



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)**

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

Düsseldorf, 08. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
1.1.	Ausgangslage.....	3
1.2.	Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG).....	3
1.3.	Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2.	Stellungnahmen der Beteiligten.....	4
2.1.	Betroffenheit der mittelständischen Wirtschaft	4
2.2.	Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.3.	Konkrete Positionen der Beteiligten	6
	Entfall der Zweckbindung an klimafreundliche Investitionen	6
	Rückwirkung der Entlastungen ab 1. Januar 2021	8
	Beteiligung der Länder.....	8
	Vermeidung von Carbon Leakage	8
	Folgenabschätzung und Belastungsausgleich	10
	Verwendung der Einnahmen/Pendlerpauschale	11
	Ausnahmen für energiesteuerbefreite Prozesse und Prozesswärme	11
	Entlastungen für Unternehmen in der BesAR und mit Eigenerzeugung	12
	Freistellung von Brennstoffen, die unter ETS fallen	13
3.	Votum.....	14

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt darauf ab, die Zertifikatspreise für Emissionen aus Brennstoffen ab dem 1. Januar 2021 zu erhöhen und setzt damit die im Vermittlungsverfahren erzielte Einigung zwischen Bundesrat und Bundestag zu steuergesetzlichen Regelungen zur Umsetzung des Klimaschutzprogrammes 2030 um.

Um die Klimaschutzziele zu erreichen, wurde am 19. Dezember 2019 als Teil des Klimapaketes das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) verkündet, wodurch ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt wurde. Der Bundesrat hat am 29. November 2019 den Vermittlungsausschuss angerufen, als Ergebnis haben sich Bundestag und Bundesrat auf eine Erhöhung der Zertifikatspreise verständigt. Damit gleichzeitig auch gewährleistet wird, dass bei einem höheren Einstiegspreis betroffene Unternehmen international wettbewerbsfähig bleiben, hat die Bundesregierung zugleich erklärt, mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen (Carbon Leakage) zu regeln.

Hintergrund: Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) regelt, welche Emissionen mittels Zertifikat bepreist werden. Dies betrifft Emissionen, die beim Verbrennen fossiler Heiz- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin, Diesel) entstehen. Zudem sind Emissionen der Wärmeerzeugung des Gebäudesektors und der Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandels erfasst. Im Verkehrsbereich umfasst das System ebenfalls Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe, jedoch nicht aus dem Luftverkehr, der dem EU-Emissionshandel unterliegt. Teilnehmer dieses nationalen Emissionshandelsystems sind die Inverkehrbringer der Heiz- und Kraftstoffe.

1.2. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) zur Überprüfung vor. Das Änderungsgesetz sieht die Erhöhung des Zertifikatspreises ab 1. Januar 2021 vor. Im ersten Jahr beträgt der Preis 25 Euro und steigt dann bis zum Jahr 2025 auf 55 Euro. Für das Jahr 2026 gilt ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat.

Zudem soll die Bundesregierung durch eine Anpassung der Ermächtigungsgrundlage in § 11 Abs. 3 in die Lage versetzt werden, mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 im Einklang mit den europäischen Vorschriften die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage mit besonderer Berücksichtigung kleinerer und mittlerer Unternehmen zu regeln.

Laut Ankündigung der Bundesregierung sollen die zusätzlichen Erlöse aus dem Brennstoffemissionshandel vollständig zur Senkung der EEG-Umlage und ab dem 1. Januar 2024 auch zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler verwendet werden.

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 25. Mai 2020 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) (BR.-Drs. 266/20) im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 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 Prüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkertag (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 25. Mai 2020 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- DGB NRW
- unternehmer nrw

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Betroffenheit der mittelständischen Wirtschaft

IHK NRW führt aus, dass die Wirtschaft die unter die Anwendung dieses Gesetzes fallenden Brennstoffe direkt und indirekt auf vielfältige Weise einsetzt. Betroffen vom nationalen Brennstoffemissionshandel (nEHS) seien 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 2021.

Eine indirekte Betroffenheit ergibt sich demnach auch über die steigenden Kosten in den Lieferketten. Viele Unternehmen vor allem in der Industrie und in der Logistik werden, so IHK NRW weiter, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zum Teil schwer beeinträchtigt. Dies gelte 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 bestünden dagegen heute schon wirtschaftlich umsetzbare Alternativen am Markt, wie z. B. eine stärkere Nutzung von Reststoffen.

IHK NRW legt dar, dass nach Angaben des BMU mit der Erhöhung der Zertifikatspreise in der Festpreisphase die Einnahmen aus der Veräußerung der Zertifikate von voraussichtlich etwa 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2021 und nach Erweiterung auf den vollen Anwendungsbereich im Jahr 2023 auf etwa 10,5 Mrd. Euro steigen. Zwar sollen die Einnahmen über Fördermaßnahmen, die Senkung der EEG-Umlage und weitere Entlastungen weitgehend zurückfließen, dies sei aber mit einem umfangreichen Umverteilungsprozess in der Wirtschaft und zwischen Unternehmen der gleichen Branche verbunden.

Mit Blick auf die Betroffenheit führt unternehmer nrw aus, dass aktuell in Deutschland 1.870 Anlagen von ca. 1.200 Unternehmen im europäischen Emissionshandel (EU ETS) sind. Dieser deckt damit große Industrie- und Energieerzeugungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 Megawatt bzw. ab einer bestimmten Produktionsleistung ab (EU ETS-Anlagen). Durch das BEHG sollen daneben auch die mehreren 10.000 kleineren Industrieanlagen künftig einen Preis auf CO₂ zahlen (Non-EU ETS-Anlagen). Betroffen sind damit meist mittelständische Unternehmen aller Industriebranchen – von der Baustoffindustrie, über die Chemie und Glasveredelung hin zu Gießereien, Keramik, Textilherstellung und der Metallverarbeitung – aber auch Großunternehmen.

2.2. Allgemeine Positionen der Beteiligten

IHK NRW 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. Sie empfiehlt allerdings, dass die CO₂-Bepreisung die Unternehmen mit Blick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit unter dem Strich nicht belastet.

Die vereinbarte Erhöhung des CO₂-Preispfades bei gleichzeitiger Senkung der EEG-Umlage führe allerdings nur bei Unternehmen, bei denen Strom als Energieträger eine wichtige Rolle spielt, zu einem Ausgleich der Belastungen, teilweise auch zu einer Überkompensation.

Für andere Unternehmen droht, so IHK NRW weiter, das nationale Brennstoffemissionshandelssystem zu einer deutlichen Einschränkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu führen und könne zu einer existentiellen Bedrohung werden. Stark betroffen sind unter anderem Unternehmen aus metallverarbeitenden Branchen, der Textilverarbeitung, der chemischen Industrie und der Logistik. IHK NRW betont, dass sich in fast allen industriellen Wertschöpfungsketten besonders betroffene Unternehmen finden. Entsprechend ist NRW stärker als andere Bundesländer betroffen. Umso wichtiger ist aus Sicht von IHK NRW, dass Ausgleichsmaßnahmen schnell und angemessen schon ab 2021 greifen können.

IHK NRW sieht die im Entwurf enthaltenen Verordnungsermächtigungen als problematisch an, da diese entscheidende Elemente des Bepreisungskonzepts betreffen. Dies erschwert eine abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs und die Darstellung der Implikationen für die Wirtschaft, da es von der Ausgestaltung z. B. der vorgesehenen Kompensation abhängt, ob diese Zusatzbelastungen wirksam begrenzt werden oder nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass dem Entwurf folgend die Bundesregierung die Verordnungen zum Teil allein erlassen kann. IHK NRW fordert, dass in den wichtigen Fragen der konkreten Ausgestaltung der Bepreisung die Bundesländer über den Bundesrat ein umfassendes Mitsprache erhalten sollen.

Der DGB NRW führt aus, dass die Begrenzung des Klimawandels eine zentrale Herausforderung unserer Zeit ist, um unkontrollierbare Schäden für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Menschheit zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund sei die Erreichung der Klimaziele von Paris notwendig. Im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Klimaziele stehe Deutschland in der Verantwortung, seinen Beitrag zu leisten.

Aus Sicht der deutschen Gewerkschaften wird Klimapolitik nur erfolgreich sein, wenn soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen wie Gute Arbeit oder nachhaltiger Wohlstand gleichermaßen in die Gestaltung der Transformation einbezogen werden. Mit steigendem CO₂-Preis wird, so der DGB NRW weiter, die regressive Verteilungswirkung des Emissionshandels zunehmen. Aus diesem Grund müsse ein kontinuierliches Monitoring mögliche soziale Härten erfassen, damit diese durch sachgerechte Maßnahmen ausgeglichen werden können.

unternehmer nrw begrüßt, dass die Bundesregierung zusagt, dass sie schnellstmöglich im Rahmen der Erarbeitung der Rechtsverordnung gemäß § 11 Absatz 3 BEHG gemeinsam mit den Ländern und im Einklang mit den europäischen Vorschriften die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen mit besonderer Berücksichtigung kleinerer und mittlerer Unternehmen mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 regeln wird.

Mit Blick auf die Covid-19-Krise konstatiert unternehmer nrw, dass diese noch nicht abzusehen war, als die Bundesregierung das BEHG und im anschließenden Vermittlungsausschuss die Erhöhung des CO₂ Preispfades beschlossen hat. Es ist unklar, wie lange und in welchem Umfang die Bundesregierung weiterhin erhebliche Eingriffe in das öffentliche Leben, den Handel und die Industrie vornehmen wird. Viele der wirtschaftlichen, fiskalischen und sozialen Folgen der Pandemie sind noch nicht erkannt und noch lange nicht überwunden. Es sei jedoch schon heute klar, dass dies eine der schwersten Krisen der letzten Jahrzehnte sein werde. Es ist aus Sicht des Unternehmensverbandes daher existenziell wichtig von Zusatzbelastungen abzusehen, um Unternehmen aller Art nicht weiter Liquidität zu entziehen, die diese in den kommenden Jahren in erster Linie zur Bewältigung der Krise brauchen werden.

2.3. Konkrete Positionen der Beteiligten

Ermächtigungsgrundlage (§ 11 Abs. 3)

Entfall der Zweckbindung an klimafreundliche Investitionen

IHK NRW, unternehmer nrw und der DGB NRW halten die Einschränkung, wonach Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage „vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen“ sollen (§ 11 Abs. 3 Satz 2) für nicht sachgerecht.

IHK NRW fordert, dass diese Einschränkung gestrichen werden soll. Die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage ist darin begründet, dass im internationalen und/oder europäischen Wettbewerb der nationale CO₂-Preiszuschlag 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 laut IHK NRW, dass für die Unternehmen nicht vorauszusehen ist, was für ihre Branche als „klimafreundliche Investition“ anerkannt werden wird. Aus Sicht von IHK NRW wären solche technologiespezifischen Vorgaben auch nicht zielführend. Häufig fehlen auch noch die technologischen und/oder wirtschaftlich tragfähigen Alternativen. Hier laufe die Forderung nach klimafreundlichen Investitionen ins Leere. IHK NRW regt an, dass es entsprechend des ETS-Ansatzes den Unternehmen überlassen sein sollte, 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.

Auch unternehmer nrw plädiert stark dafür, klimafreundliche Investitionen über das Klimaschutzprogramm 2030 zu adressieren und in §11 (3) Satz 2 den Passus „für klimafreundliche Investitionen“ zu streichen. Der Unternehmerverband konstatiert, dass die Klimaschutzziele der Bundesregierung heute schon sehr ambitioniert sind und Deutschland laut Bundesklimagesetz seine Emissionen, gemessen an 1990, um 55 Prozent mindern müssen. Im europäischen Vergleich seien das 15 Prozentpunkte mehr als die EU für 2030 beschlossen hat (40 Prozent). Um diese Ziele zu erreichen, verlasse Deutschland bereits den kosteneffizienten Pfad, um 2050 80 – 95 Prozent Treibhausgase eingespart zu haben. Im optimalen Fall liegen die zusätzlichen Investitionen zwischen 1,5 – 2,3 Billionen Euro bis 2050.

Sollte die EU das Ziel für 2030 wie geplant Mitte 2021 verschärfen, werden, so unternehmer nrw weiter, die notwendigen Mehrinvestitionen noch einmal deutlich steigen müssen. Wie ein effektives Anreizsystem dazu aussieht, sei bisher noch vollkommen ungeklärt. Dieses enorme Investitionsvolumen muss von Bürgern und Unternehmen, aber auch vom Staat aufgebracht werden. Ein Großteil der Investitionen wird aus der Privatwirtschaft kommen. Insbesondere im EU-weiten und internationalen Wettbewerb sei es daher wichtig, dass die Unternehmen genügend Liquidität für Investitionen haben. Neben dem Belastungsausgleich aus §11 (3) braucht es daher zusätzliche investitionsfördernde Maßnahmen. Der Belastungsausgleich ist dafür nicht geeignet, da er bereits zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dienen muss.

Der DGB NRW betont mit Blick auf die in § 11 Abs. 3 genannte finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen, dass diese einen anderen und größeren Rahmen benötigen. Im industriellen Bereich komme der Stärkung von Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren in der Tat eine herausgehobene Bedeutung zu, um vollständige, industrielle Wertschöpfungs-Netzwerke in Deutschland zu erhalten. Die Umsetzung von Forschung und Innovation in industrielle Produktion wird, so der DGB NRW weiter, aber leider im gesamten Klimapaket weder beschrieben noch gefördert. Maßnahmen zum Erhalt deutscher industrieller Produktions-Standorte werden nirgends genannt. Der für die zahlreichen Handlungsfelder notwendige Investitionsaufwand wird das Aufkommen des nationalen Zertifikatehandels für Brennstoffemissionen bei weitem übersteigen, so dass die Finanzierung dieser Investitionen parallel sichergestellt werden müsse.

Rückwirkung der Entlastungen ab 1. Januar 2021

unternehmer nrw führt aus, dass die Protokollerklärung der Bundesregierung eine Entlastung mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 zusagt.

„Die Bundesregierung sagt zu, dass sie schnellstmöglich [...] die erforderlichen Maßnahmen [...] mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 regeln wird“

Der Unternehmensverband kritisiert, dass der Gesetzesentwurf lediglich eine Streichung der Wörter „für die Zeit ab dem 1. Januar 2022“ vorschlägt. Diese Streichung werde der Forderung der Bundesregierung in der Protokollerklärung nach der Umsetzung von Carbon Leakage Maßnahmen mit Rückwirkung zum Start des Brennstoffemissionshandels nicht nur nicht gerecht, sie berge zudem die Gefahr, dass die zwingend notwendige Entlastung erst viel später und ohne Rückwirkung erfolgt.

unternehmer nrw begrüßt die feste Zusage der Bundesregierung einen Belastungsausgleich mit Rückwirkung sicherzustellen und schlägt vor, folgende Formulierung der Bundesregierung 1 zu 1 in den Gesetzestext des BEHG zu übernehmen:

„§ 11 (3): Die Bundesregierung wird [ermächtigt], mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 [für die Zeit ab dem 1. Januar 2022] durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen [zu] regeln. [...]“

Beteiligung der Länder

IHK NRW fordert, dass in den wichtigen Fragen der konkreten Ausgestaltung der Bepreisung den Bundesländern über den Bundesrat ein umfassendes Mitsprache einzuräumen.

Ausgestaltung der Rechtsverordnung

Vermeidung von Carbon Leakage

IHK NRW legt dar, dass unter anderem Betreiber von Industrieanlagen, die nicht unter den Europäischen Emissionshandel fallen (weniger als 20 MW Feuerungsleistung), beispielsweise aus metallverarbeitenden Branchen, der Textilverarbeitung sowie der chemischen Industrie betroffen sind. In fast allen industriellen Wertschöpfungsketten finden sich IHK NRW zufolge 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, würden sie in Zukunft einen massiven Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren größeren Mitbewerbern der gleichen Branche haben. Darüber hinaus bestehe ein wachsender Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen derselben Branche in der EU mit Non-ETS-Anlagen. Ein deutlicher Wettbewerbsnachteil kann sich, IHK NRW zufolge, auch im Bereich der Logistik vor allem im Güterfernverkehr und in Grenznähe ergeben.

Sowohl in der Industrie als auch in der Logistik herrscht demnach eine hohe Wettbewerbsintensität, die zu geringen Margen führt und die es den Unternehmen schwer mache, die mit der CO₂-Bepreisung steigenden Kosten ganz oder teilweise an Kunden weiterzureichen.

Zugleich bestünden für viele Anwendungen heute und in der nächsten Zeit keine technischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen zum Einsatz fossiler Brennstoffe. In diesen Fällen haben, so IKH NRW weiter, die betroffenen Unternehmen auch keine Möglichkeit, durch Investitionen in klimafreundliche Alternativen auf die Preiserhöhung zu reagieren. Die vom Gesetzgeber intendierte Steuerungswirkung laufe ins Leere. Damit handele es sich um eine Abschöpfung von Finanzkraft, die den Unternehmen für Investitionen in ihre Wettbewerbsfähigkeit fehlt. Verlagerung von Wertschöpfung aus Deutschland heraus sei die Folge.

IHK NRW führt aus, das anders als beim Europäischen Emissionshandel beim nationalen Emissionshandelssystem die Gefahr der Verlagerung von Produktion aufgrund der CO₂-Bepreisung (Carbon Leakage) als deutlich höher einzuschätzen ist, da Deutschland im Vergleich zu den anderen EU-Staaten CO₂ deutlich stärker bepreist. Dazu komme: Innerhalb des Europäischen Binnenmarktes sind die Hürden und Kosten der Verlagerung viel geringer, teilweise nicht existent. IHK NRW 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 müssten 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. 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 aus Sicht von IHK NRW hier die sehr komplexe Antragsstellung im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG zu nennen.

unternehmer nrw konstatiert, dass große Industrieanlagen im EU ETS richtigerweise vor Wettbewerbsverzerrungen infolge des europäischen CO₂-Preises geschützt sind. Analog müssten nun auch vom BEHG belastete Industrieanlagen im Non-EU ETS-Bereich vor Wettbewerbsverzerrungen durch den nationalen CO₂-Preis geschützt werden. Der Unternehmensverband betont, dass keinesfalls eine Abwanderung von Industrieunternehmen ins europäische oder nicht-europäische Ausland in Kauf genommen werden dürfe, um nationale Klimaschutzziele zu erreichen. Bestehende und lange gewachsene Wertschöpfungsketten dürfen nicht auseinandergerissen werden. Fällt ein Glied heraus, kann das die gesamte Wertschöpfungskette schädigen. Sollte die Bundesregierung keinen effektiven Carbon Leakage-Schutz für die vom BEHG betroffenen Unternehmen vorsehen, wäre dies aus Sicht von unternehmer nrw, das Aus für viele Betriebe (Gießereien, Härtereien, Baustoffindustrie, Textilindustrie, Chemie, Glasveredelung, bis hin zu Keramik und Metallverarbeitung), die häufig in strukturschwachen Regionen produzieren.

Der DGB NRW begrüßt die mit dem Ersten Änderungsgesetz geschaffene Möglichkeit einer schnellstmöglichen Rechtsverordnung zur Vermeidung von Carbon Leakage. Die Entlastung des Strompreises muss aus seiner Sicht verbindlich und zeitgleich mit Einführung der CO₂-Bepreisung kommen. Sie bleibe ein erster Schritt. Denn die weniger energieintensiven Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS werden von der kommenden CO₂-Bepreisung im Non-ETS-Bereich betroffen sein. Der DGB NRW bekräftigt, dass diese über § 11 hinaus einen wirksamen Carbon Leakage Schutz gegenüber Wettbewerbern innerhalb und außerhalb der EU ähnlich der Regeln im EU-ETS benötigen, allerdings mit einer Erweiterung der Carbon Leakage-Schutzliste für die 4. EU-ETS- Handelsperiode um jene Sektoren, die einem innereuropäischen Wettbewerb unterliegen.

Folgenabschätzung und Belastungsausgleich

IHK NRW fordert, dass die Bundesregierung eine sorgfältige Folgenabschätzung vorlegen muss, um die durch die Anhebung der CO₂-Preise besonders betroffenen Unternehmen zu identifizieren und die Ausgestaltung angemessener unternehmensindividueller Entlastungen zu ermöglichen. Die geringeren Hürden zur Produktionsverlagerung im Europäischen Binnenmarkt und die (mangelnde) Verfügbarkeit von technologischen und/oder wirtschaftlichen Alternativen sind zu berücksichtigen.

unternehmer nrw führt aus, dass sich aus der Konstruktion des BEHG bei der Umsetzung der Rechtsverordnung zum Belastungsausgleich (s. § 11 Abs. 3 BEHG) einige Herausforderungen ergeben. Im Gegensatz zum europäischen Emissionshandel sind in der Regel nicht die Endenergieverbraucher die Verantwortlichen im Sinne des § 3 Nr. 3 BEHG und damit Teilnehmer des Handelssystems, sondern die Inverkehrbringer der Brennstoffe. Zwischen Erstlieferant und Endenergieverbraucher liegen häufig zahlreiche Zwischenhändler, was etwaige Dokumentationsanforderungen schwierig macht.

Naheliegender sei deshalb ein Belastungsausgleich, der von der verantwortlichen Behörde gemäß § 13 Abs. 1 BEHG direkt mit den Berechtigten umgesetzt wird. Eine Alternative, bei welcher der Endverbraucher direkt mit seinem Lieferanten abrechnet, sei im bestehenden System mit teils vielen Zwischenhändlern nicht denkbar: Selbst bei Direktlieferungen wäre eine individuelle Einigung zwischen den beteiligten Unternehmen in der Praxis mit vielen Unsicherheiten behaftet. In allen anderen Fällen müsste jeder Zwischenhändler seinem Lieferanten nachweisen, in welchem Umfang er keinen CO₂-Preis erhoben hat und sich das Geld zurückholen, da die verkauften Mengen bereits im Vorfeld inklusive CO₂-Preis eingekauft wurden.

Abgesehen davon nehme, so unternehmer nrw weiter, die Komplexität zu, wenn sich der CO₂-Preis an einer Börse ergibt, sprich kein Einheitspreis mehr vorliegt wie in den Jahren 2021 bis 2025. Im Falle von komplexen Lieferbeziehungen wäre dies allein mit komplizierten und bürokratischen Nachweisen und Prüfungsverfahren denkbar und sollte daher von der Politik nicht weiterverfolgt werden. Bei Abnahmemengen im zwei- bis dreistelligen Terawattstundenbereich (= 1.000.000.000 Kilowattstunden) ist es zudem sehr unwahrscheinlich, dass die Lieferanten in Vorkasse gehen. Insbesondere nicht, sobald sich der Preis ab 2026 am Markt bildet.

Bei der verantwortlichen Behörde laufen gemäß Abschnitt 5 des BEHG alle erforderlichen Daten zusammen. Ein Belastungsausgleich könnte daher durch diese Behörde ex post, zeitnah und unbürokratisch umgesetzt werden. Dafür sind unternehmer nrw zufolge lediglich folgende „zusätzliche“ Daten erforderlich:

- *Nachweis, dass das antragsstellende Unternehmen zum Berechtigtenkreis gehört*
- *in Non-EU ETS-Anlagen genutzte Brennstoffmengen des Berechtigten*
- *durchschnittlicher CO₂-Preis des Bezugsjahres*

Liegen diese Daten vor, so wird anhand einer Formel die Höhe des Belastungsausgleichs berechnet und von der zuständigen Behörde ausgezahlt. Diese Methode ist dem Unternehmerverein nach jederzeit und mit unterjährigen Abschlagzahlungen umsetzbar.

Für die Ermittlung des Kreises der Unternehmen, die einen solchen Belastungsausgleich erhalten sollten, sind aus Sicht von unternehmer nrw zwei Möglichkeiten denk- und umsetzbar: Zum einen kann der Kreis der Unternehmen, die auf einen Belastungsausgleich angewiesen sind, grundsätzlich das produzierende Gewerbe umfassen. Eine weitere, administrativ aufwändigere

Möglichkeit ist, eine Liste aller Sektoren zu erstellen, deren außer- und innereuropäische Wettbewerbsfähigkeit durch den BEHG CO₂-Preis gefährdet ist.

Für weitere Informationen verweist unternehmer nrw auf das Positionspapier des BDI vom 11. März 2020, das als Anlage beigefügt ist.

Verwendung der Einnahmen/Pendlerpauschale

Der DGB NRW sieht die vorgesehene Anhebung einer zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler positiv, jedoch bleibe die Rückverteilung über Strompreis und Pendlerpauschale sozial unausgewogen, weil die Belastung aus § 10 BEHG regressiv wirke und schrittweise steigen wird, so dass auch die Belastung kleiner und mittlerer Einkommen überproportional ansteigen wird. Darauf sollte auch die Rückverteilung angemessen reagieren. Insbesondere im Verkehrsbereich bedarf es aus Sicht des DGB NRW bekanntlich weiterer Maßnahmen, um die Klimaziele 2030 und 2050 zu erreichen. Die Zertifikatepreise nach BEHG reichten nicht aus, um den Wettbewerbsnachteil treibhausgasneutraler Kraftstoffe gegenüber fossilen zu kompensieren. Hier bedürfe es weiterer regulatorischer und industriepolitischer Anreize etwa bei der Umsetzung der EU- RED II.

Im Übrigen sprechen sich die Gewerkschaften schon länger für eine Reduzierung der Stromsteuer sowie eine stärker steuerfinanzierte EEG-Umlage aus, die private und gewerbliche Verbraucher entlastet, Anreize für die Sektorenkopplung schafft und gleichzeitig intrasektorale Wettbewerbsverzerrungen abbaut.

Weitere Entlastungsvorschläge

Ausnahmen für energiesteuerbefreite Prozesse und Prozesswärme

Neben der beschriebenen Entlastung von Unternehmen sind nach Einschätzung von IHK NRW und unternehmer nrw auch eine Entlastung bei der Nutzung von Brennstoffen für bestimmte Prozesse, Anwendungen und Verwendungen erforderlich. IHK NRW und unternehmer nrw plädieren daher für die folgenden drei 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

IHK NRW führt aus, dass das Energiesteuerrecht 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 vorsieht.

Zur Begründung führt IHK NRW an, dass nach § 51 Abs. 1 Nr. 1a bis d EnergieStG bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren in der Industrie von der Energiesteuer befreit sind. Die Vorschrift basiert auf Art. 2 Abs. 4 b Energiesteuerrichtlinie und soll die internationale Wett-

bewerbsfähigkeit 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 könne die energieintensive Produktion bestimmter Produkte und Dienstleistungen aufgrund der CO₂-Bepreisung unwirtschaftlich werden. Andernfalls würden 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, so IHK NRW weiter, 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.

unternehmer nrw führt aus, dass Preise grundsätzlich die volkswirtschaftliche Funktion haben, (knappe) Ressourcen zu ihrer effizientesten Verwendung zu führen. Ein Preis für das Emittieren von CO₂ verändert die Preisrelation zwischen CO₂-armen und CO₂-intensiven Produktionsprozessen bzw. Produkten, ohne spezielle Technologieentscheidungen im Einzelnen politisch herbeiführen zu müssen. Voraussetzung für diese substitutionsunterstützende Wirkung eines Preissignals ist folglich, dass solche technologischen Alternativen überhaupt bestehen. Heute besteht, so unternehmer nrw weiter, in der Regel noch keine wirtschaftliche und verlässliche Alternative zum Einsatz fossiler Brennstoffe bei Industrieanlagen: Zum einen ist eine Elektrifizierung nicht bei jedem Prozess technisch machbar. Dort, wo sie theoretisch vorstellbar wäre, fehlt es aktuell beispielsweise vielfach an der notwendigen Leistung der Stromnetze oder die hohen Stromkosten machen eine Elektrifizierung unwirtschaftlich. Beim heute vorhandenen Strommix ist zudem ein Umstieg von bspw. Erdgas auf Strom bei gleicher Energiemenge mit negativen Auswirkungen auf die CO₂-Bilanz verbunden. Während Erdgas einen spezifischen Emissionswert von 202 g/kWh³ aufweist sind es beim deutschen Strommix 486 g/kWh⁴ (in 2017). Zum anderen könne auch ein Umstieg auf verhältnismäßig teure Biomasse häufig nicht realisiert werden, da mit dieser kaum Temperaturen über 500 °C erzeugt werden können und diese aktuell nicht wie bspw. Erdgas in bedarfsdeckenden Mengen für die Sektoren verfügbar ist.

Der DGB NRW macht deutlich, dass für Unternehmen wie in der feinkeramischen Industrie, die weniger Strom als vielmehr Erdgas für Prozesswärme benötigen, die Entlastung des Strompreises kein Schutz vor Carbon Leakage durch die neue Belastung mit BEHG-Emissionszertifikaten ist. Sie benötigen eine ex-ante-Befreiung vergleichbar der für Betreiber größerer Anlagen im EU-ETS. Alle Regelungen müssen (zudem) beihilfefest nach dem europäischen Wettbewerbsrecht sein.

Entlastungen für Unternehmen in der BesAR und mit Eigenerzeugung

IHK NRW zufolge erfahren auch Unternehmen eine besondere Betroffenheit, die den Besonderen Ausgleichsregelung des EEG unterliegen. 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 entfalte also keine Wirkung. Erschwerend komme 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, so IHK NRW weiter, neben der höheren Belastung aus der nationalen CO₂-Bepreisung auch zu höheren Stromkosten. Es erfolgt also eine Doppelbelastung. Nach Einschätzung des Dachverbandes DIHK auf Grundlage von Rückmeldungen von 170 Unternehmen in der Besonderen Ausgleichsregelung steige 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.

IHK NRW fordert, dass die Bundesregierung über eine Justierung der Schwellenwerte im EEG sicherstellt, dass dieser „Nebeneffekt“ der ansonsten von der Wirtschaft positiv bewerteten EEG-Umlagesenkung vermieden wird. Die anstehende EEG-Novelle bietet demnach 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, so IHK NRW weiter, auch bei tausenden Betreibern von KWK- und PV-Anlagen mit Eigenstromerzeugung. Der zusätzlichen Belastung der eingesetzten Brennstoffe stehe 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 sei ein Umstieg auf Gas aufgrund des nEHS zumeist keine wirtschaftliche Option. IHK NRW 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.

Freistellung von Brennstoffen, die unter ETS fallen

Positiv bewertet IHK NRW, 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.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Emissionshandelsgesetzes (BEHG) einem Clearingverfahren nach § 6 Abs. 5 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung unterzogen.

Am 19. Dezember 2019 wurde das Gesetz über einen nationalen Zertifikationshandel für Brennstoffemissionen verkündet, wodurch ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem 1. Januar 2021 eingeführt wurde. Mit dem Änderungsgesetz sollen nunmehr die CO₂-Einstiegspreise eine Erhöhung sowie die Verordnungsermächtigung zum Schutz vor Carbon Leakage eine Modifizierung erfahren.

Betroffen vom nationalen Brennstoffemissionshandel sind neben den Inverkehrbringern indirekt auch alle diejenigen Unternehmen, die unter das Gesetz fallende Brennstoffe auf vielfältige Weise in ihrem Unternehmen einsetzen.

Vor diesem Hintergrund bedarf das Gesamtgefüge dieses nationalen Emissionshandels aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand einer Ausgestaltung, die sich auf die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen unter dem Strich nicht belastend auswirkt.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt die mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Zielsetzung eine Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, auf der basierend schnellstmöglich eine Rechtsverordnung zur Vermeidung von Carbon Leakage mit besonderer Berücksichtigung kleinerer und mittlerer Unternehmen mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 erlassen werden kann.

Im Zusammenhang mit der angedachten Erhöhungen der CO₂-Einstiegspreise sieht sie sowohl in zeitlicher, inhaltlicher und verfahrenstechnischer Hinsicht eine Notwendigkeit für Nachbesserungen um Gewähr für einen umfassenden Wettbewerbsschutz zu bieten.

Insbesondere auch unter Inblicknahme der Ergebnisse der Vermittlungsverhandlungen sowie der aktuellen Covid-19-Krise plädiert die Clearingstelle Mittelstand dafür,

die im Gesetz vorgesehene Verordnungsermächtigung in § 11 Abs. 3 dahingehend zu ändern, dass

- die beabsichtigte Rückwirkung zum 1. Januar 2021 explizit festgeschrieben wird.
- die Wörter „vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen“ gestrichen werden.
- den Ländern ein Mitspracherecht eingeräumt wird.

in Bezug auf die Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 3 und ihre inhaltliche Ausgestaltung,

- eine Folgenkostenschätzung durchzuführen.
- ein Kompensationssystem zu installieren, dass allen Branchen offen steht und nutzerfreundlich und bürokratiearm ausgestaltet ist.
- die für Prozesswärme eingesetzten Brennstoffe, die energiesteuerbefreiten Prozesse sowie die Brennstoffe, die stofflich verwendet werden von der Belastung durch die CO₂-Bepreisung zu befreien.
- sicherzustellen, dass die vorgesehenen Entlastungsregelungen festgeschrieben sind bevor das Gesetz preiswirksam wird.