



VCI-Positionspapier zur Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes vor dem Hintergrund der Folgen der Coronakrise

1. Allgemein

Corona stellt eine der größten Herausforderungen der Wirtschaft seit dem Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg dar. Die Bundesregierung hat daher wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Wirtschaft zu unterstützen: erweiterte Kurzarbeitsregelung, Liquiditätssicherung, kurzfristiger Kreditzugang. Der VCI begrüßt die Maßnahmen der Bundesregierung zur Unterstützung der Wirtschaft ausdrücklich.

Gleichzeitig arbeitet die Bundesregierung an der Ausarbeitung der Rechtsverordnungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG). Darunter fallen auch die aus VCI-Sicht besonders wichtigen Rechtsverordnungen, die die Nicht-Belastung von EU-ETS-Anlagen sowie darüber hinaus den notwendigen Carbon-Leakage-Schutz für Non-EU-ETS-Anlagen regeln und die damit die massiven Belastungen aus dem BEHG auffangen sollen. Dies entspricht dem Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 22. April 2020, das besagt, dass Belastungen für Beschäftigte und Unternehmen durch Gesetze und andere Regelungen möglichst zu vermeiden sind (Punkt 7).

Auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise fordert der VCI daher, dass das BEHG frühestens drei Monate nach Verabschieden sämtlicher Rechtsverordnungen für die Entlastung der Industrie und für das Monitoring und Reporting wirksam wird. So kann auch die notwendige Zeit für die operative Umsetzung der Vorgaben aus den jeweiligen Rechtsverordnungen berücksichtigt werden. Je nach Anzahl der Brennstoffe, der Kundenstruktur, der Lieferketten etc. kann ein komplexes Verfahren notwendig sein. Die Bereitstellung und Einarbeitung der dafür nötigen Ressourcen (insbesondere Personal) sowie die anschließende Umsetzung ist kurzfristig vollkommen unrealistisch. Bei nicht von Beginn an existierenden Entlastungstatbeständen werden ab dem Eintreten des BEHG-Mechanismus internationale Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft auftreten. Aufgrund der besonderen Tragweite der Rechtsverordnungen darf der BEHG-Mechanismus demzufolge erst drei Monate nach Verabschiedung der Rechtsverordnungen wirksam werden.

Um sicherzustellen, dass keine neuen, zusätzlichen nationalen Belastungen eingeführt werden, die der Gesetzgeber nicht beabsichtigt hat (EU-ETS-Anlagen wurden aus dem Anwendungsbereich des BEHG ausgenommen und für Non-EU-ETS-Anlagen soll laut Protokollerklärung ein Carbon-Leakage-Schutz eingeführt werden), sollte ein neuer Absatz 2 in § 24 BEHG eingefügt werden:

§24 Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Der Mechanismus nach § 10 Absätzen 1 und 2 kann erst drei Monate nach Verabschieden der in § 11 Absätzen 1, 2 und 3 beschriebenen Rechtsverordnungen einsetzen.
- (3) § 11 Absatz 1 und 2 tritt
 1. am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Tag folgt, an dem die Europäische Kommission die zu § 11 Absatz 1 und 2 erforderliche beihilferechtliche Genehmigung erteilt hat,
 2. frühestens jedoch am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes.

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

Aktuell nehmen 1.870 Anlagen mit Sitz in Deutschland von ca. 1.200 Unternehmen im europäischen Emissionshandel (EU-ETS) teil. Dieser deckt damit große Industrie- und Energieerzeugungsanlagen oberhalb einer Feuerungswärmeleistung von 20 Megawatt bzw. ab einer bestimmten Produktionsleistung ab. Berechnungen von Agora und BDI zufolge sind – ohne entsprechende Ausnahmeregelungen - die Belastungen für EU-ETS-Anlagen durch das BEHG in Milliardenhöhe zu erwarten: Durch die Einbeziehung von Kohle und sonstigen Brennstoffen erst ab 2023 ergibt sich hier ein deutlicher Sprung von anfangs 3-4 Milliarden Euro jährlich auf dann 14 bis 22 Milliarden Euro jährlich. Dies entspricht in etwa dem Umlagesystem nach dem EEG – jedoch nicht auf alle Stromkunden in Deutschland verteilt, sondern allein konzentriert auf die EU ETS-Industrie- und Energieanlagen.

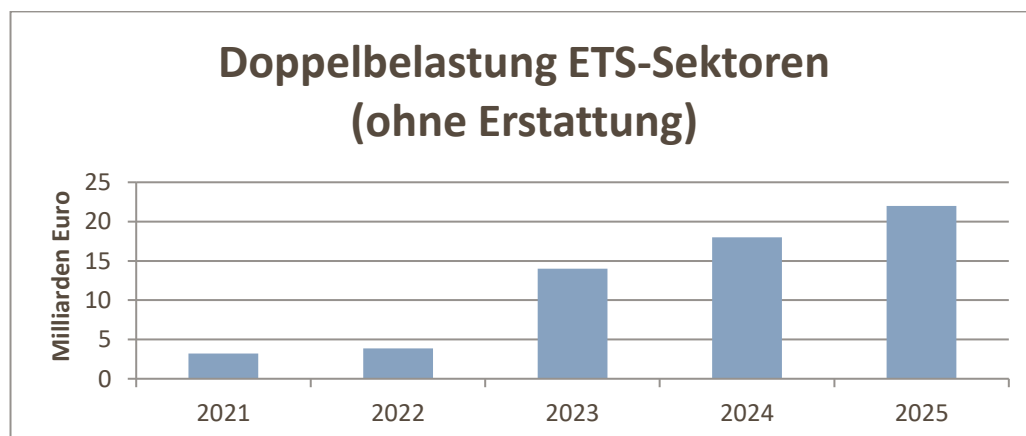


Abbildung 1. Quelle: Dr. Felix Matthes/Agora Energiewende 2019 (dort Tabelle 1); BDI-Berechnungen. Zugrundeliegende Emissionsmengen: siehe Annex.

Auch 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 Gesetz 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 Energieerzeugnisse die Energiesteuer entsteht.

Konsequenterweise sollte auch für Unternehmen, die EU-ETS-Anlagen betreiben und über keinen energiesteuerrechtlichen Liefererstatus verfügen, jede zusätzliche Kostenbelastung (auch vorübergehender Natur) durch den neuen CO₂-Preis im BEHG vermieden werden: Die Unternehmen dürfen nicht mit einer impliziten CO₂-Abgabe über den Brennstoffpreis zunächst belastet werden und erst über ein zeitversetztes Antragsverfahren eine Kompensation erhalten, da dies zu einer massiven Liquiditätseinbuße der Unternehmen führen kann. Letzteres könnte sich deswegen fatal auswirken, weil viele Unternehmen zumindest in 2021 noch mit der Corona-Pandemie bzw. deren Folgen zu kämpfen haben werden. Das bedeutet, eine Nicht-Belastung muss ex ante erfolgen, wenn man den betroffenen Unternehmen nicht unnötig Liquidität entziehen will.. 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 (EU-ETS/Non-EU-ETS) und der teilweise komplexen Lieferketten, müssen mehrere Entlastungsmodelle parallel ermöglicht werden, um Liquiditätsbelastungen und Wettbewerbseinschränkungen von vornherein zu vermeiden.

Auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise fordert der VCI, dass das BEHG frühestens drei Monate nach Verabschieden sämtlicher Rechtsverordnungen für die Entlastung der Industrie und für das Monitoring und Reporting wirksam wird. So kann auch die notwendige Zeit für die operative Umsetzung der Vorgaben aus den jeweiligen Rechtsverordnungen berücksichtigt werden.

3. 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

Durch das BEHG sollen daneben auch die mehreren 10.000 kleineren Industrieanlagen künftig einen Preis für CO₂-Emissionen zahlen (Non-EU ETS-Anlagen). Betroffen sind damit meist mittelständische Unternehmen, aber auch einige Großunternehmen, aus der Chemieindustrie.

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 werden. 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 nationaler Carbon-Leakage-Schutz (nCL-Schutz) für die Non-EU-ETS-Industrieanlagen drei Monate vor Einsetzen des BEHG-Mechanismus 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.

Auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise fordert der VCI, dass das BEHG frühestens drei Monate nach Verabschieden sämtlicher Rechtsverordnungen für die Entlastung der Industrie und für das Monitoring und Reporting wirksam wird. So kann auch die notwendige Zeit für die operative Umsetzung der Vorgaben aus den jeweiligen Rechtsverordnungen berücksichtigt werden.

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 CL-Schutz im EU-ETS ermittelt werden. Es sollte dementsprechend die bereits für die 4. Handelsperiode vorliegende CL-Liste erweitert werden um jene Sektoren, die einem innereuropäischen Wettbewerb unterliegen. Das heißt, zu den bereits auf der CL-Liste geführten Sektoren werden jene hinzugefügt, die aufgrund des innereuropäischen Wettbewerbs einem CL-Risiko unterliegen. Diese hinzuzufügenden

Sektoren sollen folgendermaßen ermittelt werden: Es wird die Berechnungsmethode der europäischen CL-Liste angewendet, aber bei den Daten der Handelsintensität wird auf die Handelsintensitätsdaten der deutschen Sektoren mit den EU-Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Diese ergänzte CL-Liste stellt dann alle Sektoren dar, die eine Entlastung vom BEHG erhalten sollen.

In den Jahren von 2021 bis 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 nCL-Schutzes ist dabei im Rahmen des unter 3. vorgeschlagenen Systems bürokratiearm 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-anchlussfähig gehalten werden. Der nCL-Schutz muss die Kosten von Beginn an vollständig kompensieren; eine Schlechterstellung der Non-ETS-Industrieanlagen gegenüber EU-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 CL 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 CL erforderliche Kompensation etabliert werden. Die Einigung des Vermittlungsausschusses sieht dies auch entsprechend vor.

4. Stoffliche Nutzung von fossilen Energieträgern nicht belasten und Entsorgung von kohlenwasserstoffhaltigen Abfällen/Abgasen in Sonderabfallverbrennungsanlagen aus dem Anwendungsbereich des BEHG ausnehmen

In der Chemie werden 33,4 Mio. MWh Erdgas stofflich verwendet (ca. 25% des gesamten Erdgasverbrauchs). Bei der stofflichen Nutzung dieses und weiterer Energieträger, wie bspw. Mineralölen oder Petrolkoks, 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.

Auch die Ausnahme der stofflichen Nutzung sollte daher schnellstmöglich geklärt werden, bspw. durch eine Herausnahme der stofflichen Nutzung aus dem Anwendungsbereich des BEHG oder durch Klarstellung in der Monitoringverordnung zum BEHG.

Ab 2023 wird der Anwendungsbereich des BEHG auf weitere Brennstoffe erweitert. Wie in seinen Stellungnahmen bereits erläutert, ist der VCI der Ansicht, dass

Sonderabfallverbrennungsanlagen aus dem Anwendungsbereich des BEHG ausgenommen werden sollten, da hier keine Alternativen bestehen. Dies kann ebenfalls über eine Klarstellung in der Monitoringverordnung erfolgen.

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.