
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

A. Das Wichtigste in Kürze

- Die nationale CO₂-Bepreisung belastet die Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen und ist teilweise existenzbedrohend. Die Anhebung der CO₂-Preise in der Einführungsphase und die darüber finanzierte EEG-Umlagesenkung haben zudem erhebliche Umverteilungswirkungen in der Wirtschaft zur Folge.
- Um die durch die Anhebung der CO₂-Preise besonders betroffenen Unternehmen zu identifizieren und die Ausgestaltung angemessener unternehmensindividueller Entlastungen zu ermöglichen, muss die Bundesregierung eine **sorgfältige Folgenabschätzung** vorlegen. Die geringeren Hürden zur Produktionsverlagerung im Europäischen Binnenmarkt und die (mangelnde) Verfügbarkeit von technologischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen sind zu berücksichtigen.
- Der DIHK empfiehlt daher dringend einen Carbon Leakage Schutz, der besonders betroffenen Unternehmen aller Branchen offensteht und nicht einseitig an Investitionen in den Klimaschutz gebunden ist. Dafür ist die **Streichung der Passage „vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen“ in § 11 Abs. 3 Satz 2 BEHG** notwendig.
- Für **energiesteuerbefreite industrielle Prozesse** eingesetzte Brennstoffe und die **stoffliche Verwertung von Brennstoffen** sollten von der nationalen CO₂-Bepreisung ausgenommen werden. Auch für die **Prozesswärme** eingesetzte Brennstoffe sollten übergangsweise freigestellt werden.
- Bei **Unternehmen in der Besonderen Ausgleichsregelung** des EEG und Betrieben **mit Eigenstromverbrauch** funktioniert die Rückzahlung über eine sinkende EEG-Umlage nur eingeschränkt bzw. wirkt sogar kontraproduktiv. Daher sind ergänzende Regelungen im EEG (Absenkung Schwellenwerte, Ende Belastung Eigenstrom mit EEG-Umlage) und KWKG (Förderung der Umstellung auf andere Brennstoffe auch bei Eigenverbrauch) notwendig.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die Wirtschaft setzt die unter die Anwendung dieses Gesetzes fallenden Brennstoffe direkt und indirekt auf vielfältige Weise ein. Betroffen vom nationalen Brennstoffemissionshandel (nEHS) sind neben den Inverkehrbringern dieser Brennstoffe auch alle anderen Unternehmen über die mit der Einführung der CO₂-Bepreisung zu erwartenden Preissteigerungen bei Erdgas, Diesel und Benzin sowie weiterer Brennstoffe ab 2023.

Eine indirekte Betroffenheit ergibt sich auch über die steigenden Kosten in den Lieferketten. Viele Unternehmen vor allem in der Industrie und in der Logistik werden in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zum Teil schwer beeinträchtigt. Dies gilt vor allem für Bereiche, in denen heute keine technischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen zum Einsatz fossiler Brennstoffe bestehen oder in denen der Einsatz von Alternativen mit derzeit unüberwindbaren Hürden (finanzieller, bürokratischer oder gesetzlicher Art) belegt ist und die daher keine Möglichkeit haben, durch Investitionen in klimafreundliche Alternativen auf die Preiserhöhung zu reagieren. In anderen Bereichen bestehen dagegen heute schon wirtschaftlich umsetzbare Alternativen am Markt, wie z. B. eine stärkere Nutzung von Reststoffen.

Mit der Erhöhung der Zertifikatspreise in der Festpreisphase steigen nach Angaben des BMU die Einnahmen aus der Veräußerung der Zertifikate von voraussichtlich etwa 7,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 und nach Erweiterung auf den vollen Anwendungsbereich im Jahr 2023 auf etwa 10 Mrd. Euro. Zwar sollen die Einnahmen über Fördermaßnahmen, die Senkung der EEG-Umlage und weitere Entlastungen weitgehend zurückfließen, dies ist aber mit einem umfangreichen Umverteilungsprozess in der Wirtschaft und zwischen Unternehmen der gleichen Branche verbunden.

Da im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des nEHS und vorliegend zur Anhebung der CO₂-Preise in der Einführungsphase seitens der Bundesregierung keine Folgenabschätzung erfolgt ist, besteht auch über die Umverteilungseffekte kaum Kenntnis. Der DIHK plädiert daher dafür, dass die Bundesregierung im Zuge der weiteren konkretisierenden Ausgestaltung des nEHS eine sorgfältige umfangreiche Folgenabschätzung durchzuführen.

C. Allgemeine Bewertung

Der DIHK hält die Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren, die nicht dem europäischen Emissionshandel unterliegen, grundsätzlich für sinnvoll, um Innovationen und Investitionen in den Klimaschutz anzureizen. Der DIHK empfiehlt allerdings, dass die CO₂-Bepreisung die Unternehmen mit Blick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit unter dem Strich nicht belastet. Denn: Die im Vermittlungsausschuss vereinbarte Erhöhung des CO₂-Preispfades bei gleichzeitiger Senkung der EEG-Umlage führt nur bei Unternehmen, bei denen Strom der zentrale Energieträger ist, zu einem Ausgleich der Belastungen, teilweise auch zu einer Entlastung.

Für andere Unternehmen wird das nationale Brennstoffemissionshandelssystem zu einer deutlichen Einschränkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit führen und kann in nicht wenigen Fällen und

insbesondere im industriellen Mittelstand ohne Gegensteuern des Gesetzgebers zu einer existentiellen Bedrohung werden. Der DIHK setzt sich daher für einen Carbon Leakage Schutz ein, der besonders betroffenen Unternehmen ohne Beschränkung auf einzelne Branchen offensteht und nicht einseitig an Investitionen in den Klimaschutz gebunden ist. Dies ist solange erforderlich, wie technologische und/oder wirtschaftliche Alternativen zur Nutzung fossiler Energieträger fehlen bzw. bestehende Alternativen aus regulatorischen Gründen nicht gehoben werden können und Wettbewerber nicht vergleichbaren Anforderungen unterliegen. Die besonders betroffenen Unternehmen brauchen zudem zügig Klarheit über die konkrete Ausgestaltung der nach § 11 Abs. 1 und 3 BEHG vorgesehenen Entlastungsmechanismen.

Die Kompensation sollte zudem so einfach gestaltet werden, dass die regulatorischen Vorgaben nicht zu einer de facto Hürde für kleinere Unternehmen werden. Als Negativbeispiel ist hier die sehr komplexe Antragsstellung im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG zu nennen.

D. Im Einzelnen

Die Anhebung der CO₂-Preise in der Einführungsphase des nationalen Brennstoffemissionshandels droht trotz des vorgesehenen Einsatzes der Mehreinnahmen zur Senkung der EEG-Umlage für viele Unternehmen zu einer sehr starken, zum Teil auch unbeabsichtigten Kostenbelastung zu werden.

1) Vermeidung von Carbon Leakage

Betroffen sind unter anderem Betreiber von Industrieanlagen, die nicht unter den Europäischen Emissionshandel fallen (weniger als 20 MW Feuerungsleistung), beispielsweise aus metallverarbeitenden Branchen, der Textilverarbeitung, der chemischen Industrie. In fast allen industriellen Wertschöpfungsketten finden sich solche besonders betroffenen Unternehmen, die viele Brennstoffe aber im Vergleich dazu wenig Strom einsetzen. Ohne eine Entlastungsregelung, die unter Berücksichtigung der freien Zuteilungen zu einer CO₂-Preisbelastung nicht höher als im EU-ETS führt, werden sie in Zukunft einen massiven Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren größeren Mitbewerbern der gleichen Branche haben. Darüber hinaus besteht ein wachsender Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen derselben Branche in der EU mit Non-ETS-Anlagen. Ein deutlicher Wettbewerbsnachteil kann sich auch im Bereich der Logistik vor allem im Güterfernverkehr und in Grenznähe ergeben.

Sowohl in der Industrie als auch in der Logistik herrscht eine hohe Wettbewerbsintensität, die zu geringen Margen führt und die es den Unternehmen schwer macht, die mit der CO₂-Bepreisung steigenden Kosten ganz oder teilweise an Kunden weiterzureichen. Zugleich bestehen für viele Anwendungen heute und in der nächsten Zeit keine technischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen zum Einsatz fossiler Brennstoffe. In diesen Fällen haben die betroffenen Unternehmen auch keine Möglichkeit, durch Investitionen in klimafreundliche Alternativen auf die Preiserhöhung zu reagieren. Die vom Gesetzgeber intendierte Steuerungswirkung läuft ins Leere. Damit handelt es sich um eine

Abschöpfung von Finanzkraft, die den Unternehmen für Investitionen in ihre Wettbewerbsfähigkeit fehlt. Verlagerung von Wertschöpfung aus Deutschland heraus ist die Folge.

Anders als beim Europäischen Emissionshandel ist beim nationalen Emissionshandelssystem die Gefahr der Verlagerung von Produktion aufgrund der CO₂-Bepreisung (Carbon Leakage) als deutlich höher einzuschätzen, da Deutschland im Vergleich zu den anderen EU-Staaten CO₂ deutlich stärker bepreist. Dazu kommt: Innerhalb des Europäischen Binnenmarktes sind die Hürden und Kosten der Verlagerung viel geringer, teilweise nicht existent.

Der DIHK hält daher zusätzlich zur EEG-Umlagesenkung ein unternehmensindividuelles Kompensationssystem, das grundsätzlich allen Branchen offensteht, für unbedingt erforderlich, um eine effektive Vermeidung von Carbon Leakage zu gewährleisten. § 11 Abs. 1 und § 11 Abs. 3 BEHG bieten – nach einer Änderung von § 11 Abs. 3 - die Rechtsgrundlagen dafür. Die konkreten Rahmenbedingungen müssen schnellstmöglich formuliert und verabschiedet werden, um den Unternehmen Planungssicherheit zu gewähren. Grundlage für die Gestaltung der Entlastungsregeln sollten Folgeabschätzungen sein. Die IHK-Organisation bietet dabei ihre Unterstützung an.

Änderungsvorschlag: Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BEHG sollen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage „vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen“. Diese Einschränkung ist nach Einschätzung des DIHK nicht sachgerecht und sollte im Zuge der vorliegenden Anpassung des BEHG gestrichen werden.

Begründung: Die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage ist darin begründet, dass im internationalen und/oder europäischen Wettbewerb der nationale CO₂-Preisaufschlag nicht oder nur zu einem geringen Teil auf den Verkaufspreis des produzierten Produktes bzw. der Dienstleistung aufgeschlagen werden kann. Die Entlastungen stehen mithin gar nicht als Investitionsmittel zur Verfügung. Hinzu kommt, dass für die Unternehmen nicht vorauszu-sehen ist, was für ihre Branche als „klimafreundliche Investition“ anerkannt werden wird. Aus Sicht des DIHK wären solche technologiespezifischen Vorgaben auch nicht zielführend. Häufig fehlen auch noch die technologischen und/oder wirtschaftlich tragfähigen Alternativen. Hier läuft die Forderung nach klimafreundlichen Investitionen ins Leere.

Entsprechend des ETS-Ansatzes sollte es den Unternehmen überlassen sein, die für sie besten Maßnahmen zur Reduzierung ihrer CO₂-Emissionen zu identifizieren und umzusetzen. Soweit dies als erforderlich betrachtet wird, könnte die unternehmensindividuelle Entlastung stattdessen an den Betrieb eines Umwelt- oder Klimamanagementsystems oder beispielsweise an die Teilnahme an einem Energieeffizienznetzwerk gebunden sein.

2) Ausnahmen für energiesteuerbefreite Prozesse und Prozesswärme

Neben der unter 1) beschriebenen Entlastung von Unternehmen ist nach Einschätzung des DIHK auch eine Entlastung bei der Nutzung von Brennstoffen für bestimmte Prozesse, Anwendungen und Verwendungen erforderlich. Dies folgt dem Ansatz im Energiesteuerrecht, auf dem der nEHS

konzeptionell beruht. Das Energiesteuerrecht sieht sowohl für Unternehmen (reduzierter Energiesteuersatz nach § 54 Abs. 3 EnergieStG und Spitzenausgleich nach § 55 EnergieStG) als auch für bestimmte Anwendungen und Prozesse (§ 51 EnergieStG) sowie Verwendungen (§ 25 Abs. 1 EnergieStG) Ermäßigungen bzw. Befreiungen vor.

Änderungsvorschläge:

- **Befreiung energiesteuerbefreiter Prozesse von der CO₂-Bepreisung.**
- **Herausnahme von für Prozesswärme eingesetzte Brennstoffe aus dem Anwendungsbereich des BEHG solange und soweit keine ausreichende Expertise über die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Branche vorliegt und die Verfügbarkeit von technologischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen nicht gegeben ist,**
- **Befreiung von der CO₂-Bepreisung bei der stofflichen Verwendung von Brennstoffen.**

Begründung: Nach § 51 Abs. 1 Nr. 1a bis d EnergieStG sind bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren in der Industrie von der Energiesteuer befreit. Die Vorschrift basiert auf Art. 2 Abs. 4 b Energiesteuerrichtlinie und soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen erhalten. Dies sollte analog auch im nEHS Anwendung finden. Denn auch wenn ein Unternehmen als Ganzes nicht die für Entlastungen notwendigen Energiekostenanteile und internationale Wettbewerbsintensität erreicht, so kann die energieintensive Produktion bestimmter Produkte und Dienstleistungen aufgrund der CO₂-Bepreisung unwirtschaftlich werden. Andernfalls werden diese Unternehmen in der Folge gezwungen, die Herstellung der Produkte und Dienstleistungen einzustellen, extern zuzukaufen, zu verlagern oder entsprechende Unternehmensteile auszugliedern.

Solange und soweit keine technologischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen bestehen und die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung nicht hinreichend untersucht sind, sollte die industrielle Prozesswärme insgesamt aus dem Anwendungsbereich der CO₂-Bepreisung ausgenommen werden. Bei der stofflichen Verwendung von Brennstoffen wiederum fehlt es an der für den CO₂-Emissionshandel ausschlaggebenden CO₂-Emission, so dass eine Einbeziehung nicht sachgerecht erscheint.

3) Entlastungen für Unternehmen in der BesAR und mit Eigenerzeugung

Eine besondere Betroffenheit findet sich auch bei Unternehmen in der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG. Bei diesen Unternehmen ist zur Vermeidung von Carbon Leakage aufgrund hoher EEG-Kosten die EEG-Umlage auf Strom bereits stark reduziert. Für die neue Belastung anderer eingesetzter Brennstoffe wirkt damit die vorgesehene Senkung der EEG-Umlage kaum bzw. nicht. Der im Gegenzug zur CO₂-Bepreisung vorgesehene allgemeine Entlastungsweg entfaltet also keine Wirkung. Erschwerend kommt für diese Unternehmen hinzu, dass die Senkung der EEG-Umlage – je nach Energieintensität – dazu führen kann, dass die Stromkosten steigen, weil sie eine geringere Entlastung bekommen bzw. aus dem Anwendungsbereich der BesAR herausfallen. Dies führt neben der höheren Belastung aus der nationalen CO₂-Bepreisung auch zu höheren Stromkosten. Es erfolgt also eine Doppelbelastung.

Nach Einschätzung des DIHK auf Grundlage von Rückmeldungen von 170 Unternehmen in der Besonderen Ausgleichsregelung steigt bei einer Senkung der EEG-Umlage um 1,5 Cent/kWh der Strompreis für rund ein Viertel der Unternehmen. Bei 2 Cent sind bereits 40 Prozent der Betriebe betroffen und bei 3 Cent deutlich über die Hälfte. Die Bundesregierung sollte über eine Justierung der Schwellenwerte im EEG sicherstellen, dass dieser „Nebeneffekt“ der ansonsten von der Wirtschaft positiv bewerteten EEG-Umlagesenkung vermieden wird. Die anstehende EEG-Novelle bietet hierfür die Gelegenheit. Neben der Anpassung der Schwellenwerte kann auch zusätzlich eine direkte Kompensation solcher Unternehmen notwendig sein, um die direkte Belastung aus dem nEHS auszugleichen.

Ein nur geringer oder kein Entlastungseffekt aus der EEG-Umlagesenkung ergibt sich auch bei tausenden Betreibern von KWK- und PV-Anlagen mit Eigenstromerzeugung. Der zusätzlichen Belastung der eingesetzten Brennstoffe steht nur eine geringe Entlastung bei der EEG-Umlage entgegen. Die bestehenden Regelungen im KWKG können diese Belastung nicht auffangen. Bei noch bestehenden Kohle-KWK-Anlagen in der Industrie ist ein Umstieg auf Gas aufgrund des nEHS zumeist keine wirtschaftliche Option. Der DIHK sieht daher die Notwendigkeit, für hocheffiziente Prozesse wie der KWK, eine Entlastung vorzusehen. Dies entspräche dem Ansatz, wie er auch im Energie- und Stromsteuerrecht vorgesehen ist. Daneben sollte die Belastung der Eigenversorgung mit EEG-Umlage abgeschafft werden und der Kohleersatzbonus auch für Anlagen in der Industrie in Anspruch genommen werden können.

4) Freistellung von Brennstoffen, die unter ETS fallen

Positiv ist, dass es grundsätzlich zu keiner Doppelbelastung von Anlagen kommen soll, die bereits dem europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) unterliegen. Allerdings sollten Doppelbelastungen von Anfang an vermieden und nicht erst im Nachgang ausgeglichen werden, da letzteres die Liquidität beeinträchtigt und zusätzlichen Aufwand bei Unternehmen und Verwaltung bedeutet.

E. Ansprechpartner

Jakob Flechtner

030/20308-2204

Flechtner.jakob@dihk.de

Dr. Sebastian Bolay

030/20308-2202

Bolay.sebastian@dihk.de

Till Bullmann

030/20308-2206

Bullmann.till@dihk.de