

CLIMATE CHANGE

43/2022

**Abschlussbericht**

# **Carbon-Leakage-Schutz im nationalen Brennstoffemissionshandel – Bericht zum BECV- Konsultationsverfahren 2022**

**Ergebnisse des ersten Konsultationsverfahrens gemäß  
§ 26 Abs. 2 BECV**

**von:**

Isabel Schrems, Simon Meemken, Florian Zerzawy und Moritz Brackemann  
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt



CLIMATE CHANGE 43/2022

Projektnummer 165496

FB000936

Abschlussbericht

# **Carbon-Leakage-Schutz im nationalen Brennstoffemissionshandel – Bericht zum BECV-Konsultationsverfahren 2022**

Ergebnisse des ersten Konsultationsverfahrens gemäß  
§ 26 Abs. 2 BECV

von

Isabel Schrems, Simon Meemken, Florian Zerzawy und  
Moritz Brackemann

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

### Durchführung der Studie:

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS)  
Schwedenstraße 15a  
13357 Berlin

### Abschlussdatum:

September 2022

### Redaktion:

Fachgebiete V 3.3 Ökonomische Grundsatzfragen des Emissionshandels, Auktionierung, Auswertungen sowie V 4.3 BEHG-Vollzug: Ausgleich indirekter Belastungen zur Vermeidung von Carbon-Leakage  
Alexandra Zirkel (V 3.3) und Sebastian Schön (V 4.3)

Publikationen als PDF:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, November 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

### **Kurzbeschreibung: Konsultationsverfahren gemäß § 26 Abs. 2 BECV**

Seit 2021 etabliert der nationale Emissionshandel (nEHS) nach den Vorgaben des Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in Deutschland für sämtliche fossilen Brennstoffemissionen außerhalb des europäischen Emissionshandels (EU-ETS) eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt ist für den Vollzug des BEHG zuständig. Die BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) setzt den regulatorischen Rahmen für Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nEHS. In § 26 Abs. 2 BECV ist vorgesehen, dass die DEHSt ab 2022 jährlich ein Konsultationsverfahren zur BECV durchführt. Das Ziel der Konsultation besteht darin, die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch den nEHS und der zugehörigen Carbon-Leakage-Kompensation gemäß BECV auf die Wettbewerbssituation der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu ermitteln. Für die Durchführung der Konsultation hat die DEHSt das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) beauftragt. Im Rahmen der Konsultation wurde zum einen im April 2022 eine Online-Befragung durchgeführt, zum anderen wurden im Juni 2022 die Ergebnisse der Befragung auf einem Experten-Forum diskutiert. Die Ergebnisse beider Prozesse werden in diesem Abschlussbericht zusammenfassend dargestellt.

Für die Befragung wurde ein Forschungsansatz mit qualitativen und quantitativen Elementen gewählt. Folgende Themenblöcke wurden dabei thematisiert: 1. Allgemeine Informationen zu Befragten, 2. Allgemeines zu BEHG und BECV, 3. Ausgestaltung der Beihilferegelung, 4. Gegenleistungen / Investitionen und 5. Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch. Die Ergebnisse der Befragung wurden im Rahmen des BECV-Experten-Forums mit Vertretern\*Vertreterinnen der Verbände, Carbon Leakage-Experten\*Expertinnen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) diskutiert.

### **Abstract: Consultation procedure pursuant to Section § 26 (2) of the BECV**

The national emissions trading scheme (nETS) under the Fuel Emissions Trading Act (BEHG) imposes in Germany a CO<sub>2</sub> price on all fossil fuel emissions since 2021 that are not covered by the European emissions trading scheme (EU-ETS). The German Emissions Trading Authority (DEHSt) at the German Environment Agency is the competent authority for implementation of the BEHG. The BEHG-Carbon Leakage Regulation (BECV) sets the regulatory framework for measures preventing Carbon Leakage due to the nETS. § 26 para. 2 BEHG-Carbon Leakage Regulation (BECV) foresees an annual consultation by DEHSt. The aim of the consultation is to determine the effects of the CO<sub>2</sub> price through national fuel emissions trading and the associated carbon leakage compensation pursuant to BECV on the competitive situation of companies based in Germany. DEHSt commissioned Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) to carry out the consultation on their behalf.

As part of the consultation, an online survey was conducted in April 2022 on the one hand, and the results of the survey were discussed at an expert forum in June 2022 on the other. The results of both processes are summarized in this final report. A research approach with qualitative and quantitative elements was chosen for the survey. The following thematic blocks were addressed: 1. general information on respondents, 2. general information on BEHG and BECV, 3. design of the aid scheme, 4. offsets / investments and 5. facilitation for companies with low total energy consumption. The results of the survey were discussed at the BECV Expert Forum with representatives of the interest groups, carbon leakage experts and the Federal Ministry of Economics and Climate Protection (BMWK).

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	7
Tabellenverzeichnis .....	8
Zusammenfassung.....	10
Summary .....	14
1 Hintergrund und Zielsetzung.....	18
2 Methodik der Befragung .....	20
2.1 Datenerhebung .....	20
2.2 Datenanalyse und Ergebnisdarstellung .....	20
3 Ergebnisse der Befragung.....	22
3.1 Allgemeine Informationen zu Befragten.....	22
3.2 Allgemeines zu BEHG und BECV.....	23
3.2.1 BEHG: Stärken und Anpassungsbedarf .....	25
3.2.2 BECV: Stärken und Anpassungsbedarf.....	29
3.2.3 Carbon Leakage-Risiko durch das BEHG .....	32
3.3 Ausgestaltung der Beihilferegelung.....	33
3.4 Gegenleistungen / Investitionen.....	38
3.5 Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch.....	42
3.6 Weitere Anmerkungen zur Ausgestaltung des BEHG/ der BECV .....	43
4 Ergebnisse des BECV-Experten-Forums .....	44
4.1 Allgemeines zu BEHG und BECV.....	44
4.2 Ausgestaltung der Beihilferegelung.....	45
4.3 Gegenleistungen / Investitionen.....	46
4.4 Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch.....	47
5 Fazit .....	48
6 Quellenverzeichnis .....	49
A Anhang .....	50
A.1 Fragebogen .....	50
A.2 Detaillierte Übersicht: vertretene Branchen bzw. Sektoren.....	56

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Welcher der folgenden Adressaten-Gruppe ordnen Sie sich zu? .....	22
Abbildung 2:	Sind Sie mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vertraut? .....	24
Abbildung 3:	Sind Sie mit der Carbon Leakage-Verordnung (BECV) vertraut? .....	24
Abbildung 4:	Ist die Bepreisung von CO <sub>2</sub> Ihrer Meinung nach ein wirksames Instrument, um einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zu leisten? .....	25
Abbildung 5:	Was sind Ihrer Meinung nach die Stärken des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems? .....	26
Abbildung 6:	An welchen Stellen des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems sehen Sie Anpassungsbedarf?.....	27
Abbildung 7:	An welchen Stellen des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems sehen Sie Anpassungsbedarf?.....	28
Abbildung 8:	Was sind Ihrer Meinung nach die Stärken der BECV? .....	29
Abbildung 9:	An welchen Stellen der BECV sehen Sie Anpassungsbedarf?...30	
Abbildung 10:	Stimmen Sie vor diesem Hintergrund der Aussage zu, dass die Wahrscheinlichkeit von Carbon Leakage in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt geringer ist als in der vom europäischen Emissionshandel betroffenen Industrie?.....	32
Abbildung 11:	Wie hoch schätzen Sie vor diesem Hintergrund das Carbon Leakage-Risiko durch den nationalen CO <sub>2</sub> -Preis des BEHG und die Kompensation der BECV in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt ein? .....	33
Abbildung 12:	Ist es aus Ihrer Sicht angemessen, die beihilfeberechtigten Sektoren des BEHG anhand der bestehenden Kriterien des EU- Emissionshandels, d.h. Emissionsintensität unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Emissionen, sowie Handelsintensität bezogen auf den außereuropäischen Handel, festzulegen? .....	34
Abbildung 13:	Ist die Emissionsintensität der Produktion (Kilogramm Kohlenstoffdioxid pro Euro Bruttowertschöpfung) Ihrer Meinung nach für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend? .....	35
Abbildung 14:	Ist die Handelsintensität (bezogen auf den Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen) Ihrer Meinung nach für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend? .....	36

Abbildung 15:	Ist die Unternehmensgröße Ihrer Meinung nach für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend? .....	37
Abbildung 16:	Ist es Ihrer Meinung nach angemessen, die Gewährung von Beihilfen an Gegenleistungen zu knüpfen? .....	38
Abbildung 17:	Ist die Verpflichtung zum Betrieb eines zertifizierten Energie- bzw. Umweltmanagementsystems Ihrer Meinung nach dafür geeignet, die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern? .....	39
Abbildung 18:	Ist die Verpflichtung, einen Teil des gewährten Beihilfebetrags für Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses aufzuwenden, Ihrer Meinung nach dafür geeignet, die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern? .....	40
Abbildung 19:	Wie viel Prozent der Beihilfesummen sollten Unternehmen Ihrer Meinung nach in Energieeffizienz/ Dekarbonisierung investieren müssen? .....	41

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die Interessen welcher Branchen bzw. Sektoren vertreten Sie bei der Beantwortung der folgenden Konsultation? (NACE-Code) .....	23
Tabelle 2:	Welcher der folgenden Aussagen zur Ausgestaltung der Beihilfe ab 2023 stimmen Sie zu? .....	38
Tabelle 3:	Welche Erleichterungen halten Sie für diese Unternehmen für sinnvoll? .....	42
Tabelle 4:	Die Interessen welcher Branchen bzw. Sektoren vertreten Sie bei der Beantwortung der folgenden Konsultation? .....	56



## Abkürzungsverzeichnis

<b>BDI</b>	Bundesverband der deutschen Industrie
<b>BECV</b>	Carbon Leakage-Verordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz
<b>BEHG</b>	Brennstoffemissionshandelsgesetz
<b>BesAR</b>	Besondere Ausgleichsregelung
<b>BMWK</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
<b>CBAM</b>	Carbon Border Adjustment Mechanism
<b>CCFD</b>	Carbon Contracts for Difference
<b>DEHSt</b>	Deutsche Emissionshandelsstelle
<b>DIW</b>	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
<b>ESR</b>	Effort Sharing Regulation
<b>EU-ETS</b>	European Union Emissions Trading System
<b>FÖS</b>	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>KUEBLL</b>	Klima-, Energie- und Umweltbeihilferichtlinien
<b>NACE</b>	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
<b>nEHS</b>	Nationales Emissionshandelssystem
<b>RWI</b>	Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt

## Zusammenfassung

Gemäß § 26 Abs. 2 der Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) führt die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt (UBA) als zuständige Behörde ab 2022 jährlich eine Konsultation durch. Die Konsultation ist ein Baustein zur Evaluierung der BECV. Vor diesem Hintergrund hat die DEHSt das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) beauftragt, bei der Konzeption, Durchführung und Aufbereitung des ersten Konsultationsverfahrens 2022 zu unterstützen.

Das Ziel der Konsultation nach § 26 Abs. 2 BECV besteht darin, die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch den nationalen Brennstoffemissionshandel und der Carbon-Leakage-Kompensation gemäß BECV auf die Wettbewerbssituation der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu ermitteln. Ein besonderer Fokus liegt auf kleinen und mittleren Unternehmen. Die Konsultation richtet sich an für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätige Interessensverbände, die Sozialpartner sowie Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes. Im Rahmen der Konsultation wurde zum einen im April 2022 eine **Online-Befragung** durchgeführt, zum anderen wurden die Ergebnisse der Befragung im Juni 2022 auf einem **Experten-Forum** diskutiert.

Die Ergebnisse beider Prozesse werden in diesem Abschlussbericht zusammenfassend dargestellt. Der Abschlussbericht ist Teil des jährlichen Berichts zur BECV, den die Bundesregierung erstmalig im September 2022 dem Bundestag vorlegt. Außerdem ist in § 26 Abs. 4 BECV festgelegt, dass die Bundesregierung regelmäßig prüft, ob Änderungsbedarf an dieser Verordnung besteht. Die Ergebnisse der Konsultation sollen die Bundesregierung dabei unterstützen und wertvolle Erkenntnisse liefern.

Für die Befragung wurde ein Forschungsansatz mit qualitativen und quantitativen Elementen gewählt. Der online-gestützte Fragebogen enthielt entsprechend sowohl geschlossene als auch offene Fragen. Der Adressaten-Verteiler umfasste Vertreter\*innen von Interessensverbänden der betroffenen Sektoren und Teilsektoren gemäß Tabelle 1 und 2 der Anlage der BECV bzw. gemäß §19 BECV, entsprechende Sozialpartner sowie Experten\*Expertinnen auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes. Zur Analyse der Daten aus den offenen Fragen wurde eine qualitative Inhaltsanalyse angewandt. Die geschlossenen Fragen wurden quantitativ ausgewertet. Hierfür wurden die Daten mittels Microsoft Excel deskriptiv zusammengefasst und in tabellarischen Darstellungen (Häufigkeitstabellen) festgehalten.

### Zentrale Ergebnisse der Online-Befragung:

- 1. Allgemeine Informationen zu Befragten:** Insgesamt nahmen 26 Personen an der Befragung teil. 20 Personen sind der Gruppe der Vertreter\*innen der Interessensverbände zuzuordnen, vier Personen der Gruppe der unabhängigen Experten\*Expertinnen auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes und zwei Personen der Gruppe „Sonstiges“ (Klimaschutzverband, Kirchen).
- 2. Allgemeines zu BEHG und BECV:** Die Teilnehmenden haben überwiegend angegeben, in hohem Maße bzw. relativ hohem Maße mit den Regelungen des BEHG und der BECV vertraut zu sein. Die Bepreisung von CO<sub>2</sub> wird von den Teilnehmenden mehrheitlich als ein wirksames Instrument angesehen, um einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zu leisten. Bei der Frage nach den Stärken des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems (nEHS), heben die Teilnehmenden insbesondere den planbaren Preispfad hervor. Besonders häufig wird zudem die Ausgestaltung des nEHS als Upstream-

Handel, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung in weiteren Sektoren zusätzlich zum europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) und die Internalisierung externer Effekte genannt – sowie, dass es sich dabei um ein marktbasierendes und technologieoffenes klimapolitisches Instrument handle. Anpassungsbedarf sehen die Teilnehmenden in unterschiedlichen Bereichen. Die Vertreter\*innen der Interessensverbände sehen Anpassungsbedarf insbesondere in Richtung einer Ausweitung auf internationale Ebene bzw. EU-Ebene, Bürokratieabbau sowie der heterogenen Belastung der deutschen Industrie. Die unabhängigen Experten\*Expertinnen sehen insbesondere Anpassungsbedarf bei der Ausgestaltung des Preispfades sowie dem Zeitpunkt des Einstiegs in die freie Preisbildung. Bei der Frage nach den Stärken der BECV, unterstreichen die Teilnehmenden insbesondere die Verpflichtung zur Investition in Energieeffizienz- bzw. Dekarbonisierungs-Maßnahmen. Des Weiteren wird mehrfach die Kompensationsregelung sowie die vereinfachte Anforderung im Bereich Messen und Schätzen genannt. Einige der Teilnehmenden sehen in der aktuellen Ausgestaltung der BECV hingegen keine Stärke. Anpassungsbedarf bei der BECV sehen einige der Teilnehmenden bei der aktuellen Ausgestaltung der ökologischen Gegenleistung sowie der Erweiterung der beihilfeberechtigten Sektoren. Zudem wird mehrfach die Höhe und der Zeitpunkt der Auszahlung der Kompensation, die administrativen Hürden sowie die Anwendung der Sektorenliste kritisiert. Der Aussage, dass die Wahrscheinlichkeit von Carbon Leakage in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt geringer ist als in der vom europäischen Emissionshandel betroffenen Industrie, stimmen etwa ein Viertel der Teilnehmenden zu, darunter alle teilnehmenden Carbon Leakage-Experten\*Expertinnen. Auf die Frage, wie hoch die Befragten das Carbon Leakage-Risiko durch den nationalen CO<sub>2</sub>-Preis des BEHG und die Kompensation der BECV in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt einschätzen, ergibt sich folgendes Bild: 14 Personen geben an, das Carbon Leakage-Risiko als „hoch“ einzuschätzen, sieben Personen als „niedrig“ und drei als „mittel“. Während 13 der 20 Interessenverbände das Carbon Leakage-Risiko als „hoch“ einschätzen, befinden 3 von 4 unabhängigen Experten\*Expertinnen das Risiko für „niedrig“.

- 3. Ausgestaltung der Beihilferegelung:** Auf die Frage, ob die Festlegung der beihilfeberechtigten Sektoren des BEHG anhand der bestehenden Kriterien des EU-ETS – d.h. anhand von Emissionsintensität (unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Emissionen), sowie Handelsintensität (bezogen auf den außereuropäischen Handel) – angemessen sei, antworten 13 Teilnehmende mit „nein“ und sechs Teilnehmende mit „ja“. In der Befragung wird zudem abgefragt, ob die Emissionsintensität der Produktion, die Handelsintensität und die Unternehmensgröße aus Sicht der Teilnehmenden für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend sei. Die Mehrheit der Stellungnehmenden gibt an, dass die Emissionsintensität der Produktion sowie die Handelsintensität besonders entscheidende Faktoren für das Carbon Leakage-Risiko von Unternehmen seien. Die Unternehmensgröße wird hingegen mehrheitlich nicht als entscheidender Faktor bewertet.
- 4. Gegenleistung / Investitionen:** Bei der Frage, ob es angemessen ist, die Gewährung von Beihilfen an ökologische Gegenleistungen zu knüpfen, gehen die Antworten der Teilnehmenden auseinander. Jeweils knapp ein Drittel der Befragten halten die Kopplung von Beihilfen an Gegenleistungen für „überhaupt nicht angemessen“ oder „in hohem Maße angemessen“. Die Verpflichtung zum Betrieb eines zertifizierten Energie- bzw. Umweltmanagementsystems wird mehrheitlich als geeignet angesehen, um die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern. Unterschiede zwischen den unabhängigen Experten\*Expertinnen und den Vertretern\*Vertreterinnen der Interessensverbände zeigen sich bei den Einschätzungen zu Gegenleistungen. Während erstere die Verpflichtung, einen

Teil des gewährten Beihilfebeitrags für Investitionen in Energieeffizienz oder Dekarbonisierung des Produktionsprozesses aufzuwenden, für „in relativ hohem oder hohem Maße angemessen“ halten, sind die Antworten der Vertreter\*innen der Interessenverbände breiter gefächert, allerdings eher mit einer ablehnenden Tendenz. Die Einschätzungen der beiden Gruppen gehen auch bei der Frage auseinander, wie viel Prozent der Beihilfesummen Unternehmen in Energieeffizienz /Dekarbonisierung investieren müssen.

- 5. Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch:** In der Befragung wurde abgefragt, welche der bestehenden Erleichterungen die Teilnehmenden für sinnvoll erachten. Die Rückmeldungen zeigen ein diverses Meinungsbild. Am meisten Zustimmung findet die Regelung, dass Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch auf ein Wirtschaftsprüfer-Testat über die unternehmensbezogenen Emissionsintensitäten verzichten dürfen. Die Teilnehmenden halten durchschnittlich die gestaffelte Reduzierung des Selbstbehalts für die am wenigsten sinnvolle Erleichterung.
- 6. Weitere Anmerkungen zur Ausgestaltung des BEHG/ der BECV:** Vier Personen betonen abschließend, dass sie eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf europäischer Ebene für sinnvoller erachten. Zwei Personen weisen darauf hin, dass die nachträgliche Sektoranerkennung möglichst unbürokratisch und effizient geschehen sollte. So sollen beispielsweise alternative Berechnungsmethoden (bei Berechnung der Handelsintensität/Emissionsintensität eines Sektors) zugelassen werden. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass noch rechtliche Unsicherheiten in Hinblick auf die Beihilfen und Gegenleistungen bestünden.

Die Ergebnisse der Befragung wurden im Rahmen des BECV-Experten-Forums am 17.06.2022 präsentiert und mit Vertretern\*Vertreterinnen der Verbände, Carbon Leakage-Experten\*Expertinnen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) diskutiert.

### **Zentrale Ergebnisse des BECV-Experten-Forums:**

- 1. Allgemeines zu BEHG und BECV:** Die Teilnehmenden des BECV-Experten-Forums diskutierten zunächst die Frage, ob ein Carbon Leakage-Risiko aufgrund der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das BEHG vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der hohen Energiepreise überhaupt bestünde. Ein Vertreter der Gruppe der Interessensverbände erklärte, dass sich die Mehrbelastung durch das BEHG durch die gestiegenen Energiepreise zum Teil relativiert habe. Trotzdem führe die aktuelle Situation der hohen Energiepreise zusammen mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu einer hohen Belastung der deutschen Industrie. Von Seiten der unabhängigen Experten\*Expertinnen wurde erwidert, dass die aktuelle CO<sub>2</sub>-Bepreisung kein Carbon Leakage-Risiko induziere, weil sie im Vergleich zu den gestiegenen Energiekosten sehr gering sei. Die Teilnehmenden diskutierten zudem, ob eine Verpflichtung zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ausschließlich für Unternehmen in Deutschland gelte oder ob durch die europäische Effort Sharing Regulation (ESR) andere Mitgliedstaaten ebenfalls ähnliche Maßnahmen und Verpflichtung für Unternehmen einführen müssen und somit ähnlichen Anforderungen gegenüberstünden.
- 2. Ausgestaltung der Beihilferegelung:** Bei der Diskussion zur Ausgestaltung der Beihilferegelungen wurde von Seiten der Interessenverbände betont, dass eine Überführung des BEHG in eine europäische Lösung für sinnvoll empfunden und gewollt sei. Allgemein herrschte große Einigkeit, dass eine europäische Lösung mittelfristig die bessere und zielführende Lösung wäre. Ein Vertreter eines Interessenverbands kritisierte, dass der innereuropäische Wettbewerb bei der Festlegung der beihilfeberechtigten Sektoren nicht

ausreichend berücksichtigt wurde. Denn für die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren, welche sich an der Carbon Leakage-Liste des EU-ETS orientiert, wird lediglich die außereuropäische Handelsintensität berücksichtigt. In der Diskussion konnte klargestellt werden, dass der innereuropäische Wettbewerb im Verfahren der nachträglichen Anerkennung der beihilfeberechtigten Sektoren (Abschnitt 6 der BECV) berücksichtigt wird. Zudem wurde diskutiert, ob unterschiedliche Regelungen verschiedener Beihilfeverfahren harmonisiert werden sollten und inwiefern die Sektorzuordnung für die Beihilfefähigkeit der Unternehmen sinnvoll ist. Außerdem wurden die Höhe der Kompensationen sowie der administrative Aufwand, der mit einem Antrag zur Ergänzung der Carbon Leakage-Liste einhergeht, thematisiert.

3. **Gegenleistung / Investitionen:** Das Thema der Anreize für Klimaschutzinvestitionen im BEHG wurde ausführlich diskutiert. Grundsätzlich waren sich die Panelisten\*Panelistinnen einig, dass es im Eigeninteresse aller Unternehmen läge, in Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Die Experten\*Expertinnen betonten, dass der größte Carbon Leakage-Schutz darin bestünde, die Unternehmen bei der Dekarbonisierung zu unterstützen. Die Vertreter der Interessenverbände hinterfragten, ob die verpflichtenden Investitionsmaßnahmen als Voraussetzung für eine Kompensation sinnvoll seien. Die Verpflichtung zum Betrieb eines Umwelt- bzw. Energiemanagementsystems fand bei den Panelisten\*Panelistinnen – ähnlich wie in der online-gestützten Befragung – große Zustimmung.
4. **Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch:** Die Panelisten\*Panelistinnen diskutierten zudem auch über die Erleichterungen für KMU. Die Experten\*Expertinnen betonten, dass die Lernkurve momentan sehr steil sei und die Auswirkungen der BECV auf die KMU noch nicht final abgeschätzt werden können. Es sei wichtig, potenzielle Schwierigkeiten bei der Datenerhebung im kommenden Jahr zu identifizieren und gegebenenfalls Alternativen zu prüfen. Ein Vertreter der Interessenverbände bemängelte, dass die Anforderungen an KMU sehr hoch seien.

Die diesjährige BECV-Konsultation war insofern besonders, als dass das erste Antragsverfahren noch nicht abgeschlossen war. Somit konnten keine Erfahrungen im Hinblick auf den Aufwand sowie auf die tatsächlich ausgezahlte Beihilfe in den Konsultationsprozess einfließen. Dies wird beim Konsultationsverfahren im kommenden Jahr anders sein. In einem Jahr wird zudem mehr Klarheit über die Entwicklungen auf europäischer Ebene (EU-ETS-2) herrschen. Insofern werden im Konsultationsverfahren im nächsten Jahr weitere Punkte aufgegriffen werden können, die zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht berücksichtigt werden konnten.

## Summary

Pursuant to Section 26 (2) of the Ordinance on Measures to Prevent Carbon Leakage through the National Fuel Emissions Trading (BEHG-Carbon Leakage Ordinance - BECV), the German Emissions Trading Authority (DEHSt) at the Federal Environment Agency (UBA), as the competent authority, will conduct an annual consultation from 2022 onwards as part of the evaluation of the BECV. In this context, the UBA has commissioned the Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) to assist in the conception, implementation and preparation of the first consultation procedure in 2022.

The aim of the consultation pursuant to Section 26 (2) of the BECV is to determine the effects of CO<sub>2</sub> pricing through national fuel emissions trading and the associated carbon leakage compensation pursuant to BECV on the competitive situation of companies based in Germany. A particular focus is on small and medium-sized enterprises (SMEs). The consultation is addressed to interest groups working for affected sectors or sub-sectors, the social partners as well as experts in the field of carbon leakage protection. As part of the consultation, an **online survey** was conducted in April 2022 and the results of the survey were discussed at an **expert forum** in June 2022.

The results of both processes are summarised in this final report. The final report is part of the annual report on BECV, which the Federal Government presents to the Bundestag for the first time in September 2022. In addition, Section 26 (4) of the BECV stipulates that the Federal Government shall regularly review whether there is a need for amendments to this ordinance. The results of the consultation are intended to support the Federal Government in this and provide valuable insights.

A research approach with qualitative and quantitative elements was chosen for the survey. Accordingly, the online-supported questionnaire contained both closed and open questions. The distribution list of addressees included representatives of interest groups in the affected sectors and subsectors according to Table 1 and 2 of the Annex BECV or according to §19 BECV, relevant social partners and experts in the field of carbon leakage protection. A qualitative content analysis was used to analyse the data from the open questions. The closed questions were analysed quantitatively. For this purpose, the data was summarised descriptively using Microsoft Excel and recorded in tables (frequency tables).

### Central results of the online survey:

- 1. General information on respondents:** A total of 26 people took part in the survey. 20 persons belong to the group of representatives of interest groups, four participants belong to the group of independent experts in the field of carbon leakage protection and two participants belong to the group "other" (climate protection association, churches).
- 2. General information on BEHG and BECV:** The majority of participants stated that they were familiar with the provisions of BEHG and BECV to a high or relatively high degree. The majority of participants consider CO<sub>2</sub> pricing to be an effective instrument for achieving climate targets. When asked about the strengths of the BEHG and the national emissions trading system (nETS), participants particularly emphasised the predictable price path. The design of the nETS as an upstream trading system, the CO<sub>2</sub> pricing in other sectors in addition to the European Union Emissions Trading System (EU-ETS) and the internalisation of external effects - as well as the fact that it is a market-based and technologically open climate policy instrument - are also mentioned multiple times. The participants see a need for adaptation in different areas. The representatives of the interest groups see a need for

adaptation especially in the expansion to the international or EU level, the reduction of bureaucracy and the heterogeneous burden on German industry. The independent experts see a particular need for adjustment in the design of the price path and the timing of the entry into free pricing. When asked about the strengths of the BECV, the participants particularly emphasise the obligation to invest in energy efficiency and decarbonisation measures. Furthermore, the compensation regulation and the simplified requirement in the area of measurement and estimation are mentioned several times. Some of the participants, on the other hand, do not see any strength in the current design of the BECV. Some of the participants see a need for adaptation of the BECV in the current design of the compensation and the expansion of the sectors eligible for aid. In addition, the timing of the payment of the compensation, the administrative hurdles and the application of the list of sectors are criticised several times. About a quarter of the participants, including all participating carbon leakage experts, agree with the statement that the probability of carbon leakage in the industry affected by the BEHG is lower overall than in the industry affected by European emissions trading. In response to the question of how high the respondents assess the carbon leakage risk from the national CO<sub>2</sub> pricing of the BEHG and the compensation of BECV in the industry affected by the BEHG overall, the following picture emerges: 14 people state that they assess the carbon leakage risk as "high", seven people as "low" and three as "medium". While 13 of the 20 stakeholder organisations consider the carbon leakage risk to be "high", 3 out of 4 independent experts consider the risk to be "low".

- 3. Design of the aid scheme:** To the question of whether the determination of the sectors eligible for aid under the BEHG on the basis of the existing criteria of the EU-ETS - i.e. on the basis of emission intensity (taking into account direct and indirect emissions), as well as trade intensity (related to non-European trade) - is appropriate, 13 participants answered "no" and six participants answered "yes". The survey also asks whether the emission intensity of production, the trade intensity and the company size are particularly decisive for the carbon leakage risk of a company in Germany in the view of the participants. The majority of respondents state that the emission intensity of production and the trading intensity are particularly decisive factors for the carbon leakage risk of companies. The majority of respondents, however, do not consider the size of the company to be a decisive factor.
- 4. Consideration / investment:** When asked whether it is appropriate to link the granting of subsidies to quid pro quos, the answers of the participants differ. Almost one third of the respondents each consider the linking of aid to quid pro quos to be "not at all appropriate" or "to a large extent appropriate". The obligation to operate a certified energy or environmental management system is seen by the majority as suitable for promoting the decarbonisation of companies. Differences between the independent experts and the representatives of the interest groups can be seen in the assessments of quid pro quos. While the former considers the obligation to spend part of the granted aid contribution on investments in energy efficiency or decarbonisation of the production process to be "relatively or highly appropriate", the answers of the representatives of the interest groups are broader but tend to be negative. The assessments of the two groups also diverge on the question of what percentage of the aid sums companies must invest in energy efficiency/decarbonisation.
- 5. Facilitations for companies with low total energy consumption:** The survey asked which of the existing facilitations the participants considered to be useful. The responses show a diverse range of opinions. The regulation that allows companies with a low total energy consumption to forego an auditor's certificate on the company-related emission intensities

receives the most approval. On average, the participants consider the staggered reduction of the deductible to be the least sensible relief.

- 6. Further comments on the design of the BEHG/BECV:** In conclusion, four participants emphasise that they consider a CO<sub>2</sub> pricing at the European level to be more sensible. Two people point out that subsequent sector recognition should be as unbureaucratic and efficient as possible. For example, alternative calculation methods (when calculating the trade intensity/emission intensity of a sector) should be permitted. Furthermore, it is pointed out that there are still legal uncertainties with regard to the subsidies and counterpart contributions.

The results of the survey were presented at the BECV Expert Forum on 17 June 2022 and discussed with representatives of the interest groups, carbon leakage experts and the Federal Ministry of Economics and Climate Protection (BMWK).

Key results of the BECV Expert Forum:

- 1. General information on BEHG and BECV:** The participants of the BECV expert forum first discussed the question of whether a carbon leakage risk due to the national CO<sub>2</sub> pricing through BEHG existed at all against the background of the current situation of high energy prices. A representative of the interest groups explained that the additional burden due to the BEHG had been partly relativised by the increased energy prices. Nevertheless, the current situation of high energy prices together with the CO<sub>2</sub> price led to a high burden on German industry. The independent experts replied that the current CO<sub>2</sub> price did not induce a carbon leakage risk because it was very low compared to the increased energy costs. The participants also discussed whether an obligation to implement climate protection measures applies exclusively to companies in Germany or whether, due to the European Effort Sharing Regulation (ESR), other Member States also have to introduce similar measures and obligations for companies and thus face similar requirements.
- 2. Design of the aid scheme:** In the discussion on the design of the aid schemes, the interest groups emphasised that a transfer of the BEHG into a European solution was felt to be sensible and wanted. In general, there was great agreement that a European solution would be the better and more effective solution in the medium term. A representative of an interest group criticised that intra-European competition was not sufficiently taken into account when determining the sectors eligible for aid. This is because for the list of sectors eligible for aid, which is based on the carbon leakage list of the EU ETS, only the non-European trade intensity is taken into account. In the discussion, it was clarified that intra-European competition is taken into account in the procedure for the subsequent recognition of sectors eligible for aid (Section 6 of the BECV).  
In addition, it was discussed whether different regulations of different aid procedures should be harmonised and to what extent the sector allocation makes sense for the eligibility of companies for aid. Furthermore, the amount of compensation as well as the administrative effort involved in an application to add to the carbon leakage list was addressed.
- 3. Compensation / investments:** The topic of incentives for climate protection investments in the BEHG was discussed in detail. In principle, the panellists agreed that it is in the self-interest of all companies to invest in climate protection measures. The experts emphasised that the greatest protection against carbon leakage would be to support companies in decarbonising. The representatives of the interest groups questioned whether the obligatory investment measures as a prerequisite for compensation made sense. The obligation to operate an environmental or energy management system met with great approval among the panellists - similar to the online survey.



- 4. Relief for companies with low total energy consumption:** The panellists also discussed the relief for SMEs. The experts emphasised that the learning curve is very steep at the moment and the impact of the BECV on SMEs cannot yet be finally assessed. It is important to identify potential difficulties in data collection in the coming year and to consider alternatives if necessary. One representative of the interest groups criticised that the requirements for SMEs were very high.

This year's BECV consultation was special in that no application process had yet been completed. Thus, no experience with regard to the effort as well as the aid actually paid out could be included in the consultation process. This will be different in next year's consultation process. In addition, in one year's time there will be more clarity about developments at the European level (EU ETS 2). In this respect, next year's consultation process will be able to take up further points that could not yet be taken into account at the present time.

## 1 Hintergrund und Zielsetzung

Im Januar 2021 wurde der nationale Brennstoffemissionshandel (nEHS) in den Bereichen Wärme und Verkehr eingeführt. Der nEHS soll eine zentrale Rolle für die Einhaltung der Klimaschutzziele in Deutschland spielen. Gesetzlich wurde dieser im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) festgelegt.

### Der nationale Brennstoffemissionshandel (nEHS)

Der nEHS erfasst alle fossilen Brennstoffe. Bis einschließlich 2022 beschränkt sich der nEHS aber zunächst auf die vier wichtigsten Brennstoffe, Benzin, Diesel, Heizöl und Erdgas. Der Geltungsbereich des nEHS ist auf die Emissionen begrenzt, die nicht vom europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) erfasst werden. Die Emissionszertifikate werden bis zum Jahr 2025 zu Festpreisen verkauft, welche schrittweise ansteigen (von 25 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2021 auf 55 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2025). Im Jahr 2026 ist ein Preiskorridor vorgesehen. Ab dem Jahr 2027 soll die Preisbildung frei über den Markt erfolgen.

Anders als beim EU-ETS nehmen im nEHS nicht die direkten Emittenten teil, sondern die Inverkehrbringer oder Lieferanten von Brenn- und Kraftstoffen. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung entfaltet eine Lenkungswirkung hin zu emissionsarmen Alternativen, indem die Inverkehrbringer und Lieferanten die zusätzlichen Kosten an die Endverbraucher\*innen weitergeben.

Um die grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die von der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung betroffen sind, zu gewährleisten und so Carbon Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel zu vermeiden, wurden in der BECV in Verbindung mit § 11 Absatz 3 BEHG Kompensationsmaßnahmen festgelegt.

### Kompensation gemäß BECV

Unternehmen erhalten auf Antrag für die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine anteilige Kompensation, sofern sie nach § 5 BECV einem beihilfeberechtigten Sektor oder Teilsektor zuzuordnen sind. Bei der Festlegung der Sektoren, die grundsätzlich beihilfeberechtigt sind, orientiert sich die BECV 1:1 an der aktuellen Carbon Leakage-Liste des EU-Emissionshandels. Weitere Sektoren und Teilsektoren können auf Antrag in die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren aufgenommen werden, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen. Diese Kriterien stützen sich ebenfalls auf das System des EU-Emissionshandels, berücksichtigen jedoch auch den innereuropäischen Wettbewerb.

Die Höhe der Beihilfe wird berechnet als Multiplikator der maßgeblichen Emissionsmenge, dem im jeweiligen Abrechnungsjahr geltenden CO<sub>2</sub>-Preis des nationalen Brennstoffemissionshandels sowie dem für den Sektor relevanten Kompensationsgrad. Dieser orientiert sich an der Emissionsintensität der jeweiligen Branche. Unternehmen erhalten eine anteilige Kompensation der beihilfefähigen CO<sub>2</sub>-Kosten von 65 bis 95 % - je höher die Emissionsintensität der Branche, desto höher der Kompensationsgrad.

Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 erhalten Unternehmen ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle, d.h. ohne Nachweis, dass ihre Emissionsintensität mindestens 10 % der durchschnittlichen Emissionsintensität des jeweiligen Sektors beträgt, den Kompensationsgrad des Sektors, dem sie angehören. Ab dem Abrechnungsjahr 2023 erhalten Unternehmen ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle pauschal einen Kompensationsgrad in Höhe von 60%.

Um von den Beihilfen profitieren zu können, müssen antragstellende Unternehmen ab dem 1. Januar 2023 verpflichtend Gegenleistungen erbringen. Gemäß § 10 BECV sind betroffene Unternehmen verpflichtet, ein zertifiziertes Energiemanagement nach DIN EN ISO 50001 oder ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem nach EMAS zu betreiben. Für kleine Unternehmen gelten abweichende Regelungen.

Zusätzlich sind antragstellende Unternehmen nach § 11 BECV ab dem Abrechnungsjahr 2023 dazu verpflichtet einen Teil des gewährten Beihilfebetrags, d.h. 50 % in den Jahren 2023 und 2024 und 80 % ab 2025, für Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz aufzuwenden, sofern diese wirtschaftlich umsetzbar sind. Alternativ dazu können auch Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses umgesetzt werden.

Die zu erbringenden Gegenleistungen sollen die Dekarbonisierung der begünstigten Unternehmen fördern. Dadurch sollen die begünstigten Unternehmen in Zukunft weniger abhängig von fossilen Energieträgern werden und ihr künftiges Carbon Leakage-Risiko entsprechend verringert werden.

Für Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch von weniger als zehn Gigawattstunden fossiler Brennstoffe sind in der BECV Erleichterungen vorgesehen. Abhängig von der Art der Erleichterung bezieht sich die Schwelle von zehn Gigawattstunden auf den durchschnittlichen Gesamtenergieverbrauch in den drei Kalenderjahren vor dem Abrechnungsjahr oder auf das Abrechnungsjahr an sich. Davon sollen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) profitieren.

Das Ziel der Konsultation nach § 26 Abs. 2 BECV besteht darin, die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch den nationalen Brennstoffemissionshandel und der Carbon-Leakage-Kompensation gemäß BECV auf die Wettbewerbssituation der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu ermitteln. Ein besonderer Fokus liegt auf KMU. Dazu legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 30. September eines jeden Jahres einen Bericht vor.

Die Konsultation richtet sich an für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätige Interessensverbände, die Sozialpartner sowie Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes. Im Rahmen des Konsultationsprozesses wurden die Ergebnisse der Befragung zudem auf einem Experten-Forum diskutiert.

Die Ergebnisse beider Teilprozesse werden in diesem Abschlussbericht zusammenfassend dargestellt. Der Abschlussbericht ist Teil des jährlichen Berichts zur BECV, den die Bundesregierung erstmalig im September 2022 dem Bundestag vorlegt.

Außerdem ist in § 26 Abs. 4 BECV festgelegt, dass die Bundesregierung regelmäßig prüft, ob Änderungsbedarf an dieser Verordnung besteht. Die Ergebnisse der Konsultation sollen die Bundesregierung dabei unterstützen und wertvolle Erkenntnisse liefern.

## 2 Methodik der Befragung

### 2.1 Datenerhebung

Für die Befragung im Rahmen der Konsultation wurde ein Forschungsansatz mit qualitativen und quantitativen Elementen gewählt. Der online-gestützte Fragebogen enthielt entsprechend sowohl geschlossene als auch offene Fragen. Während bei geschlossenen Fragen Antwortmöglichkeiten vorgegeben waren, konnten die Befragten bei offenen Fragen ihre Antworten frei formulieren. Damit soll einerseits gewährleistet werden, dass die Antworten durch eine hohe Vergleichbarkeit (bei geschlossenen Fragen) relativ schnell ausgewertet werden können. Andererseits wird den Befragten auch die Möglichkeit gegeben, ihre Antworten zu begründen bzw. Aspekte aufzugreifen, welche in den geschlossenen Fragen ihrem Empfinden nach zu wenig thematisiert worden sind.

Inhaltlich bestand der Fragebogen aus folgenden thematischen Blöcken:

1. Allgemeine Informationen zu Befragten
2. Allgemeines zu BEHG und BECV
3. Ausgestaltung der Beihilferegelung
4. Gegenleistungen / Investitionen und
5. Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch.

Um die Verständlichkeit der Fragestellungen zu gewährleisten, enthielt der Fragebogen ein einführendes Kapitel mit Informationen zu Hintergrund und Zielsetzung der Konsultation. Die spezifischen Regelungen der BECV wurden zudem einleitend vor dem jeweiligen Frageblock erläutert.

Die online-gestützte Befragung wurde mittels des Online-Tools „LimeSurvey“ durchgeführt. Um die technische Umsetzbarkeit über „LimeSurvey“ sowie die Verständlichkeit der Fragen zu prüfen, wurde vorab ein interner Pre-Test durchgeführt. Vom 25.4.2022 bis zum 6.5.2022 hatten die Personen, die zur Teilnahme eingeladen wurden, die Möglichkeit an der Befragung teilzunehmen.

An der Befragung konnten nur die Personen teilnehmen, die über einen Einladungslink verfügten. Der Adressaten-Verteiler umfasste Vertreter\*innen von Interessensverbänden der betroffenen Sektoren und Teilsektoren gemäß Tabelle 1 und 2 der Anlage BECV bzw. gemäß §19 BECV, entsprechende Sozialpartner sowie Experten\*Expertinnen auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes.

Der vollständige Fragebogen findet sich im Anhang (Anhang A.1.).

### 2.2 Datenanalyse und Ergebnisdarstellung

26 Personen haben den online-gestützten Fragebogen vollständig ausgefüllt und über „LimeSurvey“ eingereicht. Zehn weitere Personen haben begonnen, den online-gestützten Fragebogen auszufüllen – diesen jedoch nicht vollständig abgeschlossen und nicht eingereicht. Bei der Datenanalyse wurden nur vollständig abgeschlossene Fragebogen berücksichtigt. Bei den nicht-abgeschlossenen Fragebögen konnte nicht nachvollzogen werden, ob die Teilnehmenden ihre bisherigen Antworten bei der Befragung berücksichtigt wissen wollen oder aber den Vorgang bewusst abgebrochen hatten.

Zur Analyse der Daten aus den offenen Fragen wurde eine qualitative Inhaltsanalyse angewandt (vgl. Kuckartz 2014; Mayring 2002). Diese Methode dient dazu, das empirische Material zu reduzieren, ohne die inhaltlichen Punkte zu verfälschen. Dabei wurde eine induktive

Verfahrensweise gewählt: Die Kategorien wurden induktiv, das heißt in diesem Fall aus den gegebenen Antworten, entwickelt und angepasst, wobei die Terminologie der Teilnehmenden teilweise aufgegriffen wurde.

Der induktive Auswertungsprozess bietet den Vorteil, das Datenmaterial unvoreingenommen sichten zu können. Neue Denkansätze finden durch diese Methodik Beachtung (Kuckartz 2014; Mayring 2002).

Bei der Darstellung der Ergebnisse der offenen Fragen wurde ebenfalls die Häufigkeit der genannten Aspekte berücksichtigt. Je größer ein Kreis dargestellt ist, umso häufiger wurde die jeweilige Kategorie von den Teilnehmenden genannt. Die Zahl in den Klammern steht jeweils für die Anzahl der Nennungen.

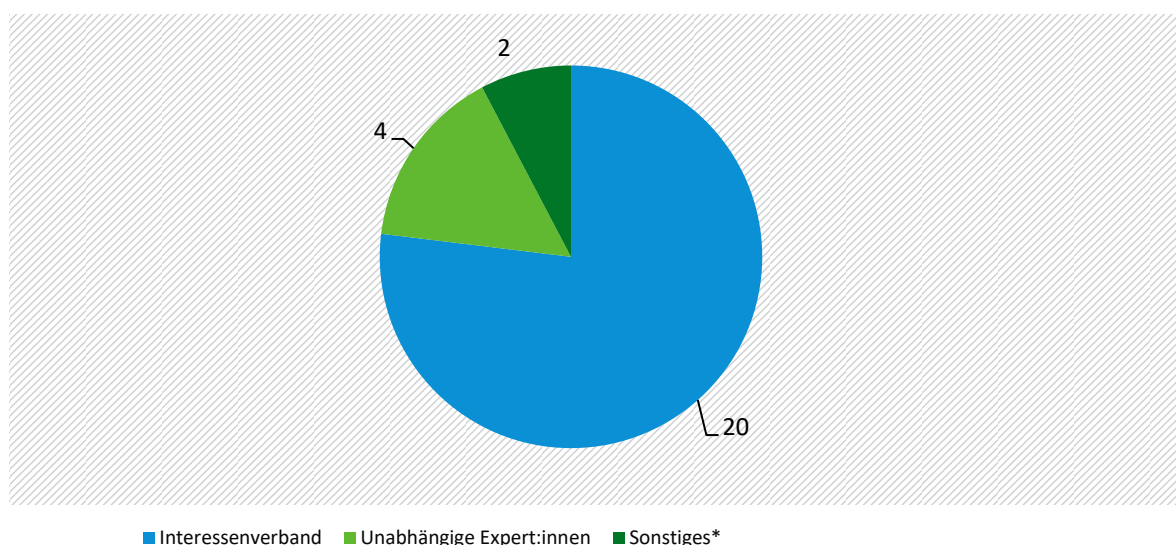
Die geschlossenen Fragen wurden quantitativ ausgewertet. Hierfür wurden die Daten mittels Microsoft Excel deskriptiv zusammengefasst und in tabellarischen Darstellungen (Häufigkeitstabellen) festgehalten. Aufgrund der relativ geringen Teilnehmenden-Anzahl (insbesondere bei der Gruppe der Experten\*Expertinnen) muss darauf hingewiesen werden, dass die quantitativen Ergebnisse nicht als repräsentativ für die jeweilige Gruppe anzusehen sind.

### 3 Ergebnisse der Befragung

#### 3.1 Allgemeine Informationen zu Befragten

Ein Großteil der 26 Teilnehmenden ordnete sich der Gruppe der „Vertreter\*innen von Interessensverbänden“ zu.<sup>1</sup> Mit 20 Personen, d.h. rund 80% der Befragten, machen diese den größten Anteil aus. Zusätzlich werden vier Personen der Gruppe der „unabhängigen Experten\*Expertinnen auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes“ zugeordnet sowie zwei weitere Personen der Gruppe „Sonstiges“ (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1: Welcher der folgenden Adressaten-Gruppe ordnen Sie sich zu?**



\*Kirchen, Klimaschutzverband

Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Die Vertreter\*innen der Interessensverbände geben an, eine Vielzahl an Branchen bzw. Sektoren zu vertreten. Tabelle 1 zeigt die entsprechenden Branchen bzw. Sektoren, die durch die Teilnehmenden genannt wurden. Die vollständige Liste umfasst Codes 05 bis 27 der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Eine Person ordnete sich der Gruppe der „Sozialpartner“ zu. Da es sich bei dem angegebenen Verband jedoch eindeutig um einen Interessensverband und keinem Sozialpartner handelte, wurde die Person bei der Auswertung als Vertreter\*in eines Interessensverbands gewertet. Zwei weitere Personen ordneten sich der Gruppe „Sonstiges“ zu (einmal wurde dazu angegeben, sich der Gruppe der „Wissenschaft“ zuzuordnen), wurden aufgrund ihres Verbandes/ihrer Organisation bei der Auswertung jedoch als Vertreter\*innen der Gruppe der „unabhängigen Experten\*Expertinnen“ gewertet. Die weiteren Teilnehmenden, welche sich der Gruppe „Sonstiges“ zuordneten, gaben an ein\*e Vertreter\*in einer Kirche und ein\*e Vertreter\*in eines Klimaschutzverbandes zu sein.

<sup>2</sup> Eine Auflistung der Branchen bzw. Sektoren auf der 4-Steller-Ebene gemäß der NACE-Codes ist in Tabelle 4 im Anhang zu finden.

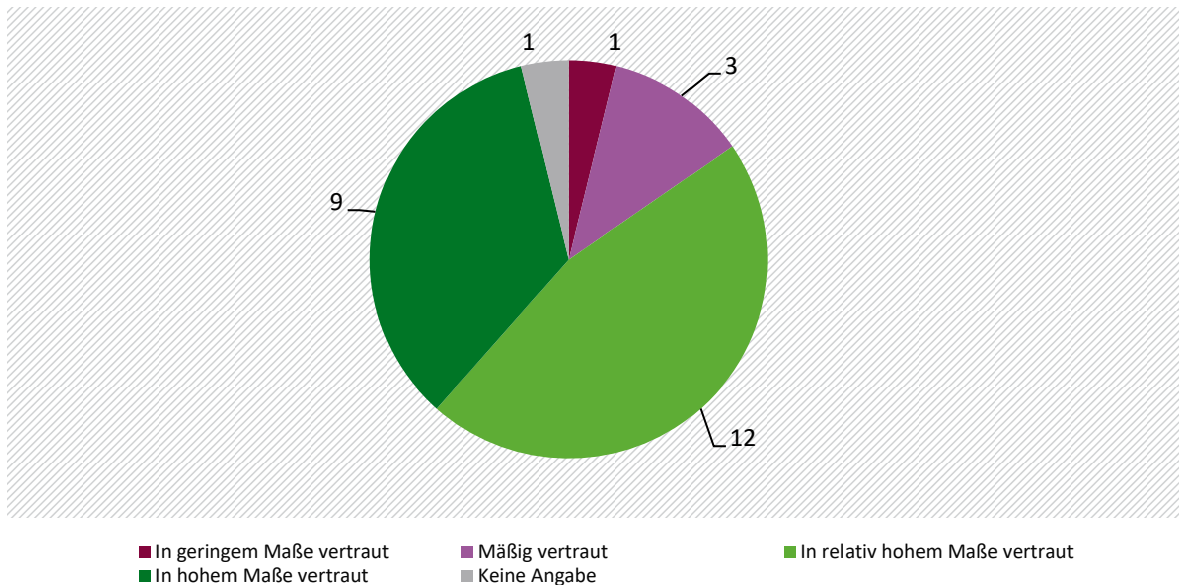
**Tabelle 1: Die Interessen welcher Branchen bzw. Sektoren vertreten Sie bei der Beantwortung der folgenden Konsultation? (NACE-Code)**

NACE-Code	Beschreibung
5	Kohlenbergbau
10	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln
11	Getränkeherstellung
13	Herstellung von Textilien
14	Herstellung von Bekleidung
17	Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus
19	Kokerei und Mineralölverarbeitung
20	Herstellung von chemischen Erzeugnissen
21	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen
22	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren
23	Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden
24	Metallerzeugung und -bearbeitung
25	Herstellung von Metallerzeugnissen
27	Herstellung von elektrischen Ausrüstungen

### 3.2 Allgemeines zu BEHG und BECV

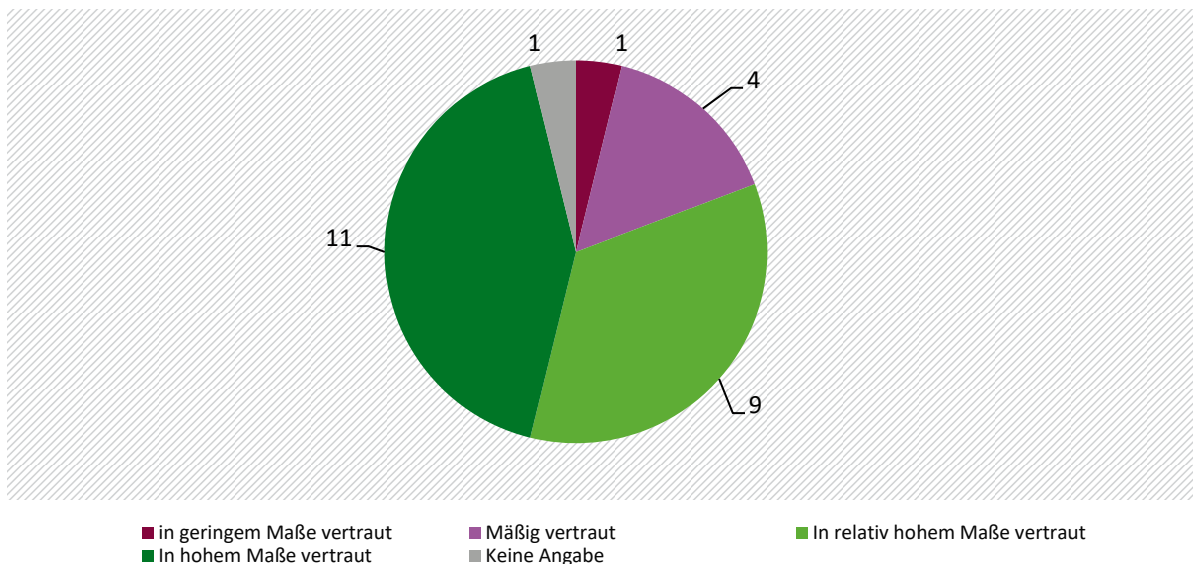
Die Teilnehmenden geben überwiegend an, in hohem Maße bzw. relativ hohem Maße mit den Regelungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) und der BEHG-Carbon Leakage-Verordnung (BECV) vertraut zu sein. Von den insgesamt 26 Personen geben 21 an, in hohem oder relativ hohem Maße mit dem BEHG vertraut zu sein. Vier geben dagegen an, mit dem BEHG mäßig oder in geringem Maße vertraut zu sein. 20 Teilnehmende geben dagegen an, mit der BECV in hohem oder relativ hohem Maße vertraut zu sein – fünf Personen geben an mit dieser mäßig oder in geringem Maße vertraut zu sein (siehe Abbildung 2 und Abbildung 3).

**Abbildung 2: Sind Sie mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vertraut?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

**Abbildung 3: Sind Sie mit der Carbon Leakage-Verordnung (BECV) vertraut?**



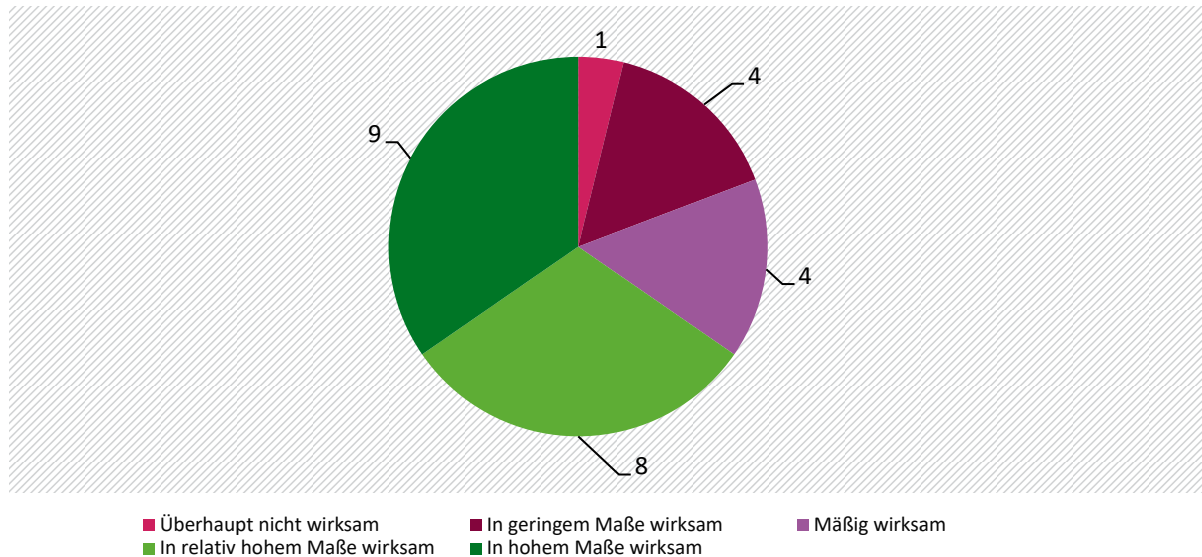
Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Die Bepreisung von CO<sub>2</sub> wird von den Teilnehmenden mehrheitlich als ein wirksames Instrument angesehen, um einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zu leisten. Etwa zwei Drittel der Befragten (17) geben an, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis in hohem oder relativ hohem Maße einen Beitrag zur Erreichung der klimapolitischen Ziele leisten kann. Etwa 30% (8) halten eine Bepreisung von CO<sub>2</sub> hingegen für ein mäßig wirksames oder nur in geringem Maße wirksames



klimapolitisches Instrument. Nur eine Person hält das Instrument für „überhaupt nicht wirksam“ (siehe Abbildung 4).

**Abbildung 4: Ist die Bepreisung von CO<sub>2</sub> Ihrer Meinung nach ein wirksames Instrument, um einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zu leisten?**

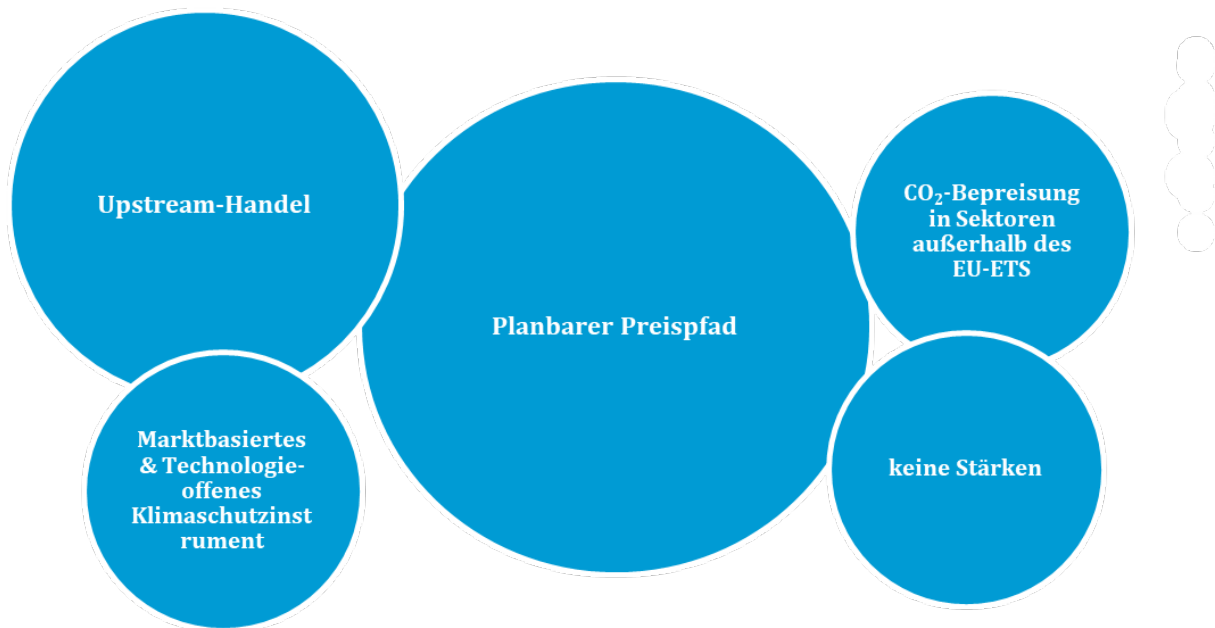


Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

### 3.2.1 BEHG: Stärken und Anpassungsbedarf

Bei der Frage nach den Stärken des BEHG bzw. des nEHS, heben die Teilnehmenden insbesondere den planbaren Preispfad hervor. Besonders häufig wird zudem die Ausgestaltung des nEHS als Upstream-Handel, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung in weiteren Sektoren zusätzlich zum EU-ETS und die Internalisierung externer Effekte genannt – sowie, dass es sich dabei um ein marktbasierendes und technologieoffenes klimapolitisches Instrument handle. Abbildung 5 zeigt die genannten Kategorien.

**Abbildung 5: Was sind Ihrer Meinung nach die Stärken des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Im Detail sehen die Befragten insbesondere folgende Punkte als Stärke des BEHG bzw. nEHS an (in Klammern Anzahl der Nennungen):

- ▶ **Planbarer Preispfad (10):** Der planbare Preispfad stellt für insgesamt zehn Befragte eine Stärke dar. Besonders hervorgehoben werden die eindeutige Kalkulierbarkeit der Kosten und die damit einhergehende Planungssicherheit für Wirtschaftsakteure.
- ▶ **Upstream Handel (4):** Der Upstream-Handel wird von vier Teilnehmenden als Stärke des BEHG bezeichnet. Es wird als sinnvoll angesehen, dass die Inverkehrbringer verpflichtet sind, Emissionszertifikate zu erwerben – und nicht die Letztverbraucher.
- ▶ **CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Sektoren außerhalb des EU-ETS (3):** Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Sektoren außerhalb des EU-ETS führt nach Ansicht einiger der Teilnehmenden zum Angleich der Wettbewerbsbedingungen und verstärkt die Klimaschutzwirkung.
- ▶ **Marktbasiertes und technologieoffenes Klimaschutzinstrument (3):** Die Teilnehmenden der Konsultation sehen es als Stärke des BEHG an, dass der nEHS ein marktbasierendes und technologieoffenes Klimaschutzinstrument sei. Emissionen werden dort gemindert, wo die Vermeidungskosten am geringsten sind, sofern die CO<sub>2</sub>-Bepreisung richtig ausgestaltet ist und Alternativen zu emissionsintensiven Prozessen bestehen.
- ▶ **Keine Stärken (3):** Drei Personen geben an, dass das BEHG/nEHS ihrer Meinung nach über keinerlei Stärken verfüge.

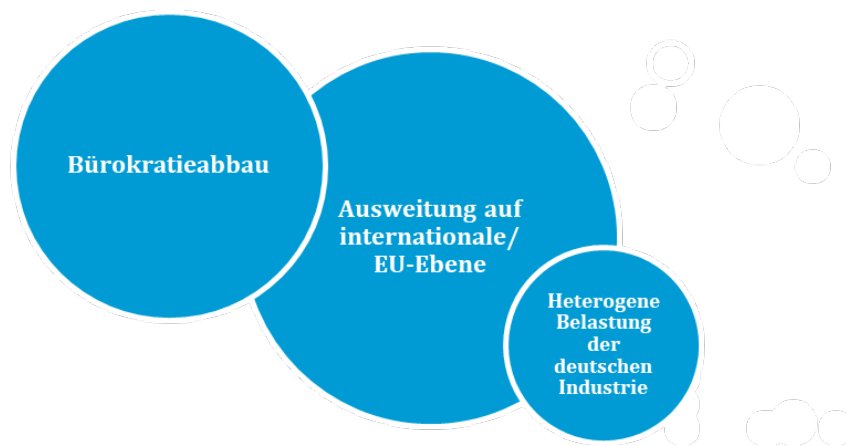
Einzelne Teilnehmende sehen zudem die Vermeidung von Doppelbelastungen für EU-ETS-Anlagen und den Übergang zum Emissionshandelssystem nach der Festpreisphase als Stärke des

BEHG/nEHS an. Zwei weitere Teilnehmende betonen, dass die Stärken des BEHG aktuell noch nicht zu bewerten seien.

Anpassungsbedarf sehen die Befragten in unterschiedlichen Bereichen. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt daher gruppenspezifisch. Es wird unterschieden zwischen den Antworten der Gruppe der Vertreter\*innen der Interessensverbänden und den Antworten der Gruppe der unabhängigen Experten\*Expertinnen.

Wie Abbildung 6 zeigt, sehen die Vertreter\*innen der Interessensverbände Anpassungsbedarf insbesondere bei der Ausweitung auf internationale Ebene bzw. EU-Ebene, dem Bürokratieabbau sowie der heterogenen Belastung der deutschen Industrie, abhängig davon, wie stark einzelne Branchen vom BEHG betroffen sind.

**Abbildung 6: An welchen Stellen des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems sehen Sie Anpassungsbedarf?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

- ▶ **Ausweitung des nEHS auf internationale/ EU-Ebene (10):** Der wichtigste Kritikpunkt der Vertreter\*innen der Interessensverbände ist, dass es anstelle der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung einer europäischen Lösung bedarf. Die derzeitige Ausgestaltung sei wettbewerbsverzerrend und würde deutsche Unternehmen aufgrund mangelnder Alternativen an Brennstoffen einseitig belasten. Zur Entlastung wird daher von einer Person eine Herausnahme des produzierenden Gewerbes aus dem BEHG gefordert. Zwei Personen fordern die Aussetzung des BEHG bis zu einer europäischen Lösung. Zudem wird von zwei Personen vorgeschlagen, dass Branchen, die zentral für die Energiewende sind, aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung des BEHG ausgeschlossen werden sollten.
- ▶ **Verringerung des administrativen Aufwands und der Bürokratie (6):** Zudem wird von einigen Vertretern\*Vertreterinnen ein Bürokratieabbau gefordert. So solle die Berichterstattung vereinfacht und geprüfte Daten bspw. aus dem EU-ETS auch ohne Prüfung Externer anerkannt werden. Es wird betont, dass das BEHG auch für KMUs handhabbar sein müsse.
- ▶ **Heterogene Belastung der Industrie (3):** Drei der Vertreter\*innen der Interessensverbände betonen, dass durch das BEHG eine sehr heterogene Betroffenheit der

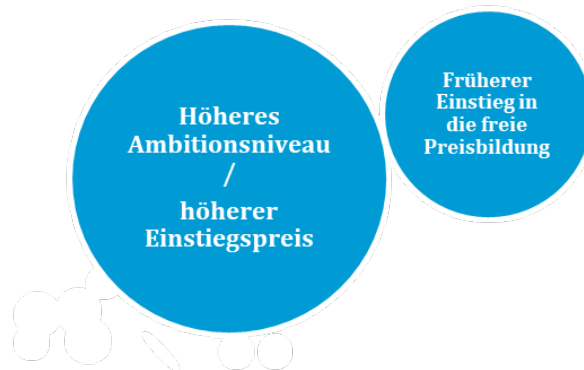
deutschen Industrie/ des produzierenden Gewerbes bestünde. Daher sei eine Einzelfallunterstützung von Unternehmen außerhalb der Sektorenlisten zu ermöglichen.

Darüber hinaus geben einzelne Vertreter\*innen der Interessensverbänden an, dass Kleinanlagen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung des BEHG ausgeschlossen werden sollten. Es wird vorgeschlagen, dass Industrien, die sich durch lange Lebenszeiten ihrer Produkte auszeichnen und somit einen kleineren Carbon-Footprint haben, gefördert werden sollten. Die Brennstoffe aus Anlage 1 sollten zudem erst ein Jahr später als laut BEHG vorgesehen aufgenommen werden, da bisher noch keine Umsetzungsvorgaben vorliegen würden. Zudem werden Ausnahmen für Sonderabfallverbrennungsanlagen und Entsorgungen von Gefahrenstoffen gefordert. In der Gruppe der Interessensvertreter\*innen werden zudem von jeweils einer Person höhere Einstiegspreise und ein schneller ansteigender Preispfad im BEHG gefordert sowie die Einführung eines Mindestpreises auch nach 2026.

Die unabhängigen Experten\*Expertinnen sehen Anpassungsbedarf insbesondere bei der Ausgestaltung des Preispfades sowie dem Zeitpunkt des Einstiegs in die freie Preisbildung (siehe Abbildung 7).

**Abbildung 7: An welchen Stellen des BEHG bzw. des nationalen Emissionshandelssystems sehen Sie Anpassungsbedarf?**

---



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

- ▶ **Höheres Ambitionsniveau/ höherer Einstiegspreis (3):** Die unabhängigen Experten\*Expertinnen geben an, dass das Ambitionsniveau des BEHG gesteigert werden müsse, um einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz leisten zu können.
- ▶ **Früherer Einstieg in die freie Preisbildung (2):** Es wird zudem ein konsequenter und früher Übergang in ein echtes Emissionshandelssystem mit freier Preisbildung gefordert.

### 3.2.2 BECV: Stärken und Anpassungsbedarf

Bei der Frage nach den Stärken der BECV, unterstreichen die Teilnehmenden insbesondere die Verpflichtung zur Investition in Energieeffizienz- bzw. Dekarbonisierungs-Maßnahmen. Des Weiteren wird mehrfach die Kompensationsregelung an sich sowie die vereinfachte Anforderung im Bereich Messen und Schätzen genannt. Einige der Befragten sehen in der aktuellen Ausgestaltung der BECV hingegen keine Stärken. Abbildung 8 zeigt die genannten Kategorien.

**Abbildung 8: Was sind Ihrer Meinung nach die Stärken der BECV?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

- ▶ **Verpflichtung zur Investition in Energieeffizienz- bzw. Dekarbonisierungs-Maßnahmen (8):** Die Verpflichtung zur Investition in Energieeffizienz- bzw. Dekarbonisierungs-Maßnahmen wird von einigen Teilnehmenden als Stärke der BECV angesehen. Teilweise wird die konkrete Ausgestaltung dieser Verpflichtung jedoch kritisch gesehen.
- ▶ **Kompensationsregelung (6):** Von sechs Befragten werden die Entlastungen durch die Kompensationsregelung als Stärke der BECV genannt. Konkret wird von einer Person die Höhe der Entlastung als Stärke aufgezählt – von einer weiteren Person die Möglichkeit den Kompensationsgrad anzuheben und die Flexibilität weitere Teilsektoren in die Liste der beihilfefähigen (Teil-) Sektoren mit aufzunehmen.
- ▶ **Keine Stärken (4):** Vier Personen geben an, bei der BECV keine Stärke zu sehen.
- ▶ **Vereinfachte Anforderung im Bereich Messen und Schätzen (2):** Zwei Teilnehmende heben die Stärke der vereinfachten Anforderungen im Bereich Messen und Schätzen im Vergleich zur Besonderen Ausgleichsregelung (BesAR) hervor. Der Prozess würde dadurch unbürokratischer ausfallen und die kostenintensive Anschaffung von Messgeräten sei nicht zwingend notwendig.

Von einzelnen Personen wird zudem der § 26 der BECV zur Evaluierung der Verordnung als Stärke genannt sowie die Orientierung am EU-ETS.

Anpassungsbedarf bei der BECV sehen die Teilnehmenden insbesondere bei der aktuellen Ausgestaltung der Gegenleistung sowie der Erweiterung der beihilfeberechtigten Sektoren. Zudem wird mehrfach die Höhe und Auszahlung der Kompensation, die administrativen Hürden sowie die Anwendung der Sektorenliste kritisiert. Abbildung 9 zeigt die genannten Kategorien.

**Abbildung 9: An welchen Stellen der BECV sehen Sie Anpassungsbedarf?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

- **Gegenleistungen (9):** Von einigen der Befragten wird häufig auf den Anpassungsbedarf bei den aktuellen Gegenleistungen hingewiesen. Vier Teilnehmende geben an, dass verpflichtende Gegenleistungen nicht sinnvoll seien, da die BECV dafür da sei einen Ausgleich für entstehende Wettbewerbsnachteile zu gewährleisten. Zwei Teilnehmende betonen, dass die Gegenleistungen in verschiedenen Regelungen (Strompreiskompensation, BECV und Spitzenausgleich [geplant]) kumuliert bzw. gleichermaßen angerechnet werden sollten. Zwei Personen merken an, dass die Gegenleistungen ausgeweitet werden sollten: Es wird vorgeschlagen, dass auch der Bezug von Strom aus erneuerbaren Energien anerkannt werden sollte – analog zu der Klima-, Energie- und Umweltbeihilferichtlinie (KUEBLL). Von einer anderen Person wird die Ausweitung der Energiemanagementpflicht zu einer Klimamanagementpflicht, inklusive Erstellung jährlicher Treibhausgas-Bilanzen, gefordert. Eine Person schlägt vor, dass Gegenleistungen prinzipiell vor der Gewährung von Kompensationszahlungen erbracht werden sollten.
- **Höhe der Kompensation (8):** Hinsichtlich des Kompensationsgrades sehen die Teilnehmenden unterschiedliche Anpassungsbedarfe. Fünf Personen beurteilen die aktuellen Kompensationsgrade als zu niedrig. Argumentiert wurde, dass beispielsweise alle auf Prozesswärme angewiesenen Unternehmen in Deutschland Wettbewerbsnachteile hätten und somit eine höhere Entlastung benötigten. Es wird daher gefordert, den Umfang der Entlastung für Unternehmen auszuweiten. Hingegen erläutern drei Befragte, dass eine Überkompensation verhindert werden müsse. Es sei notwendig, zu großzügige Ausnahmen zu beseitigen und lediglich diejenigen Unternehmen zu entlasten, die durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung essenziell in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gefährdet seien. Ein Vorschlag sieht

dabei vor, die Strompreisentlastung bei der EEG-Umlage von der Beihilfe abzuziehen und Anforderungen an die Gegenleistungen zu verschärfen.

- ▶ **Erweiterungen beihilfeberechtigter Sektoren (7):** Einige Teilnehmende fordern zudem eine Erweiterung der beihilfeberechtigten Sektoren. Es wird angemerkt, dass es einige handelsintensive Sektoren gäbe, für die keine offiziellen Handelsdaten vorlägen. Zusätzlich greife die europäische Carbon Leakage-Liste zu kurz, da einerseits andere Kriterien zur Ermittlung des Carbon Leakage-Indikators angelegt seien und andererseits Branchen, die keine emissionspflichtigen Anlagen betreiben, von der Liste gestrichen würden. Es wird angeführt, dass das gesamte produzierende Gewerbe in Deutschland im internationalen Wettbewerb stehe und somit einer Carbon Leakage-Gefahr ausgesetzt sei. Eine Person fordert daher, dass Unternehmen beispielsweise auch alternative Carbon Leakage-Indikatoren, die Emissionsintensität oder sonstige qualitative Kriterien verwenden können sollten, um als beihilfeberechtigt eingestuft zu werden.
- ▶ **Auszahlung Kompensation (4):** Drei Teilnehmende betonen, dass für eine unmittelbare Entlastung von Unternehmen unterjährige Kompensationen notwendig seien. Dies würde insbesondere helfen, wenn Doppelbelastungen nicht im Vorhinein vermieden werden können und eine schnelle Kompensation gebraucht werde. Zudem sei es hinsichtlich der Planungssicherheit der Unternehmen wichtig, dass Kompensationszahlungen unabhängig von der Verfügbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel ausgezahlt würden, da eine Carbon Leakage-Gefahr lediglich von der Wettbewerbssituation eines Unternehmens und nicht von der aktuellen Haushaltslage abhängig sei.
- ▶ **Administrative Hürden (4):** Des Weiteren werden von vier Befragten die hohen administrativen Hürden und die Komplexität der Verordnung kritisiert. Zur Entlastung der Unternehmen würden beispielsweise die Nennung konkreter Beispiele im Leitfaden sowie eine allgemeine Verschlinkung der Antragsverfahren beitragen. Zudem sei unklar, wie genau die Gegenleistungen für die Antragsjahre ab 2023 zu erbringen seien.
- ▶ **Sektorenliste (4):** Vier Teilnehmende kritisieren die Anwendung der Sektorenliste. Aufgrund der unterschiedlichen Energieintensitäten von Unternehmen innerhalb der Wirtschaftszweige solle stattdessen eine unternehmensbezogene Betrachtung ermöglicht werden.

#### **Bei folgenden Punkten sehen einzelne Teilnehmende u.a. weiteren Anpassungsbedarf:**

- ▶ Der Selbstbehalt solle reduziert werden
- ▶ Ein Grenzausgleichssystem (CBAM) oder Carbon Contracts for Difference (CCfD) sollte eingeführt werden
- ▶ Ein nationaler Benchmark solle anstelle des EU-ETS-Benchmarks verwendet werden
- ▶ Auf die unternehmensindividuelle Mindestschwelle als zweites Prüfungskriterium solle verzichtet werden
- ▶ Die Mindestschwelle der Emissionsintensität solle durch eine Mindestschwelle des Verbrauchs ersetzt werden
- ▶ Der Schwellenwert zur Definition von Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch solle höher liegen

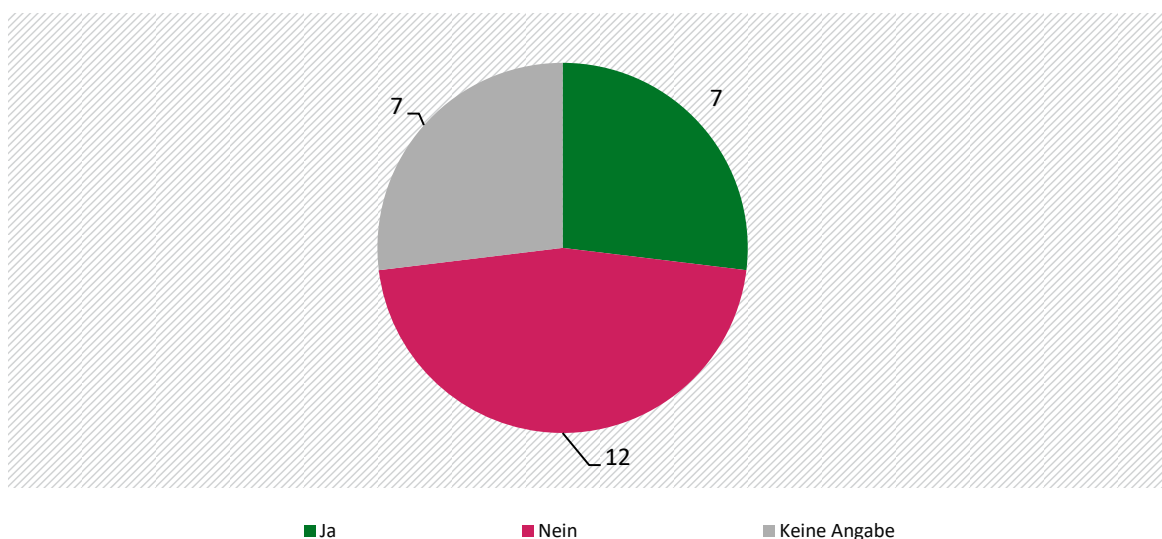
### 3.2.3 Carbon Leakage-Risiko durch das BEHG

Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (DIW 2020) kommt zu dem Schluss, dass die Wahrscheinlichkeit von Carbon Leakage in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt geringer ist als in der vom europäischen Emissionshandel (EU -ETS) betroffenen Industrie, da die CO<sub>2</sub>-Intensität vom BEHG abgedeckten Aktivitäten signifikant geringer ist als im EU-ETS.

Der Aussage, dass die Wahrscheinlichkeit von Carbon Leakage in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt geringer ist als in der vom europäischen Emissionshandel betroffenen Industrie, stimmen etwa ein Viertel (7) der Teilnehmenden zu (vgl. Abbildung 10), darunter alle teilnehmenden Carbon Leakage-Experten\*Expertinnen. Begründet wird dies damit, dass die dem BEHG unterliegenden Unternehmen durchschnittlich einen geringeren Anteil der CO<sub>2</sub>-Kosten an der Bruttowertschöpfung aufweisen als die Unternehmen im EU-ETS. Zudem wird angebracht, dass die vom BEHG betroffenen Unternehmen tendenziell mittelständisch geprägt und weniger energieintensiv seien.

Hingegen sind etwa die Hälfte der Befragten (12) der Meinung, dass das Carbon Leakage-Risiko für die vom BEHG betroffenen Unternehmen nicht geringer sei als für Unternehmen, die vom EU-ETS betroffen sind. Argumentiert wird, dass von der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung energieintensive Unternehmen aus dem Mittelstand betroffen seien, die im europäischen und/oder weltweiten Wettbewerb stünden. Der Kompensationsgrad sei im EU-ETS zudem höher. Verlagerungen von Produktionsstätten in EU-Nachbarstaaten seien zudem aufgrund des gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes sowie übereinstimmender EU-Gesetzgebungen wesentlich einfacher als Verlagerungen in Nicht-EU-Staaten. Zusätzlich wird angeführt, dass für die Bewertung der sektoralen Carbon Leakage-Gefährdung im BEHG lediglich die direkten Emissionen herangezogen würden. Im EU-ETS würden dagegen zusätzlich zu den direkten auch die indirekten Emissionen berücksichtigt, wodurch sich eine höhere CO<sub>2</sub>-Intensität ergäbe.

**Abbildung 10: Stimmen Sie vor diesem Hintergrund der Aussage zu, dass die Wahrscheinlichkeit von Carbon Leakage in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt geringer ist als in der vom europäischen Emissionshandel betroffenen Industrie?**

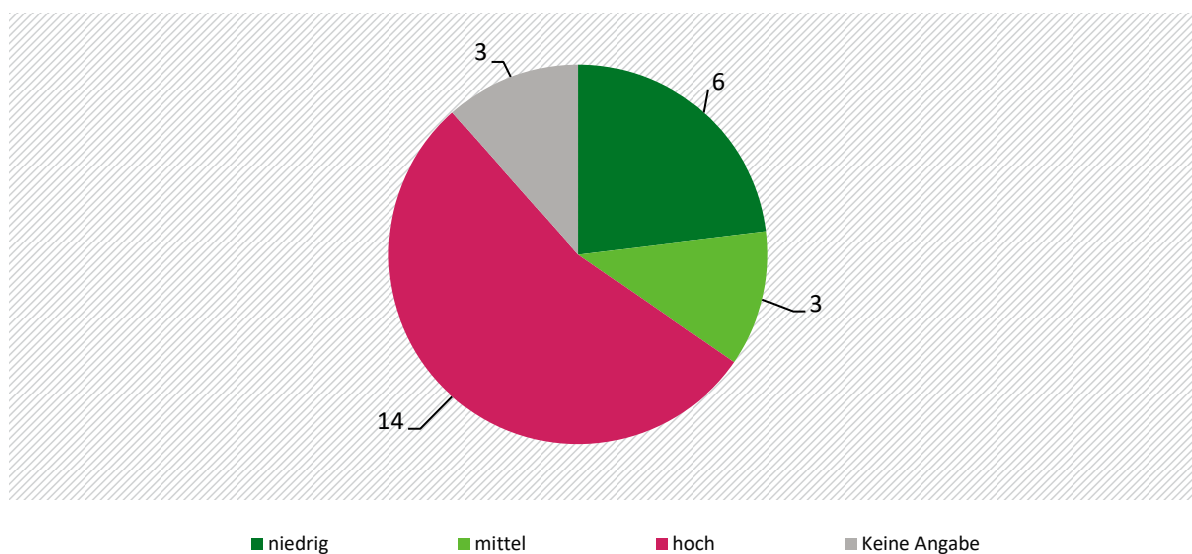


Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.



Auf die Frage, wie hoch die Befragten das Carbon Leakage-Risiko durch den nationalen CO<sub>2</sub>-Preis des BEHG und die Kompensation der BECV in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt einschätzen, ergibt sich folgendes Bild: 14 Personen geben an, das Carbon Leakage-Risiko als „hoch“ einzuschätzen, sechs als „niedrig“ und drei als „mittel“ (vgl. Abbildung 11). Dabei zeigt sich eine Diskrepanz in den Einschätzungen von Vertretern\*Vertreterinnen der Interessenverbände und unabhängigen Experten\*Expertinnen. Während 13 der 20 Interessenverbände das Carbon Leakage-Risiko als „hoch“ einschätzen, befinden 3 von 4 unabhängigen Experten\*Expertinnen das Risiko für „niedrig“.

**Abbildung 11: Wie hoch schätzen Sie vor diesem Hintergrund das Carbon Leakage-Risiko durch den nationalen CO<sub>2</sub>-Preis des BEHG und die Kompensation der BECV in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt ein?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Drei Teilnehmende, die die Carbon Leakage-Gefahr als niedrig einschätzen, befürchten eher Mitnahmeeffekte durch hohe Kompensationen. Der CO<sub>2</sub>-Preis im BEHG wird von jenen Personen als vergleichsweise niedrig angesehen – und das Carbon Leakage-Risiko im EU-ETS als deutlich höher wahrgenommen.

Von Personen, die die Carbon Leakage-Gefahr als „hoch“ einstufen, wird häufig betont, dass die tatsächliche Kostenerstattung aufgrund der Benchmarkverrechnung und der Selbstbehalte niedriger als 95% sei. Weitere Teilnehmende betonen, dass das Carbon Leakage-Risiko innerhalb der EU hoch sei. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird als zusätzliche Belastung in der Phase hoher Energiepreise beschrieben.

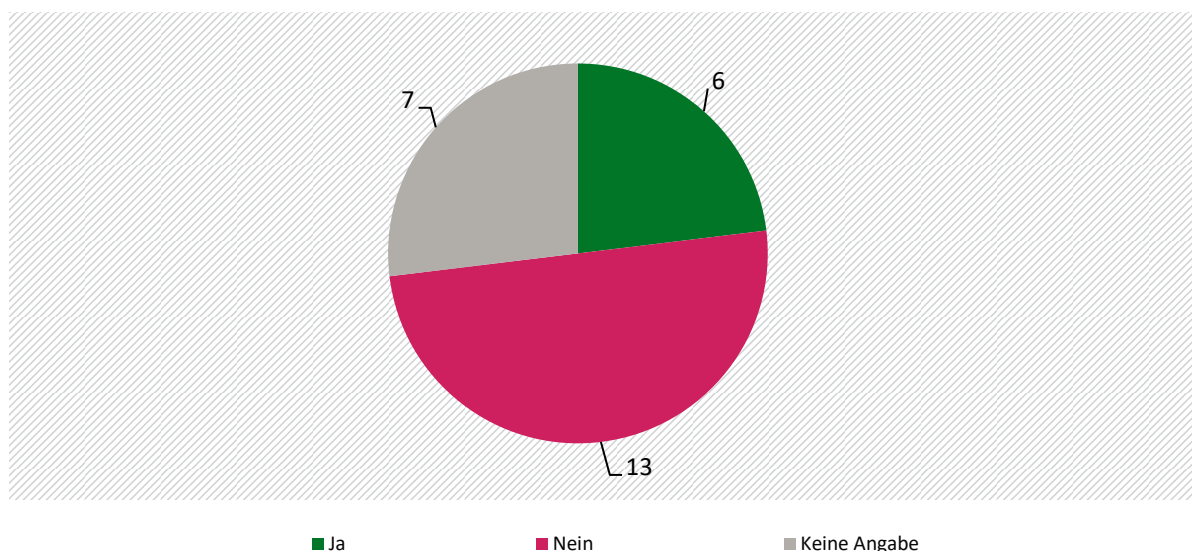
### 3.3 Ausgestaltung der Beihilferegelung

Bei der Festlegung der Sektoren, die grundsätzlich beihilfeberechtigt sind, orientiert sich die BECV an der aktuellen Carbon Leakage-Liste des EU-ETS. Weitere Sektoren und Teilsektoren können auf Antrag in die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren aufgenommen werden, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen. Diese Kriterien stützen sich ebenfalls auf das System des EU-Emissionshandels, berücksichtigen aber zusätzlich den innereuropäischen Wettbewerb.

Eine Studie des Öko-Instituts (2021) kommt zu folgendem Ergebnis: „Wenn das Hauptanliegen [bei der Festlegung der durch die BECV beihilfeberechtigten Sektoren] die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung zwischen vom EU ETS bzw. vom BEHG erfassten Anlagen ist, so bietet sich eine möglichst enge Orientierung an der EU Carbon Leakage Liste an. Dabei werden die Unterschiede zwischen [nationalen] Brennstoffemissionshandel und EU-Emissionshandel allerdings nicht angemessen berücksichtigt. Deswegen bietet sich eine Anpassung der Liste, insbesondere eine Beschränkung der Emissionsintensität auf direkte Emissionen an.“ Eine Studie des DIW (2021) besagt auch: „Die erwarteten CO<sub>2</sub>-Kosten relativ zur Bruttowertschöpfung ergeben sich als vielversprechendstes Unterscheidungsmerkmal um Branchen zu identifizieren, die besonders von Carbon Leakage betroffen sind.“

Auf die Frage, ob die Festlegung der beihilfeberechtigten Sektoren des BEHG anhand der bestehenden Kriterien des EU-ETS – d.h. anhand Emissionsintensität (unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Emissionen), sowie Handelsintensität (bezogen auf den außereuropäischen Handel) – angemessen sei, antworten 13 Teilnehmende mit „nein“ und sechs Teilnehmende mit „ja“ (vgl. Abbildung 12).

**Abbildung 12: Ist es aus Ihrer Sicht angemessen, die beihilfeberechtigten Sektoren des BEHG anhand der bestehenden Kriterien des EU-Emissionshandels, d.h. Emissionsintensität unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Emissionen, sowie Handelsintensität bezogen auf den außereuropäischen Handel, festzulegen?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

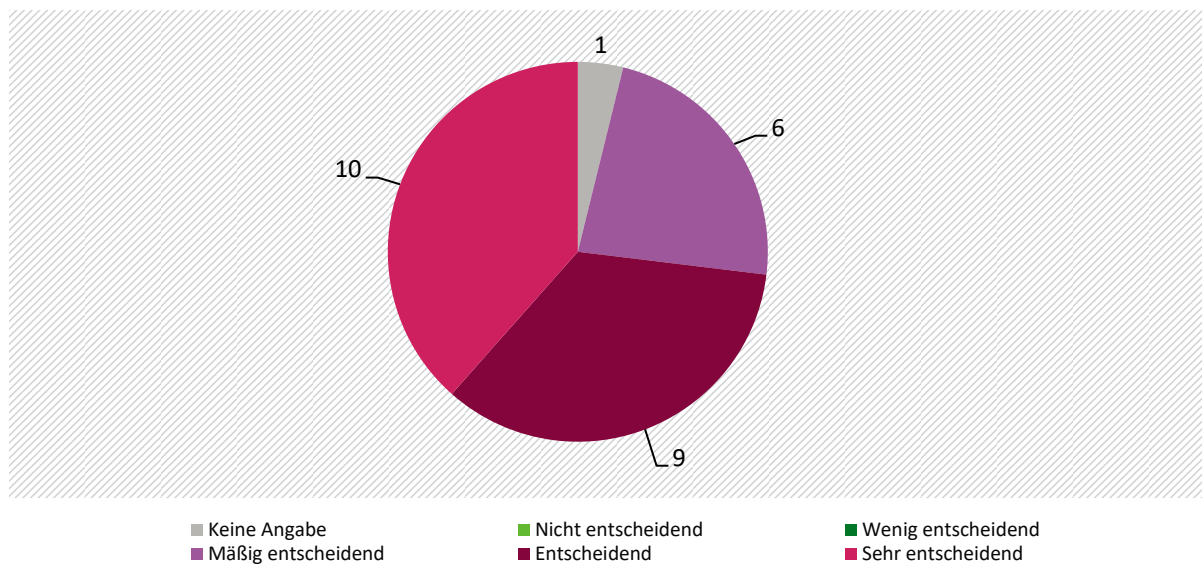
Die Teilnehmenden, die die Anlehnung des BEHG an den EU-ETS befürworteten, sehen auf diese Weise die Konsistenz zwischen nationalen und europäischen Vorgaben (potenzielle Einführung des EU-ETS 2) gewährleistet. Des Weiteren argumentieren jene Personen, dass mit der Anwendung der Kriterien des EU-ETS vermutlich ein Großteil der Carbon Leakage-gefährdeten Branchen abgedeckt werden.

Die Personen, die hingegen einer Übernahme der beihilfeberechtigten Sektoren des BEHG anhand der bestehenden Kriterien des EU-Emissionshandels als nicht angemessen sehen, nehmen teilweise die Wettbewerbssituation innerhalb des EU-Binnenmarkts als nicht ausreichend berücksichtigt war. Außerdem wird u.a. angegeben, dass handelsintensive Branchen aufgrund fehlender offizieller Handelsdaten aktuell unzureichend Berücksichtigung fänden.

In der Befragung wird zudem abgefragt, ob die Emissionsintensität der Produktion /Handelsintensität/Unternehmensgröße aus Sicht der Teilnehmenden für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend sei.

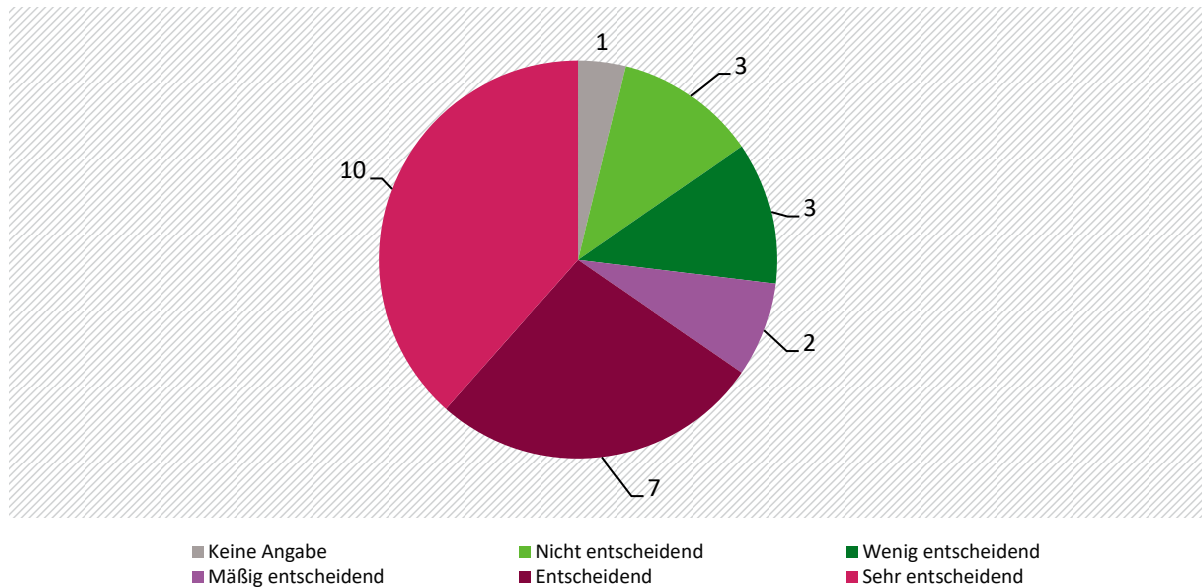
Die Mehrheit der Stellungnehmenden gibt an, dass die Emissionsintensität der Produktion sowie die Handelsintensität besonders entscheidende Faktoren für das Carbon Leakage-Risiko von Unternehmen seien (siehe Abbildung 13 und Abbildung 14).

**Abbildung 13: Ist die Emissionsintensität der Produktion (Kilogramm Kohlenstoffdioxid pro Euro Bruttowertschöpfung) Ihrer Meinung nach für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

**Abbildung 14: Ist die Handelsintensität (bezogen auf den Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen) Ihrer Meinung nach für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend?**

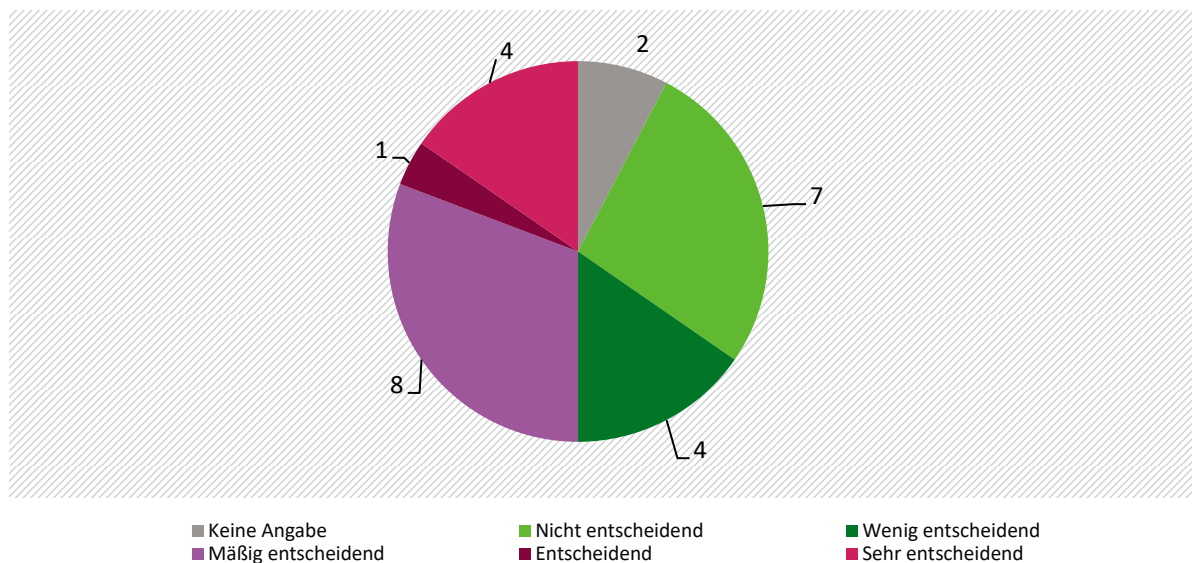


Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Die Unternehmensgröße wird hingegen mehrheitlich als mäßig entscheidend, wenig entscheidend oder nicht entscheidenden Faktor gesehen (siehe Abbildung 15).

Als sonstige Faktoren, die für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend sind, nennen drei Befragte die internationale Wettbewerbssituation, insbesondere mit Blick auf die Energiepreise. Zwei Personen nennen zudem die CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Wettbewerbsländern. Einzelne Teilnehmende sehen außerdem die Kundenstruktur, die Verflechtung in Lieferketten, die Entfernung zum Ausland und die direkten Emissionen aus Brennstoffeinsätzen als entscheidende Faktoren an.

**Abbildung 15: Ist die Unternehmensgröße Ihrer Meinung nach für das Carbon Leakage-Risiko eines Unternehmens in Deutschland besonders entscheidend?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

In der BECV wird die Höhe der Beihilfe als Multiplikator der maßgeblichen Emissionsmenge, dem im Abrechnungsjahr geltenden CO<sub>2</sub>-Preis des nationalen Brennstoffemissionshandels sowie dem für den Sektor relevanten Kompensationsgrad berechnet. Dieser orientiert sich an der Emissionsintensität der jeweiligen Branche. Unternehmen erhalten eine anteilige Kompensation der beihilfefähigen CO<sub>2</sub>-Kosten von 65 bis 95 % - je höher die Emissionsintensität der Branche, desto höher der Kompensationsgrad. Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 erhalten Unternehmen zudem ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle, d.h. ohne Nachweis, dass ihre Emissionsintensität mindestens 10 % der durchschnittlichen Emissionsintensität des jeweiligen Sektors beträgt, den Kompensationsgrad des Sektors, dem sie angehören. Ab dem Abrechnungsjahr 2023 erhalten Unternehmen dann ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle pauschal einen Kompensationsgrad in Höhe von 60%.

In der Befragung wurde abgefragt, welchen der in Tabelle 2 genannten Aussagen zu möglichen Änderungen der Beihilferegelung die Teilnehmenden zustimmen würden. Die geringste Zustimmung erhält dabei die Aussage, dass die pauschale Kompensation niedriger ausfallen sollte (8%). Der Vorschlag, dass Unternehmen ohne einen Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle keine Kompensation erhalten sollten, bekommt zwar mit 15% die höchste Zustimmung, wird aber von über drei Viertel der Befragten abgelehnt.

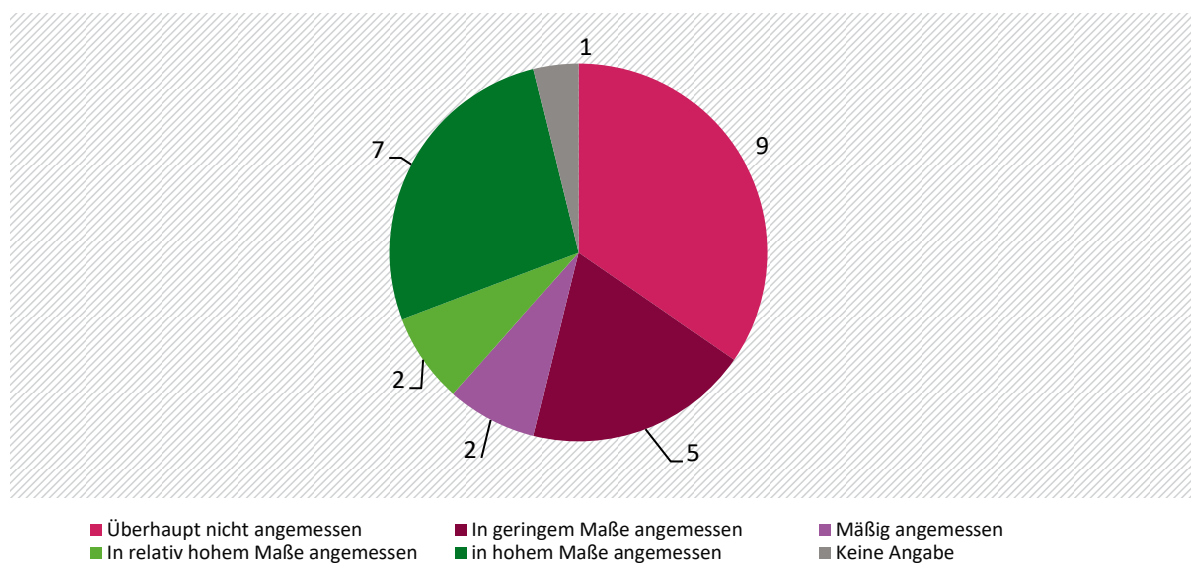
**Tabelle 2: Welcher der folgenden Aussagen zur Ausgestaltung der Beihilfe ab 2023 stimmen Sie zu?**

	Ja	Nein
Die pauschale Kompensation (aktuell 60 %) sollte niedriger ausfallen.	8% (2)	85% (22)
Der in der BECV festgelegte Umfang der Entlastungen ist angemessen und sollte ohne Änderungen beibehalten werden	12% (3)	81% (21)
Die Spanne der Kompensationsgrade sollte breiter ausgestaltet werden (größere Differenz zwischen minimaler Erstattung (aktuell 65 %) und maximaler Erstattung (aktuell 95 %) notwendig	12% (3)	81% (21)
Ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle sollten Unternehmen keine Kompensation erhalten (pauschale Kompensation sollte abgeschafft werden)	15% (4)	77% (20)
Ich stimme keiner der genannten Aussagen zu.	54% (14)	38% (10)

### 3.4 Gegenleistungen / Investitionen

Bei der Frage, ob es angemessen ist, die Gewährung von Beihilfen an Gegenleistungen zu knüpfen, gehen die Antworten der Teilnehmenden stark auseinander. Jeweils knapp ein Drittel der Befragten halten die Kopplung von Beihilfen an Gegenleistungen für "überhaupt nicht angemessen" oder "in hohem Maße angemessen" (siehe Abbildung 16).

**Abbildung 16: Ist es Ihrer Meinung nach angemessen, die Gewährung von Beihilfen an Gegenleistungen zu knüpfen?**



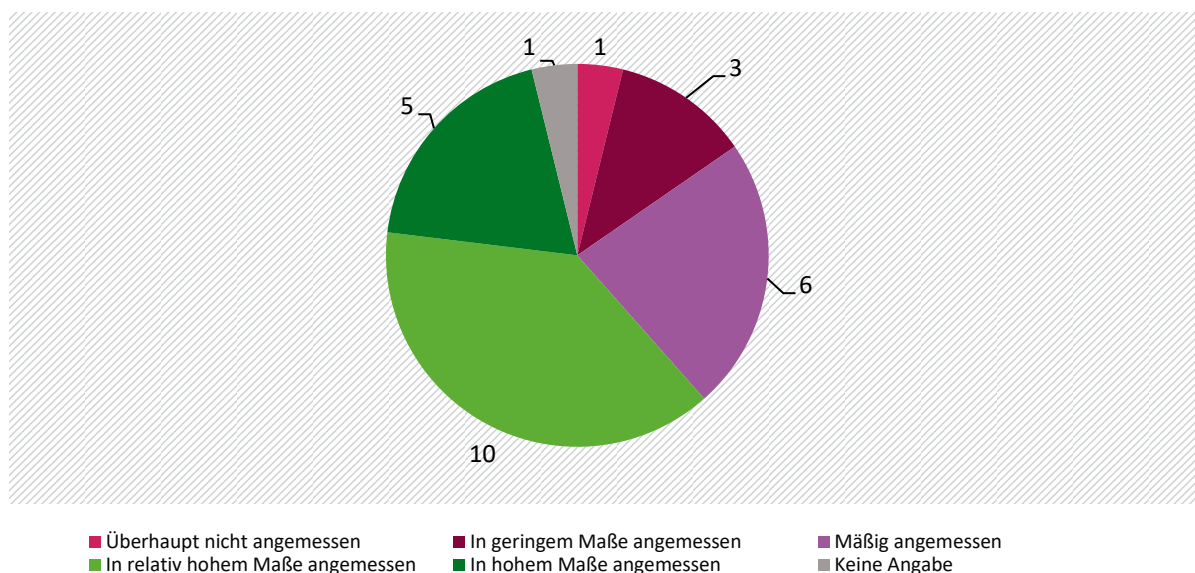
Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Auf der Seite der **Befürworter\*innen** wird argumentiert, dass die Beihilfen auf diese Weise die Investitionen in Energieeffizienz und Dekarbonisierung unterstützen. Da alle Unternehmen früher oder später in Klimaschutzmaßnahmen investieren müssten, wird die Verpflichtung als angemessen angesehen.

**Ablehnende Positionen** werden dadurch begründet, dass durch diese Regelung Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit viel in Energieeffizienzmaßnahmen investiert hätten, benachteiligt würden. Je geringer die verbleibenden Einsparpotenziale, umso aufwändiger und kostenintensiver seien weitere Maßnahmen. Außerdem würden die vorgeschriebenen Gegenleistungen die Ausrichtung von Investitionen an die sich wandelnden betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einschränken. Der Aufwand der Einführung und des Betriebs eines Energie- bzw. Umweltmanagementsystems würde zudem insbesondere bei KMU in keinem angemessenen Verhältnis zu dessen Nutzen stehen.

Die Verpflichtung zum Betrieb eines zertifizierten Energie- bzw. Umweltmanagementsystems wird dennoch mehrheitlich als geeignet angesehen, um die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern (siehe Abbildung 17). 57% der Vertreter\*innen der Interessensverbänden und unabhängigen Experten\*Expertinnen geben an diese für „in relativ hohem Maße angemessen“ bzw. „in hohem Maße angemessen“ zu halten. Wesentliche Kritik wird ausschließlich von einigen Vertretern\*Vertreterinnen von Interessensverbänden geübt. 16% der Befragten geben an, die Verpflichtung zu einem zertifizierten Energiemanagementsystem für „überhaupt nicht angemessen“ bzw. „nur in geringem Maße angemessen“ zu halten. Bei den Unabhängigen Experten\*Expertinnen ist niemand dieser Auffassung.

**Abbildung 17: Ist die Verpflichtung zum Betrieb eines zertifizierten Energie- bzw. Umweltmanagementsystems Ihrer Meinung nach dafür geeignet, die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

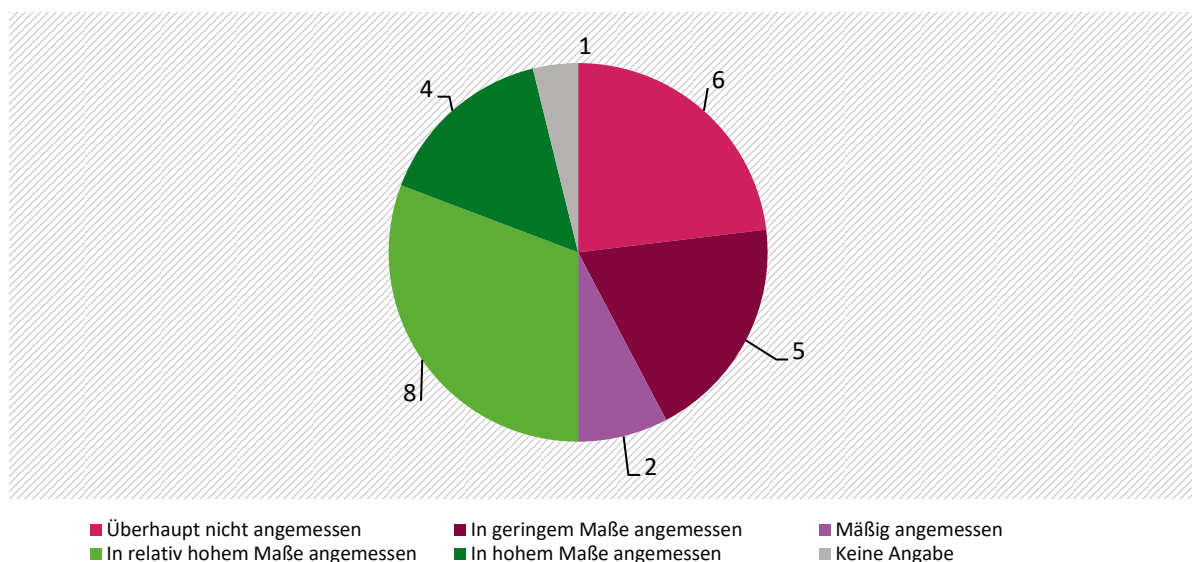
**Die Befürworter\*innen** erachten die Verpflichtung zum Betrieb eines Umwelt- oder Energiemanagementsystems als angemessen, da es die Prüfung von Energieverbräuchen und die Umsetzung energiesparender Maßnahmen fördern würde. Energieeffizienz und Umweltschutz könnten somit vorangetrieben werden. Es wird argumentiert, dass die Energienutzung in Unternehmen einen wesentlichen Teil der CO<sub>2</sub>-Emissionen ausmache – und der Ansatzpunkt daher angemessen sei. Von einer Person wird eine langfristige Ausweitung auf ein “Klimamanagement” empfohlen.

**Ein wesentlicher genannter Kritikpunkt** ist, dass der finanzielle und bürokratische Aufwand insbesondere für KMU unangemessen hoch ausfallen kann.

Die Meinungen der unabhängigen Experten\*Expertinnen und Vertreter\*innen der Interessenverbände gehen bei der Frage, ob die Verpflichtung, einen Teil des gewährten Beihilfebeitrags für Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz (sofern diese wirtschaftlich umsetzbar sind) oder Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses aufzuwenden, dafür geeignet ist die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern, stark auseinander. Die unabhängigen Experten\*Expertinnen halten die Verpflichtung alle für „in relativ hohem Maße angemessen“ bzw. „in hohem Maße angemessen“.

Die Antworten der Vertreter\*innen der Interessenverbände sind breit gefächert, allerdings eher mit einer ablehnenden Tendenz (55% „überhaupt nicht angemessen“ bzw. „in geringem Maße angemessen“).

**Abbildung 18: Ist die Verpflichtung, einen Teil des gewährten Beihilfebetrags für Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses aufzuwenden, Ihrer Meinung nach dafür geeignet, die Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

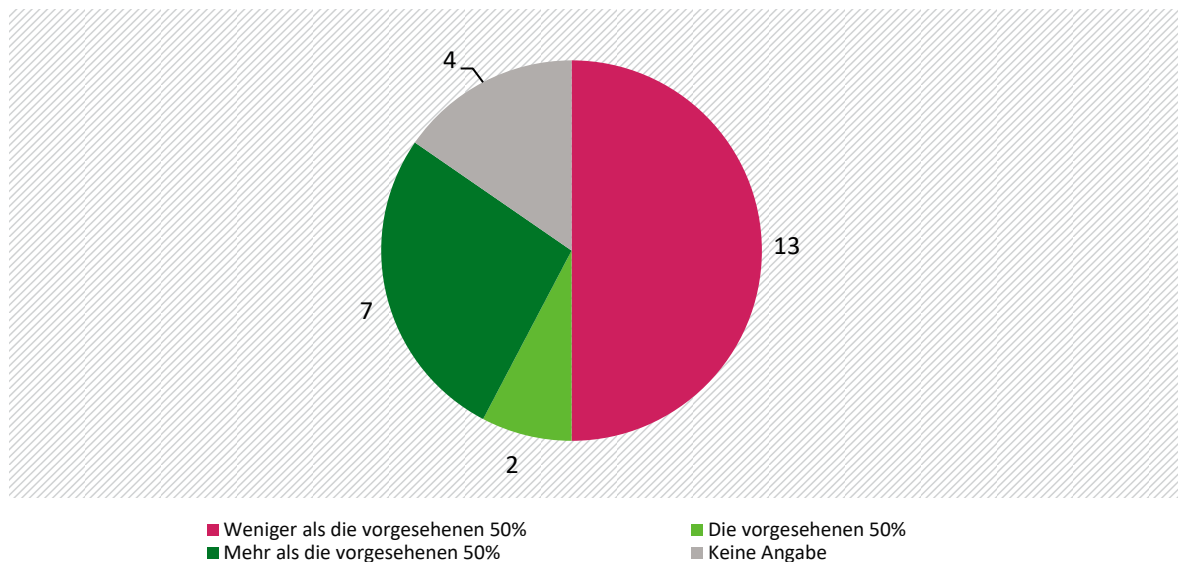


Auf der **befürwortenden** Seite heißt es, es seien weiterhin hohe Effizienzpotenziale vorhanden. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses werden als wichtige Teile der Dekarbonisierungsstrategie von Unternehmen beschrieben. Es wird argumentiert, dass eine Erhöhung der Effizienz zu geringeren, später zu kompensierenden Emissionen führt. Zudem sei die von der Maßnahme ausgehende Signalwirkung richtig und würde die richtigen Anreize setzen.

**Kritisch** angemerkt wird, dass zukünftig ein steigender Strombedarf erwartet wird und Effizienzmaßnahmen daher nicht ausreichend seien. Es wird bemängelt, dass pauschal formulierte Verpflichtungen den Situationen einzelner Unternehmen nicht gerecht werden. Die Investitionsfreiheit der Unternehmen solle erhalten bleiben. Weiterführend wird kritisiert, dass Effizienzpotenziale in den letzten Jahren bereits ausgeschöpft wurden. Aufgrund der hohen Energiepreise bestünde zudem ohnehin schon ein Anreiz, Energie effizient einzusetzen.

Die Einschätzung der Vertreter\*innen der Interessensverbände und die Einschätzung der unabhängigen Experten\*Expertinnen unterscheidet sich auch bei der Frage, wie viel Prozent der Beihilfesummen Unternehmen in Energieeffizienz / Dekarbonisierung investieren müssen. 65% der Vertreter\*innen der Interessensverbände geben an, Unternehmen sollten weniger als 50% der Beihilfesumme in Energieeffizienzmaßnahmen investieren müssen. Bei den unabhängigen Experten\*Expertinnen entfallen 75% der Stimmen auf die Optionen "50%" oder "mehr als 50%".

**Abbildung 19: Wie viel Prozent der Beihilfesummen sollten Unternehmen Ihrer Meinung nach in Energieeffizienz/ Dekarbonisierung investieren müssen?**



Quelle: eigene Darstellung, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

**Als Argument für eine Erhöhung des verpflichtenden Anteils** wird beispielsweise genannt, dass die Resilienz eines Unternehmens gegenüber künftigen Preisschocks durch Energie- und CO<sub>2</sub>-Preise umso höher ausfalle, je früher und konsequenter dieses in Energieeffizienz und Dekarbonisierung investiere.

**Als Argument für eine Senkung des verpflichtenden Anteils** wird beispielsweise genannt, dass die Maßnahmen Eingriffe in unternehmerische und individuelle Investitionsbudgets

darstellen würden. Zudem könne der Wettbewerbsstandort Deutschland geschwächt werden und die Regelung ausländische Investoren verschrecken. Es wird auch argumentiert, dass die Beihilfe so zweckentfremdet würde, da sie als Unterstützung des Wettbewerbsschutzes konzipiert wurde und nicht primär zur Förderung der Energieeffizienz.

### 3.5 Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch

Für Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch von weniger als 10 Gigawattstunden fossiler Brennstoffe sind in der BECV Erleichterungen vorgesehen. Abhängig von der Art der Erleichterung bezieht sich die Schwelle von 10 Gigawattstunden auf den durchschnittlichen Gesamtenergieverbrauch fossiler Brennstoffe in den drei Kalenderjahren vor dem jeweiligen Abrechnungsjahr oder auf das jeweilige Abrechnungsjahr an sich. Davon sollen insbesondere KMU profitieren.

In der Befragung wurde gefragt, welche der bestehenden Erleichterungen die Teilnehmenden für sinnvoll erachten. Die Rückmeldungen zeigen ein diverses Meinungsbild (siehe Tabelle 3). Am meisten Zustimmung findet die Regelung, dass Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch auf ein Wirtschaftsprüfer-Testat über die unternehmensbezogenen Emissionsintensitäten verzichten dürfen. Die Teilnehmenden halten die gestaffelte Reduzierung des Selbstbehalts für die am wenigsten sinnvolle Erleichterung.

**Tabelle 3: Welche Erleichterungen halten Sie für diese Unternehmen für sinnvoll?**

Erleichterung	Ja	Nein
Verzicht auf Wirtschaftsprüfer-Testat über die unternehmensbezogene Emissionsintensität	50% (13)	23% (6)
Gegenleistungen – Nachweise: Ausnahmen von der Pflicht zur Vorlage einer Bestätigung durch prüfungsbefugte Stellen	42% (11)	31% (8)
Gegenleistungen – Option 2: Mitgliedschaft in einem bei der Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke	38% (10)	35% (9)
Gegenleistungen – Option 1: Betrieb eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems	35% (9)	38% (10)
Gestaffelte Reduzierung des Selbstbehalts	27% (7)	46% (12)

Von einzelnen Personen wurde unter „Sonstiges“ zusätzlich angemerkt, dass das Versprechen unbürokratischen Schutzes ernst genommen werden müsse. Beispielsweise wird eine online verfügbare, einfache und wenig zeitaufwendige Antragstellung gefordert. Eine Person gibt an, dass Kleinanlagen generell aus dem BEHG ausgeschlossen werden sollten. Eine weitere Person schlägt vor, dass grundsätzlich ein mittelfristiger Plan zur Dekarbonisierung eingefordert werden sollte, welcher durch Pflichten in den zu veröffentlichten Unternehmensberichten leicht überprüfbar ausgestaltet werden könnte.

### 3.6 Weitere Anmerkungen zur Ausgestaltung des BEHG/ der BECV

Abschließend wurde den Teilnehmenden der Befragung die Möglichkeit gegeben, weitere Anmerkungen zur Ausgestaltung des BEHG oder der BECV zu äußern. Von vier Personen wird an dieser Stelle abermals betont, dass sie eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf europäischer Ebene für sinnvoller erachten. Zwei Personen weisen darauf hin, dass die nachträgliche Sektoranerkennung möglichst unbürokratisch und effizient geschehen sollte. So sollten beispielsweise alternative Berechnungsmethoden (bei Berechnung der Handelsintensität/Emissionsintensität eines Sektors) zugelassen werden. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass noch rechtliche Unsicherheiten in Hinblick auf die Erstattungsbeträge und Gegenleistungen bestünden. Weitere Aspekte, die abschließend genannt wurden, waren insbesondere folgende:

- ▶ Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung sei aktuell aufgrund hoher Energiepreise nicht notwendig
- ▶ Es sollten erst Optionen für „grüne“ Energien geschaffen werden, bevor Preisanreize etabliert werden
- ▶ Der Kompensationsgrad sollte erhöht werden
- ▶ Die Aufnahme von Kohle in das BEHG sollte um mindestens ein Jahr verschoben werden (ab 2024)
- ▶ Es sei eine frühere Veröffentlichung der relevanten Leitfäden und Vorgaben wünschenswert

## 4 Ergebnisse des BECV-Experten-Forums

Die Ergebnisse der Befragung wurden im Rahmen des BECV-Experten-Forums am 17.06.2022 präsentiert. In einer Podiumsdiskussion wurden die Ergebnisse der Befragung im Anschluss diskutiert. An der Podiumsdiskussion nahmen folgende Personen als Panelisten\*Panelistinnen teil: Dr. Nils aus dem Moore (RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung), Michael Engelhardt (Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e.V.), Verena Graichen (Öko-Institut), Dr. Joachim Hein (Bundesverband der deutschen Industrie-BDI) und Dr. Michael Themann (BMWK). Moderiert wurde die Podiumsdiskussion von Florian Zerkawy (FÖS).

Im Folgenden werden die diskutierten Inhalte nach Themen zusammengefasst dargestellt. Das heißt, dieser Abschnitt stellt kein Verlaufsprotokoll dar. Argumente und Meinungen zu den einzelnen Themenblöcken wurden gegebenenfalls zu verschiedenen Zeitpunkten im Diskussionsverlauf geäußert.

### 4.1 Allgemeines zu BEHG und BECV

Die Teilnehmenden des BECV-Experten-Forums diskutierten die Frage, ob ein **Carbon Leakage-Risiko aufgrund der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das BEHG** vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der hohen Energiepreise überhaupt bestünde.

- ▶ Ein Vertreter der Gruppe der Interessensverbände erklärte, dass sich die Mehrbelastung durch das BEHG durch die gestiegenen Energiepreise zum Teil relativiert habe. Trotzdem führe die aktuelle Situation der hohen Energiepreise zusammen mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu einer hohen Belastung der deutschen Industrie. Daher sei eine finanzielle Unterstützung für die Unternehmen zwingend erforderlich. Der feste Preispfad der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird dagegen als positiv hervorgehoben.
- ▶ Von einem\*einer unabhängigen Experten\*Expertin wurde geäußert, dass die aktuelle CO<sub>2</sub>-Bepreisung kein Carbon Leakage-Risiko induziere, weil sie im Vergleich zu den gestiegenen Energiekosten sehr gering sei. Des Weiteren argumentierte ein\*eine Experte\*Expertin, dass die gestiegenen Energiekosten nicht nur Unternehmen in Deutschland belasten. Die Kritik des Vertreters eines Interessenverbands würde sich daher auf eine künftige Situation beziehen, in der der CO<sub>2</sub>-Preis bereits deutlich höher ausfalle, als es heute der Fall sei.

Die Teilnehmenden diskutierten die Folgen für deutsche Unternehmen, falls in absehbarer Zeit kein europäischer Emissionshandel im Verkehrs- und Gebäudebereich (sogenannter EU-ETS 2) umgesetzt würde. Genauer, ob dann durch die europäische Effort Sharing Regulation (ESR) andere Mitgliedstaaten ähnliche Maßnahmen und Verpflichtungen (wie das BEHG und die BECV inklusive ökologische Gegenleistungen) für Unternehmen einführen müssten und dortige Unternehmen somit ähnlichen Anforderungen gegenüberstünden.

- ▶ Ein\*Eine Experte\*Expertin erläuterte, dass die Kostenbelastung durch den nationalen CO<sub>2</sub>-Preis künftig im Vergleich mit der Kostenbelastung in anderen Ländern abnehmen werde. Aufgrund der ESR müssten auch die anderen EU-Mitgliedsstaaten klimapolitische Instrumente einführen.
- ▶ Ein Vertreter eines Interessenverbandes erwiderte, dass die ambitionierte und wirksame Umsetzung von klimapolitischen Maßnahmen aufgrund der ESR in anderen EU-Ländern fraglich sei.

## 4.2 Ausgestaltung der Beihilferegung

Bei der Diskussion zur Ausgestaltung der Beihilferegelungen wurde von einem Vertreter der Interessenverbände betont, dass eine Überführung des BEHG in eine europäische Lösung als sinnvoll empfunden würde und gewollt sei. Allgemein herrschte Einigkeit, dass eine **europäische Lösung mittelfristig die bessere und zielführende Lösung** sei.

- ▶ Der\*die unabhängige Experte\*Expertin hob hervor, dass deutsche Unternehmen durch die Einführung des BEHG für einen zukünftigen EU-ETS 2 bestens vorbereitet seien.
- ▶ Der Vertreter des BWMK ergänzte, dass ein EU-ETS 2 das BEHG in der Zukunft ablösen solle, dies aber von der konkreten Ausgestaltung des EU-ETS 2 abhängen werde. Er unterstrich weiter, dass bei der BECV eine Anlehnung an die Kriterien im EU-ETS auch deshalb gewählt wurde, um Rechtssicherheit der Regelung sicherzustellen. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, dass die Europäische Kommission vor ihrer Genehmigung der BECV Anpassungen fordert und die Kompensation nur mit deutlicher Verspätung erfolgen kann.

Ein Vertreter eines Interessenverbands kritisierte, dass der innereuropäische Wettbewerb bei der Festlegung der beihilfeberechtigten Sektoren nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Denn für die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren, welche sich an der Carbon Leakage-Liste des EU-ETS orientiert, wird lediglich die außereuropäische Handelsintensität berücksichtigt. In der Diskussion konnte klargestellt werden, dass der innereuropäische Wettbewerb im Verfahren der nachträglichen Anerkennung der beihilfeberechtigten Sektoren (Abschnitt 6 der BECV) berücksichtigt wird.

Zudem wurde die **Harmonisierung von Regelungen verschiedener Beihilfeverfahren** diskutiert.

- ▶ Ein Vertreter der Gruppe der Interessensverbände betonte, dass der administrative Aufwand – insbesondere für KMU – ansonsten sehr hoch sei und die Anforderungen stetig zunehmen würden. Er schlug vor, das Antragsverfahren anzupassen: Anstatt einmal im Jahr ein umfangreiches Antragsformular ausfüllen zu müssen, wird vorgeschlagen, die Daten in kürzeren und unterjährigen Abfragen zu erfassen.
- ▶ Auch der\*die Vertreter\*in der Experten\*Expertinnen-Gruppe befürwortete eine Harmonisierung, um den Aufwand bei den Unternehmen zu verringern.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Frage, ob die **Festlegung von als Carbon Leakage gefährdet geltenden Sektoren** sinnvoll ist oder ob Unternehmen innerhalb der Sektoren so heterogen sind, dass eine Sektorbetrachtung grundsätzlich eine zu große Unschärfe mit sich bringt.

- ▶ Ein Vertreter der Interessenverbände schlug vor, in einem ersten Schritt das gesamte produzierende Gewerbe grundsätzlich als antragsberechtigt anzusehen. In einem zweiten Schritt solle die unternehmensspezifische Situation, inklusive der individuellen Emissionsintensität, berücksichtigt werden.
- ▶ Der\*die Experte\*Expertin wendete ein, dass bei diesem Vorschlag die Vollzugsfähigkeit gegebenenfalls nicht mehr gewährleistet sei, die EU-Kommission den Vorschlag nicht als genehmigungsfähig ansehen würde und zudem könnte es bei diesem Ansatz zu hohen Mitnahmeeffekten kommen.

Außerdem wurde die **Höhe der Kompensation** thematisiert.

- ▶ Ein Vertreter der Interessensverbände forderte eine möglichst hohe Kompensation ohne weitgreifende Anforderungen für Unternehmen, um einen möglichst hohen Carbon Leakage-Schutz zu erzielen. Er kritisierte, dass der Einstiegs-Kompensationsgrad mit 65% zu niedrig sei und schlug vor, den Einstiegskompensationsgrad auf 80% zu erhöhen. Argumentiert wurde, dass der Kompensationsanteil durch die Anwendung des Brennstoff-Benchmarks aus dem EU-ETS und den Selbstbehalt verringert wird. Die Kompensation der CO<sub>2</sub>-Bepreisung läge dadurch deutlich unter 65%.
- ▶ Entgegnet wurde vom Vertreter des BMWK, dass man aus den Erfahrungen des EU-ETS lernen müsse und es auch darum ginge Überallokation und Fehlanreize zu vermeiden. Das Konsultations- und Evaluierungsverfahren sei daher von besonderer Bedeutung. Ob Anpassungsbedarfe bei Höhe und Ausgestaltung der Beihilferegelungen bestünden, solle dabei ermittelt werden. Der Vertreter des BMWK betonte jedoch, dass er die aktuelle Ausgestaltung der BECV für angemessen und zielführend halte, da dadurch sowohl Carbon Leakage-Schutz als auch Klimaschutz gewährleistet werden könne.

Ein weiterer Punkt, der von einem Vertreter der Interessenverbände angesprochen wurde, ist der erhebliche Aufwand, der mit einem Antrag zur Ergänzung der Carbon Leakage-Liste (nachträgliche Anerkennung beihilfeberechtigter Sektoren) oder zur Anpassung des Kompensationsgrads (durch Nachweis der sektorbezogenen Emissionsintensität) einhergehe. Es wurde angeregt in diesem Verfahren öffentlich zugängliche Daten und Statistiken zu verwenden.

Der\*die Experte\*Expertin wies darauf hin, dass alle Beteiligten sich am Anfang einer steilen Lernkurve befänden. Bei den momentan noch geringen CO<sub>2</sub>-Preisen könnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden. Von den Erfahrungen und Infrastrukturen, die aktuell aufgebaut werden, könnten in Zukunft alle Unternehmen profitieren.

### 4.3 Gegenleistungen / Investitionen

Das Thema der Anreize für Klimaschutzinvestitionen im BEHG wurde ausführlich diskutiert. Grundsätzlich waren sich die Panelisten\*Panelistinnen einig, dass es **im Eigeninteresse aller Unternehmen läge, in Klimaschutzmaßnahmen zu investieren.**

- ▶ Der\*die Experte\*Expertin betonte, dass der größte Carbon Leakage-Schutz darin bestünde, die Unternehmen bei der Dekarbonisierung zu unterstützen. Durch die Verpflichtung zu Klimaschutzinvestitionen würden nicht nur zukünftige Belastungen durch den CO<sub>2</sub>-Preis vermindert, sondern auch eine höhere Resilienz gegenüber hohen Energiepreisen geschaffen. Der\*die Experte\*Expertin wies allerdings darauf hin, dass die Unternehmen bei einem Technologiewechsel unterstützt werden müssten, wenn sie keine wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz mehr durchführen können. Vorgeschlagen wird, die Nachweise aus dem Verfahren zur BECV direkt für andere Förderprogramme verwendbar zu gestalten, sodass Förderungen – ohne weitere Begründung der Beantragung – nahtlos aufeinander aufbauen und anschließen könnten.
- ▶ Ein Vertreter der Interessenverbände hinterfragte, ob die verpflichtenden Investitionsmaßnahmen als Voraussetzung für eine Kompensation sinnvoll seien. Die Verpflichtung stelle aus seiner Sicht ein Konterkarieren des eigentlichen Ziels des Carbon Leakage-Schutzes dar. Zudem würde der individuelle Investitionszyklus eines Unternehmens unzureichend berücksichtigt – andere Investitionen seien aus Unternehmensperspektive ggf. vorrangig. Auch wurde von einem Vertreter der Interessenverbände das Argument vorgebracht, dass die Energieeffizienzpotentiale in der Regel schon ausgeschöpft seien und weiterführende Dekarbonisierungsoptionen (z.B. grüner

Wasserstoff) den Unternehmen nicht im ausreichenden Maße zur Verfügung stünden. Unternehmen benötigen aus ihrer Perspektive keine Verpflichtungen, sondern einen individuellen Pfad. Außerdem wurde auf die Notwendigkeit einer OPEX-Förderung (Förderung der Betriebskosten) in Ergänzung zur CAPEX-Förderung (Förderung der Investitionskosten) eingegangen.

- ▶ Der Vertreter des BMWK wies darauf hin, dass die Verpflichtung zu Klimaschutz-Investitionen im Rahmen der BECV erstmals eingeführt würde. Die Wirksamkeit müsse daher stetig analysiert werden. Aus Sicht des BMWK sei die Verpflichtung jedoch ein elementarer Bestandteil der BECV. Es sei die Aufgabe der Politik wirksame Vorgaben für Klimaschutz auf den Weg zu bringen. Außerdem seien die Interessen der Industrie bereits ausreichend berücksichtigt, da die Verpflichtung zu Klimaschutzmaßnahmen nur bei der Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen gelte.

Die Verpflichtung zum Betrieb eines Umwelt- bzw. Energiemanagementsystems finden bei den Panelisten\*Panelistinnen – ähnlich wie in der online-gestützten Befragung – große Zustimmung.

- ▶ Von dem\*der Experten\*Expertin wurde angeregt, dass die Anforderungen unterschiedlicher Regelungen (BECV, BeSAR, EU-ETS 2, et al.) harmonisiert werden sollten, da Umwelt- und Energiemanagementsysteme eine zentrale Rolle spielen. Hierbei sind insbesondere die Regelungen bzgl. Berichterstattung und Nachweispflicht zu beachten.
- ▶ Auch der Vertreter des BMWK befürwortete eine solche Harmonisierung.

#### **4.4 Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch**

Die Panelisten\*Panelistinnen diskutierten zudem auch über die Erleichterungen für KMU.

- ▶ Der\*die Experte\*Expertin betonte, dass die Lernkurve momentan sehr steil sei und die Auswirkungen der BECV auf die KMU noch nicht final abgeschätzt werden können. Es sei wichtig, potenzielle Schwierigkeiten bei der Datenerhebung im kommenden Jahr zu identifizieren und gegebenenfalls Alternativen zu prüfen.
- ▶ Ein Vertreter der Interessenverbände bemängelte, dass die Anforderungen an KMU sehr hoch seien. Ein Leitfaden von 100 Seiten sei bei der Bearbeitung beispielweise zu umfangreich. Viele KMU hätten zu geringe personelle Kapazitäten für die Antragstellung. Eine externe Unterstützung durch Consultants wäre finanziell häufig nicht möglich. Zudem wies ein weiterer Vertreter der Interessensverbände auf potenzielle Fehlanreize durch die Einführung von Schwellenwerten hin. So könnte für Unternehmen ein Anreiz bestehen den Gesamtenergieverbrauchs-Schwellenwert nicht zu übersteigen.
- ▶ Aus Sicht des Vertreters des BMWK sollen die geschaffenen Erleichterungen KMU mit Carbon Leakage-Risiko den Zugang zu den Kompensationen ermöglichen. Die vorliegende Regelung sei zudem eine pragmatische Lösung. Es würde ein klimapolitisches Ambitionsniveau auch für KMU geschaffen, trotzdem würde der Aufwand für diese bei der Nachweiserbringung verringert.

## 5 Fazit

Mit der Konsultation gemäß § 26 Abs. 2 BECV soll jedes Jahr der Frage nachgegangen werden, inwieweit die CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das BEHG sowie die Beihilfe durch die BECV Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der Unternehmen in Deutschland hat. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) liegen.

Die Meinungen zur Frage, ob ein **Carbon Leakage-Risiko** aufgrund der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das BEHG und der BECV bestünde, gingen stark auseinander. Beim BECV-Experten-Forum erklärte ein Vertreter der Gruppe der Interessensverbände, dass sich die Mehrbelastung durch das BEHG aufgrund der gestiegenen Energiepreise teilweise relativiert habe. Trotzdem betonte er, dass eine hohe Belastung für die deutsche Industrie gegeben wäre. Ein\*Eine unabhängige\*r Experte\*Expertin meinte dagegen, dass die aktuelle CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das BEHG auch im Vergleich zu den aktuellen Energiekosten so gering sei, dass davon kein Carbon Leakage-Risiko ausgehen könne. Künftig würde die Kostenbelastung außerdem im Vergleich mit der Kostenbelastung in anderen Ländern abnehmen, da auch andere EU-Mitgliedsstaaten entsprechende klimapolitische Instrumente einführen werden.

Ein großes Thema der Konsultation waren die **ökologischen Gegenleistungen**. Zum ersten Mal wird die Gewährung von Beihilfen in Deutschland an Gegenleistungen gekoppelt. Auf dem BECV-Experten-Forum betonte ein\*eine Experte\*Expertin, dass diese Verpflichtung die Unternehmen bei der Dekarbonisierung unterstützt – und dies perspektivisch der erfolgversprechendste Carbon Leakage-Schutz sei. In der Umfrage äußerten sich einige Vertreter\*innen von Interessensverbänden dagegen kritisch. Sie hielten die Verpflichtung teilweise für einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Jedoch sahen andere Vertreter\*innen von Interessensverbänden die Gegenleistungen ebenfalls als sehr sinnvoll an (siehe Kapitel 3.4 und 4.3).

Außerdem standen die **Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch** im Zentrum der Konsultation. Aktuell können die Auswirkungen der BECV auf die KMU noch nicht final abgeschätzt werden. Inwiefern die bestehenden Erleichterungen ausreichen und zielführend sind, ist daher zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar.

In der Konsultation äußerten die Befragten verschiedene **Anpassungsvorschläge zur Ausgestaltung der Beihilferegelungen**. So wurde auf dem BECV-Experten-Forum beispielsweise über eine Harmonisierung von Regelungen verschiedener Beihilfeverfahren diskutiert. Weitere Diskussionspunkte waren u.a. die Überführung des BEHG in eine europäische Lösung (EU-ETS 2), die Höhe der Kompensation sowie der administrative Aufwand, der mit einem Antrag zur Ergänzung der Carbon Leakage-Liste oder zur Anpassung des Kompensationsgrads einhergehe. Die Anpassungsvorschläge und Beiträge finden Sie im Detail in Kapitel 3.2, 3.3 und 4.2.

Die diesjährige BECV-Konsultation war insofern besonders, als dass das erste Antragsverfahren noch nicht abgeschlossen war. Somit konnten keine Erfahrungen im Hinblick auf den Aufwand sowie auf die tatsächlich ausgezahlte Beihilfe in den Konsultationsprozess einfließen. Dies wird beim Konsultationsverfahren im kommenden Jahr anders sein. In einem Jahr wird zudem mehr Klarheit über die Entwicklungen auf europäischem Niveau (EU-ETS 2) herrschen. Insofern werden im Konsultationsverfahren im nächsten Jahr weitere Punkte aufgegriffen werden können, die zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht berücksichtigt werden konnten.



## 6 Quellenverzeichnis

DIW (2020): Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit. Download unter:

[https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.806526.de/diwkompakt\\_2020-159](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.806526.de/diwkompakt_2020-159), Stand: 15.02.2021.

Kuckartz, U. (2014): Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim, Basel.

Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim, Basel.

Öko-Institut e.V. (2021): Carbon Leakage im Brennstoffemissionshandel – Ansätze zur Ermittlung gefährdeter Sektoren. Download unter:

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020-12-11\\_cc\\_50-2020\\_konzeptpapier\\_carbon\\_leakage\\_im\\_behg\\_sektorliste1.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020-12-11_cc_50-2020_konzeptpapier_carbon_leakage_im_behg_sektorliste1.pdf), Stand: 14.07.2022

## A Anhang

### A.1 Fragebogen

#### Hintergrund

Im Januar 2021 wurde der **nationale Emissionshandel (nEHS) in den Bereichen Wärme und Verkehr** eingeführt. Der nEHS soll eine zentrale Rolle für die Einhaltung der Klimaschutzziele in Deutschland spielen. Gesetzlich wurde dieser im **Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)** festgelegt.

Vom nEHS erfasst werden **alle fossilen Brennstoffe**. Bis 2022 beschränkt sich der nEHS aber zunächst auf die vier wichtigsten Brennstoffe, Benzin, Diesel, Heizöl und Erdgas. Der Geltungsbereich des nEHS ist auf die Emissionen begrenzt, **die nicht vom europäischen Emissionssystem (EU-ETS)** erfasst werden. Die Emissionszertifikate **werden bis zum Jahr 2025 zu Festpreisen** verkauft, welche schrittweise ansteigen (von 25 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2021 auf 55 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2025). Im Jahr 2026 ist ein Preiskorridor vorgesehen. **Ab dem Jahr 2027 soll die Preisbildung frei über den Markt** erfolgen.

Anders als beim EU-ETS nehmen im nEHS nicht die direkten Emittenten teil, sondern die **Inverkehrbringer oder Lieferanten** von Brenn- und Kraftstoffen. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung entfaltet eine Lenkungswirkung hin zu emissionsarmen Alternativen, indem die Inverkehrbringer und Lieferanten die zusätzlichen Kosten an die Endverbraucher:innen weitergeben.

Um die grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die von der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung betroffen sind, zu gewährleisten, wurden in der sogenannten **BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV)** Kompensationsmaßnahmen festgelegt. Unternehmen erhalten auf Antrag für die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine anteilige Kompensation, sofern sie nach § 5 BECV einem **beihilfeberechtigten Sektor oder Teilsektor** zuzuordnen sind und ab dem Abrechnungsjahr 2023 die in §§ 10 und 11 BECV festgelegten **Gegenleistungen erbringen**. In den Abrechnungsjahren 2021 und 2022 erfolgt die anteilige Kompensation ohne Gegenleistungen.

#### Zielsetzung

Das Ziel der Konsultation nach § 26 Abs. 2 BECV besteht darin, die **Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Beihilfe nach der BECV auf die Wettbewerbssituation der in Deutschland ansässigen Unternehmen** zu ermitteln. Ein besonderer Fokus liegt auf kleineren und mittleren Unternehmen. Dazu legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 30. September eines jeden Jahres einen Bericht vor.

Die Konsultation richtet sich an für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätige Interessensverbände, die Sozialpartner sowie Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Carbon-Leakage-Schutzes.

Neben dem vorliegenden online-gestützten Fragebogen ist im Mai/Juni 2022 auch **ein Fachforum zur Diskussion der Ergebnisse** geplant.

Beide Prozesse werden für den jährlichen Bericht zur BECV, den die Bundesregierung erstmalig im September 2022 dem Bundestag vorlegen wird, genutzt.

Außerdem ist in § 26 Abs. 4 BECV festgelegt, dass die Bundesregierung regelmäßig prüft, ob **Änderungsbedarf an dieser Verordnung** besteht. Die Ergebnisse der Konsultation sollen die Bundesregierung dabei unterstützen und wertvolle Erkenntnisse liefern.

## 1. Allgemeine Informationen zu Befragten

Welcher der folgenden **Adressaten-Gruppe** ordnen Sie sich zu?

- Interessensverband
- Sozialpartner
- Unabhängige Expert:innen auf dem Gebiet des Carbon-Leakage-Schutzes
- Sonstiges
  - Falls „Sonstiges“, bitte angeben.
  - Falls „Interessensverband oder Sozialpartner“:
    - Bitte geben Sie den Namen des Verbands oder der Organisation an, für den bzw. für die Sie an dieser Konsultation teilnehmen.

Falls „Interessensverband“:

Die Interessen **welcher Branchen bzw. Sektoren** vertreten Sie bei der Beantwortung der folgenden Konsultation?

Bitte wählen Sie den entsprechenden Sektor bzw. die entsprechenden Sektoren gemäß NACE-Code aus (NACE-Code 05 bis 27).

## 2. Allgemeines zu BEHG und BECV

Sind Sie mit dem **Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)** vertraut?

- Überhaupt nicht vertraut
- In geringem Maße vertraut
- Mäßig vertraut
- In relativ hohem Maße vertraut
- In hohem Maße vertraut
- Keine Angabe

Sind Sie mit der **Carbon-Leakage-Verordnung (BECV)** vertraut?

- Überhaupt nicht vertraut
- In geringem Maße vertraut
- Mäßig vertraut
- In relativ hohem Maße vertraut
- In hohem Maße vertraut
- Keine Angabe

Ist die **Bepreisung von CO<sub>2</sub>** Ihrer Meinung nach ein wirksames Instrument, um einen Beitrag zur **Erreichung der Klimaziele** zu leisten?

- Überhaupt nicht wirksam
- In geringem Maße wirksam
- Mäßig wirksam
- In relativ hohem Maße wirksam
- In hohem Maße wirksam
- Keine Angabe

Was sind Ihrer Meinung nach die **Stärken** des **BEHG** bzw. des nationalen Emissionshandelssystems? (z.B. planbarer Preispfad bis 2026)

An welchen Stellen des **BEHG** bzw. des nationalen Emissionshandelssystems sehen Sie **Anpassungsbedarf**?

Was sind Ihrer Meinung nach die **Stärken** der **BECV**?

(z.B. Kompensation von Unternehmen entsprechen ihres Carbon-Leakage-Risikos oder Verpflichtung der Unternehmen bis zu 80 % der Beihilfe in Energieeffizienz/Dekarbonisierung zu investieren)

An welchen Stellen der **BECV** sehen Sie **Anpassungsbedarf**?

Eine Studie des [DIW \(2021\)](#) kommt zu dem Schluss:

„Das Carbon Leakage Assessment für die Industrie ergibt, dass die Größenordnung der Carbon Leakage Risiken wesentlich niedriger liegt als im europäischen Emissionshandel, da die CO<sub>2</sub>-Intensität deutlich geringer ist als in den vom EU ETS abgedeckten Aktivitäten.“

Stimmen Sie vor diesem Hintergrund der Aussage zu, dass die **Wahrscheinlichkeit von Carbon Leakage** in der vom **BEHG** betroffenen Industrie insgesamt **geringer** ist als in der vom **europäischen Emissionshandel** betroffenen Industrie?

- Ja
- Nein
- Keine Angabe
- ➔ Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Das **Preisniveau** des nationalen Emissionshandels liegt im Jahr 2022 bei 30 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>. In den nächsten Jahren wird der Preis schrittweise angehoben (2025: 55 Euro). Gleichzeitig erhält die betroffene Industrie bis zu **95 % der beihilfefähigen CO<sub>2</sub>-Kosten** durch die BECV erstattet.

**Wie hoch** schätzen Sie vor diesem Hintergrund das **Carbon-Leakage-Risiko durch den nationalen CO<sub>2</sub>-Preis des BEHG und die Kompensation der BECV** in der vom BEHG betroffenen Industrie insgesamt ein?

- niedrig
- mittel
- hoch
- Keine Angabe
- ➔ Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

### 3. Ausgestaltung der Beihilferegulung

Bei der Festlegung der Sektoren, die grundsätzlich beihilfeberechtigt sind, orientiert sich die BECV 1:1 an der aktuellen **Carbon-Leakage-Liste des EU-Emissionshandels**. Weitere Sektoren und Teilsektoren können auf Antrag in die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren aufgenommen werden, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen. Diese Kriterien stützen sich ebenfalls auf dem System des EU-Emissionshandels.

Eine Studie des [Öko-Instituts \(2021\)](#) kommt zu dem Ergebnis:

„Wenn das **Hauptanliegen** [bei der Festlegung der durch die BECV beihilfeberechtigten Sektoren] die **Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung zwischen vom EU ETS bzw. vom BEHG erfassten Anlagen** ist, so bietet sich eine möglichst **enge Orientierung an der EU Carbon Leakage Liste an**. Dabei werden die Unterschiede zwischen [nationalen] Brennstoffemissionshandel und EU-Emissionshandel allerdings **nicht angemessen berücksichtigt**. Deswegen bietet sich eine Anpassung der Liste, insbesondere eine **Beschränkung der Emissionsintensität auf direkte Emissionen an**.“

Eine Studie des [DIW \(2021\)](#) besagt auch:

„Die **erwarteten CO<sub>2</sub>-Kosten relativ zur Bruttowertschöpfung** ergeben sich als vielversprechendstes Unterscheidungsmerkmal um Branchen zu identifizieren, die besonders von Carbon Leakage betroffen sind.“

Ist es aus Ihrer Sicht angemessen, die beihilfeberechtigten Sektoren des BEHG anhand der **bestehenden Kriterien des EU-Emissionshandels**, d.h. **Emissionsintensität** unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Emissionen, sowie **Handelsintensität** bezogen auf den außereuropäischen Handel, festzulegen?

- Ja
- Nein
- Keine Angabe
- ➔ Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

**Welche Faktoren** sind Ihrer Meinung nach **für das Carbon-Leakage-Risiko** eines Unternehmens in Deutschland **besonders entscheidend**?

Bitte bewerten Sie die einzelnen Faktoren von 1 bis 5 (1 bedeutet, dass der Faktor nicht entscheidend ist, 5 bedeutet, dass der Faktor sehr entscheidend ist)

- Emissionsintensität der Produktion (Kilogramm Kohlenstoffdioxid pro Euro Bruttowertschöpfung)
  - Handelsintensität (bezogen auf den Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen)
  - Unternehmensgröße
  - Weitere Faktoren
4. Wenn weitere Faktoren: Welche?
5. Bitte bewerten Sie die weiteren Faktoren von 1 bis 5

Die **Höhe der Beihilfe** wird berechnet als **Multiplikator der maßgeblichen Emissionsmenge**, dem im Abrechnungsjahr **geltenden CO<sub>2</sub>-Preis** des nationalen Brennstoffemissionshandels sowie dem für den Sektor **relevanten Kompensationsgrad**. Dieser orientiert sich an der Emissionsintensität der jeweiligen Branche. Unternehmen erhalten eine anteilige Kompensation der beihilfefähigen CO<sub>2</sub>-Kosten von **65 bis 95 %** - je höher die Emissionsintensität der Branche, desto höher der Kompensationsgrad.

Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 erhalten Unternehmen ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle, d.h. ohne Nachweis, dass ihre Emissionsintensität mindestens 10 % der durchschnittlichen Emissionsintensität des jeweiligen Sektors beträgt, den Kompensationsgrad des Sektors dem sie angehören.

Ab dem Abrechnungsjahr 2023 erhalten Unternehmen **ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle pauschal einen Kompensationsgrad in Höhe von 60%**.

**Hilfetext:** Der Kompensationsgrad von Sektoren mit einer Emissionsintensität bis 0,3 kg CO<sub>2</sub>/ € beträgt 65 %, mit einer Emissionsintensität über 0,3 kg CO<sub>2</sub>/ € bis 0,6 kg CO<sub>2</sub>/ € beträgt er 70 %, und so weiter, bis zu einem Kompensationsgrad von 95 % bei einer Emissionsintensität von über 1,8 kg CO<sub>2</sub>/ €. Das heißt, die Staffelung erfolgt in 5%-Schritten bezogen auf den Kompensationsgrad und in Schritten von 0,3 kg CO<sub>2</sub>/ € bezogen auf die Emissionsintensität. Die niedrigste Emissionsintensität beihilfeberechtigter Sektoren beträgt dabei 0,01 kg CO<sub>2</sub>/ €. Es gibt keinen Kompensationsgrad von 100 %, da davon ausgegangen werden kann, dass die Unternehmen Kosten bis zu einem gewissen Grad weitergeben können.

Die beihilfefähigen CO<sub>2</sub>-Kosten ergeben sich aus der maßgeblichen Emissionsmenge und dem geltenden CO<sub>2</sub>-Preis des jeweiligen Abrechnungsjahres. Die maßgeblich Emissionsmenge wird dabei aus der beihilfefähigen Brennstoffmenge und Brennstoff-Benchmark unter Berücksichtigung von Heizwert und Umrechnungsfaktor sowie gegebenenfalls der beihilfefähigen Wärmemenge und Wärme-Benchmark abzüglich eines Selbstbehalts ermittelt.

Welcher der folgenden Aussagen zur Ausgestaltung der Beihilfen ab 2023 stimmen Sie zu? (Mehrauswahl möglich)

- Der in der BECV festgelegte **Umfang der Entlastungen ist angemessen** und sollte ohne Änderungen beibehalten werden.
- Die **Spanne der Kompensationsgrade** sollte **breiter** ausgestaltet werden (größere Differenz zwischen minimaler Erstattung – aktuell 65 % – und maximaler Erstattung – aktuell 95 % – notwendig).
- **Ohne Nachweis der Emissionsintensitäts-Mindestschwelle sollten Unternehmen keine Kompensation erhalten** (pauschale Kompensation sollte abgeschafft werden).
- Die **pauschale Kompensation** – aktuell 60 % – **sollte niedriger** ausfallen.
- Ich stimme **keiner der genannten Aussagen** zu.
- Keine Angabe

## 4. Gegenleistungen / Investitionen

Um von den Beihilfen profitieren zu können, müssen antragstellende Unternehmen ab dem 1. Januar 2023 **verpflichtend Gegenleistungen** erbringen. Gemäß § 10 BECV sind betroffene Unternehmen verpflichtet, ein **zertifiziertes Energiemanagement** nach DIN EN ISO 50001 oder ein **zertifiziertes Umweltmanagementsystem** nach EMAS zu betreiben. Für kleine Unternehmen gelten abweichende Regelungen.

Zusätzlich sind antragstellende Unternehmen nach § 11 BECV ab dem Abrechnungsjahr 2023 dazu verpflichtet einen Teil des gewährten Beihilfebetrags, d.h. 50 % in den Jahren 2023 und 2024 und 80 % ab 2025, für **Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz** aufzuwenden, sofern diese wirtschaftlich umsetzbar sind. Alternativ dazu können auch **Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses** umgesetzt werden.

Die zu erbringenden Gegenleistungen sollen die Dekarbonisierung der begünstigten Unternehmen fördern. Dadurch sollen die begünstigten Unternehmen in Zukunft weniger abhängig von fossilen Energieträgern werden und ihr **künftiges Carbon-Leakage-Risiko entsprechend verringert** werden.

Ist Ihrer Meinung nach angemessen, die **Gewährung von Beihilfen an Gegenleistungen** zu knüpfen?

- Überhaupt nicht angemessen
  - In geringem Maße angemessen
  - Mäßig angemessen
  - In relativ hohem Maße angemessen
  - In hohem Maße angemessen
  - Keine Angabe
- a. Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Ist die **Verpflichtung zum Betrieb eines zertifizierten Energie- bzw. Umweltmanagementsystems** Ihrer Meinung nach dafür geeignet, die **Dekarbonisierung der Unternehmen zu fördern**?

- Überhaupt nicht geeignet
  - In geringem Maße geeignet
  - Mäßig geeignet
  - In relativ hohem Maße geeignet
  - In hohem Maße geeignet
  - Keine Angabe
- b. Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Ist die Verpflichtung, einen Teil des gewährten Beihilfebetrags für Investitionen in **Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz** (sofern diese wirtschaftlich umsetzbar sind) oder **Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses** aufzuwenden, Ihrer Meinung nach dafür geeignet, die **Dekarbonisierung der Unternehmen** zu fördern?

- Überhaupt nicht geeignet
  - In geringem Maße geeignet
  - Mäßig geeignet
  - In relativ hohem Maße geeignet
  - In hohem Maße geeignet
  - Keine Angabe
- c. Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

**Wie viel Prozent der Beihilfesummen** sollten Unternehmen Ihrer Meinung nach in Energieeffizienz/ Dekarbonisierung **investieren müssen**?

- **Weniger als** die vorgesehenen 50 % in den Abrechnungsjahren 2023 und 2024 (bzw. 80 % ab dem Abrechnungsjahr 2025)
  - Die **vorgesehenen** 50 % in den Abrechnungsjahren 2023 und 2024 (bzw. 80 % ab dem Abrechnungsjahr 2025)
  - **Mehr als** die vorgesehenen 50 % in den Abrechnungsjahren 2023 und 2024 (bzw. 80 % ab dem Abrechnungsjahr 2025)
  - Keine Angabe
- Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

## 5. Erleichterungen für Unternehmen mit einem geringen Gesamtenergieverbrauch

Für Unternehmen mit einem Gesamtenergieverbrauch **von weniger als 10 Gigawattstunden fossiler Brennstoffe** sind in der BECV Erleichterungen vorgesehen. Abhängig von der Art der Erleichterung bezieht sich die Schwelle von 10 Gigawattstunden auf den durchschnittlichen Gesamtenergieverbrauch in den drei Kalenderjahren vor dem Abrechnungsjahr oder auf das Abrechnungsjahr an sich. Davon sollen insbesondere **kleine und mittlere Unternehmen (KMU)** profitieren.

**Welche Erleichterungen** halten Sie für diese Unternehmen für **sinnvoll?** (Mehrfachauswahl möglich)

- **Gestaffelte Reduzierung des Selbstbehalts** nach § 9 Absatz 6 BECV: Je geringer der Gesamtenergieverbrauch aus fossilen Brennstoffen, desto geringer der Selbstbehalt, der bei der Ermittlung der maßgeblichen Emissionsmenge zur Berechnung des Beihilfebetrags unter Einbezug des CO<sub>2</sub>-Preises und des Kompensationsgrads außer Acht bleibt.
- **Verzicht auf Wirtschaftsprüfer-Testat** über die unternehmensbezogene Emissionsintensität, sofern sich aus den Angaben des antragstellenden Unternehmens das Überschreiten der Mindestschwelle um mehr als 100% ergibt nach § 13 Absatz 4 Satz 2 BECV
- **Gegenleistungen – Option 1** nach § 10 Absatz 2 Nr. 1 BECV: Betrieb eines nicht zertifizierten Energiemanagementsystems (DIN EN ISO50005:2021, mindestens Umsetzungsstufe 3) anstatt des verpflichtenden Betriebs eines zertifizierten Energiemanagement- (DIN EN ISO 50001) oder Umweltmanagementsystems (EMAS)
- **Gegenleistungen – Option 2** nach § 10 Absatz 2 Nr. 2 BECV: Mitgliedschaft in einem bei der Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke angemeldeten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk anstatt des verpflichtenden Betriebs eines zertifizierten Energiemanagement- (DIN EN ISO 50001) oder Umweltmanagementsystems (EMAS)
- **Gegenleistungen – Nachweise:** Weitgehende Ausnahmen von der Pflicht zur Vorlage einer Bestätigung durch prüfungsbefugte Stellen nach § 12 Absatz 3 Satz 4.
  - Sonstiges
  - Keine Angabe
  - a. Falls „Sonstiges“: Bitte hier angeben.
  - b. Bitte begründen Sie generell Ihre Antwort.

## 6. Sonstiges

- Haben Sie weitere Anmerkungen zur Ausgestaltung des BEHG oder der BECV, die Sie gerne teilen würden?

## A.2 Detaillierte Übersicht: vertretene Branchen bzw. Sektoren

**Tabelle 4: Die Interessen welcher Branchen bzw. Sektoren vertreten Sie bei der Beantwortung der folgenden Konsultation?**

NACE-Code	Beschreibung
05.10	Steinkohlebergbau
05.11	Braunkohlebergbau
10.41	Herstellung von Ölen und Fetten (ohne Margarine u.ä. Nahrungsfette)
10.60	Mahl- und Schälmaschinen, Herstellung von Stärke und Stärkeerzeugnissen
10.61	Mahl- und Schälmaschinen
10.62	Herstellung von Stärke und Stärkeerzeugnissen
10.70	Herstellung von Back- und Teigwaren
10.73	Herstellung von Teigwaren
10.81	Herstellung von Zucker
10.89	Herstellung von sonstigen Nahrungsmitteln a.n.g.
11.06	Herstellung von Malz
13.10	Spinnstoffaufbereitung und Spinnerei
13.20	Weberei
13.30	Veredlung von Textilien und Bekleidung
13.90	Herstellung von sonstigen Textilwaren
13.91	Herstellung von gewirktem und gestricktem Stoff
13.92	Herstellung von konfektionierten Textilwaren (ohne Bekleidung)
13.93	Herstellung von Teppichen
13.94	Herstellung von Seilerwaren
13.95	Herstellung von Vliesstoff und Erzeugnissen daraus (ohne Bekleidung)
13.96	Herstellung von technischen Textilien
13.99	Herstellung von sonstigen Textilwaren a.n.g.
14.10	Herstellung von Bekleidung (ohne Pelzbekleidung)
14.11	Herstellung von Lederbekleidung
14.12	Herstellung von Arbeits- und Berufsbekleidung
14.13	Herstellung von sonstiger Oberbekleidung
14.14	Herstellung von Wäsche
14.19	Herstellung von sonstiger Bekleidung und Bekleidungszubehör a.n.g.
14.20	Herstellung von Pelzwaren



NACE-Code	Beschreibung
14.30	Herstellung von Bekleidung aus gewirktem und gestricktem Stoff
14.31	Herstellung von Strumpfwaren
14.39	Herstellung von sonstiger Bekleidung aus gewirktem und gestricktem Stoff
17.10	Herstellung von Holz- und Zellstoff, Papier, Karton und Pappe
17.22	Herstellung von Haushalts-, Hygiene- und Toilettenartikeln aus Zellstoff, Papier und Pappe
19.10	Kokerei
19.20	Mineralölverarbeitung
20.10	Herstellung von chemischen Grundstoffen, Düngemitteln und Stickstoffverbindungen, Kunststoffen in Primärformen und synthetischem Kautschuk in Primärformen
20.11	Herstellung von Industriegasen
20.12	Herstellung von Farbstoffen und Pigmenten
20.13	Herstellung von sonstigen anorganischen Grundstoffen und Chemikalien
20.14	Herstellung von sonstigen organischen Grundstoffen und Chemikalien
20.15	Herstellung von Düngemitteln und Stickstoffverbindungen
20.16	Herstellung von Kunststoffen in Primärformen
20.17	Herstellung von synthetischem Kautschuk in Primärformen
20.20	Herstellung von Schädlingsbekämpfungs-, Pflanzenschutz- und Desinfektionsmitteln
20.30	Herstellung von Anstrichmitteln, Druckfarben und Kitten
20.40	Herstellung von Seifen, Wasch-, Reinigungs- und Körperpflegemitteln sowie von Duftstoffen
20.41	Herstellung von Seifen, Wasch-, Reinigungs- und Poliermitteln
20.42	Herstellung von Körperpflegemitteln und Duftstoffen
20.50	Herstellung von sonstigen chemischen Erzeugnissen
20.51	Herstellung von pyrotechnischen Erzeugnissen
20.52	Herstellung von Klebstoffen
20.53	Herstellung von etherischen Ölen
20.59	Herstellung von sonstigen chemischen Erzeugnissen a.n.g.
20.60	Herstellung von Chemiefasern
21.10	Herstellung von pharmazeutischen Grundstoffen
21.20	Herstellung von pharmazeutischen Spezialitäten und sonstigen pharmazeutischen Erzeugnissen
22.10	Herstellung von Gummiwaren

NACE-Code	Beschreibung
22.20	Herstellung von Kunststoffwaren
22.21	Herstellung von Platten, Folien, Schläuchen und Profilen aus Kunststoffen
22.23	Herstellung von Baubedarfsartikeln aus Kunststoffen
23.10	Herstellung von Glas und Glaswaren
23.11	Herstellung von Flachglas
23.12	Veredlung und Bearbeitung von Flachglas
23.13	Herstellung von Hohlglas
23.30	Herstellung von keramischen Baumaterialien
23.31	Herstellung von keramischen Wand- und Bodenfliesen und -platten
23.50	Herstellung von Zement, Kalk und gebranntem Gips
23.51	Herstellung von Zement
23.52	Herstellung von Kalk und gebranntem Gips
23.60	Herstellung von Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips
23.61	Herstellung von Erzeugnissen aus Beton, Zement und Kalksandstein für den Bau
23.62	Herstellung von Gipserzeugnissen für den Bau
23.64	Herstellung von Mörtel und anderem Beton (Trockenbeton)
23.69	Herstellung von Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips a.n.g.
24.10	Erzeugung von Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen
24.20	Herstellung von Stahlrohren, Rohrform-, Rohrverschluss- und Rohrverbindungsstücken aus Stahl
24.30	Sonstige erste Bearbeitung von Eisen und Stahl
24.31	Herstellung von Blankstahl
24.32	Herstellung von Kaltband mit einer Breite von weniger als 600 mm
24.33	Herstellung von Kaltprofilen
24.34	Herstellung von kaltgezogenem Draht
24.40	Erzeugung und erste Bearbeitung von NE-Metallen
24.42	Erzeugung und erste Bearbeitung von Aluminium
24.43	Erzeugung und erste Bearbeitung von Blei, Zink und Zinn
24.44	Erzeugung und erste Bearbeitung von Kupfer
24.45	Erzeugung und erste Bearbeitung von sonstigen NE-Metallen
24.50	Gießereien
24.51	Eisengießereien

NACE-Code	Beschreibung
24.52	Stahlgießereien
24.53	Leichtmetallgießereien
24.54	Buntmetallgießereien
25.10	Stahl- und Leichtmetallbau
25.12	Herstellung von Ausbauelementen aus Metall
25.20	Herstellung von Metalltanks und -behältern; Herstellung von Heizkörpern und -kesseln für Zentralheizungen
25.40	Herstellung von Waffen und Munition
25.50	Herstellung von Schmiede-, Press-, Zieh- und Stanzteilen, gewalzten Ringen und pulvermetallurgischen Erzeugnissen
25.60	Oberflächenveredlung und Wärmebehandlung; Mechanik a.n.g.
25.61	Oberflächenveredlung und Wärmebehandlung
25.62	Mechanik a.n.g.
25.93	Herstellung von Drahtwaren, Ketten und Federn
25.94	Herstellung von Schrauben und Nieten
25.99	Herstellung von sonstigen Metallwaren a.n.g.
27.10	Herstellung von Elektromotoren, Generatoren, Transformatoren, Elektrizitätsverteilungs- und -schalteneinrichtungen
27.90	Herstellung von sonstigen elektrischen Ausrüstungen und Geräten a.n.g.