WVMETALLE

STELLUNGNAHME

Carbon-Leakage-Schutz im BEHG

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) sieht vor, dass Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage erstellt werden, damit grenzüberschreitende Wettbewerbsnachteile durch die einseitige nationale CO_2-Bepreisung ausgeglichen werden. Der kürzlich vorgelegte Entwurf der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) kann dies nicht leisten. Einige energieintensive Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen und weitestgehend mittelständig geprägt sind, würden gar keinen Carbon-Leakage-Schutz erhalten. Außerdem sind die darin enthaltenden Regelungen unnötig komplex, können weder auf eine hinreichende Datenbasis noch auf Praxiserfahrungen zurückgreifen und erfordern einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Der Entwurf bedarf daher einer grundlegenden Überarbeitung.

Der Verordnungsentwurf vermittelt nur die Illusion eines wirkungsvollen Carbon-Leakage-Schutzes. Durch ungeeignete Anwendung von Elementen anderer Regulierungstatbestände (z.B. dem ETS-Brennstoffbenchmark) und Einführung willkürlicher Reduktionsfaktoren (Kompensationsgrad, Anrechnung Stromkostenreduktion, unvollständige Berücksichtigung innereuropäischer Handelsintensität) wird der Zugang zur Beihilfe erschwert und die tatsächliche Beihilfenhöhe fällt erheblich geringerer aus, als die Prozentsätze im Dokument suggerieren.

Somit verfehlt der Entwurf zur Carbon-Leakage-Verordnung sein Hauptziel, gerade den energieintensiven Mittelstand vor den durch das BEHG generierten Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Unternehmen zu bewahren. Daher müssen folgende Kernforderungen an der BECV umgesetzt werden. Eine ausführliche Stellungnahme befindet sich in der Anlage.

KERNFORDERUNGEN AN DEN BECV-ENTWURF

Ein unternehmensindividueller Mindestschwellenwert ist abzulehnen, da die Carbon-Leakage-Gefährdung bereits über die Sektorzugehörigkeit festgestellt wird.
Die Vorgabe, dass bei der qualitativen Bewertung quantitative Schwellenwerte überschritten werden müssen, sollte gestrichen werden.
Zusätzlich sollten Prozesse nach § 51 Abs. 1 EnergieStG eine hinreichende Voraussetzung dafür sein, dass ein Unternehmen, ein Standort oder eine Anlage als Carbon-Leakage-gefährdet und somit beihilfeberechtigt im BEHG ist.
Statt des ETS-Wärmebenchmarks sollte ein nationaler Brennstoff-Benchmark ermittelt werden.
Der Beihilfebetrag sollte nicht um die EEG-Umlagensenkung reduziert werden.
Gegenleistungen für den Erhalt eines BEHG-Carbon-Leakage-Schutzes sind abzulehnen, da diese dem Ziel der BECV zuwiderlaufen.

Anlage: Stellungnahme zur BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV)

Unternehmensindividuelle Prüfung (§7)

Laut der Bundesregierung sollte sich der BEHG-Carbon-Leakage-Schutz grundsätzlich am Carbon-Leakage-Schutzsystem des ETS orientieren. Der BECV-Entwurf sieht ein zweistufiges Verfahren zur Berechtigung eines BEHG-Carbon-Leakage-Schutzes vor. Hierfür muss ein Unternehmen zunächst Teil der ETS-Carbon-Leakage-gefährdeten Sektoren sein. Darüber hinaus muss jedes Unternehmen einen unternehmensindividuellen Mindestschwellenwert überschreiten, um BEHG-Carbon-Leakage-Schutz zu erhalten. Diese zweite Stufe ist abzulehnen, da die Carbon-Leakage-Gefährdung bereits über die Sektorzugehörigkeit festgestellt wird. Eine weitere Prüfschwelle stellt einen unnötigen bürokratischen Aufwand für Unternehmen und Behörden dar. Insbesondere die Ermittlung der Bruttowertschöpfung zur Berechnung der Emissionsintensität eines Werkes oder selbstständigen Unternehmensteiles ist schwierig und aufwendig. Es wird ganz grundsätzlich verkannt, dass es kaum Unternehmen in Deutschland gibt, die nicht mindestens im EU-weiten Wettbewerb stehen. Die WVMetalle fordert daher, dass bei einer entsprechenden Sektorzugehörigkeit mindestens 85 % der BEHG-Kosten kompensiert werden. Lediglich für einen höheren Kompensationsgrad kann eine unternehmensindividuelle Mindestschwelle in Frage kommen. Sollte aus beihilferechtlichen Gründen eine Mindestschwelle notwendig sein, kann eine Irrelevanzschwelle von maximal der in § 9 Abs. 2 genannten Höhe eingeführt werden.

Sollte die Bundesregierung unabhängig der o.g. Kritik an einer unternehmensindividuellen Mindestschwelle festhalten, sollte hierfür ein Prozess aufgesetzt werden, in dem die Berechnungsmethodik plausibel festgelegt wird und den betroffenen Unternehmen eine unbürokratische Ermittlung ermöglicht. Mindestens bis zum Ende eines solchen Prozesses sollte auf diese zweite Hürde verzichtet werden.

Erweiterung der Carbon-Leakage-Liste (§20, 21, 22, 23)

Grundsätzlich sollte jedes Unternehmen einen Carbon-Leakage-Schutz erhalten, das abwanderungsgefährdet ist. Da die ETS-Carbon-Leakage-Liste lediglich den Wettbewerb zwischen der EU und Drittstaaten berücksichtigt, nicht jedoch den innereuropäischen, ist es zu begrüßen, dass über diese Listen hinaus weitere Sektoren und Teilsektoren nachträglich als beihilfeberechtigt anerkannt werden können.

Die Carbon-Leakage-gefährdeten Sektoren, die nicht auf der ETS-Carbon-Leakage-Liste stehen, sollten aber weitestgehend bereits in der BECV benannt werden, anstatt nachträglich aufgenommen zu werden, damit den Unternehmen die notwendige Planungssicherheit gegeben werden kann. Dabei bietet sich insbesondere an, das Vorliegen von Prozessen nach § 51 Abs. 1 EnergieStG als hinreichende Voraussetzung dafür zu werten, dass ein Unternehmen, ein Standort oder eine Anlage Carbon-Leakage-gefährdet ist, da hier eine beihilferechtliche Genehmigung durch die Kommission als sehr wahrscheinlich anzusehen ist. Über diese Sektoren sollte die Generalzolldirektion als übergeordnete Behörde der Hauptzollämter Auskunft geben können.

Laut BECV soll die Erweiterung der Liste nach quantitativen und qualitativen Kriterien möglich sein. Grundlage hierfür soll der Carbon-Leakage-Indikator sein, der das Produkt aus Handels- und Emissionsintensität ist. Aufgrund fehlender offizieller Daten vor allem für nicht vom EU-ETS berücksichtigte Sektoren und Unternehmen, ist für diese eine Handelsintensität nicht zu berechnen. Da, wo das möglich ist, ist es zwar richtig, dass die Handelsintensität sowohl inner- als auch außereuropäischen Handel berücksichtigt, jedoch nicht sachgerecht, dass die innereuropäische Handelsintensität nur anteilig und ab 2026 sogar nur noch zu 25 % angerechnet wird. Da die innereuropäische Wettbewerbssituation durch die einseitige Zusatzbelastung ebenso beeinträchtigt wird wie die internationale, sollte die innereuropäische Handelsintensität auch vollständig angerechnet werden. Dies gilt im Besonderen für den Handel mit Nachbarstaaten. Zudem gibt es keine Anzeichen dafür, warum dies ab

2026 anders sein sollte, weshalb die vorgesehene weitere Reduzierung dieser Intensität nicht nachzuvollziehen ist.

Wichtig ist die Erweiterung der Liste nach qualitativen Kriterien. Dabei sollten die Bewertungskriterien um folgende Aspekte erweitert werden:

- fehlende amtliche Handelsdaten zur Beurteilung der Handelsintensität der Branche,
- Verzerrung der Emissionsintensitäten durch die Heterogenität von Branchen.

NACE-Branchen sind oft sehr breit zugeschnitten, sodass die Emissionsintensitäten einzelner Teilbranchen sehr groß sein können. Dies gilt z.B. für den Sektor 2550, in dem neben emissionsintensiven Prozessen wie dem Schmieden auch Prozesse durchgeführt werden, die vollkommen ohne den Einsatz fossiler Brennstoffe im Prozess auskommen, wie in diesem Sektor die Blechverarbeitung. Auch der Sektor 2561 Oberflächen- und Wärmebehandlung weist sehr unterschiedlich emissionsintensive Prozesse auf. Während die reine Oberflächenbehandlung kaum fossile Energieträger nutzt, sind in der Wärmebehandlung/ Härterei sowie der Feuerverzinkung zum Teil erhebliche Einsätze fossiler Energien erforderlich. Auf Prodcom-Ebene liegen für eine Vielzahl von Produkten (z.B. NE-Gussteile) keine amtlichen Daten vor. Dies führt dazu, dass diese nicht durch öffentliche Statistik abgebildet sind, so dass keine Basis zur Berechnung einer Handelsintensität (§ 21) besteht. Die NE-Gießereien z. B. produzieren eine Vielzahl von Gussteilen in verschiedensten Produktionsverfahren und der Sektor 2453/2454 setzt sich aus Unternehmen unterschiedlichster Größe und Ausstattung zusammen. Die einfache Übernahme von EU-Benchmarks verbietet sich daher schon im Ansatz. Die Vorgabe, dass bei der qualitativen Bewertung quantitative Schwellenwerte überschritten werden müssen, sollte gestrichen werden.

Gerade für Branchen, die ihre Handelsintensivität mangels fehlender amtlicher Daten nicht nachweisen können, ist der Schwellenwert für die Emissionsintensität von 1,5 kg CO_2 pro Euro Bruttowertschöpfung viel zu hoch. Das Abwanderungsrisiko von Branchen mit Unternehmen, deren unternehmensbezogene Emissionsintensität im Bereich vieler anderer kompensationsberechtigter Sektoren liegt, wird damit nicht angemessen berücksichtigt.

Dies gilt z.B. für die Branche der Feuerverzinker, die eine energieintensive Dienstleistung an einer Vielzahl handelsintensiver Produkte für mehrere Kundengruppen erbringen und damit eine hohe indirekte Handelsintensität aufweisen. Das Feuerverzinken ist eine Dienstleistung, die in Deutschland an 145 und in Europa an ca. 700 Standorten angeboten wird. Für die Hersteller der zu verzinkenden Produkte besteht vielfach die Möglichkeit, die Dienstleistung der Feuerverzinkung dort nachzufragen, wo diese am günstigsten ist. Ohne Carbon-Leakage-Schutz für die deutschen Feuerverzinker werden diese Produkte lediglich an einem anderen europäischen Standort verzinkt. Die Existenz der deutschen Feueverzinkerbranche im europäischen Wettbewerb wäre somit ohne Carbon-Leakage-Schutz stark gefährdet.

Beihilfehöhe (§ 9, § 3 Abs. 2)

Laut BECV-Entwurf berechnet sich der Beihilfebetrag aus dem Produkt der Emissionsmenge, dem anzuwendenden Kompensationsgrad und dem maßgeblichen Zertifikatepreis. Die Emissionsmenge wird dabei mit dem Brennstoff-Benchmark, der dem ETS-Wärmebenchmark entspricht, multipliziert und um einen Selbstbehalt von 250 Tonnen CO_2 abgezogen. Der ETS-Wärmebenchmark basiert auf den 10 % effizientesten Anlagen in der EU. Ein Großteil dessen ist auf den Biomasseeinsatz in den nordeuropäischen Staaten zurückzuführen. Vergleichbar hohe Mengen an Biomasse sind in Deutschland wirtschaftlich nicht verfügbar, weshalb für deutsche Anlagen dieser Wert nicht zu erreichen ist. Daher sollte stattdessen ein nationaler Brennstoff-Benchmark ermittelt werden und nur dort, wo ein solcher Benchmark sinnvoll ist.

Auf einen Selbstbehalt sollte verzichtet werden. Aufgrund des Benchmarkings und den anzuwendenden Kompensationsgraden ist eine vollständige Kompensation ohnehin ausgeschlossen. Daher bedarf

es keiner weiteren Kürzung der Kompensation um einen Selbstbehalt. Für den Nachweis der Weiterleitung von Wärme an Dritte sollte eine Bagatellschwelle eingeführt werden, um unnötigen Aufwand, wie etwa beim Energiesteuergesetz, zu vermeiden.

Verrechnung mit der EEG-Umlagensenkung (§ 10)

Die Bundesregierung hat beschlossen, die EEG-Umlage zu senken. Dies war ein erster wichtiger Schritt, um perspektivisch die Finanzierung erneuerbarer Energien grundlegend zu ändern und insbesondere die hohen Stromkosten in Deutschland zumindest etwas zu senken. Eine fortschreitende Elektrifizierung ist elementar, um die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen. Hierfür sind dauerhaft niedrige Strompreise insbesondere für die Industrie notwendig, um entsprechende Anreize hierzu zu setzen.

Laut BECV-Entwurf soll der Beihilfebetrag um die EEG-Umlagensenkung reduziert werden. Dies läuft dem Ziel des BEHG bzw. der BECV zuwider, Unternehmen vor der Abwanderung ins Ausland zu schützen. Denn es ist unbestritten, dass die Strompreise in Deutschland sowohl aus Sicht des Klimaschutzes als auch der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auf einem international wettbewerbsfähigen Niveau sein müssen. Jede Strompreissenkung ist hierfür hilfreich. Zumal Prognosen zufolge die beschlossene EEG-Umlagensenkung eher den weiteren Anstieg der EEG-Umlage verringert, als sie absolut zu senken. Generell dürfen einzelne Entlastungstatbestände nicht miteinander verrechnet werden. Daher sollte § 10 ersatzlos gestrichen werden.

Unabhängig dieser Grundsatzkritik liegen bisher keine Ergebnisse einer Prüfung der Gegenrechnung mit der EEG-Umlagensenkung vor, welche die Bundesregierung beschlossen hatte. Daher kann dies auch nicht Gegenstand der BECV sein.

Finanzierung des BEHG-Carbon-Leakage-Schutzes (§4)

Laut BECV-Entwurf steht die Gewährung des Carbon-Leakage-Schutzes unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel. Sollten diese nicht ausreichen, werden die Beihilfen gekürzt. Dies verringert unnötig die Planungssicherheit der betroffenen Unternehmen und sorgt für Verunsicherung. Denn das BEHG generiert Einnahmen, die weitaus höher sind als die erforderlichen Ausgaben für den Carbon-Leakage-Schutz, selbst für einen vollständigen Carbon-Leakage-Schutz der Industrie. Daher sollte der Carbon-Leakage-Schutz auch vollständig durch die BEHG-Einnahmen finanziert werden und der Haushaltsvorbehalt in der BECV demnach gestrichen werden.

Gegenleistungen (§11, 12, 13)

Der BECV-Entwurf sieht Gegenleistungen für den Erhalt eines Carbon-Leakage-Schutzes vor. Der Carbon-Leakage-Schutz soll hoheitlich induzierte Zusatzkosten kompensieren, um so die Unternehmen vor einer klimaschutzkostenbedingten Abwanderung ins Ausland zu bewahren. Die Vorstellung, dass dies einer Gegenleistung der betroffenen Unternehmen bedarf, ist aus Sicht der WVMetalle abwegig.

Zum einen sieht der Entwurf eine verpflichtende Teilnahme an einem Umwelt- oder Energiemanagementsystem vor. Für kleine Unternehmen kann dies einen unverhältnismäßigen bürokratischen und finanziellen Aufwand darstellen. Zum anderen soll es eine Zweckbindung für 50 % oder 80 % der Entlastung an Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen geben. Die WVMetalle lehnt jegliche Vorgabe der Mittelverwendung strikt ab, da sie dem Ziel eines effektiven Carbon-Leakage-Schutzes zuwiderlaufen. Wenn Investitionen nicht mehr aufgrund unternehmerischer Überlegungen erfolgen dürfen, sondern stattdessen staatlich gelenkt werden, werden die betroffenen Unternehmen unmittelbar und substanziell im Wettbewerb benachteiligt.

Sollte die Bundesregierung trotz der o.g. Kritik an Gegenleistungen festhalten wollen, sollten sie nicht über das hinausgehen, was die Europäische Kommission für die Strompreiskompensation vorgeschla-

gen hat. Konkret heißt das, dass ausschließlich für Unternehmen, die zu einem Energieaudit verpflichtet sind, Maßnahmen des Energieauditberichts mit einer Amortisationsdauer von höchstens 3 Jahren und zu verhältnismäßigen Kosten umsetzen müssen. Die im BECV-Entwurf genannte Dauer von 9 Jahren ist für alle betroffenen Unternehmen viel zu lang. Dabei muss die BECV klarstellen, dass

- die Investitionen auch erst Jahre nach Erhalt der Beihilfe erfolgen dürfen,
- es keine Rolle spielen darf, welchen Anteil an der Beihilfe die Umsetzung der Maßnahmen des Energieauditberichts ausmacht,
- die Gegenleistung erbracht ist, wenn der Auditor keine Maßnahmen empfiehlt,
- die Gegenleistung erbracht ist, wenn der Auditor lediglich Maßnahmen empfiehlt, die keine Investitionen erfordern und das Unternehmen diese umsetzt, und
- ein Vorstandbeschluss als Willensbekundung für die Umsetzung der Maßnahmen des Energieauditberichts ausreicht,
- der Nachweis zur Durchführung Gegenleistung darf nicht zusätzliche Kosten, z.B. für eine eventuelle Überprüfung durch separate Zertifizierungsgesellschaften oder gar Wirtschaftsprüfer, verursachen.

Berlin, den 19. März 2021

Kontakt:
Nima Nader
Leiter Klimapolitik
Telefon: 030 / 72 62 07 – 102
E-Mail: nader@wvmetalle.de
WirtschaftsVereinigung Metalle, Wallstraße 58/59, 10179 Berlin