



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der
Brennstoffemissionshandelsverordnung**

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

Düsseldorf, 08. November 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung	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
§ 37 Antragstellung, Frist	6
§ 41 Darlegung der unzumutbaren Härte	6
§ 42 Zusatzkosten	7
§ 43 Unvermeidbarkeit der zusätzlichen finanziellen Belastung	7
3. Votum.....	8

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Der vorliegende Verordnungsentwurf konkretisiert weitere Anforderungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) für die Ausgestaltung des nationalen Brennstoffemissionshandelsystems.

Das BEHG bildet den rechtlichen Rahmen für die Einführung eines nationalen Emissionshandelsystems für die Brennstoffemissionen aus den Bereichen Verkehr und Wärme. Die Einführung der CO₂-Bepreisung führt in allen betroffenen Wirtschaftsbereichen zu einer mit dem nationalen Brennstoffemissionshandel grundsätzlich intendierten zusätzlichen Kostenbelastung beim Einsatz fossiler Brennstoffe – im Gegenzug werden die Erlöse aus der Veräußerung der Emissionszertifikate insbesondere auch für die Absenkung der EEG-Umlage verwendet.

Für Unternehmen kann aus der zusätzlichen Kostenbelastung in atypisch gelagerten Einzelfällen eine unzumutbare Härte erwachsen, wenn die zusätzlichen Kosten weder vermieden noch über die Produktpreise weitergegeben werden können. Zur Vermeidung derartiger unverhältnismäßiger Belastungen sieht § 11 Abs. 1 BEHG einen verfassungsrechtlich gebotenen Mindestschutz vor, der darauf abzielt, Unternehmen eine finanzielle Kompensation in der zum Ausgleich der unzumutbaren wirtschaftlichen Härte erforderlichen Höhe zu gewähren.

1.2. Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Referentenentwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung (Stand: 27. Oktober 2021) zur Überprüfung vor. Kern der Bestimmungen ist die Ausgestaltung der Entlastung für vom Emissionshandel existenziell gefährdete Unternehmen.

Mit den neu eingefügten Regelungen in Abschnitt 5 wird die Verordnungsermächtigung nach § 11 Abs. 1 Satz 4 BEHG umgesetzt. Unternehmen, bei denen die Einführung des Brennstoffemissionshandels im Einzelfall zu verfassungsrechtlich unververtretbaren Folgen führt, sollen damit in die Lage versetzt werden, die in § 11 Abs. 1 BEHG vorgesehene Kompensation zu beantragen und sollen Klarheit über die mindestens erforderlichen Angaben und Nachweise erhalten. Ausweislich der Begründung spiegeln die Anforderungen zur Antragstellung dabei aber auch den Ausnahmecharakter dieser finanziellen Kompensation wider.

Darüber hinaus wird mit dem neuen Abschnitt 4 die Verordnungsermächtigung zur Festlegung der jährlichen Emissionsmengen (§ 4 Abs. 2 BEHG), zur Ermittlung der Erhöhungsmengen (§ 4 Abs. 4 BEHG) sowie zur Ermittlung des Zusatzbedarfs (§ 5 Abs. 2 BEHG) umgesetzt.

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 28. Oktober 2021 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissions-handelsverordnung 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 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 28. Oktober 2021 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Verordnungsentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- unternehmer nrw
- DGB NRW

IHK NRW weist in seiner Stellungnahme einleitend darauf hin, dass sich die Positionierung zum Verordnungsentwurf auf Bundesebene noch im Abstimmungsprozess in der IHK-Organisation befindet und daher unter Berücksichtigung der Fristsetzung für die Clearingstelle Mittelstand nur eine vorläufige Stellungnahme zugeliefert werden kann. Genauso weist unternehmer nrw darauf hin, dass es sich bei ihrer Stellungnahme um eine erste und vorläufige Einschätzung handelt und eine abschließende Beurteilung mit Blick auf die kurze Frist nicht möglich war.

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

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

IHK NRW, unternehmer nrw und der **DGB NRW** betonen die Notwendigkeit einer angemessenen, handhabbaren und unbürokratischen Ausgestaltung der Regelungen zur Entlastung Carbon-Leakage-gefährdeter Unternehmen. Besonders energie- und handelsintensive Unternehmen und solche, die mit industriellen Wärmeprozessen arbeiten, würden durch eine rein nationale Bepreisung von Wärme mit Zusatzkosten und Unsicherheiten belastet, die insbesondere im europäischen Ausland nicht anfielen. Infolgedessen hätte ein Kostenanstieg in diesem Bereich ohne ausreichende Entlastung nachhaltig negative Auswirkungen auf die europäische und internationale Wettbewerbssituation der Unternehmen.

IHK NRW bewertet die vorgelegte Härtefallregelung als nicht ausreichend, um Carbon Leakage aufgrund der nationalen CO₂-Bepreisung im Mittelstand zu verhindern. Klimaschutz und das Instrument der CO₂-Bepreisung fänden zwar mehrheitlich Akzeptanz in der Wirtschaft, das am 1. Januar 2021 gestartete nationale Emissionshandelssystem nach dem BEHG führe zugleich aber bei einer großen Zahl von Unternehmen zu erheblichen Mehrbelastungen.

Ohne eine ausreichende Entlastung für besonders betroffene Unternehmen trete zu den bestehenden Wettbewerbsnachteilen des Wirtschaftsstandorts Deutschland beim Strompreis eine neue Belastung hinzu. Herausgestellt wird, dass mit der Produktionsverlagerung eine Verlagerung, möglicherweise sogar eine Erhöhung von Treibhausgasemissionen einher gehe, was den Zielen des BEHG widerspreche.

Die Unternehmen der ersten Weiterverarbeitungsstufen und Veredlung von Rohstoffen und Vorprodukten (beispielsweise in der Metallverarbeitung, Oberflächenbehandlung, Textilveredlung und Lebensmittelherstellung) sind tief in die industriellen Wertschöpfungsketten in Deutschland integriert. Eine Verlagerung von Produktion und Aufträgen würde sich daher weit über die betroffenen Unternehmen hinaus auf die industrielle Wertschöpfung und die damit verbundenen Dienstleistungsunternehmen in Deutschland auswirken.

Das Erfordernis und der angemessene Umfang notwendiger Entlastungen werde dabei in der Wirtschaft unterschiedlich bewertet. So gebe es auch Stimmen in der Wirtschaft, die sich für eine möglichst eng gefasste Entlastung oder auch den Verzicht auf die Entlastung aussprechen. Zum einen werde kritisch angemerkt, dass durch eine CO₂-Preisentlastung der Anreiz für Klimaschutz in Unternehmen zunächst reduziert wird und so ein Zeitfenster für notwendige Anpassungen ggf. ungenutzt verstreicht. Zum anderen werde kritisiert, dass mit der Entlastung weniger Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem für die Senkung der EEG-Umlage zur Verfügung stehen.

Insgesamt wird die Unklarheit hinsichtlich einer möglichen Entlastung moniert, die zu Unsicherheiten und Zurückhaltung bei Investitionen führe. Daher sollte unter Berücksichtigung der angeführten abweichenden Meinungen ein wirkungsvolles und unbürokratisches Entlastungssystem erdacht werden, um besondere Belastungen von Unternehmen abzufedern und Carbon-Leakage zu verhindern. Viele der besonders betroffenen Unternehmen befürchten, dass sie ohne eine angemessene Entlastung den Pfad zur Transformation hin zur Klimaneutralität nicht finanzieren können.

Aus Sicht von **unternehmer nrw** ist die Absicherung gegen finanzielle Überforderung durch hohe Brennstoffkosten insbesondere für mittelständischen Unternehmen essenziell, da diese in der Regel noch nicht vom EU-ETS betroffen sind, aber gleichzeitig in besonderem Maße im EU-

Binnenmarkt operieren, welcher auf Mobilität ausgerichtet und hierzu auf gleiche Wettbewerbsbedingungen angewiesen ist.

Die im Verordnungsentwurf angeführten Angaben zum zusätzlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von 0,78 Mio. jährlich hält der Unternehmerverband für unrealistisch und nicht haltbar. So sei der Aufwand zur Beantragung einer Kompensation nach § 11 Abs. 1 BEHG enorm. Insbesondere die Darlegungs- und Nachweispflichten würden zu erheblichen Anstrengungen der Unternehmen führen.

Zusätzliche Anforderungen würden sich aufgrund der Vervielfältigung des bürokratischen und organisatorischen Aufwandes zudem bei verbundenen Unternehmen ergeben. Auch führe die obligatorische Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern zu weiteren erheblichen finanziellen Verpflichtungen. Ohnehin seien jene Unternehmen, die gezwungen sind einen Antrag nach § 11 Abs. 1 BEHG zu stellen, durch die besonders hohen Brennstoffkosten bereits erheblich belastet. Die Darlegung und Begründung, dass die Einführung des Brennstoffemissionshandels die alleinige Ursache der unzumutbaren Härte sei, könne dabei nur mit besonders hohem Aufwand erfolgen. Insofern müsste mit Blick auf den Erfüllungsaufwand eine aussagekräftigere Folgenabschätzung erfolgen.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

§ 37 Antragstellung, Frist

Statt individueller Antragsstellungen sollte nach Auffassung von **IHK NRW** auf pauschale Ansätze wie bei der Besonderen Ausgleichsregel des EEG zurückgegriffen werden. Zudem sollte die Entlastung bereits zum Zeitpunkt der Belastung erfolgen und nicht erst nachlaufend. Andernfalls werde Kapital in den Unternehmen gebunden. Es sollten über die Schwellenwerte hinaus keine weiteren Nachweispflichten notwendig sein. Betont wird, dass Unternehmen, die derartige Kosten haben, auch eine Entlastung benötigen, da die Geschäftstätigkeit ansonsten gefährdet ist. Individuelle Antragsstellungen seien hingegen sinnvoll, wenn die Schwellenwerte nicht erreicht werden.

§ 41 Darlegung der unzumutbaren Härte

IHK NRW moniert die fehlende klare Auslegung, was eine unzumutbare Härte ist – laut BEHG § 11 Abs. 1 genüge für die Härtefallregelung, dass einer der beiden Schwellenwerte überschritten wird. Zudem sollte sich der Entlastungsbetrag an der individuellen Härte des Einzelfalls bemessen. Dies führe naturgemäß zu einer hohen bürokratischen Beweislast auf Seiten der Unternehmen und entsprechend bei der zuständigen Behörde zu vertieftem Prüfaufwand. Positiv bewertet wird die Möglichkeit, wonach Unternehmen auch eine Kompensation erhalten sollen, wenn sie die Schwellenwerte nicht erreichen (Absatz 3). In diesem Fall sei eine individuelle Begründung des Antrags sinnvoll. Nach erster Einschätzung von **IHK NRW** ist die Erfüllung der Anforderungen und die Nachweisführung für die beihilfeberechtigten Unternehmen zudem zu bürokratisch ausgestaltet. Den Unternehmen entstünden dadurch erhebliche Kosten für die Antragsstellung.

§ 42 Zusatzkosten

Nach Ansicht von **IHK NRW** sollte insbesondere darauf verzichtet werden, die EEG-Umlagen-senkung von den Zusatzkosten abzuziehen. Die Anrechnung der EEG-Umlagesenkung würde vor diesem Hintergrund zu deutlichen Fehlanreizen führen: Eine Anrechnung der EEG-Entlastung führe - entgegen der politischen Zielsetzung einer verstärkten Nutzung von Strom - zu einer Benachteiligung von Unternehmen, die verstärkt auf Strom als Energieträger setzen. Eine Umstellung der Energieversorgung auf Strom werde dadurch erschwert. Zudem sei nicht nachvollziehbar, warum eine für alle Stromverbraucher gleichermaßen wirksame Entlastung der EEG-Umlage (keine Beihilfe) einer unternehmensindividuellen Entlastung (Beihilfe) gegenge-rechnet werden soll.

§ 43 Unvermeidbarkeit der zusätzlichen finanziellen Belastung

IHK NRW und **unternehmer nrw** monieren unter Verweis auf § 11 Abs. 1 BEHG, dass das Maß der Anforderungen deutlich über den Anforderungen im Gesetz liegt und daher Nachweise des Überschreitens der Schwellenwerte genügen sollten.

unternehmer nrw bewertet das Kriterium der „Unvermeidbarkeit der zusätzlichen finanziellen Belastungen“ aufgrund der fehlenden Grundlage im BEGH als besonders kritisch. Eine auf § 11 Abs. 1 S. 4 BEHG gestützte Verordnung müsse sich demnach stringent an den Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 S. 1, 2, 3 BEHG orientieren – diese Norm enthalte eine Definition, wann von einer unzumutbaren Härte in der Regel nicht auszugehen ist. Hierfür seien konkrete Prozentangaben vorgesehen.

Moniert wird, dass die Bundesregierung per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Einzelheiten für Kompensationsverfahren in Fällen von unzumutbarer Härte regeln könne, das zusätzliche Kriterium im Gesetz allerdings nicht angelegt ist. Der Nachweis der Unvermeidbarkeit werde besonders schwer und nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erbringen sein. Die Unternehmen werden in diesem Zusammenhang mit erheblichen Offenlegungspflichten belegt, die in Absatz 2 angelegten Transparenzpflichten greifen zudem in die unternehmerische Freiheit ein, so der Unternehmerverband. Entscheidungen der Unternehmen werden so überprüfbar und ließen Rückschlüsse auf Strategie und Aufstellung zu.

Bei der ex-post Betrachtung hinsichtlich der (zumindest teilweisen) Vermeidbarkeit der Belastungen bestehe demnach die Gefahr, dass die Auslegung zulasten der Unternehmen ausgehen werde. Die hohen Anforderungen nach § 11 BEHG in Verbindung mit den zusätzlichen Anforderungen des Verordnungsentwurfs führen nach Ansicht von **unternehmer nrw** dazu, dass Unternehmen von der Antragsstellung absehen. Kritisiert werden die enormen organisatorischen sowie bürokratischen Anforderungen und die daraus resultierenden zusätzlichen finanziellen Belastungen, die das Verfahren besonders unattraktiv machen.

Gerade für Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des § 11 Abs. 1 BEHG fallen, sollte ein schlankes und in der Praxis durchführbares Verfahren angeboten werden. Gefordert wird die Streichung des zusätzlichen Kriteriums der Unvermeidbarkeit, da sich ein normativer Ansatz für diese einseitige Belastung der Unternehmen nicht im Gesetz finde.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Referentenentwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung (Stand: 27. Oktober 2021) nach § 6 Abs. 5 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung unterzogen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt, dass die Bundesregierung einen Verordnungsentwurf zur Regelung der finanziellen Kompensation wegen Härten aus dem nationalen Emissionshandelssystem vorgelegt hat. KMU, insbesondere energie- und handelsintensive Unternehmen auch jenseits des produzierenden Sektors, die vielfach im europäischen und internationalen Wettbewerb stehen, sind zur Aufrechterhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf ein effektives und handhabbares Kompensationserfahren angewiesen.

Der vorliegende Entwurf ist aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand noch nicht ausreichend, um einen bürokratie- und aufwandsarmen Prozess zu etablieren, der den betroffenen Unternehmen einen realistischen Zugang zu dem notwendigen Ausgleich zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht.

So stellen aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand die angedachten Darlegungs- und Nachweispflichten sowie das Kriterium der „Unvermeidbarkeit der zusätzlichen finanziellen Belastungen“ für die Unternehmen eine hohe Hürde dar, die gesetzlich vorgesehene Kompensation tatsächlich erlangen zu können. So bergen die derzeit geplanten Regelungen sowohl mit Blick auf den hohen betrieblichen Aufwand als auch hinsichtlich der vorzunehmenden Darlegungen die Gefahr, den eigentlich berechtigten Zugang eines Unternehmens zu den Kompensationen erheblich zu erschweren bzw. gar unmöglich zu machen. Dies widerspricht der Zielsetzung von § 11 BEHG. Kritisch bewertet sie zudem den sich aus den ergebenden erheblichen Transparenzpflichten bewirkten Eingriff in die unternehmerische Freiheit.

Vor dem Hintergrund dieser Aspekte plädiert die Clearingstelle Mittelstand:

- Zur Vornahme einer realistischen Folgekostenabschätzung, welche die betriebswirtschaftlichen, organisatorischen und bürokratischen Auswirkungen des vorliegenden Verordnungsentwurfs besser abbildet.
- Für die Streichung des Kriteriums der „Unvermeidbarkeit der zusätzlichen finanziellen Belastung“, da dieses keine Grundlage im BEHG hat und somit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht.
- Für die Prüfung der Einführung von pauschalen Ansätzen, wie in der Besonderen Ausgleichsregel des EEG.
- Für die Streichung der vorgesehenen Gegenrechnung der – für alle Stromverbraucher gleichermaßen wirksamen – Absenkung der EEG-Umlage mit der unternehmensindividuellen Entlastung.
- Für die Verschiebung des Entlastungszeitpunkts auf den Zeitpunkt des Entstehens der Belastung zur Verhinderung der unnötigen Bindung unternehmerischer Finanzmittel.