

Berlin, 25. Februar 2021

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

[## Stellungnahme](http://www.bde.de</p></div><div data-bbox=)

zum Referentenentwurf der BEHG-Carbon-Leakage-Ver- ordnung (BECV) vom 9. Februar 2021

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Inhalt

1.	Einführung	3
2.	Zusammenfassung der Kernforderungen	4
3.	Konkrete Änderungsvorschläge des BDEW	5
3.1.	Zu § 2 - Begriffsbestimmungen	5
3.2.	Zu § 7 - Unternehmensbezogene Mindestschwelle für die Feststellung der Beihilfefähigkeit	5
3.3.	Zu § 9 – Bestimmung des vorläufigen Beihilfebetrags	6
3.4.	Zu § 11 – Energiemanagementsystem	8
3.5.	Zu § 12 – Anrechenbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen als Gegenleistung	8
3.6.	Zu § 13 - Nachweis der Gegenleistungen	10

1. Einführung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 11. Februar 2021 den Referentenentwurf einer „Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel“ (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) vorgelegt. Mit der Verordnung soll die Ermächtigung nach § 11 Absatz 3 Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) umgesetzt werden, derzufolge die Bundesregierung zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Industrieunternehmen erforderliche Kompensations-Maßnahmen festlegen kann. Der Referentenentwurf baut auf dem Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 23. September 2020 sowie dem Entschließungsantrag des Bundestages (siehe. BT-Drs. 19/23184) zur Vermeidung von Carbon-Leakage auf und sieht Beihilfezahlungen an Industrieunternehmen vor, wenn diese bestimmte Bedingungen erfüllen.

Als Spitzenverband der Energie- und Wasserwirtschaft vertritt der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** die Interessen einer Vielzahl von Unternehmen, die Erdgas, Strom, Wärme und Kälte über Energienetze an beihilfefähige Industrieunternehmen liefern oder Erzeugungsanlagen betreiben, die im Rahmen von Contracting-Verträgen Anlagen zur Strom-, Wärme- und Kälteerzeugung betreiben, die die Industrieunternehmen direkt mit verschiedenen Energieprodukten beliefern.

Die Einführung der CO₂-Bepreisung in den Bereichen Wärme und Verkehr ist aus Sicht des BDEW ein zwingend notwendiges Instrument zum Erreichen der Klimaschutzziele. Die CO₂-Bepreisung verändert allerdings die Kostenstruktur der betroffenen Unternehmen gegenüber der Situation ohne diese CO₂-Bepreisung. Der BDEW unterstützt nachdrücklich die Absicht der Bundesregierung für Unternehmen, die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen und die zusätzlichen direkten oder indirekten Kosten aus dem Brennstoffemissionshandel nicht über die Produktpreise abwälzen können, Kompensationsmaßnahmen zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit festzulegen und damit Verlagerungseffekten (sogenanntes „Carbon-Leakage“) entgegenzuwirken.

Die Mitgliedsunternehmen des BDEW sind im Regelfall nicht direkt beihilfeberechtigt. Die Energiewirtschaft ist aber indirekt betroffen, wenn Wärme- oder Kältelieferungen an Industriekunden, die aus BEHG-pflichtigen Brennstoffmengen erzeugt wurden, bei der Bestimmung der Beihilfefähigkeit und des Beihilfebetrages für den beihilfefähigen Industriekunden nicht berücksichtigt werden. Um die klimapolitisch intendierte Lenkungswirkung des BEHG beim Endverbraucher sicherzustellen ist eine Wälzung der CO₂-Kosten vom Brennstoff- oder Wärmelieferanten an den Endkunden zwingend geboten. Die mit dem CO₂-Preis belasteten Wärme- oder Kältelieferungen dürfen dabei aber gegenüber der industriellen Eigenerzeugung von Wärme oder Kälte nicht benachteiligt werden.

Ein spiegelbildliches Problem besteht für Contracting-Anlagen, wenn die dort getätigten Investitionen nicht Eingang in die Liste der Klimaschutzmaßnahmen finden, die als Gegenleistungen der Unternehmen für die Beihilfe zu erbringen sind.

2. Zusammenfassung der Kernforderungen

Die in der Verordnung vorgesehenen Beihilfezahlungen sollen nach dem Willen des Verordnungsgebers dem Grundansatz des EU-Emissionshandels und den bereits auf europäischer Ebene bestehenden Regelungen zur Sicherung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen folgen.

Der BDEW erkennt an, dass die Orientierung am Carbon-Leakage-Schutzsystem des EU-Emissionshandels die Anschlussfähigkeit an ein bereits EU-weit eingeführtes Schutzkonzept sichert und die möglichst weitgehende Gleichbehandlung gleichartiger Produkte herstellt.

Um die gebotene **Gleichbehandlung der Lieferung mit der Eigenerzeugung von Wärme und Kälte** herzustellen und der Systematik des EU-Emissionshandels zu folgen (die kostenlose Zuteilungen auch für anlagenüberschreitende Wärmelieferungen vorsieht), müssen die dargestellten Leitgedanken zwingend auch für anlagenüberschreitende Wärme- und Kältelieferungen an beihilfefähige Industrieunternehmen gelten.

- ➔ **Der BDEW schlägt vor, bei der Bestimmung der Beihilfefähigkeit nach § 7 sowie der Bestimmung der Beihilfehöhe nach § 9 Brennstoffemissionen aus der Erzeugung anlagenüberschreitender Wärme- und Kältelieferungen an beihilfefähige Unternehmen in den Kompensationsmechanismus einzubeziehen.**

Diese Einbeziehung ist zwingend geboten, um systematische und unverhältnismäßige Benachteiligungen von Energieversorgern und Wettbewerbsverzerrungen für die von ihnen mit Wärme und Kälte belieferten Industriekunden zu vermeiden.

- ➔ **Der BDEW schlägt vor, durch eine Klarstellung in § 12 (Klimaschutzmaßnahmen) sicherzustellen, dass auch Dritte im Auftrag des beihilfefähigen Unternehmens die als Gegenleistung für die Gewährung der Beihilfe vorgesehenen Investitionen durchführen können.**

Eine solche explizite Anerkennung würde helfen, mögliche Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und eine möglichst breite Palette an Optionen bei der Planung der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen.

Darüber hinaus schlägt der BDEW zu § 13 vor, für Unternehmen, die kein Umwelt- oder Energiemanagementsystem nach § 11 Absatz 1 betreiben müssen, die **Testierung der Investitionen nach § 12 durch eine nach § 8b Energiedienstleistungsgesetz berechnete Person zu ermöglichen**, um Verwaltungsaufwand zu begrenzen und die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Prüfern sicherzustellen.

3. Konkrete Änderungsvorschläge des BDEW

Der BDEW schlägt im Einzelnen folgende Änderungen zum Referentenentwurf vor. Die Vorschläge zielen darauf ab, systematische und unverhältnismäßige Benachteiligungen von Energieversorgern und Wettbewerbsverzerrungen für die von ihnen mit Wärme und Kälte belieferten Industriekunden zu vermeiden.

3.1. Zu § 2 - Begriffsbestimmungen

Als Voraussetzung zu den im Folgenden zu den §§ 7 und 9 vorgelegten Änderungsvorschlägen sollte folgende Ergänzung der Begriffsbestimmungen vorgenommen werden:

10. Wärme-Benchmark:

der in dem Durchführungsrechtsakt nach Artikel 10a Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32; L 140 vom 14.5.2014, S. 177), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/410 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3) geändert worden ist, für das jeweilige Abrechnungsjahr festgelegte Emissionswert für Zuteilungselemente mit Wärme-Benchmark;

3.2. Zu § 7 - Unternehmensbezogene Mindestschwelle für die Feststellung der Beihilfefähigkeit

Die Beihilfe soll dem Referentenentwurf zufolge allen Unternehmen gewährt werden, bei denen die Emissionsintensität eine angemessene Mindestschwelle übersteigt. Der Referentenentwurf sieht hierfür eine Mindestschwelle für die Beihilfefähigkeit vor, die auf das Überschreiten einer bestimmten unternehmensbezogenen Emissionsintensität abstellt. Unternehmen, deren Emissionsintensität unterhalb der Mindestschwelle ihres Sektors liegt, sind von der Gewährung von Beihilfen ausgeschlossen.

Der BDEW weist darauf hin, dass bei der Feststellung der Beihilfefähigkeit Unternehmen, die ihre Wärme- und Kältemengen nicht selbst erzeugen, sondern von Energieversorgern beziehen, nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht gegenüber Marktteilnehmern, die ihre Wärme- oder Kältemengen selbst erzeugen, benachteiligt werden dürfen.

Bei der Bestimmung der Emissionsintensität eines Unternehmens müssen neben der maßgeblichen Brennstoffemissionsmenge deshalb zwingend auch die CO₂-Emissionen aus Wärme- und Kältelieferungen berücksichtigt werden, soweit diese aus Brennstoffen, die nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in Verkehr gebracht wurden, erzeugt wurden.

Ein solches Vorgehen stellt auch sicher, dass diese Unternehmen nicht gegenüber EU-emissionshandelspflichtigen Unternehmen, die eine kostenlose Zuteilung für anlagenüberschreitende Wärmelieferung erhalten, systematisch benachteiligt werden.

Der BDEW regt dazu folgende Ergänzung zu § 7 Absatz 3 an:

- (3) Die Emissionsintensität eines Unternehmens ergibt sich aus dem Verhältnis der maßgeblichen Brennstoffemissionsmenge des Unternehmens **zuzüglich der maßgeblichen Wärmeemissionsmenge** im Abrechnungsjahr und der Bruttowertschöpfung des Unternehmens im Abrechnungsjahr, angegeben in Kilogramm CO₂ je Euro Bruttowertschöpfung. Die maßgebliche Brennstoffemissionsmenge des Unternehmens im Abrechnungsjahr ergibt sich aus der Multiplikation der nach § 9 Absatz 3 beihilfefähigen Brennstoffmenge mit dem im Rahmen der Emissionsberichterstattung nach § 7 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes anzuwendenden Emissionsfaktor. Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 sind für die Bestimmung des Emissionsfaktors die in Anlage 1 Teil 4 der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 festgelegten Standardwerte anzuwenden. **Die maßgebliche Wärmeemissionsmenge des Unternehmens im Abrechnungsjahr ergibt sich aus der Multiplikation der nach § 9 Absatz 3a beihilfefähigen Wärmemenge mit dem Wärme-Benchmark.**

3.3. Zu § 9 – Bestimmung des vorläufigen Beihilfebetrags

Die Bestimmung des vorläufigen Beihilfebetrages muss aus Gründen der Gleichbehandlung und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen nicht nur auf die beihilfefähige Brennstoffmenge, sondern auch auf die „**beihilfefähige Wärmemenge**“, die im Abrechnungsjahr an das Unternehmen geliefert wurde, abstellen.

§ 9 Absatz 2 sollte wie folgt geändert werden:

- (2) Die maßgebliche Emissionsmenge des Unternehmens berechnet sich aus der beihilfefähigen Brennstoffmenge nach Absatz 3 multipliziert mit dem Brennstoff-Benchmark und dem unteren Heizwert des jeweiligen Brennstoffs **sowie der beihilfefähigen Wärmemenge nach Absatz 3a multipliziert mit dem Wärme-Benchmark** abzüglich eines Selbstbehalts in Höhe von 250 Tonnen Kohlendioxid. Soweit in der Verordnung nach § 7 Absatz 4 Nummer 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes Standardwerte für den Heizwert und den Umrechnungsfaktor eines Brennstoffs festgelegt sind, gelten diese auch bei der Bestimmung der maßgeblichen Emissionsmenge nach Satz 1.

In Verbindung mit dem Änderungsvorschlag zu § 9 Absatz 2 sollte außerdem folgender Einschub nach § 9 Abs. 3 vorgenommen werden, der die Bestimmung der „**beihilfefähigen Wärmemenge**“ in Anlehnung an die in Absatz 3 geregelte Bestimmung der beihilfefähigen Brennstoffmenge regelt:

(3a) Bei der Ermittlung der beihilfefähigen Wärmemenge sind sämtliche anlagenüberschreitende Wärme- und Kältelieferungen zu berücksichtigen, die aus Brennstoffmengen, die nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in Verkehr gebracht wurden, erzeugt wurden und im Unternehmen im jeweiligen Abrechnungsjahr zur Herstellung von Produkten im Produktionsprozess eingesetzt wurden. Nicht zu berücksichtigen sind Wärme- oder Kältelieferungen oder Teilmengen von Wärme- oder Kältelieferungen eines Abrechnungsjahres, die

- 1. in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage erzeugt wurden,**
- 2. vom antragstellenden Unternehmen zur Stromerzeugung eingesetzt wurden,**
- 3. vom antragstellenden Unternehmen an den Wärmelieferanten zurückgeliefert wurden oder an Dritte weitergeleitet wurden,**
- 4. aus Brennstoffen biogenen Ursprungs erzeugt wurden,**
- 5. zur Herstellung von Produkten oder zur Erbringung von Leistungen verwendet wurden, die keinem nach § 5 beihilfeberechtigten Sektor zuzuordnen sind, oder**
- 6. die vor dem 1. Januar 2021 erzeugt wurden.**

Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 sind bei der Ermittlung der beihilfefähigen Wärmemenge ausschließlich Wärme- und Kältelieferungen, die aus in Anlage 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes genannten Brennstoffen erzeugt wurden, berücksichtigungsfähig. Für Unternehmen, die einem nachträglich anerkannten beihilfeberechtigten Sektor oder Teilsektor gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 außerhalb des Produzierenden Gewerbes zuzuordnen sind, gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass nur Wärme- und Kältelieferungen, die aus Brennstoffen, die nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in Verkehr gebrachten wurden, erzeugt wurden, zu berücksichtigen sind, die im jeweiligen Abrechnungsjahr unmittelbar zur Erbringung der diesen Wirtschaftszweig kennzeichnenden Leistungen eingesetzt wurden.

3.4. Zu § 11 – Energiemanagementsystem

Der BDEW begrüßt die Regelung in § 11, nach der auch die Mitgliedschaft in einem Energie- und Klimaschutznetzwerk als Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe anerkannt wird. Dies sieht der BDEW auch als Bestätigung der erfolgreichen Arbeit der Netzwerke. Allerdings wird die Initiative nicht von der Deutschen Energieagentur getragen, sie ist eine eigenständige Organisation. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollten daher die entsprechenden Formulierungen in den §§ 11 und 13 korrigiert werden.

§ 11 Absatz 2 betreiben oder Mitglied in einem bei der ~~Deutschen Energieagentur GmbH Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke~~ angemeldeten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk sein.

...

§ 13 (1) Nr. 2 Satz 2: Die Mitgliedschaft in einem angemeldeten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk ist durch eine Bestätigung der ~~Deutschen Energieagentur GmbH Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke~~ nachzuweisen.

3.5. Zu § 12 – Anrechenbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen als Gegenleistung

§ 12 regelt die Anrechenbarkeit von klimafreundlichen Investitionsmaßnahmen der Unternehmen als Gegenleistung für die Gewährung der Beihilfe. Der BDEW unterstützt hierbei den Ansatz, die Erstattung der anfallenden Kosten an die berechtigten Unternehmen an Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen zu koppeln.

Im Referentenentwurf besteht an einer Stelle jedoch wichtiger Klarstellungsbedarf:

Die derzeitige Formulierung von § 12 Absatz 1 umfasst nur solche Investitionen, die von den beihilfefähigen Unternehmen selbst getätigt und aufgewendet wurden. Dies würde die Anerkennung von Maßnahmen, die z. B. durch einen Contractor umgesetzt werden, ausschließen. Auch die Anforderung, dass die zu tätige Investition mind. 80 Prozent der im jeweiligen Vorjahr erhaltenen Beihilfesumme betragen muss (§ 12 Absatz 1), schließt Contracting-Modelle faktisch als Erfüllungsoption aus, denn typischerweise wird die Investition des Contractors vom Contractingnehmer über mehrere Jahre bezahlt.

Für viele, gerade mittelständische, Unternehmen des produzierenden Gewerbes ist Contracting eine besonders attraktive Option, die geforderten Maßnahmen umzusetzen. Der BDEW schlägt daher eine Klarstellung in der Verordnung vor, um sicherzustellen, dass auch Dritte im Auftrag des beihilfefähigen Unternehmens die Investitionen durchführen könnten. Eine solche explizite Anerkennung würde helfen, mögliche Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und eine möglichst breite Palette an Optionen bei der Planung der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung weist der BDEW darauf hin, dass die Bewertung nach der Kapitalwertmethode auch in § 8a Energiedienstleistungsgesetz gefordert ist und deswegen für die Zwecke des § 12 grundsätzlich geeignet erscheint.

Die Absätze 1 und 2 des § 12 sollten wie folgt angepasst werden:

- (1) Ein antragstellendes Unternehmen erhält die Beihilfe nach dieser Verordnung, wenn es ab dem Abrechnungsjahr 2022 Investitionen getätigt **oder beauftragt** hat für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, die im Rahmen des jeweiligen Energiemanagementsystems nach § 11 konkret identifiziert und als wirtschaftlich durchführbar bewertet wurden. Soweit in einem Unternehmen keine weiteren Maßnahmen nach Satz 1 identifiziert wurden, ist die Voraussetzung nach Satz 1 ohne im Abrechnungsjahr getätigte Investitionen erfüllt.
- (2) Die von dem Unternehmen für Maßnahmen nach Absatz 1 aufgewendete **oder ausgelöste** Investitionssumme ohne Berücksichtigung von Fördermitteln Dritter muss mindestens [50/80] Prozent des dem Unternehmen nach dieser Verordnung gewährten Beihilfebetrags für das dem Abrechnungsjahr vorangegangene Jahr entsprechen. Sofern das Gesamtinvestitionsvolumen für wirtschaftlich durchführbare Maßnahmen nach Absatz 1 geringer ist als die Mindestschwelle nach Satz 1, beschränkt sich der Investitionsnachweis auf diese Maßnahmen. Soweit die Investitionssumme den Beihilfebetrags für das dem Abrechnungsjahr vorangegangene Jahr übersteigt, kann der überschüssige Teil der Investitionssumme in den nachfolgenden vier Jahren auf den erforderlichen Investitionsnachweis angerechnet werden.

3.6. Zu § 13 - Nachweis der Gegenleistungen

Für Unternehmen, die kein Umwelt- oder Energiemanagementsystem nach § 11 Absatz 1 betreiben müssen, sollte die Testierung der Investitionen nach § 12 durch eine nach § 8b Energiedienstleistungsgesetz berechnigte Person (Energieauditor) ermöglicht werden, um Verwaltungsaufwand zu begrenzen und die Verfügbarkeit einer ausreichende Anzahl von Prüfern sicherzustellen.

Der BDEW schlägt diesbezüglich folgenden Einschub zu § 13 Abs. 3 vor:

- (3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Erklärungen des Unternehmens bedürfen der Bestätigung einer prüfungsbefugten Stelle. Eine Erklärung nach Absatz 1 Nummer 2 bedarf erst ab dem Abrechnungsjahr 2023 der Bestätigung einer prüfungsberechtigten Stelle. Prüfungsbefugt sind alle Stellen, die Zertifizierungen von Umwelt- oder Energiemanagementsystemen nach § 11 Absatz 1 vornehmen dürfen. Für Unternehmen, die kein Umwelt- oder Energiemanagementsystem nach § 11 Absatz 1 betreiben müssen, gilt die Pflicht zur Bestätigung durch eine prüfungsbefugte Stelle nur für den Fall der Erklärung des Unternehmens, dass im Rahmen des Energiemanagementsystems keine weiteren wirtschaftlich durchführbaren Maßnahmen identifiziert wurden. **In diesem Fall kann die Bestätigung auch durch eine nach § 8b Energiedienstleistungsgesetz berechnigte Person ausgestellt werden.**