
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

A. Das Wichtigste in Kürze

- Die Unternehmen benötigen Zeit zur Anpassung an steigende Energiepreise. Daher ist es richtig, dass zunächst ein moderater, aber ansteigender CO₂-Preis eingeführt wird.
- Zugleich ist in der Ausgestaltung des nationalen Emissionshandels stärker zu berücksichtigen, dass in vielen Bereichen, wie der Hochtemperaturprozesswärme, auch absehbar keine technisch möglichen und wirtschaftlich zumutbaren Alternativen zu fossilen Energieträgern zur Verfügung stehen.
- Ein Unternehmen mit einem Gaseinsatz von 120 GWh und einem Dieselverbrauch von 1,5 Mio. Litern hat bei einem Zertifikatspreis 35 Euro je Tonne CO₂ bereits Mehrkosten von 1 Mio. Euro. Die EEG-Umlage müsste für diesen Betrieb um 5 Cent/kWh sinken, um die Mehrbelastung vollständig auszugleichen. Wirtschaftliche Alternativen gibt es für solche Betriebe weder bei der Prozesswärme (Gas) noch bei den Treibstoffen (Diesel-Lkw). Zudem ist eine Überwälzung der Zusatzkosten aufgrund des internationalen Wettbewerbs nicht möglich.
- Aus Sicht der Unternehmen muss die Zusage der Bundesregierung eingehalten werden, die Zusatzkosten aus der CO₂-Bepreisung an anderer Stelle vollständig an die Wirtschaft zurückzugeben. Dazu gehört neben einer weiter reichenden Entlastung beim Strompreis auch der Schutz vor Carbon Leakage für energie- und handelsintensive Unternehmen. Diesbezüglich greift der Entwurf des BEHG bei der Kompensation der entstehenden Belastungen deutlich zu kurz. Die geplante Senkung der EEG-Umlage fällt zu gering für eine effektive Kompensation aus. Zusätzlich ist ein effektiver unternehmensindividueller Entlastungsmechanismus erforderlich, um die Belastung von vergleichsweise energieintensiver Unternehmen mit einem hohen Anteil von Brennstoffen am Gesamtenergieverbrauch zu reduzieren. Die im Entwurf enthaltenen Schwellen für die direkte Kompensation nach § 11 (1) sollten zumindest deutlich abgesenkt werden. Es sind nicht nur atypische Einzelfälle, für die die Bepreisung existenzgefährdend wird, wie der Entwurf des BEHG suggeriert. Die Kompensation sollte zudem nicht auf das

Gesamtunternehmen bezogen werden, sondern am jeweiligen Standort bzw. an der jeweiligen Abnahmestelle anknüpfen. Darüber hinaus sollte die Aussicht gestellte Kompensationsregelung zur Vermeidung von Carbon Leakage (§ 11 (3)) ebenfalls an ein Kriterium der Energieintensität anknüpfen und als Instrument der direkten Kostenentlastung umgesetzt werden und nicht Fördermaßnahmen in den Vordergrund stellen.

- Der Entwurf lehnt sich zurecht an die Energiesteuer an. Daher sollten konsequenter Weise alle Brennstoffe, die von der Energiesteuer durch das Energiesteuergesetz bzw. die Energiesteuerverordnung befreit sind, nicht unter den Anwendungsbereich des BEHG fallen. Zumindest sollte das für energiesteuerbefreite industrielle Prozesse gelten.
- Positiv ist, dass es 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.
- Das nationale Emissionshandelssystem sollte so rasch wie möglich in ein europäisches System überführt werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Zudem kann Klimaschutz dadurch effizienter erreicht werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die Wirtschaft setzt die unter die Anwendung dieses Gesetzes fallenden Brennstoffe direkt und indirekt auf vielfältige Weise ein. Betroffen vom nationalen Emissionshandel sind neben den Inverkehrbringern von Gas, Kohle oder Öl mit den steigenden Kosten über die Lieferkette auch sämtliche Unternehmen in Deutschland. Viele Unternehmen vor allem in der Industrie und in der Logistik werden in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Dies gilt vor allem für Bereiche, in denen heute keine technische und/oder wirtschaftliche Alternative zum Einsatz von fossilen Treibstoffen oder Erdgas besteht und die daher keine Möglichkeit haben, durch Investitionen in klimafreundliche Alternativen auf die Preiserhöhung zu reagieren. In anderen Bereichen bestehen dagegen heute schon Alternativen am Markt.

Die zusätzliche Belastung für die Wirtschaft wird 2021 bei ca. 1,8 Mrd. Euro liegen und bis 2025 auf mehr als 5 Mrd. Euro steigen. Ob demgegenüber eine Entlastung gewährt wird (Senkung der EEG-Umlage und direkte Kompensation), steht zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme noch nicht fest.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Der DIHK bewertet die Ausgestaltung der Bepreisung der CO₂-Emissionen, die nicht dem europäischen Emissionshandel (EU ETS) unterliegen, als Zertifikatehandel positiv. Es ist aus Sicht der Wirtschaft richtig, mit moderaten Preisen zu beginnen, um in der Vergangenheit getätigte Investitionen nicht zu entwerten. Gleichwohl entfaltet die Bepreisung von Anfang an Steuerungswirkung bei zu treffenden Investitionsentscheidungen, sofern Alternativen technisch vorhanden und wirtschaftlich realisierbar sind. Investitionen in neue Heizsysteme werden z. B. auch im gewerblichen Bereich

für mindestens 20 Jahre getätigt. Das heißt, dass ein 2020 angeschafftes Heizsystem mindestens bis 2040 genutzt wird. Die Kostenentwicklung für die Brennstoffe aus der nationalen CO₂-Bepreisung ist zwar nur bis 2025 bekannt, jedoch wird das Unternehmen bei seiner Entscheidung von steigenden Kosten aus der CO₂-Bepreisung ausgehen und in seiner Investitionsentscheidung berücksichtigen. Solche Entscheidungen versucht die Bundesregierung zudem durch zahlreiche Förderprogramme zu flankieren. Die Ansicht, dass der Einstiegspreis für Emissionen zu niedrig sei, um zu lenken, teilt der DIHK deshalb nicht.

Das Gesetz lehnt sich an die Regelungen des Energiesteuerrechts an. Dieses Vorgehen unterstützt der DIHK, da bürokratische Belastungen auf Seiten der Unternehmen und Zusatzaufwand auf Seiten der Verwaltung begrenzt werden. Dafür sollte aber auch eine gemeinsame Meldeplattform von Zoll und Umweltbundesamt eingeführt werden, um den tatsächlichen Aufwand zu minimieren. Es ist allerdings aufgrund des Starts bereits im Jahr 2021 zu befürchten, dass der Aufbau des Meldeportals bis dahin nicht abgeschlossen sein wird.

Vollständig durchgehalten wird die Anlehnung an das Energiesteuerrecht nicht: Teilweise ist der energiesteuerbefreite Einsatz von Brennstoffen vom BEHG umfasst und teilweise nicht. Der DIHK plädiert für eine konsistente Anwendung des Energiesteuerrechts inklusive der Energiesteuerverordnung. Dadurch können auch Doppelerfassungen von Anlagen, die dem EU ETS unterliegen, reduziert werden. Der Gesetzentwurf sieht richtigerweise vor, dass es keine Doppelbelastung von Anlagen geben soll, die am EU ETS teilnehmen. Ob dies in der Praxis erreicht werden kann, wird sich erst noch zeigen müssen. ETS-Anlagen sollten in jedem Fall schnell kompensiert werden, wenn sie unter den Anwendungsbereich des BEHG fallen. Andernfalls droht ein erheblicher Liquiditätssengpass.

Nach Auffassung des DIHK ist die Abfallverbrennung nicht vom Anwendungsbereich des BEHG umfasst, da § 2 und Anlage 1 abschließend sind und nur auf §§ des Energiesteuerrechts abstellen, welche keine Anwendung für Abfallverbrennung beinhalten. Dennoch wäre es aus Sicht des DIHK sinnvoll, eine ausdrückliche Klarstellung in das BEHG aufzunehmen.

Problematisch sind die 13 im Entwurf enthaltenen Verordnungsermächtigungen, die 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 die Bundesregierung die Verordnungen zum Teil allein erlassen möchte. In den wichtigen Fragen der konkreten Ausgestaltung der Bepreisung sollten Bundestag und Bundesrat aus Sicht des DIHK umfassende Mitsprache erhalten.

Der DIHK hat in seinen zehn Leitlinien zur CO₂-Bepreisung¹ festgehalten, dass rechtliche Unsicherheiten bei der Einführung der Bepreisung vermieden werden sollten. Dieser Leitlinie genügt der Entwurf der Bundesregierung nicht. Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Sommer 2017

¹ <https://www.dihk.de/presse/meldungen/2019-06-26-schweitzer-co2-bepreisung>

zur Kernbrennelementesteuer ist klar, dass eine eigenständige CO₂-Steuer mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist. Zwar strebt die Bundesregierung die Einführung eines Zertifikatehandels an, in den Jahren 2021 bis 2025 werden Emissionsberechtigungen aber zum Festpreis ausgegeben. Dieses System ist zumindest in der Startphase einer CO₂-Steuer sehr ähnlich. Auch der Mindest- und Höchstpreis, der für 2026 vorgesehen ist, ist in diesem Zusammenhang aus rechtlicher Perspektive nicht unumstritten. Es ist vor diesem Hintergrund wahrscheinlich, dass das BEHG auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft wird. Dies schafft erhebliche Unsicherheit für die Wirtschaft. Die Bundesregierung sollte daher zumindest ausführlich darlegen, warum sie der Auffassung ist, dass das politisch durchaus schlüssige Konzept eines Einstiegs in den Emissionshandel mit festen Preisen oder einem Preiskorridor aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch ist.

Der DIHK unterstützt ausdrücklich das Ziel der Bundesregierung, den nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffe so rasch wie möglich in ein europäisches System zu überführen. Dadurch kann Klimaschutz effizienter erreicht werden. Zudem werden Wettbewerbsnachteile für den Wirtschaftsstandort Deutschland gemildert.

D. Details - Besonderer Teil

Zur Kompensation (§ 11)

Deutlich zu kurz springt der Entwurf aus Sicht des DIHK bei der direkten Kompensation für besonders betroffene Unternehmen, zum Schutz vor Carbon Leakage einerseits und zur Vermeidung von Härtefällen andererseits. Bereits ein CO₂-Preis von 35 Euro je Tonne, der als Zusatzlast auf Unternehmen zukommt, weil er im internationalen Wettbewerb nicht an Kunden weitergegeben werden kann, gefährdet Investitionen am Standort Deutschland. Dies gilt insbesondere, wenn, wie bei der Hochtemperaturprozesswärme, keine technischen und/oder wirtschaftlich akzeptablen Alternativen zur Verfügung stehen.

Beispiel: Ohne Kompensation würde ein Unternehmen mit mehreren Standorten in Deutschland bei einem Gasverbrauch von rund 120 GWh und einem Treibstoffverbrauch von 1,5 Mio. Litern bei 35 Euro die Tonne bereits Mehrkosten gegenüber dem Status quo von rund einer Million Euro haben. Die EEG-Umlage müsste im Gegenzug im konkreten Fall um 5 Cent/kWh gesenkt werden, um das zu kompensieren, da das Unternehmen lediglich 18 GWh Strom verbraucht. Bei einem CO₂-Preis von 100 Euro müsste der Strompreis um annähernd 15 Cent/kWh sinken. Dies entspricht fast dem Wert, den das Unternehmen aktuell für Strom ausgibt.

Die im Klimaschutzprogramm vorgesehene minimale Senkung der EEG-Umlage ist geringer als die kürzlich verkündete Erhöhung für 2020. Sie taugt daher kaum als Kompensation für neue Lasten. Sie stellt überdies für Unternehmen mit niedrigem Strombedarf in Relation zum Gas- bzw. Treibstoffverbrauch keine ausreichende Kompensation dar. Schließlich sind die Strompreise bereits heute für viele Unternehmen ein massiver Wettbewerbsnachteil. Zudem steigen allein die Umlagen auf den Strompreis zum Jahreswechsel um 5 Prozent. Dazu kommen steigende Netzentgelte und höhere Beschaffungskosten. Auch neue europarechtliche Vorgaben zum grenzüberschreitenden Stromhandel (Mindesthandelskapazität an den Grenzkuppelstellen) könnten im Falle einer weiteren

Verschleppung des innerdeutschen Netzausbaus preistreibend wirken. Die immer weiter steigenden Strompreise sorgen bei den Unternehmen für erheblichen Unmut, wie das IHK-Energiewende-Barometer 2019 vor Augen führt.²

Höhere Kosten für die Unternehmen ergeben sich aus der CO₂-Bepreisung im Übrigen nicht nur beim Bezug von Gas oder Treibstoffen. Vielmehr werden in Folge der Bepreisung auch Wasser-, Abwasser- und Entsorgungsgebühren steigen, da von einer Kostenweitergabe auszugehen ist. So muss ein kleines Unternehmen, das in einem Landkreis den ÖPNV betreibt und für Entsorgung zuständig ist, kumuliert bis 2025 mit Mehrkosten von 900.000 Euro rechnen, die an die Kunden weitergegeben werden müssen.

Im EU-ETS erhalten viele Anlagen der Industrie, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden bzw. zu begrenzen, kostenlose Zuteilungen von Emissionszertifikaten, deren Höhe sich an Effizienzbenchmarks bemisst. Auch werden die indirekten Kosten durch höhere Strompreise für einige Branchen aus dem Energie- und Klimafonds der Bundesregierung im Einklang mit den einschlägigen europäischen Beihilfeleitlinien kompensiert (Strompreiskompensation). Dieser umfassende Schutz vor Carbon Leakage sollte auch beim nationalen Handelssystem etabliert werden.

Da die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten aufgrund des Upstream-Ansatzes schwierig umzusetzen ist, sollte es – wie bei der indirekten Kompensation des Strompreiseffekts im EU-ETS – zu einer nachlaufenden direkten Kompensation kommen. Diese sollte nicht auf die Industrie beschränkt sein, sondern Unternehmen aller Branchen offenstehen.

Positiv ist aus Sicht des DIHK, dass der Gesetzentwurf eine Kompensation grundsätzlich vorsieht. Eine Entlastung soll nach dem Gesetzesentwurf aber nur Unternehmen gewährt werden, deren Brennstoffkosten auch unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Kosten des Zertifikatehandels mindestens 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch das Handelssystem mehr als 20 Prozent der Bruttowertschöpfung beträgt. Diese Entlastung soll die unzumutbare Härte ausgleichen, ohne dass näher bestimmt wird, was unter einer solchen zu verstehen ist. Diese Regelung ist zum einen für kaum ein Unternehmen anwendbar – die Gesetzesbegründung selbst spricht von atypischen Einzelfällen – zum anderen stehen Industrieanlagen eines europaweit tätigen Unternehmens mit anderen europäischen Standorten im Wettbewerb. Bei verbundenen Unternehmen können daher einzelne Standorte einen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Da der Begriff „Unternehmen“ im Gesetzentwurf nicht definiert wird, ist auch nicht klar, auf welchen Anwendungsbereich sich die Entlastung bezieht (Standort, Abnahmestelle, verbundene Unternehmen?). In der Gesetzesbegründung wird von verbundenen Unternehmen gesprochen, dies sollte sich dann auch direkt im Gesetzestext wiederfinden, wenn die Bundesregierung bei dieser Auffassung bleibt, um wenigstens Klarheit bei den betroffenen Unternehmen zu schaffen. Der DIHK rät aber dringend dazu, auf Standorte bzw. wie z. B. bei der Besonderen Ausgleichsregelung im EEG zumindest beim Gasbezug auf Abnahmestellen abzustellen. Andernfalls können einzelne Teile

² [IHK-Energiewende-Barometer 2019: Akzeptanz in der Wirtschaft schwindet.](#)

verbundener Unternehmen nicht mehr in Deutschland wettbewerbsfähig sein und damit den Bestand des Gesamtunternehmens gefährden.

Der DIHK befürwortet deshalb zusätzlich zu einer signifikanten und nachhaltigen Entlastung bei den Strompreisen zur Umsetzung von § 11 Absatz 3 ein unternehmensindividuelles Kompensationssystem, um besondere Belastungen von Unternehmen abzufedern und Carbon Leakage zu vermeiden. Dieses sollte im Gesetz in Grundzügen verankert sein. Verweise auf Ermächtigungen der Bundesregierung zum Erlass der notwendigen Rechtsverordnung erachtet der DIHK als nicht ausreichend, da diese zu wenig Klarheit und damit Planungssicherheit für Unternehmen bieten. Ein solches System sollte insbesondere bei solchen Unternehmen greifen, die von der Senkung der Strompreise aufgrund eines geringen Anteils Strom an ihrem Gesamtenergieverbrauch nur wenig entlastet werden. Um den Gesamteffekt abzubilden, sollten Unternehmen entlastet werden, wenn deren Brenn- und Treibstoffkosten inklusive der Zusatzkosten aus der CO₂-Bepreisung einen bestimmten Anteil an den Gesamtkosten übersteigen. Auf diesem Wege kann die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Betriebe am Standort Deutschland erhalten bleiben und die Abwanderung von Emissionen vermieden werden.

In der Umsetzung können auch Zwischenschritte mit Teilentlastungen definiert werden. Im Zeitverlauf können mit fortschreitender Marktreife alternativer Technologien die Schwellenwerte verändert bzw. der Grad der Entlastung gesenkt werden, um den Anreiz zu steigern, in klimafreundliche Technologien zu investieren (Degression). Eine gesonderte Festlegung zur Form der Kompensation im Gesetz ist daher nicht nötig. Daher sollte § 11 Absatz 3 Satz 2 *„Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen.“* gestrichen werden.

Eine wirksamere Kompensation würde bereits erreicht, wenn die Schwellen deutlich abgesenkt werden, ab der Unternehmen nach dem Entwurf des BEHG kompensiert werden können. Mit steigendem CO₂-Preis könnte dann auch darüber nachgedacht werden, die Schwelle anzuheben.

Angeknüpft werden sollte unabhängig von Kompensationen auch an § 51 Energiesteuergesetz und damit an die Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren. Unternehmen, die demnach eine Steuerentlastung beantragen können, sollten dies ebenfalls im Rahmen des BEHG geltend machen können. Es ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Brennstoffe, für die die Steuerbefreiung des § 51 Energiesteuergesetz genutzt wird, unter das EU-ETS fallen und damit sowieso kompensiert werden müssten.

Verschiebung der Nutzung von Zertifikaten (§ 9 Absatz 1 Satz 4)

Problematisch ist aus Sicht des DIHK die der Bundesregierung in § 9 Absatz 1 Satz 4 eingeräumte Möglichkeit, die temporäre Verschiebung der Nutzung von Emissionszertifikaten durch Rechtsverordnung zu verändern. Dies lässt konjunkturelle Schwankungen oder spezifische Entwicklungen einzelner Branchen außer Acht. Die flexible Nutzung der Zertifikate spielt bei den Inverkehrbringern eine wichtige Rolle, um etwa kurzfristige Verschiebungen größerer Lieferaufträge abzufangen. Um den Unternehmen die notwendige Flexibilität zu geben, sind Zertifikate im Rahmen des EU-ETS daher in die Folgejahre übertragbar.

Zwar ist es verständlich, dass die Bundesregierung den Preisaufwuchs nicht dadurch konterkarieren will, dass Unternehmen sich 2021 mit Zertifikaten für 10 Euro die Tonne für die Periode bis 2025 eindecken und damit die Lenkungswirkung geringer ausfällt. Die bestehende Regelung der jahresscharfen Nutzung und des kurzen Übergangszeitraums bis zum 28. Februar des Folgejahres, um Emissionen des Vorjahres abzudecken, schafft nach Ansicht des DIHK allerdings zu wenig Flexibilität. Der DIHK schlägt daher vor, bis zu 10 Prozent der Zertifikate des Vorjahrs für die Nutzung bis zum 30.06. des Folgejahres zuzulassen. Dies sollte bereits im Gesetz verbindlich und nicht erst in einer Verordnungsermächtigung geregelt werden.

Bußgelder bei Verstößen (§ 22)

Grundsätzlich ist es verständlich, dass der Gesetzgeber die Vorschriften des Gesetzes durchgesetzt wissen möchte und Sanktionen vorsieht. Die in § 22 geregelten Bußgeldvorschriften scheinen jedoch zu hoch angesetzt. Insbesondere § 22, Absatz 3, Satz 1 i. V. m. § 22 Absatz 4 enthält eine hohe finanzielle Sanktion, die im Einzelfall zu wirtschaftlichen Problemen in den Betrieben führen kann. Auch unter dem Gesichtspunkt, dass die entsprechende Rechtsverordnung noch nicht existiert und somit die Komplexität der Berichtspflichten noch nicht absehbar ist, wäre nach Ansicht des DIHK entweder eine Übergangsfrist mit geringerer Sanktion oder andernfalls eine Heilungsmöglichkeit bis zu einem bestimmten Stichtag sinnvoll, um die Umstellung nicht zu einem zu großen finanziellen Risiko zu machen. Eine Unterscheidung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit wäre ebenfalls ein Kriterium, das aus Sicht des DIHK eine stärkere Rolle spielen könnte.

Anpassung von Überwachungsplänen (§ 6)

Der DIHK unterstützt den Vorschlag der Bundesregierung, dass Unternehmen zwischen einem Überwachungsplan und einem vereinfachten Überwachungsplan wählen können. Bei letzterem werden Standardemissionsfaktoren verwendet, was den bürokratischen Aufwand erheblich verringert. Problematisch ist, dass diese Standardemissionsfaktoren im Entwurf des BEHG nicht festgelegt wurden. Auch bleibt unklar, ob sie regelmäßig von der Bundesregierung evaluiert und angepasst werden sollen.

Kritisch sieht der DIHK hingegen die in § 6 Absatz 4 festgelegte Pflicht, den Überwachungsplan bzw. den vereinfachten Überwachungsplan unverzüglich anzupassen, wenn die Bundesregierung die Rechtsverordnung nach Absatz 5 anpasst bzw. wenn das Unternehmen plant, im Folgejahr nicht mehr mit Standardemissionsfaktoren zu arbeiten. In beiden Fällen empfiehlt der DIHK bei genehmigten Überwachungsplänen bzw. vereinfachten Überwachungsplänen, deren Gültigkeit für das laufende Kalenderjahr nicht in Frage zu stellen. Zumindest sollte es eine Anpassungsfrist von drei Monaten geben, um die Unternehmen nicht zu überfordern.

E. Ansprechpartner

Dr. Sebastian Bolay
030/20308-2202
BoLAY.sebastian@dihk.de

Till Bullmann
030/20308-2206
Bullmann.till@dihk.de

Jakob Flechtner
030/20308-2204
Flechtner.Jakob@dihk.de