

Hintergrundpapier: Eckpunkte zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Industrieunternehmen im nationalen Brennstoffemissionshandel (Carbon-Leakage-Verordnung)

Ausgangslage

Die **Einführung einer Bepreisung von CO₂** auch in den bisher nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Sektoren ist ein wesentlicher Baustein des im Oktober 2019 beschlossenen Klimaschutzprogramms. Am 23. Oktober 2019 hat das Bundeskabinett den Entwurf für das **Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)** beschlossen. Der Bundestag nahm den Gesetzentwurf am 15. November 2019 an, der Bundesrat hatte keine Einwendungen, sodass das Gesetz am 19. Dezember 2019 verkündet werden konnte. **Der nationale Brennstoffemissionshandel wird zum 1. Januar 2021 an den Start gehen.**

In der parlamentarischen Beratung befindet sich zur Zeit der 1. Entwurf zur Änderung des BEHG. Entsprechend der Vereinbarungen des Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat am 18. Dezember 2019 (Protokollerklärung der Bundesregierung zu steuergesetzlichen Regelungen zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms) sieht der Gesetzentwurf eine Erhöhung des CO₂-Preises vor (2021: ursprünglich 10 € pro Tonne CO₂-Äquivalent, nun 25 €). Der Gesetzesentwurf setzt das Vermittlungsausschussergebnis 1:1 um.

Mit der Einführung des nationalen Emissionshandels werden in Deutschland sämtliche fossilen Brennstoffemissionen mit einem CO₂-Preis belegt. Er umfasst alle Wirtschaftsbereiche, die nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Das setzt wichtige Anreize für Investitionen in die Dekarbonisierung und sichert zugleich die Einhaltung der deutschen Klimaziele.

Für Unternehmen, die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen oder europäischen Wettbewerb stehen, kann dabei die Situation entstehen, dass sie die zusätzlichen Kosten nicht über die Produktpreise abwälzen können, wenn ausländische Wettbewerber keiner vergleichbar hohen CO₂-Bepreisung unterliegen. In diesen Fällen könnte es dazu kommen, dass die Produktion möglicherweise ins Ausland abwandert („**Carbon Leakage**“).

Die CO₂-Bepreisung ist Teil einer notwendigen **Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft**. Gleichzeitig muss Deutschland ein **attraktiver Wirtschaftsstandort** für alle Branchen bleiben. Denn von einer Verlagerung der Produktion ins Ausland wären nicht nur Arbeitsplätze betroffen, sondern es wäre auch für den Klimaschutz nichts gewonnen – die CO₂-Emissionen entstünden lediglich woanders, möglicherweise käme es sogar zu insgesamt höheren Emissionen.

Die Bundesregierung hat deshalb am 23. September 2020 die von der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vorgelegten **Eckpunkte zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Industrieunternehmen** beschlossen.

Im Rahmen des nationalen Emissionshandels sollen Unternehmen auf Grundlage der sogenannten Carbon Leakage Verordnung einen finanziellen Ausgleich bekommen können, sofern ihnen durch die CO₂-Bepreisung Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen. Als Gegenleistung werden die begünstigten Unternehmen verpflichtet, ein Energiemanagementsystem zu betreiben und Maßnahmen umzusetzen, welche die Energieeffizienz verbessern und CO₂-Emissionen verringern. Die Kompensation erfolgt in der Anfangsphase finanziell, soll perspektivisch wie im Gesetz vorgesehen aber in klimafreundliche Investitionen fließen.

Grundkonzeption

Innerhalb des Anwendungsbereichs des EU-Emissionshandels besteht zum Schutz vor dem 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.

Der in den Eckpunkten festgelegte Kompensationsmechanismus orientiert sich an den etablierten Regelungen des europäischen Emissionshandels. Die dort geltende [Liste der beihilfeberechtigten Sektoren](#) wird 1:1 übernommen. Darüber hinaus besteht die **Möglichkeit, weitere Sektoren aufzunehmen, sofern ein Wettbewerbsrisiko nachgewiesen werden kann.**

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.

Finanzielle Kompensation und Investitionsförderung

Durch die **Beihilferegelung** sollen die durch Einführung des nationalen Emissionshandelssystems entstehenden **zusätzlichen Kosten kompensiert** werden. Für die Berechnung der Beihilfe wird der sogenannte „**Benchmark**“-**Ansatz des EU-Emissionshandels** verwendet: Das Beihilfeniveau wird durch die 10 % besten Anlagen einer Branche bestimmt. Weniger effiziente Anlagen müssen also mehr Zertifikate zukaufen. Ebenso wird die Beihilföhe entsprechend der Emissionsintensität der verschiedenen Unternehmen gestaffelt. Damit wird sichergestellt, dass Unternehmen konsequent in emissionsarme Technologien investieren und Ausgleichszahlungen sich stets am tatsächlichen Wettbewerbsrisiko orientieren.

Mit der Einführung der CO₂-Bepreisung wurde gleichzeitig beschlossen, die Erlöse zur Entlastung der Stromkosten zu verwenden. Innerhalb der Bundesregierung wird derzeit geprüft, ob bei der Berechnung der Beihilfe die Absenkung der EEG-Umlage zu berücksichtigen ist.

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.

Allerdings werden 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, 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.

Weiteres Verfahren

Bis zum Ende des Jahres wird das Bundesumweltministerium nun auf Basis der Eckpunkte eine Rechtsverordnung ausarbeiten und der Bundesregierung zum Beschluss vorlegen. Gemeinsam mit Regelungen zur Emissionsberichterstattung, zum Verkauf von Emissionszertifikaten und zum nationalen Handelsregister stellt dies die Grundlage dafür da, dass zum Start des nationalen Emissionshandels am 1. Januar 2021 insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen Planungssicherheit darüber besteht, mit welchem Ausgleich sie rechnen können.