zu § 39 Prüfung der Antragsangaben

Im Verordnungsentwurf ist vorgesehen, dass der Härtefallantrag von einem Wirtschafts- oder gleichgestellten Prüfer zu zeichnen ist. Dies bedeutet einen hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand, der nicht notwendig erscheint. Teilweise werden bereits geprüfte Unterlagen eingereicht und es erfolgt eine detaillierte Prüfung durch die Behörde selbst. Wir plädieren für die Prüfung durch einen Steuerberater, wie in Absatz 5 für kleine Unternehmen vorgesehen. Mit der Prüfung durch Steuerberater werden auf anderen Gebieten gute Erfahrungen gemacht, zum Beispiel bei den Corona-Hilfen oder der steuerlichen Forschungsförderung.

Zu § 41 Darlegung der unzumutbaren Härte

Der Entwurf enthält keine klare Auslegung, was eine unzumutbare Härte ist. Laut BEHG § 11 Absatz 1 genügt für die Härtefallregelung, dass einer der beiden Schwellenwerte überschritten wird. Zudem soll sich der Entlastungsbetrag an der individuellen Härte des Einzelfalls bemessen. Dies führt naturgemäß zu einer hohen bürokratischen Beweislast auf Seiten der Unternehmen und entsprechend bei der zuständigen Behörde zu vertieftem Prüfaufwand. Der DIHK regt an, auf die Darlegung der unzumutbaren Härte zu verzichten und einen pauschalen Entlastungsbetrag (Mindestentlastung) einzuführen, wie das grundsätzlich auch bei der Besonderen Ausgleichsregelung der Fall ist. Für Fälle einer besonders großen Härte könnte dann mit einem zusätzlichen

Darlegungsaufwand der Betriebe oder ein höherem Schwellenwert ein höherer Entlastungsbetrag greifen. Dies könnte, wie bei der Besonderen Ausgleichsregelung, als Super Cap gestaltet werden.

Positiv ist aus Sicht des DIHK, dass Unternehmen auch die Möglichkeit einer Kompensation erhalten sollen, wenn sie die Schwellenwerte nicht erreichen (Absatz 3). In diesem Fall ist eine individuelle Begründung des Antrags sinnvoll. Allerdings ist eine Begründung ohne Bezug zu Energiekosten nur schwer vorstellbar, so dass die Gefahr besteht, dass diese Regelung ins Leere läuft und nicht kompensieren kann, dass die Schwellenwerte zu hoch angesetzt sind.

Nach § 41 Abs. 2 ist bei der Darlegung der besonderen Härte die Entlastung aus dem BEHG und damit die Querfinanzierung der EEG-Umlage aus den BEHG-Einnahmen von den Zusatzkosten abzuziehen. Damit soll ausgeschlossen werden, dass die beihilfeberechtigten Unternehmen doppelt „entlastet“ werden. Der DIHK geht davon aus, dass bei Unternehmen, die durch die BesAR (individueller EEG-Umlagensatz) oder den Selbstverbrauch aus Eigenerzeugung (0 Prozent EEG-Umlage) bzw. Eigenversorgung (40 Prozent EEG-Umlage) nur eine verringerte EEG-Umlage bezahlen, auch nur die geringere EEG-Umlagenentlastung angerechnet würde. Eine Klarstellung in der Verordnung wäre dennoch wünschenswert.

Der DIHK spricht sich gegen eine Anrechnung der EEG-Umlagesenkung auf den Entlastungsbetrag aus. Die Strompreise in Deutschland gehören aktuell, mit Ausnahme der Strombezüge, die unter die Besondere Ausgleichsregelung fallen und ein Sondernetzentgelt in Anspruch nehmen können, zu den höchsten in der EU. Die aus den nEHS-Erlösen finanzierte EEG-Umlagesenkung reduziert die EEG-Umlage für alle Stromverbraucher (Ausnahme Unternehmen mit einem hohen Anteil an Eigenerzeugung). Aufgrund der zwischen den Unternehmen sehr unterschiedlich strukturierten Nutzung verschiedener Energieträger ergibt sich aus der Erhebung des CO₂-Preises auf der einen und der Senkungen der EEG-Umlage auf der anderen Seite eine starke Kostenumverteilung. Diese Umverteilung ist klimapolitisch erwünscht, da sie die Nutzung von Strom als zunehmend CO₂-armen Energieträger präferiert. Sie ist zugleich aber eine große Herausforderung für Unternehmen, die vorwiegend Brennstoffe, die der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG unterliegen, nutzen. Besonders sie müssen in Energieeffizienz und die Nutzung CO₂-armer Energieträger investieren. Teilweise fehlen heute allerdings noch technisch-wirtschaftliche Alternativen, so dass der Preisreiz der CO₂-Bepreisung ins Leere läuft und schlussendlich nur die Kosten der Unternehmen erhöht.

Die Anrechnung der EEG-Umlagesenkung würde vor diesem Hintergrund zu deutlichen Fehlanreizen führen: Eine Anrechnung der EEG-Entlastung führt - entgegen der politischen Zielsetzung einer verstärkten Nutzung von Strom - zu einer Benachteiligung von Unternehmen, die verstärkt auf Strom als Energieträger setzen. Eine Umstellung der Energieversorgung auf Strom wird dadurch erschwert. Zudem ist nicht nachzuvollziehen, warum eine für alle Stromverbraucher gleichermaßen wirksame Entlastung der EEG-Umlage (keine Beihilfe) einer unternehmensindividuellen Entlastung (Beihilfe) gegengerechnet werden soll.

Zu § 42 Zusatzkosten

Der DIHK regt an, dass für Zusatzkosten, die sich nicht auf den Bezug von Brennstoffen beziehen, eine Pauschale angesetzt wird. Andernfalls müsste individuell dargelegt werden, warum z. B.

Personalkosten für die Antragstellung in bestimmter Höhe berücksichtigt werden sollen. Generell ist die Nachweisführung der Unvermeidbarkeit der finanziellen Belastung äußerst vage.

Zu § 43 Unvermeidbarkeit der zusätzlichen finanziellen Belastung

Völlig unklar ist, wie eine fehlende Möglichkeit der Kostenweitergabe individuell von den Unternehmen nachgewiesen werden soll. Dies dürfte in vielen Fällen kaum leistbar sein. Der DIHK plädiert daher dafür, diese Regelung zu streichen. Bei der BesAR müssen solche Angaben ebenfalls nicht gemacht werden. Gleiches gilt für den Nachweis, dass die Zusatzbelastung nicht durch effizienzsteigernde oder CO₂-mindernde Maßnahmen aufgefangen werden kann, sofern dies wirtschaftlich zumutbar ist.

Nach dem Entwurf fehlt die wirtschaftliche Durchführbarkeit einer Maßnahme, wenn die Maßnahme bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach 90 Prozent der vorgesehenen Nutzungsdauer keinen positiven Kapitalwert aufweist. Der Kapitalwert soll unter Zugrundelegung der DIN EN 17463, Ausgabe Februar 2020, ermittelt werden. Sollte der Gesetzgeber dabei bleiben, dass solche Nachweise erbracht werden müssen, hält der DIHK die Vorgaben für nicht zielführend. Ein Unternehmen im internationalen oder europäischen Wettbewerb kann es sich kaum leisten, Maßnahmen umzusetzen, die erst nach 90 Prozent der Nutzungsdauer einen positiven Kapitalwert aufweisen. Die Nutzungsdauer sollte deutlich nach unten korrigiert werden und dieser Punkt am besten vollständig entfallen.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Sebastian Bolay, 030/20308-2202, bolay.sebastian@dihk.de

Dr. Ulrike Beland, 030/20308-2204, beland.ulrike@dihk.de