



VCI-Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

1. Allgemein

Aufgrund der Einigung im Vermittlungsausschuss vom 18. Dezember 2019 wird das BEHG mit dem vorliegenden Referentenentwurf zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes novelliert. Zudem sollen einige aus Sicht des VCI zentrale Aspekte des Gesetzes per Rechtsverordnung geregelt werden. Vor diesem Hintergrund hat der VCI die aus Sicht der Chemieindustrie zentralen Anforderungen an das künftige BEHG untenstehend formuliert.

Auf Basis der aktuell von der EU-Kommission vorgelegten Kommunikation zum europäischen „Green Deal“ sind in Kürze weitergehende europäische Regelungen zum Klimaschutz zu erwarten, denn effizienter Klimaschutz kann letztlich nur gemeinsam erreicht werden – und ist auch gegenüber nationalen Modellen vorzuziehen, um zumindest mögliche Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wäre zu überlegen, ob der Bereich der Industrie, der sich nicht im Anwendungsbereich der EU-Emissionshandelsrichtlinie befindet, angesichts der erwarteten europäischen Regelung überhaupt zum jetzigen Zeitpunkt auf nationaler Ebene geregelt werden sollte.

Im Rahmen von Rechtsverordnungen sollen die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen mit Rückwirkung zum 01.01.2021 geregelt werden, so der Wortlaut des Ergebnisses des Vermittlungsausschusses.

Der vorliegende Referentenentwurf setzt diese Empfehlung des Vermittlungsausschusses nicht um. In § 11 Absatz 3 Satz 1 BEHG sollen die Wörter „für die Zeit ab dem 1. Januar 2022“ gestrichen werden. Anstelle also, wie im Vermittlungsausschuss empfohlen, das Datum des Einsetzens des Carbon Leakage Schutzes auf den 1. Januar 2021 vorzuziehen, wird das Datum gänzlich gestrichen und somit ein Eintreten des Carbon-Leakage-Schutzes nicht an ein Datum geknüpft. Dadurch wird eine noch unsicherere Lage für die betroffenen Unternehmen geschaffen, Planungssicherheit ist nicht mehr gegeben. Der klare Wille des Vermittlungsausschusses, dass Non-ETS Industrieanlagen vor Carbon Leakage ins europäische Ausland geschützt werden sollen, kommt hier nicht zum Ausdruck. Der VCI betont, dass um Wettbewerbsverzerrungen in der EU zu vermeiden, ein vollständiger nationaler Carbon Leakage Schutz (CL) ab dem 1. Januar 2021 unerlässlich ist. Aufgrund von drohender Planungsunsicherheit und hohen Kosten muss der Carbon Leakage Schutz bis zum 1. Januar 2021 geregelt und europäisch notifiziert sein, sodass beim Inkrafttreten des BEHG auch Klarheit über die Entlastung besteht. Der VCI schlägt folgende Änderung vor: „§ 11 (3): Die Bundesregierung wird [ermächtigt] zum 1. Januar 2021 [~~für die Zeit ab dem 1. Januar 2022]~~ durch

Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen [zu] regeln. [...].“

2. Stoffliche Nutzung von fossilen Energieträgern aus dem Anwendungsbereich des BEHG ausnehmen

In Anlehnung an das Energiesteuerrecht sollten fossile Energieträger nur dann unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, sofern sie als Heiz- oder Kraftstoffe verwendet werden. In diesem Zusammenhang ist darauf abzustellen, ob in der Wärmeengewinnung das primäre Ziel des Prozesses liegt. Damit kann eine stoffliche Nutzung z.B. von Mineralölen oder Petrolkoks vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden. Im Falle von Erdgas sollte, ebenfalls in Anlehnung an die Energiesteuer, möglich sein, eine Entlastung zu erhalten: In der Chemie werden 33,4 Mio. MWh Erdgas stofflich verwendet (ca. 25% des gesamten Erdgasverbrauchs). Bei der stofflichen Nutzung dieser Energieträger entstehen keine Emissionen, die durch einen Brennstoffemissionshandel bepreist werden könnten. Eine zusätzliche Bepreisung der stofflichen Nutzung von fossilen Energieträgern würde außerdem zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber europäischen Wettbewerbern führen und den Investitionsstandort Deutschland belasten. Daneben wird ein weiterer Wettbewerbsnachteil zwischen Produktionsanlagen an verschiedenen europäischen Standorten eines Unternehmens herbeigeführt. Der VCI empfiehlt hierzu eine Klarstellung in § 2 BEHG „Anwendungsbereich“ vorzunehmen.

3. Entsorgung von kohlenwasserstoffhaltigen Abfällen/Abgasen in Sonderabfallverbrennungsanlagen aus dem Anwendungsbereich des BEHG ausnehmen

Kohlenwasserstoffhaltige Abfälle, die u.a. in Sonderabfallverbrennungsanlagen thermisch entsorgt werden müssen, sind ebenfalls vom BEH auszuschließen. Auch im Rahmen des EU-ETS haben Abfallentsorgungsbetriebe eine solche Sonderstellung erhalten. Hintergrund hierfür sind anfallende, aber nicht vermeidbare Abfälle, die aufgrund ihrer Zusammensetzung nur verbrannt werden können. Darüber hinaus muss aus umweltschutzrechtlichen Gründen eine sichere Entsorgung von Abfällen sichergestellt werden. Eine Verlagerung oder Emissionsreduzierung ist hier nicht möglich. Daher müssen diese Abfälle über die Streichung des Satz 2 der Anlage 1 aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

Auch Restgase, die bei der stofflichen Verwendung von Mineralölen oder Erdgas zu produktiven Zwecken, wie bspw. der Herstellung von Wasserstoff/Synthesegas unvermeidlich anfallen und aufgrund umweltrechtlicher Vorgaben einer thermischen Behandlung zugeführt werden müssen, dürfen nicht in den Anwendungsbereich des BEHG fallen. Auch hier besteht keine Möglichkeit diese Restgase zu vermeiden. Auch hierzu empfiehlt der VCI eine Klarstellung in § 2 „Anwendungsbereich“.

4. Umsetzung der Nicht-Belastung der EU ETS-Industrieanlagen (§ 11, Abs. 2 BEHG)

Die chemische Industrie unterliegt mit dem größten Teil ihrer Emissionen und dem Brennstoffeinsatz dem EU-ETS, welches als CO₂-Bepreisungssystem aufgrund des vorgegebenen Minderungspfads die Erreichung des Klimaschutzziels auf europäischer Ebene sicher und kosteneffizient garantiert. Nationale Maßnahmen, die in dieses europäische System eingreifen, führen zu Ineffizienzen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Europas. Aus Sicht des VCI darf das BEHG daher in keinem Fall zu zusätzlichen Belastungen in den EU-ETS-Sektoren führen. Das BEHG nimmt den Inverkehrbringer von Brennstoffen in die Pflicht. Kosten werden, soweit der Markt es zulässt, in der Lieferkette der Brennstoffe eingepreist und letztlich auch die EU-ETS-Industrieanlagen treffen. Das BEHG sieht ausdrücklich vor, dass es keine Doppelbelastungen für EU-ETS-Anlagen geben darf.

Eine Ausnahme der EU-ETS-Industrieanlagen aus dem BEHG ist laut Gesetzentwurf in Anlehnung an den energiesteuerrechtlichen Liefererstatus möglich. In Anlehnung an die Systematik des Energiesteuerrechts werden die Unternehmen jeweils auf derjenigen Handelsstufe zur Teilnahme verpflichtet, auf der nach dem Energiesteuergesetz für die Energieerzeugnissen die Steuer entsteht.

Für die Unternehmen, die EU-ETS-Anlagen betreiben und über keinen energiesteuerrechtlichen Liefererstatus verfügen, sollte möglichst gar keine Belastung durch den neuen CO₂-Preis entstehen. Das bedeutet, eine Nicht-Belastung sollte ex ante stattfinden. Die Unternehmen dürfen mit der CO₂-Abgabe nicht in Vorleistung gehen und über ein zeitversetztes Antragsverfahren die Entlastung beantragen müssen (Einschränkung der Liquidität von Unternehmen). Sollte eine solche ex ante Ausnahme nicht möglich sein muss die Entlastung über die DEHSt auf Wunsch des Unternehmens monatlich, vierteljährlich, halbjährlich und jährlich erfolgen können.

Aufgrund der Heterogenität der betroffenen Unternehmen, der Zusammensetzung ihrer Anlagen (ETS/Non-ETS) und der teilweise komplexen Lieferketten, müssen mehrere Entlastungsmodelle parallel ermöglicht werden, um Liquiditäts- und Wettbewerbseinschränkungen von vornherein zu vermeiden.

5. Carbon-Leakage-Schutz für Non-EU-ETS-Industrieanlagen, die im europäischen und internationalen Wettbewerb stehen (§ 11, Abs. 1 und 3 BEHG) sofort ab Eintreten des BEHG-Preises

Die Kostenbelastungen aus dem EU-ETS werden für EU-ETS-Anlagen, die im internationalen Wettbewerb stehen, durch die kostenlose Zuteilung deutlich reduziert. In analoger Weise müssen Industrieanlagen, die nicht vom EU-ETS betroffen sind, von zusätzlichen Kosten aus dem BEHG entlastet bleiben. Auch diese Industrieanlagen befinden sich vielfach im internationalen und europäischen Wettbewerb. Sofern deren Kosten wegen des BEHG ansteigen, erfahren sie national, europäisch und gegenüber Drittländern Wettbewerbsnachteile. Im Gegensatz zu den anderen vom BEHG betroffenen Sektoren Verkehr und Gebäude, kann die Industrie ihre Kosten aufgrund

ihrer Wettbewerbsstellung nicht an ihre Kunden weitergeben. Zudem würden kleine und mittelständische Unternehmen, die eher Non-EU-ETS-Industrieanlagen betreiben, benachteiligt. Wettbewerbsnachteile könnten im Rahmen der folgenden Wertschöpfungskette auch für EU-ETS-Anlagen entstehen. Aus diesem Grund ist ein Carbon-Leakage-Schutz (CL) für die Non-EU-ETS-Industrieanlagen spätestens ab 1.1.2021 unerlässlich.

Daneben ist der aktuelle Gesetzestext, eine Entlastung für die Unternehmen nicht zu gewähren, deren Brennstoffkosten *„auch unter Berücksichtigung der durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, nicht mehr als 20 % der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen“* nicht zielführend. De facto stehen Industrieanlagen eines europaweit aufgestellten Unternehmens auch innerhalb des Unternehmens im Wettbewerb. D.h. durch die Ergebnissteuerung der Anlagen können in Deutschland betriebene Anlagen sogar innerhalb desselben Unternehmens einen Standortnachteil ggü. einer anderen Anlage in einem anderen EU-Mitgliedsstaat erhalten.

Der VCI schlägt für die Identifizierung der Carbon Leakage-gefährdeten Non-EU ETS-Industrieanlagen die folgende Methode vor:

Der Begünstigtenkreis der zu entlastenden deutschen Non-EU-ETS-Anlagen sollte analog dem Carbon-Leakage-Schutz im EU-Emissionshandel ermittelt werden. Es sollte dementsprechend die bereits für die 4. Handelsperiode vorliegende Carbon-Leakage-Liste erweitert werden um jene Sektoren, die einem innereuropäischen Wettbewerb unterliegen. Das heißt, zu den bereits auf der Carbon Leakage-Liste geführten Sektoren werden jene hinzugefügt, die aufgrund des innereuropäischen Wettbewerbs einem Carbon-Leakage-Risiko unterliegen. Diese hinzuzufügenden Sektoren sollen folgendermaßen ermittelt werden: Es wird die Berechnungsmethode der europäischen Carbon-Leakage-Liste angewendet, aber bei den Daten der Handelsintensität wird auf die Handelsintensitätsdaten der deutschen Sektoren mit den EU-Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Diese ergänzte Carbon-Leakage-Liste stellt dann alle Sektoren dar, die eine Entlastung vom BEHG erhalten sollen.

In den Jahren von 2021-2025 sollte die Erstattung in Euro gemäß dem aktuellen CO₂-Preis im BEHG erfolgen. Ab dem Jahr 2026, wenn es keinen Festpreis mehr gibt, muss die Erstattung in Form von banking-fähigen Zertifikaten erfolgen.

Die Ausgestaltung dieses nationalen Carbon-Leakage-Schutzes (nCL-Schutzes) ist dabei im Rahmen des unter 3. vorgeschlagenen Systems bürokratiarm vorzunehmen, um ein Inkrafttreten zeitgleich mit dem BEHG sicher zu stellen. Die für die Umsetzung erforderliche Datenerhebung und Administration bei Firmen und Behörden sollte mit Blick auf eine Überführung in ein europäisches System schlank und EU-anschlussfähig gehalten werden. Der nCL-Schutz muss die Kosten von Beginn an vollständig kompensieren; eine Schlechterstellung der Non-ETS-Industrieanlagen gegenüber ETS-Anlagen im intrasektoralen Wettbewerb muss vermieden werden. Vor diesem Hintergrund reicht die im BEHG erst für die Zeit ab 2022 vorgesehene allgemeine Verordnungsermächtigung in § 11 (3) zur Gewährung von Beihilfen zur Vermeidung von Carbon Leakage nicht aus. Wie bei den Anlagen, die dem ETS unterliegen, muss

auch hier von Anfang an die für die Vermeidung von EU-interner und -externer Carbon Leakage erforderliche Kompensation etabliert werden. Die Einigung des Vermittlungsausschusses sieht dies auch entsprechend vor.

Ansprechpartnerin: Jenna Juliane Schulte, Abteilung Energie, Klimaschutz und Rohstoffe
Telefon: +49 (30) 200599-13
E-Mail: schulte@berlin.vci.de

Internet: www.vci.de · Twitter: <http://twitter.com/chemieverband> · Facebook: <http://facebook.com/chemieverbandVCI>

Verband der Chemischen Industrie e.V.
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2018 über 204 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 462.000 Mitarbeiter.