

Eckpunkte zur Ausgestaltung einer Kompensationsregelung nach § 11 Absatz 3 BEHG zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen

Als strukturelle Vorarbeit zur Ausgestaltung der Verordnung nach § 11 Absatz 3 BEHG beschließt die Bundesregierung die nachfolgenden Eckpunkte für Maßnahmen zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen. Diese Eckpunkte dienen auch der Information des Deutschen Bundestages über die zu erwartenden Inhalte der Verordnung nach § 11 Absatz 3 BEHG im Zusammenhang mit der laufenden parlamentarischen Beratung über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BEHG.

Zusammenfassung

1. Die Kompensationsregelung nach § 11 Absatz 3 BEHG folgt dem **Grundansatz des EU-Emissionshandels** und den bereits auf europäischer Ebene bestehenden Regelungen zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen.
2. Für die Beurteilung der Verlagerungsrisiken in den verschiedenen Branchen wird – wie auch auf EU-Ebene – auf eine **Sektorenliste** zurückgegriffen, welche jedoch die Besonderheiten des nationalen Emissionshandels berücksichtigt und einen abgestuften Beihilfeansatz verfolgt.
3. Die Beihilfe wird zur Teilkompensation der Mehrkosten **ab dem Jahr 2021** gewährt. Zur Berechnung der Beihilfeshöhe wird der **Benchmarkansatz** aus dem EU-Emissionshandel übernommen. Da nach der Grundentscheidung zur Einführung der CO₂-Bepreisung die Belastung fossiler Brennstoffe mit der Entlastung der Stromkosten einhergeht, wird bei der Berechnung der konkreten Beihilfesummen auch die Reduzierung der Stromkosten des Unternehmens durch die Absenkung der EEG-Umlage berücksichtigt.
4. Um dem gesetzlichen Vorrang finanzieller Unterstützungen für klimafreundliche Investitionen Rechnung zu tragen, sollen die Unternehmen für den Erhalt der Beihilfen als **Gegenleistung** den Nachweis erbringen, dass sie ein Energiemanagementsystem eingeführt haben und Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Produktionsprozesse oder zur Verbesserung der Energieeffizienz durchführen.

I. Grundkonzeption

Mit der Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels werden in Deutschland sämtliche fossilen Brennstoffemissionen mit einem CO₂-Preis belegt. Diese CO₂-Bepreisung führt in allen Wirtschaftsbereichen, die nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, zu einer zusätzlichen Kostenbelastung beim Einsatz fossiler Brennstoffe.

Für Unternehmen, die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen, kann dabei die Situation entstehen, dass sie diese zusätzlichen Kosten nicht über die Produktpreise abwälzen können, wenn ausländische Wettbewerber keiner vergleichbar hohen CO₂-Bepreisung unterliegen. In diesen Fällen könnte die Produktion möglicherweise ins Ausland abwandern und dort möglicherweise zu insgesamt höheren Emissionen führen.

Innerhalb des Anwendungsbereichs des EU-Emissionshandels besteht zum Schutz vor diesem sog. „Carbon-Leakage“-Risiko ein ausdifferenziertes Schutzsystem für die betroffenen Sektoren und Unternehmen.

Im Rahmen des nationalen Emissionshandelssystems sollen Maßnahmen vorgesehen werden, die sich an den grundsätzlichen Strukturelementen des Carbon-Leakage Schutzsystems aus dem EU-Emissionshandel orientieren, wobei den Besonderheiten des nationalen Emissionshandelssystems bei der Ausgestaltung der Regelungen im Einzelnen Rechnung getragen wird.

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

II. Liste der beihilfeberechtigten Industrie-Sektoren

Die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren wird grundsätzlich auf Basis derselben Kriterien entwickelt, die auch der von den EU-Kommission entwickelten Sektorenliste für das Produzierende Gewerbe zugrunde liegen. Dies sind die Kriterien Emissionsintensität und Handelsintensität der Teilspektoren (sog. NACE-Codes auf 4-Steller-Ebene).

Im Gleichlauf mit den Regularien im EU-Emissionshandel wird für einen Teilssektor angenommen, dass ein Carbon-Leakage Risiko besteht, wenn das Produkt aus Emissionsintensität und Handelsintensität den Wert von 0,2 übersteigt.

Ableitung der Emissionsintensität eines Sektors

Die Emissionsintensität eines Sektors gibt an, wieviel Emissionen in diesem Sektor bei der Erwirtschaftung der Bruttowertschöpfung entstehen. Emissionsintensive Sektoren zeichnen

sich durch eine entsprechend hohe Emissionsintensität aus. Im Gleichlauf mit dem EU-Emissionshandel werden zur Ableitung der Emissionsintensität europäische Sektordaten von Eurostat verwendet.

Anders als beim EU-Emissionshandel werden für die Sektorenliste beim BEHG allerdings nur die Emissionsintensitäten aus den direkten Emissionen der eingesetzten Brennstoffe herangezogen. Die indirekten Emissionen aus der Stromerzeugung für den in den Sektoren verbrauchten Strom bleibt hingegen unberücksichtigt, da alle für die Bestimmung des Strompreises maßgeblichen Kraftwerke dem EU-Emissionshandel unterliegen, sodass es durch die CO₂-Bepreisung nach dem BEHG nicht zu zusätzlichen Stromkostenbelastungen kommen kann.

Ableitung der Handelsintensität eines Sektors

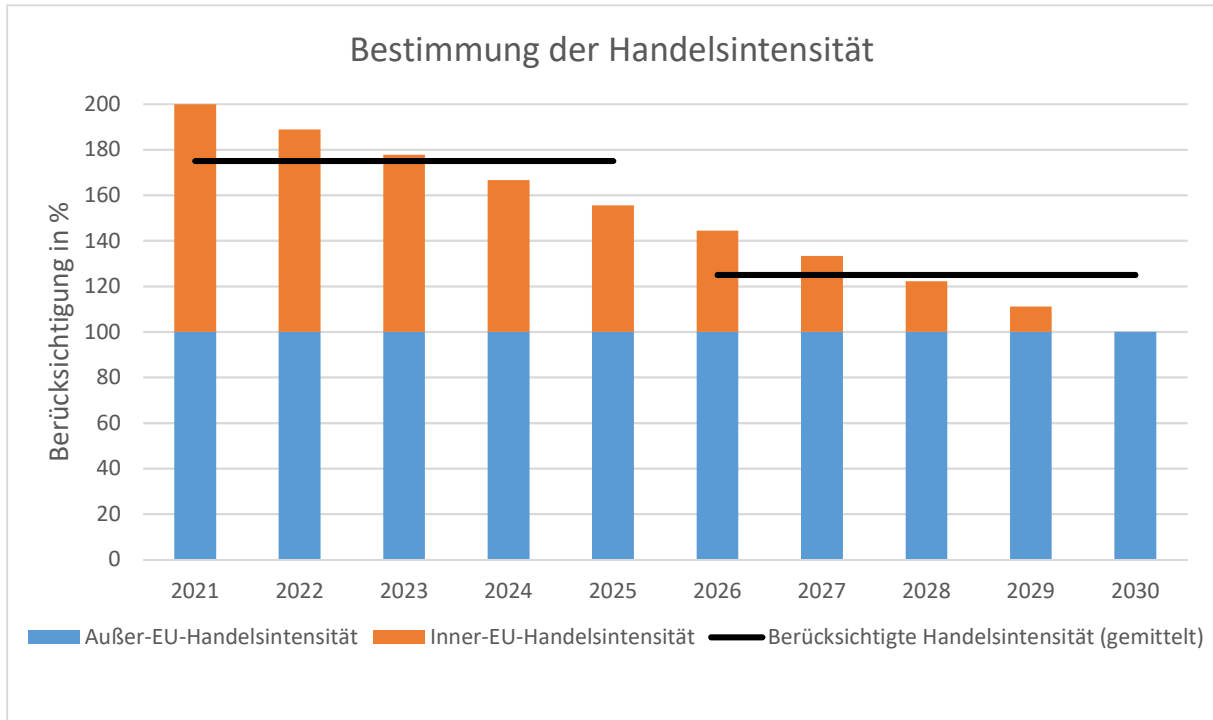
Die Handelsintensität beschreibt das Verhältnis des Gesamtwertes des internationalen Handels zum Gesamtvolumen des heimischen Markts. Für den nationalen Emissionshandel ist hingegen der Außenhandel Deutschlands maßgeblich, also sowohl der Handel Deutschlands mit dem Extra-EU- Ausland, als auch der Handel Deutschlands mit dem Inner-EU- Ausland. Hieraus ergibt sich für alle Sektoren ein tendenziell höherer Wert der Handelsintensität.

Die zusätzliche Berücksichtigung des Inner-EU-Handels bei der Ableitung der Handelsintensität ist allerdings nur innerhalb des bestehenden EU-Rechtsrahmens zulässig. Sämtliche Mitgliedstaaten der EU unterliegen differenzierten Minderungspflichten nach der EU-Klimaschutzverordnung, die eine faire Aufteilung der Gesamtlasten festlegt. Daher werden sämtliche Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Minderung der CO₂-Emissionen der nicht dem EU-Emissionshandel unterliegenden Industrieanlagen umsetzen müssen. Bei der Wahl der Maßnahmen in den Einzelsektoren sind die Mitgliedstaaten zwar frei, dennoch muss sich das klimapolitische Ambitionsniveau der Mitgliedstaaten aufgrund der Verpflichtungen aus der EU-Klimaschutz-Verordnung bis zum Jahr 2030 deutlich annähern. Damit nimmt gleichzeitig die Bedeutung der Inner-EU-Handelsintensität als Indikator des Carbon-Leakage Risikos im Zeitverlauf bis zum Jahr 2030 immer mehr ab.

Für die Ableitung der Handelsintensität der Sektoren wird dieser rechtlichen Einschränkung in folgender Weise Rechnung getragen: Die Handelsintensität Deutschlands mit Außer-EU-ETS Staaten wird für die gesamte Handelsperiode bis 2030 vollständig berücksichtigt (Äquivalent zum EU-Emissionshandel). Die Erhöhung der Handelsintensität durch den Inner-EU-ETS-Handel wird hingegen nur zu Beginn der Handelsperiode noch vollständig berücksichtigt, dann bis zum Jahr 2030 schrittweise zurückgeführt und läuft im Jahr 2030 aus. Die Sektorenliste soll jeweils für mehrere Jahre gelten. Deshalb ergibt sich für die zusätzliche Berücksichtigung der Inner-EU-Handelsintensität ein gemittelter Wert: Für die Periode 2021 – 2025 wird die Inner-EU-Handelsintensität im Umfang von 75 Prozent berücksichtigt, für die Periode 2026 – 2030 im Umfang von 25 Prozent.

Die nachfolgende Abbildung zeigt schematisch das Zusammenspiel der beiden Einflussfaktoren, wobei zur Veranschaulichung die beiden Ausgangswerte für die Inner-EU- und Außer-EU-Handelsintensität gleichgesetzt wurden (jeweils 100%).

Abbildung 1: Berücksichtigung der Handelsintensität



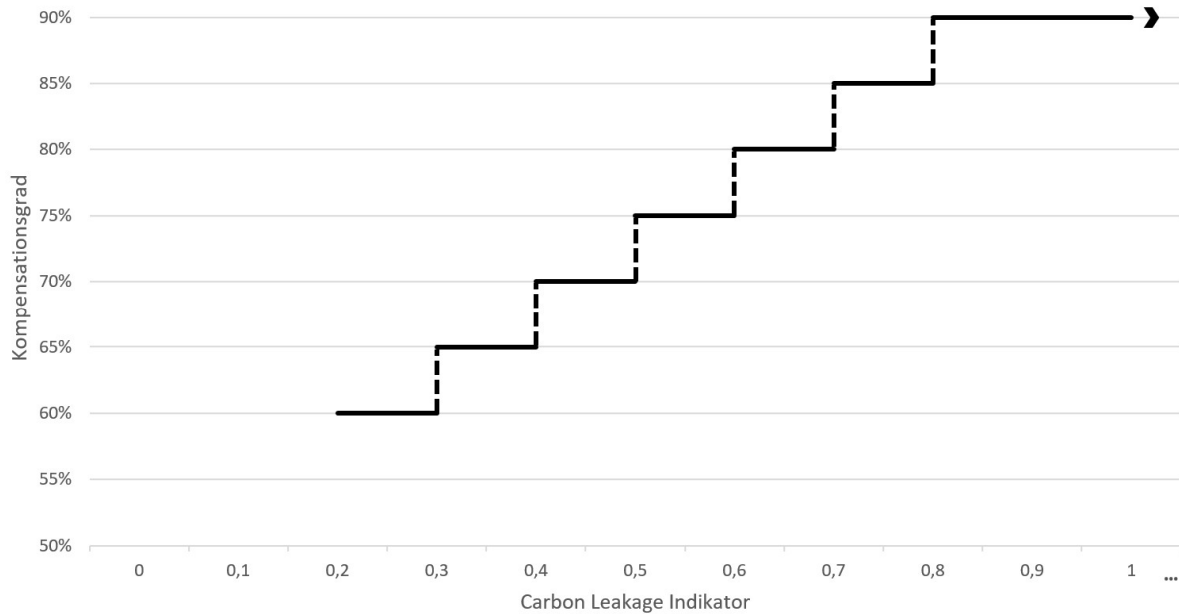
Sektorspezifischer Carbon-Leakage Indikator

Die kombinierte Bewertung von Emissionsintensität und Handelsintensität ergibt für die betroffenen Sektoren ein sehr unterschiedliches Maß an Betroffenheit, dem im Rahmen der Sektorenliste des nationalen Emissionshandelssystems durch einen gleitenden „Carbon-Leakage Indikator“ Rechnung getragen werden soll. Ziel dieser Differenzierung ist es, dass besonders emissionsintensive Sektoren, die zusätzlich noch eine hohe Handelsintensität aufweisen, einen höheren Kompensationsgrad erreichen sollen als Sektoren mit einer geringeren Emissions- und Handelsintensität. Die Anwendung eines solchen gleitenden Indikators vermeidet zudem die im EU-Emissionshandel bestehende Sprungstelle zwischen beihilfeberechtigten und nicht beihilfeberechtigten Sektoren.

Der sektorspezifische Carbon-Leakage Indikator (CLI) ergibt sich aus dem Produkt aus Emissionsintensität und Handelsintensität. Je weiter dieser Indikator die Einstiegsschwelle von 0,2 überschreitet, desto höher ist der Kompensationsgrad für Unternehmen des betreffenden Sektors. Bei einem CLI von 0,2 wird ein Kompensationsgrad von 60 Prozent der anrechenbaren zusätzlichen CO₂-Kosten angesetzt. Unternehmen aus Sektoren, bei denen der CLI den Wert von 0,8 übersteigt, erhalten einen Kompensationsgrad von 90 Prozent. Diese Obergrenze von 90 Prozent trägt dem Umstand Rechnung, dass kein Sektor identifiziert werden konnte, bei dem ausgeschlossen ist, dass die zusätzlichen CO₂-Kosten zumindest teilweise oder für einen

Teil der hergestellten Produkte an die Abnehmer weitergegeben werden können. Darüber hinaus ist eine solche Begrenzung auch nach den beihilferechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich. So gilt beispielsweise bei sonstigen Beihilfen nach den Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien eine Beihilfeshöchstintensität von 80 Prozent.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Carbon Leakage Indikator und Kompensationsgrad



Sonstige Sektoren

Für Sektoren außerhalb des Produzierenden Gewerbes sind zumindest für die ersten Jahre nach Einführung des nationalen Emissionshandelssystems keine Wettbewerbsverzerrungen ersichtlich, die gesonderte Beihilfemaßnahmen erforderlich machen. Für den Verkehrssektor ist dabei insbesondere auf die laufenden EU-Verhandlungen zur Ermöglichung einer CO₂-Komponente bei der LKW-Maut hinzuweisen, die gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Transporteure sicherstellt und mit ihrer Einführung in geeigneter Weise mit der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG verbunden wird.

III. Finanzielle Kompensation und Investitionsförderung

Nach den gesetzlichen Vorgaben des § 11 Absatz 3 Satz 2 BEHG soll die Bundesregierung in der Verordnung über Maßnahmen zum Schutz der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen „vorrangig finanzielle Unterstützungen für klimafreundliche Investitionen“ vorsehen.

Allerdings benötigen solche klimafreundlichen Investitionen einen hinreichenden zeitlichen Vorlauf für die Planung und Realisierung. Zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus ist daher **für die Anfangsphase** eine nachlaufende, finanzielle Kompensation von Wettbewerbsbelastungen vorgesehen. Über die Fortführung der Kompensationsleistungen ist im Rahmen der Evaluierung des BEHG im Jahr 2022 erneut zu entscheiden.

Berechnung der Beihilfe

Die konkrete Berechnung der Beihilfeshöhe folgt weitgehend den Elementen, die auch im Rahmen der Carbon Leakage Kompensation im EU-Emissionshandel angewendet werden.

Ausgangspunkt ist die vom Unternehmen im Vorjahr für den Produktionsprozess verbrauchte Energiemenge aus fossilen Brennstoffen. Im Gleichlauf zum EU-Emissionshandel wird diese Energiemenge mit dem von der EU-Kommission festzulegenden Benchmarkwert für die verbrauchte Wärmemenge bzw. die eingesetzte Brennstoffmenge belegt. Aus dieser Berechnung ergibt sich die beihilfefähige Emissionsmenge. Die Multiplikation dieser Emissionsmenge mit dem Zertifikatspreis für das jeweilige Abrechnungsjahr und dem Kompensationsgrad des betreffenden Sektors ergibt die vorläufige Beihilfesumme. Wie bei anderen Beihilferegelungen bleibt dabei ein angemessener Selbstbehalt der Unternehmen unberücksichtigt, um den Gesamtaufwand zur Bearbeitung der Antragsverfahren sinnvoll einzugrenzen.

Durch die Beihilferegelung sollen die durch Einführung des nationalen Emissionshandelssystems entstehenden zusätzlichen Kosten kompensiert werden. Nach der Grundentscheidung zur Einführung der CO₂-Bepreisung soll die Belastung fossiler Brennstoffe mit der Entlastung der Stromkosten einhergehen. Daher ist bei der konkreten Beihilfeberechnung von der vorläufigen Beihilfesumme die konkrete Reduzierung der Stromkosten des Unternehmens durch die Absenkung der EEG-Umlage abzuziehen.

Gegenleistung der Unternehmen

Das BEHG gibt in § 11 Absatz 3 Satz 2 vor, dass Maßnahmen zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit vorrangig durch Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen sollen. Hiermit wird der vom Gesetzgeber verfolgte Klimaschutzzweck des BEHG auch im Rahmen des hieraus abgeleiteten Carbon-Leakage-Schutzes fortgeschrieben.

Zumindest in der Anfangsphase werden allerdings die oben beschriebenen Beihilfen in Form von Kompensationsleistungen als erforderlich angesehen, da die Realisierung umfangreicher klimafreundlicher Investitionen und deren staatliche Förderung einen längeren Vorlauf benötigt. Um auch im Zuge der finanziellen Kompensation bereits den beschriebenen Klimaschutzzweck sicherzustellen und damit dem gesetzgeberischen Willen Rechnung zu tragen, sind für den Erhalt der Beihilfen zwei klimaschutzwirksame Gegenleistungen vorgesehen.

Zum einen müssen die Unternehmen den Nachweis erbringen, dass im Unternehmen ein Energiemanagementsystem eingeführt ist. Für energieintensive Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von mehr als 500 MWh pro Jahr bezieht sich diese Verpflichtung auf ein zertifiziertes Energiemanagementsystem nach ISO 50.001. Für kleinere Unternehmen ist die schrittweise Einführung eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems auf Basis der ISO 50.005 (mindestens Level 3) bis 2023 vorgegeben; der Nachweis erfolgt auf dem Wege einer rechtlich verpflichtenden Bestätigung des Unternehmens gegenüber der zuständigen Behörde (DEHSt).

Daneben müssen die Unternehmen nachweisen, dass sie Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Produktionsprozesse oder zur Verbesserung der Energieeffizienz realisieren, die im Rahmen des Energiemanagementsystems konkret identifiziert und als wirtschaftlich durchführbar bewertet wurden.

Neben der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der beihilfeberechtigten Unternehmen in Deutschland setzt die Verordnung damit von Anfang an auch Anreize für die betroffenen Unternehmen, die Produktionsprozesse schrittweise zu dekarbonisieren. Sie liefert somit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Emissionsbudgets. Die Bundesregierung unterstützt diese Dekarbonisierung der Produktionsprozesse heute und auch in Zukunft durch die Bereitstellung umfangreicher Fördermittel für klimafreundliche Investitionen.