

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Arbeitsgruppe KB2 — Klimaschutzgesetz, Emissionshandel
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

Nur per E-Mail an: BUERO-AG-KB2@bmwk.bund.de

Berlin, 14. August 2024

Stellungnahme zum Referentenentwurf TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024

Sehr geehrter Herr Dr. Weinreich,
sehr geehrter Herr Dr. Neuser,
sehr geehrte Damen und Herren,

OVID Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e. V. vertritt die Interessen der ölsaatenverarbeitenden und pflanzenölraffinierenden Unternehmen in Deutschland. Die im Verband organisierten Unternehmen verarbeiten jährlich rund zehn Millionen Tonnen Ölsaaten, raffinieren zwei Millionen Tonnen Pflanzenöl und produzieren sechs Millionen Tonnen Ölschrote. Diese Produkte sind systemrelevant für die Lebensmittelversorgung in Deutschland. Sie werden unter anderem als Grundnahrungsmittel verwendet sowie im Kontext der Bioökonomie für Kosmetika, Waschmittel, Farben und Lacke oder auch als Nutztierfutter oder für die Herstellung von Biodiesel eingesetzt.

Als energieintensive, handelsintensive und systemrelevante Industrie sind unsere Mitglieder durch den nationalen Brennstoffemissionshandel betroffen. Deutsche Ölmühlen und Pflanzenölraffinerien investieren seit über 20 Jahren in Energieeffizienz, dennoch benötigen sie pro Jahr etwa vier Terawattstunden in Form von Strom und Wärme. Die Kompensation der Kosten des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Grundlage der Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV)) ist für unsere Mitglieder ein außerordentlich bedeutsamer Faktor. Beeinflusst er doch die Energiekosten, die entscheidend für die internationale Wettbewerbsfähigkeit sein können und damit auch unternehmerische Entscheidungen, etwa über Investitionen am Standort.

Der jüngste Bericht der Deutschen Emissionshandelsstelle für das Abrechnungsjahr 2022 (CLK-Bericht 2022) zeigt, dass die Ernährungsindustrie auf Platz 2 der BECV-Kompensationen steht. Unmittelbar nach der Chemischen Industrie und noch vor der Metallindustrie.

Deshalb sehen wir die **geplante Verordnungsermächtigung in § 44 Abs. 1 Nr. 9** des TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz (TEHG-E), die auf Grundlage der Carbon Leakage-Maßnahmen für Brennstoffverbräuche erlassen werden sollen, die unter das Europäische Emissionshandelssystem für Wärme und Verkehr fallen, kritisch.

- Aus unserer Sicht schränkt die Neufassung den Kreis der beihilfeberechtigten Unternehmen grundlos ein und sagt zugleich nichts dazu aus, wie mit bereits als beihilfeberechtigt eingestuften Sektoren im Falle einer Neufassung der Verordnung verfahren werden wird (**Punkt I.**)
- Die Chance, nunmehr auch klare Kriterien für die Bestimmung des Verlagerungsrisikos und der dazu erforderlichen Nachweisführung zu definieren, wird ebenso nicht genutzt wie die Möglichkeit, der Behörde verfahrensbeschleunigende Entscheidungsfristen für die Feststellung der Beihilfeberechtigung aufzuerlegen (**Punkt II.**)
- Letzteres hat unserer Erfahrung nach bereits zu erheblichen Problemen bei der Antragstellung auf Erhöhung des Kompensationsgrades nach § 23 BECV geführt. Schließlich ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine verlässliche Härtefallregelung in § 11 Abs. 1 S. 1 BEHG weiterhin erforderlich (**Punkt III.**)
- Insgesamt regen wir angepasste Formulierungen der beiden Vorschriften an und übermitteln Ihnen unsere Formulierungsvorschläge unter **Punkt IV.**

I. Verordnungsermächtigung in § 44 Abs. 1 Nr. 9 TEHG-E droht den Kreis der Beihilfeberechtigten einzuschränken

Die Neufassung der Verordnungsermächtigung für Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt grenzüberschreitender Wettbewerbsfähigkeit in § 44 Abs. 1 Nr. 9 TEHG-E könnte den Kreis der beihilfeberechtigten Unternehmen einschränken.

In der aktuellen Fassung des § 11 Abs. 3 BEHG heißt es:

*„(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, **die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln.** Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. [...]“*

[Hervorhebungen durch die Verfasser]

In § 44 Abs. 1 Nr. 9 TEHG-E wird nunmehr formuliert:

„(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, [...] zu regeln: [...]“

*9. Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit **bezogen auf Unternehmen, die von den durch den Brennstoffemissionshandel im Zusammenhang mit der Abgabe von Emissionszertifikaten bedingten Kosten in besonderer Weise betroffen sind;**“*

[Hervorhebungen durch die Verfasser]

Aus der abweichenden Formulierung wird nicht klar ersichtlich, ob und wie das Merkmal „*in besonderer Weise betroffen*“ den Kreis der beihilfeberechtigten Unternehmen einschränken soll. Es kann sowohl so verstanden werden, dass hiermit lediglich die Verlagerungsgefährdung umschrieben wird, als auch dahingehend, dass – einschränkend – nur diejenigen Sektoren und Teilsektoren beihilfeberechtigt sind, deren Unternehmen aus dem Kreis der verlagerungsgefährdeten Unternehmen in besonderer Weise betroffen sind. Gründe für eine Einschränkung werden im Referentenentwurf nicht genannt und sind auch nicht ersichtlich. Jedenfalls wäre aber klarzustellen, was der genaue Bezugsrahmen ist, um

die besondere Betroffenheit festzustellen.

Zudem wird weder in der Norm noch an anderer Stelle des Referentenentwurfs festgelegt, ob das Verlagerungsrisiko der bereits in der Anlage zur BECV aufgeführten beihilfeberechtigten Sektoren und Teilsektoren überprüft werden wird. Sofern die Formulierung auf S. 127 des Referentenentwurfs, wonach die Bundesregierung die Verordnung nach Nr. 9 des § 44 Abs. 1 TEHG-E erlassen „*kann*“, so gemeint ist, dass die Neufestsetzung der beihilfeberechtigten Sektoren im Ermessen der Bundesregierung steht, muss dies deutlich werden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes der Unternehmen aus den bereits nach der BECV als beihilfeberechtigt eingestuftem Sektoren, ist es aber zwingend, dass eine klare Aussage dazu getroffen wird, wie mit der Beihilfeberechtigung künftig verfahren wird. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, dass die bereits unter der BECV als beihilfeberechtigt eingestuftem Sektoren dies auch unter der Verordnung nach § 44 Abs. 1 Nr. 9 TEHG-E sein werden.

II. Weiterhin keine klaren Kriterien für Carbon Leakage-Risiko

Die Verordnungsermächtigung in § 44 Abs. 1 Nr. 9 TEHG-E stellt keine Kriterien für eine besondere Betroffenheit auf. Vielmehr wird diese Entscheidung dem Ordnungsgeber überlassen, obwohl es eine wesentliche Weichenstellung für die Beihilfeberechtigung der betroffenen Unternehmen ist. Deshalb muss der Gesetzgeber zumindest die wesentlichen Parameter für das Vorliegen einer Verlagerungsgefahr definieren und in der Verordnungsermächtigung festlegen. Ähnlich wie dies in Art. 10b Abs. 1 und 2 der EU-Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG) erfolgt. Die Verlagerungsgefahr resultiert hier aus quantitativen Kriterien wie etwa dem Verhältnis zwischen Handels- und Emissionsintensität, aber auch qualitative Kriterien wie etwa Emissions- und Stromverbrauchsminderungspotenziale des jeweiligen Sektors oder voraussichtliche Marktbedingungen und langfristige Investitionsentscheidungen werden hierbei berücksichtigt. Ob die gleichen Parameter auch zur Bestimmung des Carbon Leakage-Risikos in einem Emissionshandelssystem angelegt werden können, das einen Downstream-Ansatz verfolgt und aktuell auf einen Mitgliedstaat beschränkt ist, ist zu eruieren.

In jedem Falls ist hinsichtlich des Maßstabs, den die Behörde an den Nachweis des Verlagerungsrisikos anlegt, zu bedenken, dass öffentlich zugängliche und / oder statistische Quellen für kleine Sektoren und Teilsektoren nicht erhoben werden oder nicht in der erforderlichen Detailtiefe vorliegen. Deshalb ist zu erwägen, ob Nachweise für das Verlagerungsrisiko insgesamt oder für einen relevanten Parameter durch Vorlage beauftragter, unabhängiger Studien des Verbands erfolgen können.

Über unseren Antrag auf Erhöhung des Kompensationsgrades vom 27. April 2022 (!) ist bis heute nicht entschieden worden. Uns ist bekannt, dass die Anträge nicht nur in Ihrem Hause geprüft, sondern auch von der Europäischen Kommission beihilferechtlich genehmigt werden müssen, was sicherlich Zeit in Anspruch nimmt. Dennoch erweckt der bereits verstrichene, lange Zeitraum von über 27 Monaten den Eindruck, dass hier der Entscheidung über die Anträge nach der BECV nicht die Dringlichkeit beigemessen wird, die aus Sicht unserer Unternehmen angesichts des Wettbewerbsdrucks notwendig ist. Damit dieser Eindruck künftig vermieden wird, könnten Entscheidungsfristen und erforderlichenfalls Genehmigungsfiktionen vorgesehen werden, die nach erfolgter

beihilferechtlicher Genehmigung durch die Europäische Kommission greifen sollten.

III. Ermessensunabhängige Härtefallkompensationsregelung in § 11 Abs. 1 S. 1 BEHG beibehalten

In der aktuellen Fassung des § 11 Abs. 1 Satz 1 BEHG wird die Bundesregierung dazu ermächtigt, für den Fall einer unzumutbaren Härte, die für ein Unternehmen von den weitergewälzten CO₂-Kosten ausgeht, eine entsprechende Kompensation dieser Kosten zu gewähren. Diese Ermächtigung der Bundesregierung soll jedoch im neugefassten § 11 Abs. 1 S. 1 BEHG durch eine Ermessensregelung ersetzt werden. Dies ist aus unserer Sicht nicht erforderlich, muss doch davon ausgegangen werden, dass bei Vorliegen der Härtefallvoraussetzungen nach § 11 Abs. 1 S. 3 BEHG es auch aus Sicht des europäischen Beihilferechts unverhältnismäßig wäre, keine Kompensation zu gewähren.

IV. Formulierungsvorschläge

Dementsprechend wäre in § 44 Abs. 1 Nr. 9 TEHG-E zu ergänzen (**Ergänzungen in rot**) und anzupassen:

„(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, [...] zu regeln: [...]

*9. Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit bezogen auf Unternehmen, die von den durch den Brennstoffemissionshandel im Zusammenhang mit der Abgabe von Emissionszertifikaten bedingten Kosten ~~in besonderer Weise~~ betroffen sind, **soweit ihre Tätigkeit nicht bereits von den Sektoren oder Teilsektoren erfasst wird, die in der Anlage zur BECV aufgeführt werden. Die Sektoren und Teilsektoren der Anlage zur BECV bleiben beihilfeberechtigt, auch wenn die Bundesregierung neue Maßnahmen nach dieser Vorschrift erlässt.***

Unternehmen gelten als betroffen im Sinne dieser Vorschrift, wenn sie die mit der Abgabe von Emissionszertifikaten zusammenhängenden Kosten nicht oder nicht ohne Verlust von Marktanteilen an ihre Abnehmer weitergeben können. Zum Nachweis der Betroffenheit sind entsprechende Angaben über die Marktverhältnisse, insbesondere Handelsintensität, Wettbewerber, Preisparameter vorzulegen. Dies kann auch durch Vorlage von Studien unabhängiger Stellen erfolgen.

In der Rechtsverordnung ist zudem eine behördliche Entscheidungsfrist für Anträge auf Anerkennung eines höheren Beihilfegrades sowie der Beihilfefähigkeit von Unternehmen vorzusehen. Diese Frist sollte nach beihilferechtlicher Genehmigung des jeweiligen Antrags durch die Europäischen Kommission beginnen. Der Antragsteller wird von der zuständigen Behörde über die Entscheidung der Europäischen Kommission und den Fristbeginn informiert.“

In § 11 Abs. 1 BEHG:

***(1)** Entsteht durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels nach diesem Gesetz eine unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen und ein mit diesem verbundenes Unternehmen, das mit seinem Kapital aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für die Risiken des Geschäftsbetriebes des betroffenen Unternehmens eintreten muss, ~~kann~~ gewährt die zuständige Behörde auf*

Antrag eine finanzielle Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe im Wege einer Billigkeitsleistung gewähren.“

Wir bitten Sie höflich darum, unsere Anmerkungen bei der Überarbeitung des Entwurfs zu berücksichtigen. Bei Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

OVID

VERBAND DER ÖLSAATENVERARBEITENDEN
INDUSTRIE IN DEUTSCHLAND E.V.
AM WEIDENDAMM 1A
10117 BERLIN
MAIL: INFO@OVID-VERBAND.DE
WEB: WWW.OVID-VERBAND.DE
TWITTER: [@OVIDVERBAND](https://twitter.com/OVIDVERBAND)
FACEBOOK: [FACEBOOK.COM/OVIDVERBAND](https://facebook.com/OVIDVERBAND)

OVID Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e. V. vertritt als Verband die Interessen der ölsaatenverarbeitenden und pflanzenölraffinierenden Unternehmen in Deutschland. Die Kernaufgabe der 18 Mitgliedsfirmen ist die Verarbeitung von Ölsaaten und Pflanzenölen zu Produkten für die Lebensmittelindustrie, die Bioökonomie, die Oleochemie, die technische Verwendung und für die Bioenergie. In 80 Prozent der Produkte des täglichen Bedarfes, sowie in jedem dritten Lebensmittel sind die Erzeugnisse unserer Mitgliedsunternehmen enthalten. Daher zählen die Ölmühlen zur kritischen Infrastruktur und leisten rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Resilienz unserer Lebensmittelversorgung.

OVID ist Schnittstelle zwischen seinen Mitgliedsunternehmen, politischen Entscheidungsträgern, Wirtschaft, Wissenschaft und Institutionen sowie Medien und der Öffentlichkeit. Sitz des Verbandes ist Berlin, in Brüssel ist OVID über den europäischen Verband FEDIOL vertreten. OVID ist im Lobbyregister unter R001512 registriert. www.ovid-verband.de