

POLICY BRIEF (10/2020)

Wie kann der nationale CO₂-Preis zum wirksamen Klimaschutzinstrument werden?

Der nationale Emissionshandel (nEHS) für Heiz- und Kraftstoffe weist einige Schwachstellen auf: das fehlende Cap, ein niedriger Preispfad und der Ausgleich von Mehrbelastungen über die Entfernungspauschale mindern seinen Nutzen. Zu umfangreiche Ausnahmen für Unternehmen drohen nun seine Wirksamkeit als Klimaschutzinstrument weiter zu begrenzen.

Von Florian Zerzawy, Isabel Schrems und Swantje Fiedler

Zusammenfassung der Ergebnisse

Am 01. Januar 2021 startet der nationale Emissionshandel in den Sektoren Wärme und Verkehr. Er weist bereits einige Schwächen auf: die fehlende Mengenbegrenzung, ein noch immer zu niedriger Preispfad und kontraproduktive Wirkungen bei der Einnahmenverwendung, insb. hinsichtlich der Erhöhung der Entfernungspauschale. In den letzten Monaten ist zudem eine intensive Diskussion darüber entbrannt, wie Ausnahmen für die Industrie ausgestaltet werden sollen. Aus Sicht des FÖS sind dabei folgende Punkte zentral:

- Der Schutz der Industrie vor Carbon Leakage sollte v.a. über die **finanzielle Unterstützung klimafreundlicher Investitionen** erfolgen, wie im BEHG vorgesehen. Dadurch kommt das Preissignal des nationalen Emissionshandels bei allen Akteuren an. Gleichzeitig werden Unternehmen bei der notwendigen Transformation unterstützt, so dass sich eine größtmögliche Klimaschutzwirkung ergibt.
- **Ausnahmen sollten eng begrenzt** bleiben auf Unternehmen bzw. Anlagen, die einem hohen Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt sind. Für diese sollten abgestufte Kompensationsniveaus gelten, um Klimaschutzanreize zu erhalten. Gleichzeitig ist es wichtig, dass Unternehmen Klimaschutzmaßnahmen als Gegenleistung umsetzen.
- Anstelle pauschaler sektoraler Carbon-Leakage-Listen sollte die Gefährdung anhand von Energie- bzw. **Emissionsintensität** und **Handelsintensität** ermittelt werden. Der Anteil des Handels mit den EU-Staaten sollte dabei Berücksichtigung finden, denn EU-weit müssen die Sektoren Wärme und Verkehr in Zukunft stärkere Minderungen erbringen, zu denen auch die ansässigen Unternehmen beitragen werden.
- Die **Entlastungen** bei der **EEG-Umlage** sollten mit den **Mehrkosten der CO₂-Bepreisung verrechnet** werden. Denn mit der Beihilfe dürfen nur die nEHS-induzierten Mehrkosten kompensiert werden. Die Absenkung der EEG-Umlage war jedoch unmittelbar mit der Einführung der CO₂-Bepreisung verbunden und

wird auch aus den CO₂-Erlösen finanziert. Deshalb sind nur die Differenzkosten beihilfefähig. Eine erste Abschätzung zeigt, dass viele Branchen unterm Strich finanziell entlastet werden.

1 Hintergrund: Wo stehen wir bei der Umsetzung des nationalen CO₂-Preises?

Mit Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Dezember 2019 wurden die Klimaschutzziele in Deutschland gesetzlich verankert. Eine wichtige Rolle zum Erreichen der Ziele soll die **Einführung eines CO₂-Preises in den Bereichen Wärme und Verkehr im Rahmen eines nationalen Emissionshandelssystems (nEHS)** spielen. Dessen Einführung im Jahr 2021 wurde mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) gesetzlich festgelegt (DEHSt 2020).

Ende Oktober 2019 wurde das BEHG als Teil des Klimapakets im Kabinett beschlossen und kurz darauf im Bundestag verabschiedet. In Abstimmung mit dem Bundesrat wurden im Dezember 2019 einige Punkte geändert:

- eine **deutliche Anhebung des ursprünglich festgelegten CO₂-Preispfades** (ursprünglich geplant waren pro Emissionszertifikat 10 Euro (2021) bis hin zu 35 Euro (2025)),
- einer **stärkeren Senkung der EEG-Umlage**
- sowie die Möglichkeit von **Carbon Leakage Maßnahmen** bereits vor 2022.

Diese Änderungen sollen in einem **Ersten Gesetz zur Änderung des BEHG** festgeschrieben werden, welches nach aktuellem Stand Anfang Oktober 2020 noch verabschiedet werden muss (Deutscher Bundestag 2020).

Damit Anfang 2021 das nEHS starten kann, bedarf es zudem noch der Verabschiedung zahlreicher weiterer **Rechtsverordnungen**, welche das Handelssystem konkretisieren (BEHG Blog 2020). Die Referentenentwürfe der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (**Berichterstattungsverordnung 2022**) sowie der Durchführungsverordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (**Brennstoffemissionshandlungsverordnung**) sind seit Anfang Juli dieses Jahres bekannt (siehe FÖS (2020)). Damit stehen weitere Rechtsverordnungen noch aus – darunter die Härtefallverordnung (zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Härtefälle), die Cap-Verordnung (zur Festlegung der Gesamtmenge) sowie die Carbon Leakage-Verordnung (BMU 2020a). Letztere war ursprünglich erst für Ende 2020 angekündigt. Um deren Ausgestaltung wird derzeit jedoch heftig gerungen. Daher hat das Kabinett am 23. September

2020 Eckpunkte zur Verordnung vorgelegt (BMU 2020b). Damit soll auch erreicht werden, dass sich die weiteren parlamentarischen Beratungen nicht verzögern, damit der nEHS am 01. Januar 2021 mit dem höheren Preispfad starten kann.

Im Folgenden analysieren und bewerten wir die bisher bekannten Regelungen zu den erfassten Brennstoffen und Mengen, zum Preispfad, zum administrativen Aufwand, zur Verwendung der Einnahmen und zur Diskussion um Ausnahmen für die Industrie.

2 Analyse und Bewertung der Regelungen im nEHS

2.1 Einbezogene Brennstoffe

Sachstand

Vom nEHS erfasst werden **alle CO₂-verursachenden Brennstoffe**, insbesondere Benzin, Diesel, Heizöl, Flüssiggas, Erdgas und Kohle. Zudem sollen auch Emissionen aus **Biomasse**, welche die Nachhaltigkeitskriterien nicht erfüllen, mit einbezogen werden. In den Jahren 2021 und 2022 werden allerdings CO₂-Emissionen aus **Kohle, Mischbrennstoffen und der Abfallentsorgung** noch nicht erfasst (Bundesanzeiger 2019).

Bewertung

Auch wenn die Einbeziehung der weiteren Brennstoffe administrativ komplex ist, sollten diese im Sinne einer größtmöglichen Klimaschutzwirkung auch bereits zum Beginn des Emissionshandels einbezogen werden.

2.2 Mengenziel (Cap)

Sachstand

Genau wie das EU ETS soll auch das nEHS eigentlich nach dem **„Cap and Trade“-Prinzip** funktionieren: die Menge der Treibhausgasemissionen der Inverkehrbringer der Brennstoffe wird begrenzt („Cap“) und in Form von Emissionszertifikaten gehandelt („Trade“). Der Preis eines Emissionszertifikats ergibt sich grundsätzlich aus dem Handel zwischen den Teilnehmenden (DEHSt 2020). Allerdings beginnt die eigentliche **Mengenregulierung** erst nach einer Übergangsphase im Jahr **2027**, wenn es keine Preisobergrenze mehr gibt (vgl. Kapitel 2.3).

Bewertung

Die Mengenbegrenzung ist der wichtigste Vorteil des Emissionshandels gegenüber der von vielen Akteuren bei der Diskussion um die CO₂-Bepreisung präferierten Steuerlösung (FÖS 2019a). Diese fehlt jedoch bis 2025. Ab 2026 sollen die Mengen zwar begrenzt, jedoch

weiterhin innerhalb eines Preiskorridors gehandelt werden. Dadurch gibt es effektiv auch dann keine Mengenregulierung.

2.3 CO₂-Preisfad

Sachstand

Bis 2025 sollen die Emissionszertifikate **zunächst zu Festpreisen** verkauft werden. Der Preis pro Emissionszertifikat steigt schrittweise an (Tabelle 1). **Ab dem Jahr 2026 findet eine Versteigerung der Emissionszertifikate** statt. 2026 existiert dafür noch ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Zertifikat.

Erst nach dieser mehrjährigen Übergangsphase soll die **Preisbildung ab 2027 dann frei über den Markt** erfolgen – außer wenn sich die Politik im Jahr 2025 für einen weiteren Preiskorridor entscheidet (DEHSt 2020).

Umgerechnet auf den Energiegehalt zeigt sich, dass die Preisänderungen in den nächsten Jahren noch moderat ausfallen. Die Preisaufschläge bewegen sich anfangs zwischen 6 und 7 ct/l bei den Mineralölen bzw. 0,5 ct/kWh bei Erdgas und steigen dann bis 2025 um 1-3 ct/l (0,1 – 0,2 ct/kWh) pro Jahr auf 13 bis 15 ct/l bzw. 1 ct/kWh (Tabelle 1).

Tabelle 1: CO₂-Preisfad und Auswirkungen auf Energiepreise

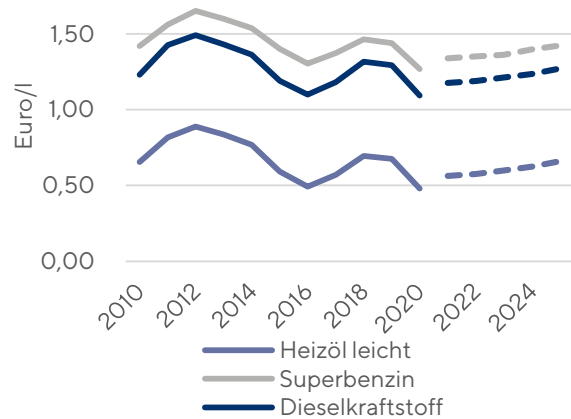
	CO ₂ -Preis (Euro/t)	Benzin (ct/l)	Diesel (ct/l)	Heizöl (ct/l)	Erdgas (ct/kWh)
2021	25	6	7	7	0,5
2022	30	7	8	8	0,5
2023	35	8	10	10	0,6
2024	45	11	12	12	0,8
2025	55	13	15	15	1,0

Quelle: DEHSt 2020. Umgerechnete Preise ohne Mehrwertsteuer

Bewertung

Die **Endkundenpreise** insbesondere bei den Mineralölen unterliegen **starken Schwankungen**. Insofern ist es völlig **unklar**, inwieweit von den niedrigen CO₂-Preisen in den ersten Jahren überhaupt ein noch nicht gekanntes **Preis-signal** ausgehen wird. Aktuell ist das Preisniveau fossiler Heiz- und Kraftstoffe aufgrund der (u.a. „coronabedingt“) gesunkenen Nachfrage so niedrig wie zuletzt vor 15 Jahren (BMW 2020; MWV 2020). Vom aktuellen Preis ausgehend läge der Endkundenpreis mit CO₂-Preis im Jahr 2021 in etwa auf dem Niveau von 2016 und damit unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre. Bleiben die anderen Preisbestandteile auf dem aktuellen niedrigen Niveau, so würde selbst 2025 die Preise noch unter dem Niveau 2018/19 liegen (Abbildung 1).

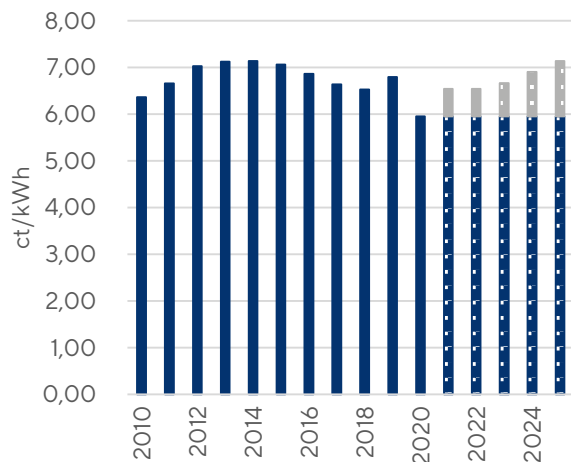
Abbildung 1: Entwicklung der Mineralölpreise (ct/l)



Quelle: BMW 2020; MWV 2020, Preis 2021 auf Basis Preisniveau Juni 2020 (vor Absenkung der Mehrwertsteuer) zzgl. CO₂-Preis von 25 Euro/t inkl. Mehrwertsteueranteil, jeweils nominale Preise

Auch beim Gaspreis läge der Preis 2021 niedriger als 2019 und unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre. Der Gaspreis würde erst im Jahr 2025 das Niveau von 2013/2014 erreichen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Erdgaspreise (ct/kWh)



Quelle: BMW 2020; MWV 2020, Preis 2021 auf Basis Preisniveau Juni 2020 (vor Absenkung der Mehrwertsteuer) zzgl. CO₂-Preis von 25 Euro/t inkl. Mehrwertsteueranteil, jeweils nominale Preise

Um die angestrebten Klimaziele 2030 im Klimaschutzgesetz und der EU-Lastenteilungsverordnung zu erreichen, ist die **Lenkungswirkung der im BEHG festgelegten CO₂-Bepreisung zu gering**. Nach Berechnungen des DIW (2020) führen die geplanten Preiserhöhungen bei Erdgas, Heizöl, Benzin und Diesel im Jahr 2021 zu CO₂-Einsparungen von etwa 3,4 Millionen Tonnen. Dies entspricht in etwa 1,1 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen der Sektoren Haushalte, Verkehr und GHD im Jahr 2017. Im Jahr 2030, bei CO₂-Preisen von bis zu 65 Euro/t CO₂,

würden sich maximal Emissionseinsparungen von 25 Millionen Tonnen CO₂ (entspricht 8,1 Prozent der o.g. Gesamtemissionen von 2017) ergeben (DIW 2020).

Nötig wären daher deutlich höhere Einstiegspreise und ein schneller ansteigender Preispfad: MCC/PIK (2019) halten **einen CO₂-Preis in Höhe von 50 Euro/t CO₂ im Jahr 2020** für notwendig, welcher **bis 2030 auf 130 Euro/t CO₂** (zzgl. Inflationsausgleich) ansteigt.

Im Rahmen des European Green Deal plant die EU-Kommission darüber hinaus die **Anhebung der EU Klimaziele** bis 2030 (Europäische Kommission o.J.). Wird die bis 2030 angestrebte Reduktion der Treibhausgase auf EU-Ebene von 40 Prozent gegenüber 1990 auf 50 oder 55 Prozent angehoben, müssen auch die deutschen Klimaziele nachgeschärft werden. **Die im BEHG festgelegten CO₂-Preise müssten also deutlich angehoben** werden, um zur notwendigen Reduktion von Treibhausgasen beizutragen.

2.4 Verwendung der Einnahmen

Sachstand

Um Verbraucher*innen von den Mehrkosten durch die CO₂-Bepreisung zu entlasten, werden die Erlöse aus der CO₂-Bepreisung größtenteils für die Entlastung von der EEG-Umlage verwendet. Diese Entlastungswirkung beträgt für das Jahr 2021 etwa 1,75 ct/kWh, und ab dem Jahr 2026 voraussichtlich 3,3 ct/kWh (DIW 2020). Wegen des pandemiebedingten Einbruchs der Strompreise hätten diese Erlöse aus der CO₂-Bepreisung allerdings nicht für eine Absenkung der EEG-Umlage 2021 ausgereicht. Daher hat der Bundestag zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt, damit die EEG-Umlage auf 6,5 ct/kWh (2021) und 6,0 ct/kWh (2022) absinkt. Zusätzlich werden Pendelnde durch die Anhebung der **Entfernungspauschale** entlastet, die 2021 ab dem 21. Kilometer auf 35 ct und 2024 auf 38 ct pro Kilometer steigt. Weiter sind die Einnahmen zur **Senkung der Mehrwertsteuer auf Bahntickets**, der **Förderung energetischer Sanierung**, für **Austauschprämien** für alte Öl- und Gasheizungen und für die **Erhöhung des Wohngelds** vorgesehen.

Bewertung

Insbesondere die Entfernungspauschale, die Anreize für den motorisierten Individualverkehr, zu Zersiedelung und längeren Arbeitswegen setzt, **schwächt** damit die **Lenkungswirkung** der CO₂-Bepreisung. Sinnvoll wäre stattdessen eine gezielte Härtefallregelung (FÖS 2019b). Aber auch die Strompreissenkung bietet ökonomisch betrachtet einen Anreiz zum Mehrverbrauch von Energie und kann – solange die Stromerzeugung noch anteilig über fossile Brennstoffe erfolgt – in Summe zu höheren Emissionen im Stromsektor führen. Die anderen beschlossenen

Maßnahmen der Einnahmenverwendung **flankieren** dagegen die **CO₂-Bepreisung**, indem sie Verbraucher*innen bei der Umstellung auf klimafreundliche Technologien unterstützen bzw. gezielt soziale Härten abfedern.

Daher sollte zeitnah **andere Optionen für die Verwendung der Einnahmen diskutiert werden**, beispielsweise die Rückerstattung über eine Pro-Kopf-Pauschale bzw. einen „Klimabonus“.

2.5 Ausnahmen für Unternehmen

Sachstand

Im BEHG sind Regelungen vorgesehen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die durch zusätzliche Brennstoffkosten betroffen sind, auf europäischer und internationaler Ebene zu gewährleisten (DEHSt 2020).

- §11 des BEHG regelt, dass eine **„unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen“** mittels finanzieller Kompensation entlastet wird. Von einer unzumutbaren Härte ist dann auszugehen, wenn die zusätzliche Brennstoffkosten mehr als 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten bzw. der Bruttowertschöpfung des Unternehmens betragen (Bundesanzeiger 2019). Die Regelung soll daher **nur bei Einzelfällen** greifen, wenn hohe Zusatzkosten durch das nEHS entstehen, ohne dass Unternehmen die Möglichkeit haben, die Kosten an Kund*innen weiterzugeben (DEHSt 2020). Details hierzu werden in der **Härtefallverordnung** festgelegt.
- Werden Brennstoffe in Anlagen genutzt, die bereits vom europäischen Emissionshandel (EU-ETS) erfasst sind, soll es außerdem zu **keiner Doppelbelastung** kommen. Dabei sollen diese Brennstoffmengen möglichst bereits vorab abgezogen werden. Wo dies nicht möglich ist, sollen Anlagenbetreiber nachträglich vollständig kompensiert werden.
- Zentral in der Diskussion um Ausnahmen sind die geplanten Regelungen zu **Carbon Leakage**. Um eine Verlagerung von Unternehmen und deren Emissionen ins Ausland zu vermeiden, sind nach §11 BEHG vorrangig **finanzielle Unterstützungen für klimafreundliche Investitionen** der Unternehmen vorgesehen. Zudem sollen **zusätzliche Kompensationen** bei der DEHSt beantragt werden können (DEHSt 2020). Die konkreten Regelungen werden in der **Carbon Leakage-Verordnung** festgelegt.

Forderungen von Unternehmen

Zahlreiche Unternehmensverbände haben kritisiert, dass die im BEHG vorgesehene Ausnahmeregelungen zu kurz greifen und im BEHG bzw. den Verordnungen Änderungen nötig seien:

- So wird kritisiert, dass die Härtefallregelung erst dann greift, wenn der Brennstoffkostenanteil an den Gesamtkosten mehr als 20 Prozent beträgt – stattdessen sollte eine **Einzelfallprüfung** erfolgen, um die Wettbewerbssituation angemessen beurteilen zu können (Deutscher Raiffeisenverband e.V. 2020).
- Dass die Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage **vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen** erfolgen sollen (§11(3) Satz 2 des BEHG) wird von vielen Industrierverbänden abgelehnt (Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. 2020; Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2020; Deutscher Raiffeisenverband e.V. 2020; Verband der Industriellen Energie- & Kraftwirtschaft 2020; Zentralverband Gartenbau e.V. 2020).
- Zudem werden beispielsweise auch Forderungen laut, **gewerblich genutzte Kraftstoffe** generell aus dem nEHS auszuschließen, um ausländischen Wettbewerbern keinen Vorteil zu verschaffen und Tanktourismus zu vermeiden (Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden 2020).

Details der Carbon Leakage Verordnung (Eckpunkte)

Zur geplanten Ausgestaltung der **finanziellen Kompensation von Unternehmen** über die Carbon Leakage Verordnung hat das Kabinett am 23. September 2020 ein Eckpunktepapier des BMU verabschiedet (BMU 2020b). Demnach sollen

- alle Sektoren, die auch im EU-ETS (vierte Handelsperiode) beihilfeberechtigt sind, grundsätzlich auch im nEHS beihilfeberechtigt sein.
- zusätzlich Sektoren auf Basis quantitativer, aber auch qualitativer Kriterien aufgenommen werden können.

Ist ein Unternehmen einem beihilfeberechtigten Sektor zuzuordnen, wird ihm unter folgenden Voraussetzungen eine Beihilfe gewährt:

- der Anteil der **BEHG-Kosten** an den **Gesamtkosten** bzw. der Bruttowertschöpfung übersteigt einen bestimmten **Mindestschwellenwert**. Dieser ist im Eckpunktepapier noch nicht festgelegt und wird letztlich politisch entschieden werden. Die Kompensation soll abgestuft nach Kostenbelastung in Höhe von 65 bis maximal 95 Prozent der Kosten erfolgen.
- Unternehmen müssen nachweisen, dass sie ein **Energie- oder Umweltmanagementsystem** eingeführt haben. Außerdem müssen wirtschaftliche **Maßnahmen**, die im Rahmen des Energie- bzw. Umweltmanagementsystems identifiziert wurden, **umgesetzt** werden. In welchem Zeitraum Maßnahmen wirtschaftlich umsetzbar sein müssen (Amortisationszeit) ist in den Eckpunkten noch nicht festgelegt.

Bei der Berechnung der Beihilfehöhe werden **EU-Benchmarks** berücksichtigt, d.h. nur die Brennstoffmengen einbezogen, die die 10 Prozent besten Anlagen zur Herstellung des betreffenden Produkts benötigen. Noch nicht entschieden ist, ob die Absenkung der **EEG-Umlage** bei der Berechnung der Kompensation zu berücksichtigen ist.

Bewertung

Jede Ausnahme führt dazu, dass das Preissignal beim begünstigten Unternehmen und schließlich beim Marktpreis der Produkte und Waren nicht mehr oder nicht vollständig ankommt. Um die Wirksamkeit des nationalen Emissionshandels nicht weiter zu schwächen, ist es daher notwendig, **Ausnahmen nicht von vorneherein zu umfassend zu gewähren. Zu umfassend wären beispielsweise** pauschale Ausnahmen für KWK-Anlagen und kleinere Anlagen außerhalb des ETS sowie die Verwendung von Brennstoffen in den Industrieunternehmen (außerhalb der ETS-Anlagen, z.B. für Gebäudewärme). Das **Energiesteuergesetz** lässt bisher an vielen Stellen umfangreiche Ausnahmen zu, die sich häufig nicht mit dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründen lassen (FÖS 2020b). Da nun nicht auf das System der Energiesteuer aufgesetzt wird, sondern mit dem nEHS ein eigenständiger Mechanismus geschaffen wird, sollten auch die Ausnahmen einer eigenständigen und angemessenen Systematik folgen.

Beim Carbon-Leakage-Schutz ist die **finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen** einer Befreiung, Reduzierung oder anteiligen Rückerstattung der durch das BEHG entstandenen Zusatzkosten **vorzuziehen**. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Preissignal des nationalen Emissionshandels bei allen Akteuren ankommt. Gleichzeitig werden Unternehmen bei der Umstellung auf klimafreundliche Technologien und Prozesse unterstützt, so dass sich eine größtmögliche Klimaschutzwirkung ergibt.

Mit den Eckpunkten zur Carbon-Leakage-Verordnung (BMU 2020b) hat das Kabinett nun aber einen **grundlegend anderen Weg eingeschlagen**, mit der Begründung, dass klimafreundliche Investitionen einen zeitlichen Vorlauf für die Realisierung benötigen, so dass die finanzielle Unterstützung zunächst ins Leere laufen würde.

Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte des Beschlusses bewertet:

- **Der Benchmarkansatz** und eine **Verpflichtung zur Erbringung von Gegenleistungen** im Bereich der Energieeffizienz oder der Dekarbonisierung sind wichtige Elemente, um Investitionsanreize bei den Unternehmen zu erhalten. Allerdings hängt ihre Wirksamkeit auch von der weiteren Ausgestaltung ab: werden die Schwellenwerte nicht anspruchsvoll genug ge-

wählt, verpufft die Wirkung. **Offen bleibt, wann Effizienz- oder Klimaschutzmaßnahmen wirtschaftlich sind.** Hier sollte der Amortisationszeitraum entsprechend lang gewählt werden (mindestens vier Jahre), damit nicht nur „low hanging fruits“ realisiert werden (vgl. FÖS 2020c).

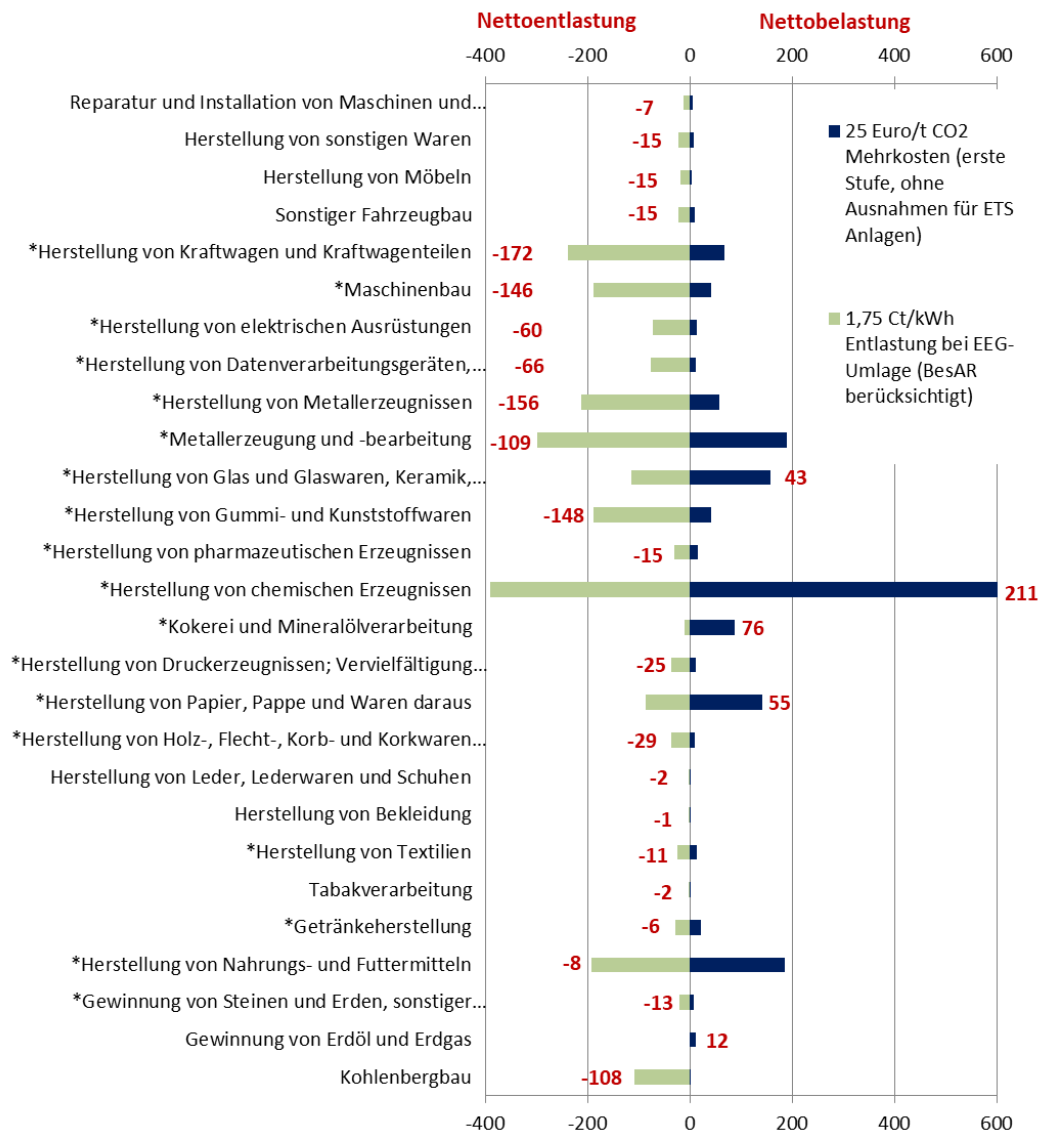
Für den Ansatz der Gegenleistung gibt es bereits Beispiele für die Umsetzung in anderen Ländern. In der Schweiz, den Niederlanden, im Vereinigten Königreich oder in Dänemark gab oder gibt es für Unternehmen mit Ausnahmen von Energiepreisen die Anforderung individuelle Effizienzvereinbarungen zu unterzeichnen oder wirtschaftlich darstellbare Effizienzmaßnahmen verbindlich umzusetzen (vgl. FÖS u. a. 2019; Prognos/SUER 2015). Auch innerhalb des EU-Emissionshandels hat die EU-Kommission die Gewährung nationaler Strompreiskompensationen an die Bedingung geknüpft, dass die begünstigten Unternehmen zusätzliche Dekarbonisierungsmaßnahmen realisieren.

- **Die EU-Sektorenliste für die kostenlose Zuteilung im EU-ETS ist sehr großzügig.** Sie deckt über 90 Prozent der Industrieemissionen ab. Zusätzlich können weitere Sektoren auf Basis qualitativer Kriterien aufgenommen werden. Derzeit ist unklar, welche Kriterien das sein werden. Lobbyisten wird mit dieser Formulierung Tür und Tor geöffnet. Die Ausnahmen sollten vielmehr auf Sektoren konzentriert werden, die im internationalen Wettbewerb stehen und bei denen tatsächlich ein Risiko für Carbon Leakage besteht. Sinnvoller als die Übernahme der ETS-Carbon Leakage Liste wäre die Anwendung der Kriterien Emissions- und Handelsintensität, wie in einem früheren Vorschlag des BMU beschrieben.
- **Das Ambitionsniveau in anderen EU-Ländern wird nicht berücksichtigt.** Grundsätzlich besteht in allen EU-Ländern angesichts der EU-Klimaziele und der EU-Klimaschutzverordnung die Notwendigkeit, die Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr zu senken, so dass in allen EU-Ländern von Maßnahmen auszugehen ist, Emissionen aus dem Brennstoffeinsatz zu reduzieren. Von diesen Maßnahmen werden auch Wettbewerber deutscher Unternehmen betroffen sein. In dem Maße sinkt die Carbon Leakage – Gefahr ins EU-Ausland. Zudem haben viele EU-Mitgliedstaaten ebenfalls CO₂-Preise im Wärme und/oder Verkehrsbereich eingeführt (Germanwatch 2019).
- **Der Indikator „Kostenbelastung“ ist allein nicht sehr aussagekräftig** – es kommt darauf an ob Kosten weitergereicht werden können. Dafür ist unter anderem die Homogenität des Produkts und die Handelsintensität entscheidend (FÖS u. a. 2019). Welche Mindestschwellenwerte in der Verordnung angesetzt

werden, wird in den nächsten Monaten politisch entschieden. Hier ist mit Unterbietungsvorschlägen von Unternehmensvertretern zu rechnen, mit der Gefahr, dass die Schwellenwerte so niedrig angesetzt werden, dass praktisch jedes Unternehmen beihilfeberechtigt wäre- völlig unabhängig davon, ob ein Carbon Leakage Risiko besteht oder nicht. Zu prüfen ist auch, inwieweit der Schwellenwert der Kostenbelastung eher auf Anlagen- als auf Unternehmensebene anzusetzen ist. Bei der Anlagenebene dürften folglich nur die Brennstoffmengen begünstigt werden, die in der betreffenden Anlage zum Einsatz kommen.

- **Die Entlastungen bei den Strompreisen sollten mit den Mehrkosten der CO₂-Bepreisung verrechnet werden.** Die Senkung der EEG-Umlage kompensiert bei vielen Unternehmen bereits einen Großteil der CO₂-Kosten. Das Ausmaß hängt vom Stromverbrauch im Verhältnis zum Verbrauch von Heiz- und Kraftstoffen ab und davon, inwieweit Unternehmen EEG-Umlage zahlen. Eine erste Berechnung nach Wirtschaftszweigen des Produzierenden Gewerbes (WZ 2-Steller) zeigt, dass nur 5 von 27 WZ netto belastet sind: Glas, Chemie, Papier, Kokerei/Raffinerien sowie Erdöl-/Erdgasgewinnung (vgl. Abbildung 3). Über alle WZ liegt die **Netto-Entlastung in Summe bei 731 Mio Euro**. Dabei wurden die Ausnahmen für ETS-Anlagen vom CO₂-Preis noch nicht abgezogen, d.h. die Nettoentlastung ist noch höher. Dann fällt möglicherweise auch bei den fünf genannten Branchen die Rechnung positiv aus. Diese überschlägige Rechnung zeigt, wie ausschlaggebend die Verrechnung mit der EEG-Umlage ist. Eine genauere Berechnung mit ETS-Ausnahmen, auch auf einer feineren WZ-Ebene, wäre daher wünschenswert.
- Zudem ist die Verrechnung auch beihilferechtlich erforderlich:** Denn mit der Beihilfe dürfen nur die nEHS-induzierten Mehrkosten kompensiert werden. Die Absenkung der EEG-Umlage war jedoch unmittelbar mit der Einführung der CO₂-Bepreisung verbunden und wird auch aus den CO₂-Erlösen finanziert. Deshalb sind nur die Differenzkosten beihilfefähig.
- Eine **abgestufte** anstelle einer pauschalen **Kompensation** ist grundsätzlich sinnvoll. Denn dadurch wird nach dem Niveau der Gefährdung differenziert und es werden Mitnahmeeffekte reduziert. Auch werden dadurch große Sprungstellen mit kontraproduktiven Anreizen zur Verbrauchssteigerung verhindert. **Der maximale Umfang der Kompensation ist mit bis zu 95 Prozent jedoch zu hoch.** Angemessen wäre eine maximale Kompensation von 80 Prozent entsprechend der Energie- und Umweltbeihilfeleitlinien (vgl. FÖS u. a. 2019). Gleichzeitig fehlt eine dynamische Komponente wie im Emissionshandel (schrittweises Auslaufen).

Abbildung 3: Netto Be- und Entlastung der Wirtschaftszweige im Produzierenden Gewerbe durch CO₂-Preis und Senkung der EEG-Umlage in Mio. Euro (erste Reformstufe 2021)
Abschätzung auf Grundlage verfügbarer Daten 2018 und ohne die Befreiung von ETS-Anlagen



Methodik:

- **Belastung von 25 Euro/t CO₂** anhand der Energieverbräuche (2018) von Erdgas, leichtem Heizöl, Diesel und Benzin. Die reale Belastung ist geringer, weil die Energieverbräuche der im EU ETS erfassten Anlagen vom nationalen CO₂-Preis ausgenommen werden. Es liegen jedoch keine Informationen darüber vor, welche Brennstoffmengen dies umfasst.
- **Entlastung der EEG-Umlage um 1,75 Ct/kWh** durch Verwendung von 5,4 Mrd. Euro aus den Einnahmen des CO₂-Preises (Quelle DIW und BMF). Bei den mit * gekennzeichneten Wirtschaftszweigen (WZ) wurde die beim EEG-entlasteten Strommengen (BesAR) berücksichtigt. Hier wurde vereinfachend angenommen, dass sich die BesAR-Entlastung gleichmäßig auf die begünstigte Strommenge verteilt (eine genauere Statistik nach WZ liegt nicht vor).

Quellen

- BEHG Blog (2020): BEHV und BEV 2022: Bundesumweltministerium legt Verordnungsentwürfe vor. Abrufbar unter: <https://behg-blog.de/behv-und-bev-2022-bundesumweltministerium-legt-verordnungsentwuerfe-vor/>. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- BMU (2020a): Die Welt des Emissionshandels: Einführung in den Brennstoffemissionshandel sowie Aktuelles zum EU-ETS. Abrufbar unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/aktuelles/BET2020/BET2020-Weinreich.pdf>. Letzter Zugriff am: 2.9.2020.
- BMU (2020b): Eckpunkte zur Ausgestaltung einer Kompensationsregelung nach §11 Absatz 3 BEHG zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/eckpunktepapier_behg_kompensation_b.pdf. Letzter Zugriff am: 25.9.2020.
- BMW i (2020): Energiedaten, Gesamtausgabe. Abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html>. Letzter Zugriff am: 25.9.2020.
- Bundesanzeiger (2019): Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG). Abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2728.pdf%27%5D_1598278303091. Letzter Zugriff am: 24.8.2020.
- Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2020): Stellungnahme Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums für ein Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg_aenderung_stn_bbs_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2020): Stellungnahme Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg_aenderung_stn_bdi_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- DEHSt (2020): Nationales Emissionshandelssystem. Abrufbar unter: https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/nehs/nehs-hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Letzter Zugriff am: 24.8.2020.
- Deutscher Bundestag (2020): Basisinformation über Gesetzgebung: Erstes Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2625/262546.html>. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2020): Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg_aenderung_stn_dihk_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- Deutscher Raiffeisenverband e.V. (2020): Stellungnahme zum Ersten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg_aenderung_stn_drv_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- DIW (2020): Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend – CO₂-Preis stärker erhöhen und Klimaprämie einführen. Abrufbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.739525.de/diw_aktuell_27.pdf. Letzter Zugriff am: 24.7.2020.
- Europäische Kommission (o.J.): Klima- und Energiepolitischer Rahmen bis 2030. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de. Letzter Zugriff am: 24.8.2020.
- FÖS (2019a): Ein Preis für CO₂. Vergleich verschiedener Konzepte zur CO₂-Bepreisung im Rahmen der Energiesteuer. Abrufbar unter: http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES_Vergleich%20CO2-Preiskonzepte.pdf. Letzter Zugriff am: 6.1.2020.
- FÖS (2019b): Ist das Klimapaket noch zu retten? Vorschläge zur Nachbesserung ökonomischer Instrumente im Klimapaket. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2019/2019-11-FOES-Nachbesserungen_oekonomische_Instrumente_Klimapaket.pdf. Letzter Zugriff am: 25.9.2020.
- FÖS, Öko-Institut, GWS (2019): Reform und Harmonisierung der unternehmensbezogenen Ausnahmeregelungen im Energiebereich. Im Auftrag des Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Forschungskennzahl 3713 14 104. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2019-03-FOES-UBA-unternehmensbezogene-Ausnahmeregelungen-Energiepreise.pdf>. Letzter Zugriff am: .
- FÖS (2020a): Erste Durchführungsverordnungen zum Brennstoffemissionshandelsgesetz: Hoher administrativer Aufwand und Streit um Ausnahmen zeichnen sich ab. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-08-Stellungnahme_FOES_BEHG-BeV-BEHV.pdf. Letzter Zugriff am: 24.8.2020.

- FÖS (2020b): Umlenken! Subventionen abbauen, Strukturwandel gestalten, Klima schützen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-07_FOES_Umlenken_FES.pdf. Letzter Zugriff am: 4.9.2020.
- FÖS (2020c): Umdenken! Industriausnahmen reformieren, Innovationen fördern, Klimaneutralität ermöglichen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-09_FOES_Umdenken_Subventionen.pdf. Letzter Zugriff am: 25.9.2020.
- Germanwatch (2019): CO₂-Preise: Eine Idee, deren Zeit gekommen ist. Bestehende Instrumente und aktuelle Debatten in Europa und den G20. Abrufbar unter: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Germanwatch-CO2-Preise-EU-G20%2C%2017.07.2019_0.pdf. Letzter Zugriff am: 30.9.2020.
- MWV (2020): Verbraucherpreise. Abrufbar unter: <https://www.mwv.de/statistiken/verbraucherpreise/>. Letzter Zugriff am: 25.9.2020.
- Prognos, SUER (2015): Stromeffizienzbenchmarks und sonstige Effizienzanforderungen. Kurzgutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bonn / Berlin. Abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/stromeffizienzbenchmarks-und-sonstige-effizienzanforderungen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Letzter Zugriff am: 2.9.2016.
- Verband der Industriellen Energie- & Kraftwirtschaft (2020): VKI-Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg_aenderung_stn_vik_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.
- Zentralverband Gartenbau e.V. (2020): Stellungnahme Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG). Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg_aenderung_stn_zvg_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 8.9.2020.