



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

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

für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 19. Februar 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
1.1.	Ausgangslage.....	3
1.2.	Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel.....	3
1.3.	Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2.	Stellungnahmen der Beteiligten.....	5
2.1.	Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.2.	Konkrete Positionen der Beteiligten	6
	§ 2 Begriffsbestimmungen	6
	§ 4 Voraussetzung der Beihilfegewährung.....	7
	§ 5 Sektorzuordnung	7
	§ 7 Unternehmensbezogene Mindestschwelle.....	8
	§ 8 Gesamtbeihilfenbetrag.....	9
	§ 9 Vorläufiger Beihilfebetrag.....	9
	§ 10 Anrechnung der Stromkostenentlastung	10
	§ 11 Energiemanagementsystem	11
	§ 12 Klimaschutzmaßnahmen.....	12
	§ 13 Nachweis der Gegenleistung	12
	§ 14 Antragsverfahren	13
	§ 19 Ermächtigung zur Anerkennung weiterer Sektoren, Bekanntmachung.....	13
	§ 20 Antragsberechtigung.....	13
	§ 21 Nationaler Carbon-Leakage Indikator	13
	§ 22 Nachträgliche Anerkennung nach quantitativen Kriterien	14
	§ 23 Nachträgliche Anerkennung nach qualitativen Kriterien	14
	§ 24 Anerkennungsverfahren.....	14

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) besteht ein rechtlicher Rahmen für die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Brennstoffemissionen aus den Bereichen Verkehr und Wärme. Dieses Emissionshandelssystem umfasst dabei alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen, soweit diese Emissionen nicht bereits vom EU-Emissionshandel erfasst werden.

Für Unternehmen, die diesem nationalen Brennstoffemissionshandel unterfallen und mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen, kann hieraus die Situation entstehen, dass sie diese zusätzlichen Kosten nicht über die Produktpreise weitergeben können, wenn ausländische Wettbewerber keiner vergleichbar hohen CO₂-Bepreisung unterliegen. In diesen Konstellation besteht die Gefahr, dass die Produktion betroffener Unternehmen infolge CO₂-Preis-bedingter Wettbewerbsnachteile ins Ausland verlagert wird und dort möglicherweise zu insgesamt höheren Emissionen führt (sog. „Carbon-Leakage“), wodurch das mit dem nationalen Brennstoffemissionshandel verfolgte Ziel konterkariert werden würde.

Gemäß § 11 Absatz 3 BEHG kann die Bundesregierung zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen erforderliche Maßnahmen in einer Rechtsverordnung regeln.

1.2. Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) zur Überprüfung vor.

Der vorliegende Verordnungsentwurf der Bundesregierung beruht auf einem Eckpunktepapier vom 23. September 2020 sowie der diesbezüglichen Entschließung des Deutschen Bundestages (BT-Drs 19/23184). Die im Entwurf vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen sollen dabei den, dem Grundansatz des EU-Emissionshandels und den bereits auf europäischer Ebene bestehenden, Regelungen zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen folgen. Dabei wird die Sektorenliste des EU-Emissionshandels zur Beurteilung der Verlagerungsrisiken in den verschiedenen Branchen zugrunde gelegt. Um dabei den nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, enthält die Verordnung die Möglichkeit, in einem nachgelagerten Prüfungsverfahren weitere Sektoren zu identifizieren, bei denen ein Carbon-Leakage-Risiko festgestellt wird. Dabei verfolgt der Entwurf auf Unternehmensebene einen abgestuften Beihilfeansatz.

Die Orientierung am Carbon-Leakage-Schutzsystem des EU-Emissionshandels soll dabei die Anschlussfähigkeit an ein bereits EU-weit eingeführtes Schutzkonzept sicherstellen und die möglichst weitgehende Gleichbehandlung gleichartiger Produkte unabhängig davon, ob sie in großen Anlagen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen, oder in kleineren Anlagen, die nicht dem EU-Emissionshandel unterfallen und entsprechend von der CO₂-Bepreisung durch das BEHG betroffen sind, hergestellt werden.

Der Entwurf soll dabei gleichzeitig sicherstellen, dass die Kompensation unternehmensbezogen nur soweit erfolgt, wie sie erforderlich und im Einklang mit dem grundsätzlichen Vorrang der Förderung klimafreundlicher Investitionen nach dem BEHG ist.

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 11. Februar 2021 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Absatz 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 11. Februar 2021 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- DGB NRW
- unternehmer nrw

Der DGB NRW weist in seiner Stellungnahme einleitend darauf hin, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur erste Eckpunkte einer Stellungnahme benannt werden können, da sich eine umfassende Stellungnahme durch den DGB-Bundesvorstand in Berlin und die DGB-Mitgliedsgewerkschaften noch in Entwicklung und Abstimmung befindet.

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen das Meinungsbild zusammengefasst

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

DGB NRW und **unternehmer nrw** halten den vorliegenden Verordnungsentwurf für nicht geeignet, um einen ausreichenden Carbon-Leakage-Schutz zu gewährleisten. Gerade im Hinblick auf die Folgen für kleine und mittelständische Unternehmen sei der Verordnungsentwurf nicht praxistauglich und bedarf daher einer grundlegenden formellen wie materiellen Überarbeitung.

unternehmer nrw stellt zunächst fest, dass der deutsche Brennstoffemissionshandel die Produktion in Deutschland einseitig verteuert. Das zur Vermeidung von grenzüberschreitenden Wettbewerbsnachteilen im BEHG beschlossene Carbon-Leakage-Schutzsystem sollte sich dabei an die Zusage des Umweltministeriums im Verordnungsentwurf auf Seite 2 halten. Ein durchgreifender Carbon-Leakage-Schutz insbesondere für die mittelständischen Unternehmen sei hier essenziell, da diese in der Regel noch nicht vom EU-Emissionshandel betroffen seien, andererseits aber insbesondere in einem Binnenmarkt operieren, der auf Mobilität ausgelegt und hierzu auf gleiche Wettbewerbsbedingungen angewiesen ist. Als Beispiel verweist unternehmer nrw auf vor allem mittelständisch geprägte Unternehmen, die mit industriellen Wärmeprozessen arbeiten. Diese würden durch die rein nationale Bepreisung von Wärme mit Zusatzkosten belastet, die anderweitig, insbesondere auch im europäischen Ausland, nicht anfallen würden. Dieser Kostenanstieg könne indessen deren Ausgangslage im europäischen und globalen Wettbewerb nachhaltig negativ beeinflussen. Gerade hier drohe deshalb ein erhebliches Carbon-Leakage-Risiko. Daher sei eine leicht handhabbare, stringente Lösung von besonders hoher Relevanz, um die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen zu erhalten.

unternehmer nrw stellt im Hinblick auf die BECV als Ganzes fest, dass diese in ihrer gegenwärtigen Form nicht geeignet sei, die intendierten Zielsetzungen zu erreichen. So seien die Verfahren viel zu bürokratielastig und in der Sache nicht tauglich, tatsächlich für eine durchgreifende Entlastung bei den betroffenen Unternehmen zu sorgen. Die konkrete Ausgestaltung der Verfahren erfordere bei den Unternehmen einen hohen Einsatz an zeitlichen und personellen Ressourcen, bspw. um auf die Carbon-Leakage-Liste zu kommen, einen Mindestbehalt zu definieren, eine Handelsintensität nachzuweisen, einen Härtefall oder sonst eine konkrete Kostenbelastung oder -entlastung durch geprüfte Wirtschaftsprüferzertifikate zu belegen. Insofern sei der Verordnungsentwurf in dieser Form klar mittelstandsfeindlich.

Ferner wird herausgestellt, dass für jene Unternehmen, welche die bürokratischen Anforderungen der Verordnung erfüllen könnten, aufgrund des EU-Benchmarks deutlich weniger als die 65 - 95 % Entlastung verbleiben. Die möglichen Kompensationen lägen damit schon jetzt weit unter dem Carbon-Leakage-Schutz im EU-Emissionshandel.

unternehmer nrw geht dabei davon aus, dass diese Ungleichbehandlung sich mit dem stark ansteigenden Preispfad weiter verschärfen werde. Denn wenn die EEG-Umlagesenkung und der Investitionszwang eingerechnet werden würden, beliefe sich der tatsächliche Carbon-Leakage Schutz auf wenige Prozent oder könne sogar negativ ausfallen. Dies werde dem Anspruch eines effektiven und vergleichbaren Schutzsystems keinesfalls gerecht und wird insbesondere die häufig lokal gebundenen, klein- und mittelständischen Unternehmen im Vergleich besonders hart treffen.

Der **DGB NRW** führt zum Verordnungsentwurf in grundsätzlicher Hinsicht aus, dass die Begrenzung des Klimawandels eine der zentralen Herausforderungen ist, um unkontrollierbare Schäden für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Menschheit zu vermeiden. Insofern sei es unbedingt notwendig, die Klimaziele von Paris zu erreichen.

Betont wird, dass Klimapolitik nur erfolgreich sein wird, wenn soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen wie gute Arbeit oder nachhaltiger Wohlstand gleichermaßen in die Gestaltung der Transformation einbezogen werden. Dabei müssten Beschäftigte umfassend abgesichert und befähigt werden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten aufzunehmen. Insofern müsse das Emissionshandelssystem und der Carbon-Leakage-Schutz sicherstellen, dass für Unternehmen genügend Anreize entstehen, in emissionsärmere Produktprozesse und Produkte zu investieren und Belastungen für die Wirtschaft, Betriebe und die Beschäftigten gering zu halten.

Der DGB NRW verweist im Zusammenhang mit einer nationalen CO₂-Bepreisung fossiler Energieträger darauf, dass deutsche Unternehmen mit zusätzlichen Kosten rechnen müssten. Dies sei indessen vor allem für Unternehmen kritisch, die mit ihren Produkten im internationalen Wettbewerb stehen. Sofern diese auf die höheren Kosten mit einer Erhöhung der Preise reagieren würden, würde ihre Wettbewerbsfähigkeit sinken und ausländische Anbieter, die nicht der CO₂-Bepreisung unterliegen, die Produkte zu niedrigeren Preisen anbieten können. Daher besteht nach Ansicht des DGB NRW die Gefahr, dass die Produktion solcher Unternehmen ins Ausland abwandern und dort möglicherweise zu insgesamt höheren Emissionen führen würden.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

§ 2 Begriffsbestimmungen

unternehmer nrw führt hinsichtlich der Begriffsbestimmungen in § 2 Nr. 3 aus, dass sich der nationale Brennstoff-Benchmark als der EU-Emissionshandels-Benchmark definiert, der sich wiederum vom EU-Emissionshandelssystem-Wärmebenchmark ableite. Dieser sei jedoch in Deutschland nicht erreichbar. Denn dieser EU-Benchmark beruhe auf den 10 % besten Anlagen, welche zu einem großen Teil auf Biomasseeinsatz basieren. Infolge des intensiven Einsatzes von Biomasse in den nordeuropäischen Mitgliedstaaten von > 25 % sei der EU-Benchmark für Unternehmen in Deutschland mit einem Anteil von < 10 % an Biomasse im Energiemix nach Ansicht von unternehmer nrw nicht erreichbar. Auch würde der CO₂-Preis bei der Nutzung von nachhaltiger Bioenergie entfallen, da das BEHG hier den Emissionsfaktor Null ansetzt. Ein Belastungsausgleich käme dann trotz höherer Brennstoffkosten nicht mehr zum Tragen. Daher sollte ein nationaler Benchmark geprüft werden, um einem nationalen System und seinen spezifischen Besonderheiten gerecht zu werden.

Die in § 2 Nr. 4 legal definierte Bruttowertschöpfung (BWS) sei dabei im Kontext mit § 7 für die unternehmensbezogene Mindestschwelle relevant und stelle eine weitere Qualifikationsstufe dar. unternehmer nrw sieht die Einführung einer zusätzlichen Qualifikationsstufe neben der eigentlichen Carbon-Leakage-Liste kritisch. Daher solle die Tatsache, dass ein Sektor in der Carbon-Leakage-Liste aufgeführt werde, ausreichend sein, um den Beihilfebedarf zu begründen. Weitere Qualifikationsstufen für die Beihilfe führen demnach zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen.

Auch sei die Ermittlung des BWS mittelstandsfeindlich, da kleine Unternehmen von dieser nicht erfasst werden würde. So handle es sich um eine volkswirtschaftliche und keine betriebswirt-

schaftliche Größe. Zusätzlich belastet auch der Umstand, dass die BWS durch einen Wirtschaftsprüfer abgenommen werden müsste, gerade kleine und mittelständische Unternehmen unangemessen.

§ 4 Voraussetzung der Beihilfegewährung

unternehmer nrw betont, dass die Finanzierung der Beihilfe über Haushaltsmittel in den bisherigen Entwurfsfassungen nicht vorgesehen war. Dabei führe ein Haushaltsvorbehalt zu Planungsunsicherheiten und sei damit auch investitionsfeindlich. So ziele § 4 Absatz 1 dem Wortlaut nach ausdrücklich auf den Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ab. Im Sinne einer nachhaltigen Standortsicherung müsse daher für die Unternehmen auch klar planbar bleiben, wann und in welchem Umfang insbesondere auch mit Mitteln aus dem Carbon-Leakage-Schutz gerechnet werden könne. Aus diesem Grund sollte die Gegenfinanzierung, wie bisher vorgesehen, über BEHG-Mittel erfolgen.

Der **DGB NRW** führt aus, dass das EU-Emissionshandelssystem keine Abhängigkeit von der Haushaltslage vorsah und sich daher bei einer Kürzung der Beihilfe, je nach Haushaltslage, finanzielle Benachteiligungen insbesondere von Kleinanlagen bzw. deren Betreibern in den Sektoren des EU-Emissionshandelssystems ergeben könnten.

§ 5 Sektorzuordnung

unternehmer nrw führt hinsichtlich der Regelungen des § 5 über die Zuordnung von Unternehmen zu einem beihilfeberechtigten Sektor oder Teilssektor aus, dass diesbezügliche Vereinfachungen und die Übernahme von bestehenden Regelungen, dort wo es machbar und sinnvoll wäre, richtig seien. Daher wird begrüßt, dass im ersten Schritt die Carbon-Leakage Liste des EU-Emissionshandels zur Identifizierung Carbon-Leakage gefährdeter Sektoren angewandt wird. Sinnvoll sei insbesondere, dass hierbei sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien berücksichtigt werden. In regulatorischer Hinsicht sollte, so **unternehmer nrw** weiter, an dieser Stelle auf bestehende Regelungen aufgesetzt werden, bei denen eine Belastung bereits begründet ausgeglichen wird, um einen entsprechenden Gleichlauf zu gewährleisten und etwaige bürokratische Hürden weitestmöglich zu minimieren.

In diesem Zusammenhang weist **unternehmer nrw** darauf hin, dass nicht immer direkt ganze Unternehmen Carbon-Leakage gefährdet seien, sondern oft nur einzelne Standorte oder Produktionsprozesse. Insbesondere bei Mischunternehmen mit heterogenem Portfolio treffe dies zu. Daher bestünde gerade für diese Unternehmen das akute Risiko, dass durch den zusätzlichen BEHG-Preis unwirtschaftlich gewordene Produktionsprozesse auf den Prüfstand gestellt und ggf. verlagert oder ganz eingestellt werden würden. Insofern wird auf den entsprechenden Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen zum BEHG-Änderungsgesetz verwiesen, in welchem die Bundesregierung aufgefordert wird, Carbon-Leakage Schutz auch auf Standort- und Produktionsebene zu ermöglichen. Insofern sollten auch (Teil-) Sektoren, die nicht der Sektorzuordnung des Gesamtunternehmens entsprechen, beihilfefähig sein können. Daher schlägt **unternehmer nrw** die Ergänzung des § 5 Absatz 2 um die Wendung „*oder eines Standorts / einer Anlage eines Unternehmens*“ vor.

Nach Ansicht von **unternehmer nrw** sind auch Sonderfälle denkbar, in denen ein einzelnes Unternehmen aufgrund der Vorgaben des BEHG Carbon-Leakage gefährdet wäre, aber nicht in

die Sektorzuordnung falle. Daher solle es neben (Teil-)Sektoren jedem Carbon-Leakage gefährdeten Unternehmen möglich sein, einen entsprechenden Carbon-Leakage-Schutz zu erhalten. Grundsätzlich müsse dies auch möglich sein, ohne dass das Unternehmen einem Carbon-Leakage gefährdeten (Teil-)Sektor angehöre. In diesen Fällen hält es unternehmer nrw für sinnvoll, wenn individuelle Regelungen getroffen werden, wobei ein solches Vorgehen die Ausnahme darstellen sollte. Der Verordnungsentwurf sollte entsprechend ergänzt werden.

§ 7 Unternehmensbezogene Mindestschwelle

unternehmer nrw moniert hinsichtlich der unternehmensbezogenen Mindestschwelle als zweites Prüfungskriterium für die Gewährung der Beihilfe, dass dieses nicht sachgerecht sei und in der Breite zudem eine unverhältnismäßige administrative Anforderung schaffe. So sei in den Sektoren der Carbon-Leakage Liste für die entsprechenden Sektoren bereits ein Carbon-Leakage Risiko nachgewiesen, da diese sowohl handels- als auch emissionsintensiv und schon daher besonders schutzbedürftig seien. Bei der Erweiterung der Liste anhand bestehender Entlastungsregelungen sei auch dort eine Mehrbelastung transparent ersichtlich. Die Sektorzugehörigkeit solle daher ausreichen, um mindestens eine Basisentlastung in - mit der Entlastung im EU-Emissionshandel - vergleichbarer Höhe zu erhalten. Eine Mindestschwelle würde überdies bei solchen Produktionsanlagen verzerrend wirken, die nicht von einem Unternehmen betrieben werden, das aufgrund seiner eigenen Einstufung unter einen Carbon-Leakage gefährdeten Sektor fällt, während die Produktionsanlage aber sehr wohl Carbon-Leakage gefährdete Produkte herstelle. Insofern könne mit dem Verzicht auf eine zusätzliche Mindestschwelle eine Gleichbehandlung zwischen großen und kleinen Anlagen ermöglicht werden.

Als weitere kritische Aspekte führt unternehmer nrw in diesem Zusammenhang auf:

- Dem vorgeschlagenen Kriterium fehle in den relevanten Bereichen eine objektive und datenbasierte Analyse. So werden für die beschriebene Herleitung Daten von EU-Emissionshandelsanlagen verwendet, nicht aber Daten der vom BEHG betroffenen Unternehmen außerhalb des EU-Emissionshandels. Daher bleibe unklar, wodurch die Mindestschwelle von 10 % des Branchendurchschnitts begründet ist. Daher sei eine dezidierte Folgenabschätzung für die betroffenen Unternehmen durchzuführen.
- In der Carbon-Leakage-Liste in Anlage 1 handelt es sich um Emissionsintensitäten aus EU-Emissionshandelssystem-Verbräuchen, in denen also auch die großen emissionsintensiven Anlagen einberechnet werden. Die Emissionsintensität in § 7 ergibt sich jedoch ausschließlich aus Nicht-EU-Emissionshandelssystem-Verbräuchen. Hier würden dementsprechend nicht vergleichbare Ausgangspunkte verwendet und miteinander verglichen.
- Soweit für die individuelle Berechnung nur die Verbräuche von Anlagen außerhalb des EU-Emissionshandels einbezogen werden, aber die Bruttowertschöpfung des gesamten Unternehmens herangezogen wird, ergeben sich Verzerrungen zu Lasten von Unternehmen mit einem verhältnismäßig großen Anteil von EU-Emissionshandelsanlagen. Dies bedeute nicht, dass die Anlage oder der Prozess außerhalb des EU-Emissionshandelssystems weniger Carbon-Leakage gefährdet sei.
- Problematisch sei zudem, dass die Emissionsintensität in Form von Menge CO₂ je Euro Bruttowertschöpfung rein auf Unternehmensebene erfolgen soll. Sachgerecht wäre hier

vielmehr eine Betrachtung auf Standort- oder Anlagenebene. Diesbezüglich bestünden indessen zwei weitere Schwierigkeiten. So werde zum einen die Bruttowertschöpfung grundsätzlich nicht von Unternehmen erfasst - insbesondere nicht auf Standort- oder Anlagenebene. Zum anderen schaffe die Erfassung und Plausibilisierung der Bruttowertschöpfung einen deutlichen Mehraufwand an Bürokratie und steige mit dem Grad der Fokussierung auf kleinere Einheiten. Beides sei dezidiert mittelstandsfeindlich.

Ferner sei die Definition einer unternehmensindividuellen Schwelle zum einen eine Dopplung der bereits bestehenden Verbrauchsschwelle von 250 tCO₂/a (vgl. § 9 Absatz 2) sowie eine Einschränkung des Carbon-Leakage Schutzes zusätzlich zum Benchmark, welcher diesen ebenfalls unternehmensindividuell einschränke. Zum anderen sei eine solche Schwelle mit unverhältnismäßig hohem administrativem Aufwand verbunden und sollte, so unternehmer nrw, daher entfallen. Sofern dies beihilferechtlich nicht möglich sei, sollte indessen eine Irrelevanzschwelle entsprechend § 9 Absatz 2 eingeführt werden.

Durch die unternehmensbezogenen Mindestschwellen von über 10 % der Emissionsintensität werden nach Auffassung des **DGB NRW** Unternehmen mit einer hohen Veredelungsleistung und einem hohen Lohnkostenanteil benachteiligt. Dabei sei ein dahingehender Regelungstatbestand im EU-Emissionshandelssystem nicht vorgesehen.

§ 8 Gesamtbeihilfenbetrag

unternehmer nrw führt aus, dass die Gegenrechnung der EEG-Umlagensenkung gestrichen werden soll. So sei es sinnvoll, die beiden Systeme getrennt voneinander zu betrachten. Dies entspreche auch der gesetzgeberischen Intention, nach der der Carbon-Leakage Schutz u.a. Unternehmen vor Abwanderung ins Ausland schützen soll. Diese Zielsetzung würde indessen unterlaufen werden, wenn hier Kompensationen aus anderen Bereichen gegengerechnet würden. Zudem würden sich (bürokratische) Folgeprobleme ergeben, weil offen ist, wie die von der EEG-Umlage befreiten Strommengen angerechnet werden sollen (u.a. BesAR, Eigenerzeugungsprivileg). **unternehmer nrw** spricht sich daher dafür aus, die entsprechenden Vorschriften in Form der §§ 8 und 10 zu streichen und es lediglich bei der Definition des Beihilfebetrags des § 9 zu belassen.

Der **DGB NRW** sieht auf Grund der Regelungen die Gefahr, dass möglicherweise kleine und mittelständische Unternehmen benachteiligt werden könnten. Insofern wird darauf hingewiesen, dass das EU-Emissionshandelssystem keine Gegenrechnung anderer Entlastungen vorgesehen habe.

§ 9 Vorläufiger Beihilfebetrags

Für die Berechnung der Beihilföhe bedarf es aus Sicht von **unternehmer nrw** eines Benchmarks neben dem Kompensationsgrad. Zudem sei es nicht sachgerecht, dass der vorliegende Verordnungsentwurf mit § 9 Absatz 2 den europäischen Wärmebenchmark zur Anwendung bringen möchte. Ein nationales Bepreisungssystem brauche einen nationalen Benchmark. Ein solcher Benchmark sei anhand der Anlagen des Anwendungsbereiches des BEHG zu prüfen.

Mit Blick auf Absatz 2 Satz 1, wonach vorgesehen ist, den Selbstbehalt von der beihilfeberechtigten Emissionsmenge abzuziehen, betont **unternehmer nrw**, dass es sich hier nicht um einen

Selbstbehalt, sondern um eine Irrelevanzschwelle handele, wie sie in den inhaltlichen Diskussionen ursprünglich vom Bundesumweltministerium vorgeschlagen wurde. Dies bedeutet, dass ein Unternehmen die entsprechende Schwelle überschreiten muss, um Carbon-Leakage Schutz zu erhalten. Beihilfefähig ist dann die gesamte Brennstoffmenge, welche in beihilfefähigen Anlagen eingesetzt wird. Absatz 2 sollte entsprechend umformuliert werden.

Dass Brennstoffe zur Stromerzeugung der beihilfeberechtigten Brennstoffmenge nicht zugerechnet werden dürfen (Absatz 3 Satz 2 Nr. 2), ist aus Sicht des Unternehmerversandes insbesondere dort problematisch, wo es sich um Anlagen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems zur Eigenstromerzeugung handelt. Hierdurch werde die Produktion in den versorgten Industrieanlagen CO₂-Preis-bedingt teurer. Die relevanten Brennstoffmengen seien allerdings nicht beihilfefähig. Hier ergibt sich, so unternehmer nrw weiter, ein nicht zu rechtfertigender Wettbewerbsnachteil für die industrielle Eigenstromerzeugung.

Ebenfalls nicht sachgerecht erscheint unternehmer nrw, dass auch solche Brennstoffmengen nicht berücksichtigungsfähig sind, die zur Wärmeerzeugung für Dritte eingesetzt wurden (Absatz 3 Satz 2 Nr. 3), womit u.a. BEHG-belasteter Dampf nicht kompensationsberechtigt sei. So betreiben beispielsweise Chemieparks u. a. aus Effizienzgründen zentrale Energieerzeugungsanlagen (auch außerhalb des EU-Emissionshandelssystem-Anwendungsbereichs), die von ihrer Einstufung her als nicht Carbon-Leakage gefährdet gelten, aber wiederum Carbon-Leakage gefährdete Anlagen versorgen, beispielsweise mit Wärme oder Dampf. Auch diese Anlagen müssten aber beihilfeberechtigt gestellt werden, damit es gerade nicht zu einem Carbon Leakage kommt. Denkbar erscheine hier ein individuelles Antragsverfahren.

unternehmer nrw betont, dass die beiden letzten Sachverhalte vom Ordnungsgeber geklärt werden müssen, damit auch indirekte CO₂-Kosten des BEHGs von der Carbon-Leakage Verordnung abgedeckt werden.

Hinsichtlich des vorläufigen Beihilfebetrags führt der **DGB NRW** aus, dass im EU-Emissionshandelssystem kein Selbstbehalt vorgesehen war. Da der Verordnungsentwurf keine Kompensation der ersten 250 Tonnen CO₂ vorsieht, würden insbesondere kleine Unternehmen benachteiligt.

§ 10 Anrechnung der Stromkostenentlastung

Aus Sicht von **unternehmer nrw** ist die vorgeschlagene Gegenrechnung zwischen CO₂-Bepreisung und Stromkostenentlastung nicht zielführend, sondern widerspreche der gesetzgeberischen Intention und bedeute zusätzliche Bürokratie, die insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen unverhältnismäßig benachteiligen werde. In regulatorischer Hinsicht wird angemerkt, dass die Eckpunkte der Bundesregierung in diesem Kontext lediglich eine Prüfung vorgesehen haben, diese Prüfung indes bislang noch nicht durchgeführt wurde, so dass eine Festlegung in der BECV das Prüfergebnis vorwegnehmen und den Prüfprozess konterkarieren würde.

Begrüßt wird vom Unternehmerversand, dass die Bundesregierung mit der Senkung der EEG-Umlage einen ersten Schritt in Richtung einer alternativen Finanzierung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien gegangen ist. Unterstützt wird die Bundesregierung in ihrem separaten Vorhaben, den Strompreis für Endverbraucher dauerhaft zu senken. Elektrifizierung könne dort, wo es sinnvoll ist, einen wesentlichen Beitrag zu mehr Effizienz und Klimaschutz leisten.

Die Senkung der EEG-Umlage sei richtig, dürfe aber nicht mit anderen Entlastungstatbeständen wie der Carbon-Leakage Verordnung, der Erhöhung der Pendlerpauschale oder einer potenziellen Teilung der CO₂-Kosten im Wohngebäudebereich verrechnet werden. Im Falle von Unternehmen sollte der Carbon-Leakage Schutz dafür Sorge tragen, dass weder Unternehmen noch einzelne Industrieprozesse ins Ausland verlagert werden, indem der CO₂-Preis auf ein Niveau begrenzt wird, welches die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhält. Das ist aus Sicht von unternehmer nrw notwendig, solange es weltweit keine vergleichbaren CO₂-Preise gibt.

Der **DGB NRW** betont, dass die Anrechnung von anderen Beihilfen insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen sowie Unternehmen, die aufgrund hoher Veredelungsleistung neben den BEHG-Prozessen eine Vielzahl anderer strombasierter Prozesse haben, benachteiligen würde.

§ 11 Energiemanagementsystem

unternehmer nrw sieht die vorgeschlagene Norm insbesondere aus Mittelstandssicht kritisch. Für kleine und mittlere Unternehmen würden demnach schon mit der vorgeschlagenen Carbon-Leakage-Regelung relativ hohe administrative Kosten einhergehen. Die zusätzliche Anforderung, ein Energiemanagementsystem einzuführen, erhöhe die Kosten weiter. Nach grundsätzlicher Auffassung des Unternehmerversandes sollte eine Carbon-Leakage Schutz-Maßnahme, wie es die BECV sein soll, kein Klimaschutzinstrument sein, sondern darauf abzielen, vor der Verlagerung von Anlagen und den damit verbundenen Arbeitsplätzen zu schützen. Die über die §§ 11 und 12 geregelte zusätzliche Klimaschutzwirkung müsse daher grundsätzlich über ein separates Regime geregelt werden. Sollte dies beihilferechtlich allerdings nicht anders machbar sein, sollten in § 11 folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Notwendig sei zunächst eine Übergangsphase, um auch den kleinen und mittelständischen Unternehmen eine entsprechende Umstellung zu ermöglichen. In den ersten Jahren der Festpreisphase sollten die Energiemanagementsysteme schrittweise eingeführt werden. Um Carbon-Leakage Schutz zu erhalten, sollte es in diesem Zeitpunkt ausreichen, dass eine Einführung glaubhaft gemacht werden kann. Da dies insbesondere in kleinen Unternehmen Zeit braucht, dürfe die Gewährung in den ersten Jahren nicht von der vollständigen Umsetzung eines solchen Systems abhängig gemacht werden.
- Die Umsetzung der Maßnahmen sollte sich an vergleichbaren Systemen orientieren, wie bspw. der Strompreiskompensation, wo Maßnahmen verhältnismäßig und glaubhaft umgesetzt werden sollen.
- Wichtig sei zudem, dass die Einführung erst nach zwei Jahren erfolgen sollte. Die zwei Jahre sollten erst starten, wenn auch einwandfrei festgestellt wurde, dass ein Unternehmen beihilfeberechtigt ist. Ein festes Datum in der Verordnung festzuschreiben werde der Tatsache nicht gerecht, dass zwischen Inkrafttreten der BECV und der beihilferechtlichen Genehmigung noch Monate vergehen werden. Zudem stehe dann ggf. noch die notwendige Erweiterung der Sektorliste aus. Das Datum "1.1.2023" sollte daher gestrichen werden und durch "*spätestens zwei Jahre nach Feststellung der Beihilfeberechtigung des betreffenden Unternehmens*" ersetzt werden.

Der **DGB NRW** führt zu der Beihilfevoraussetzung in Form von Energiemanagementsystemen aus, dass eine derartige Voraussetzung im EU-Emissionshandelssystem nicht vorgesehen

wurde. Dabei seien Energiemanagementsysteme eine Hürde für Anlagen, die nicht vom Emissionshandelssystem erfasst werden.

§ 12 Klimaschutzmaßnahmen

Der **DGB NRW** moniert im Hinblick auf die Voraussetzung für eine Beihilfegewährung in Form von Klimaschutzmaßnahmen, dass das EU-Emissionshandelssystem keine solche explizite Förderung vorsah, sondern dass Klimaschutz vielmehr über den regelmäßig angepasste Benchmark erreicht werden soll. Insofern stellen Klimaschutzmaßnahmen als Voraussetzung nach Ansicht des DGB NRW eine weitere Hürde für nicht vom EU-Emissionshandelssystem erfasste Anlagen dar.

Auch **unternehmer nrw** bewertet die Verknüpfung kritisch, dass ein antragstellendes Unternehmen die Beihilfe als Gegenleistung für klimafreundliche Investitionsmaßnahmen erhält.

Aus Sicht des Unternehmerverbandes müssen Klimaschutzmaßnahmen durch ein entsprechendes Instrument angereizt werden, nicht aber durch ein Carbon-Leakage Schutz-Instrument, wie es die BECV-Verordnung sein soll. Insofern die Bundesregierung diese beiden Sachverhalte dennoch verknüpft, sollte die Kompensationshöhe entsprechend höher ausfallen, damit neben dem Kernziel der Vermeidung von Emissionsverlagerung auch zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden können. Die in Anlage 1 festgehaltenen Kompensationsgrade müssten dann jedoch zwingend entsprechend angehoben werden.

Mit Blick auf die in Absatz 1 dargestellten zwei Varianten der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Kapitalwertmethode und Amortisationsdauer) wird vorgeschlagen, dass jedes Unternehmen seine bereits bestehenden, gültigen Berechnungsregeln für Investitionen anlegen dürfen sollte, die anschließend von einem Prüfer auf Richtigkeit geprüft wird.

Den in Absatz 2 formulierten Investitionszwang lehnt **unternehmer nrw** ab. Vielmehr sei schon durch die geplante verpflichtende Einführung der Energiemanagementsysteme sichergestellt, dass Unternehmen Maßnahmen umsetzen. Einen zusätzlichen Investitionszwang vorzusehen sei nicht sachgerecht sowie vor dem Hintergrund eines möglichen Eingriffs in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit kritisch.

Hinsichtlich der in Absatz 3 vorgesehenen zweiten Option, die beim antragstellenden Unternehmen Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses voraussetzt, macht der Unternehmerverband deutlich, dass Investitionen in Produktionsprozesse, wie sie im Rahmen der Dekarbonisierung zu erwarten sind, nicht mit Carbon-Leakage Schutz-Zuwendungen zu bezahlen seien.

Während der Carbon-Leakage Schutz maßgeblich höhere Betriebskosten ausgleichen soll, würden hier CAPEX Investitionen verlangt. Damit werde der Sinn und Zweck des Carbon-Leakage Schutzes ausgehebelt. Zudem erscheint die Festlegung auf einen Wert unterhalb des jeweiligen Produkt-Benchmarkwertes als unrealistisch, um es direkt in einem Schritt zu erreichen.

§ 13 Nachweis der Gegenleistung

Um die Optionalität noch klarer herauszustellen, sollte nach Auffassung von **unternehmer nrw** auch in Absatz 1 Nr. 2 klargestellt werden, dass die Teilnahme in einem Energieeffizienznetzwerk als alternative und gleichwertige Variante zu Energiemanagementsystemen angesehen wird. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Testierung der Investitionen nach § 12 durch eine

nach § 8b Energiedienstleistungsgesetz berechnete Person zu ermöglichen. Hierdurch könne zum einen der Verwaltungsaufwand begrenzt werden und zum anderen ermöglicht es die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Prüfern sicherzustellen.

§ 14 Antragsverfahren

Der **DGB NRW** stellt fest, dass mit dem vorgesehenen Antragsverfahren Unternehmen Liquidität entzogen werde, da die Beihilfe erst im 2. Halbjahr des Folgejahres zugewiesen werden soll. In der EU-Emissionshandelsrichtlinie werde indessen die kostenfreie Zuteilung der Zertifikate ex ante geregelt.

unternehmer nrw fordert für das erste Jahr der Geltung des BEHG eine Sonderregelung für das Antragsverfahren einzuführen. Es sollte bis Ende des Jahres 2022 möglich sein, einen Antrag zu stellen. Außerdem sollte für die Antragstellung auch die Frist zur Abgabe der Emissionsberichte durch den Inverkehrbringer beachtet werden.

§ 19 Ermächtigung zur Anerkennung weiterer Sektoren, Bekanntmachung

Nach Auffassung von **unternehmer nrw** müsse es jedem Unternehmen möglich sein, Carbon-Leakage Schutz zu erhalten, wenn eine entsprechende Gefährdung vorliegt. Dies dürfe nicht dadurch verhindert werden, dass ein Unternehmen nicht in einem gefährdeten Sektor tätig ist. Daher sollten neben Sektoren und Teilsektoren auch Unternehmen nachträglich als beihilfeberechtigt anerkannt werden können und die Absätze 1 und 2 entsprechend ergänzt werden.

Der **DGB NRW** stellt zu dem Regelungskomplex der nachträglichen Anerkennung beihilfeberechtigter Sektoren fest, dass diese im Verordnungsentwurf gegenüber dem Inhalt des Artikel 10b der EU-Emissionshandelsrichtlinie stark eingeschränkt sei und insofern negative Auswirkungen auf Kleinanlagen und kleine und mittelständische Betriebe haben könnte.

§ 20 Antragsberechtigung

Aus Sicht von **unternehmer nrw** sollte es allen Carbon-Leakage gefährdeten Unternehmen möglich sein, einen entsprechenden Antrag zu stellen.

§ 21 Nationaler Carbon-Leakage Indikator

Mit Blick darauf, dass in den Eckpunkten der Bundesregierung nicht vorgesehen ist, dass die innereuropäische Handelsintensität über die Jahre abschmilzt, fordert **unternehmer nrw**, dass dies entsprechend gestrichen werden sollte. Weiterhin sollte hier die pandemiebedingte Sondersituation mitberücksichtigt werden. Der Unternehmerverband fordert, dass der Carbon-Leakage-Indikator wie im EU-Emissionshandelssystem für eine Dauer von 5 Jahren gelten und erst für 2026 bis 2030 angepasst werden müsse.

§ 22 Nachträgliche Anerkennung nach quantitativen Kriterien

unternehmer nrw führt aus, dass der Carbon Leakage Indikator von 0,2 vom EU-Emissionshandel übernommen worden ist. Da dieser sich aus der Emissionsintensität und der Handelsintensität zusammensetzt, erscheint ein geringerer Wert für die nationale Betrachtung sachgerecht. Im EU-Emissionshandel fließen demnach die indirekten Emissionsmengen ein und stellen einen erheblichen Anteil an den 0,2 dar. Der Wert sollte unter Herausrechnung der indirekten Emissionen nach unten angepasst werden.

§ 23 Nachträgliche Anerkennung nach qualitativen Kriterien

unternehmer nrw begrüßt, dass es neben den quantitativen auch qualitative Kriterien zur nachträglichen Anerkennung geben wird. Diese sollten allerdings entgegen des Entwurfs grundsätzlich gelten und nicht an zusätzliche Bedingungen geknüpft sein. Die beiden Einschränkungen in Absatz 1 Satz 1 sollten gestrichen werden.

Zudem könnten bekannte Entlastungstatbestände helfen, den administrativen Aufwand für Unternehmen und Behörden zu mindern, indem diese als weiteres Kriterium zur nachträglichen Anerkennung herangezogen werden. Demnach biete sich § 51 Energiesteuergesetz in diesem Fall u. a. an, da dort bereits eine Prüfung erfolgt ist und die EU Kommission diese Entlastung in ihrem Anwendungsbereich anerkennt. § 23 sollte entsprechend ergänzt werden.

§ 24 Anerkennungsverfahren

unternehmer nrw regt an, dass es jährlich möglich sein sollte, den Antrag auf nachträgliche Anerkennung als beihilfeberechtigter Sektor oder Teilsektor zu stellen, da sich Wettbewerbssituationen stetig veränderten.