VCI-Positionspapier

EUROPÄISCHE CO_2-BEPREISUNG AUF DEM PRÜFSTAND: ANPASSUNG DES EU-EMISSIONSHANDELS 1

Die Chemieindustrie sichert nicht nur Arbeitsplätze, Resilienz und Wertschöpfung, sondern auch die Fähigkeit Deutschlands, den Umbau zur Klimaneutralität aus eigener Kraft zu gestalten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation der Branche ist die Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext sowie das Vorhandensein geeigneter Rahmenbedingungen. Die deutsche und europäische Chemieindustrie steht mit dem Rücken zur Wand. Strukturelle Wettbewerbsnachteile, hohe Energiekosten und regulatorische Überforderung gefährden Produktion, Investitionen und Beschäftigung. Die Branche strebt das Ziel einer treibhausgasneutralen Produktion an, und ihre transformierten Produkte sind Schlüsseltechnologien für die Dekarbonisierung in anderen Sektoren. Derzeit bestehen allerdings vier wesentliche Hürden, die eine Verbindung von erfolgreichem Klimaschutz und europäischer Wettbewerbsfähigkeit nahezu unmöglich machen:

1) Die Klimaschutzambitionen der für die chemische Industrie wesentlichen Wettbewerbsländer- bzw. -regionen unterscheiden sich erheblich. Der CO_2-Ausstoß des produzierenden Gewerbes (Industrie) wird weltweit nicht einheitlich bepreist. Während der EU-Emissionshandel 1 (EU-ETS 1) erhebliche Kosten für europäische Produzenten verursacht, unterliegen industrielle Wettbewerber aus anderen Regionen wie bspw. den USA oder China entweder gar keiner oder einer deutlich geringeren CO_2-Bepreisung.

2) Viele transformierte Produktionsprozesse weisen deutlich höhere Energie- und Rohstoffkosten auf als konventionelle Verfahren. Gleichzeitig fehlt es auf Kundenseite – von Einzelfällen abgesehen – an ausreichender Zahlungsbereitschaft für die damit verbundenen Mehrkosten. Somit reduziert sich die Profitabilität der gesamten Lieferkette.

3) Ein wirksamer Schutz vor Carbon Leakage, der diese Herausforderungen adressiert, fehlt bislang. Als Konsequenz unterliegen Erzeugnisse europäischer Produzenten in Europa erheblichem Importdruck und sind auf den Exportmärkten nicht wettbewerbsfähig. Produktionsmengen und Anlagenauslastungen sinken. Immer mehr Anlagenschließungen werden angekündigt und durchgeführt. Auseinanderbrechende Wertschöpfungsketten sorgen für weitere Kostennachteile.

4) Andererseits führt das CO_2-Preissignal ins Leere, da kurz- und auch mittelfristig grundlegende infrastrukturelle, prozesstechnische und kosteneffiziente Voraussetzungen für die Transformation der deutschen Chemieindustrie fehlen:

- Strom aus erneuerbaren Quellen ist nicht zu wettbewerbsfähigen Kosten in ausreichender Menge und konstant verfügbar und wird dies kurzfristig auch nicht sein.
- Der Hochlauf der klimafreundlichen und gleichzeitig wettbewerbsfähigen Wasserstoffwirtschaft stockt.
- Es fehlt an einer durchgängig verfügbaren Wasserstoff- und CO_2-Infrastruktur.
- Ein rechtlicher Rahmen für industrielles CCS und CCU ist in Deutschland erst seit kurzem Vorhanden.
- Differenzkosten können über Fördermittel nicht vollumfänglich kompensiert werden, sondern lediglich für ausgewählte Leuchtturmprojekte.
- Ein globaler Markt für CO_2-neutrale Produkte ist nicht vorhanden.

Dem Preissignal über den Emissionshandel 1 (EU-ETS 1) steht somit keine vollständige Möglichkeit der Transformation aufgrund fehlender übergeordneter Voraussetzungen entgegen, wodurch die CO_2-Bepreisung wie eine unausweichliche Kostenbelastung für europäische Produzenten wirkt.

Damit die Chemieindustrie auch weiterhin wettbewerbsfähig in Europa produzieren kann, ohne Klimaschutzambitionen aufzugeben, **muss das EU-ETS 1 sofort mit Wirkung ab 2026 reformiert werden**. Um nicht weiteren Schließungen emissionsintensiver Anlagen in Europa tatenlos zuzusehen, müssen die Benchmarks und damit die kostenlose Zuteilung auf dem Niveau von 2025 gesichert werden, bis die elementaren Transformationsvoraussetzungen erfüllt sind. Zusätzlich sehen wir folgende kurzfristige Handlungsoptionen im parlamentarischen Schnellverfahren:

- **Sofortige Deaktivierung der Marktstabilitätsreserve (MSR), also Stopp des Einstellens von Emissionshandelszertifikaten (EUA) in die MSR und Stopp des Löschungsmechanismus.**
- **Abflachung des linearen Reduktionspfades ab 2026 bis 2050, sodass Kongruenz zum EU-Klimaneutralitätsziel erzeugt wird.**
- **Nutzung, der durch die Änderungen an MSR und Linearem Reduktionspfad zur Verfügung stehenden Zertifikate für die Verstetigung der kostenlosen Zuteilung mit den Benchmarks von 2025, bis die Transformationsvoraussetzungen erfüllt sind.**
- **Diese verstetigte Zuteilung muss nicht nur für EU-ETS-1-Sektoren, sondern auch für Produkte im CBAM gelten. Und: CBAM darf nicht auf weitere Produkte ausgeweitet werden.**

Anpassung des EU-ETS 1

Seit 2005 bildet das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS 1) das zentrale Klimaschutzinstrument der Europäischen Union. Der stetig abnehmende Mengenpfad (Cap) der Emissionshandelszertifikate führt dazu, dass ab dem Jahr 2039 keine Zertifikate (EUA) auktioniert oder kostenlos zugeteilt werden. Teilnehmende Akteure können dann ausschließlich auf bereits im Markt befindliche Zertifikate zurückgreifen. Es ist nicht zu erwarten, dass bis dahin Emissionszertifikate aus sogenannten Negativemissionen innerhalb der EU in ausreichenden Mengen und zu einem wettbewerbsfähigen Preisniveau zur Verfügung stehen werden. Neben erwartbaren Preissteigerungen infolge des sinkenden Caps, steigt spätestens ab Mitte der 2030er-Jahre das Risiko, dass das EU-ETS 1 aufgrund mangelnder Zertifikatliquidität nicht mehr in vollem Umfang seine Marktfunktion darstellen kann. Aus Sicht der chemischen Industrie ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung und vollständige Umsetzung neuer transformierter Produktionstechnologien noch bis in die 2040er Jahre andauern wird. Außerdem stellt die auf absehbare Zeit unzureichende Verfügbarkeit von erneuerbaren Energien und CO_2-neutral erzeugtem Wasserstoff zu wettbewerbsfähigen Konditionen und deren unzureichende Infrastrukturen ein wesentliches Hemmnis für die Transformation dar. Hieraus ergibt sich eine potenziell fehlende *License-to-Operate* ab 2039, welche bereits heutige Investitionsentscheidungen aufgrund fehlender Rechtssicherheit verhindert.

Solange es global keine einheitliche CO_2-Bepreisung bzw. annähernd vergleichbare Klimaschutzbelastungen der wesentlichen Wettbewerber oder eine globale Nachfrage nach grünen Produkten gibt, müssen Mechanismen gefunden werden, die das **Funktionieren des europäischen Emissionshandels sicherstellen und eine Abwanderung der industriellen Basis verhindern**. Folgende Handlungsoptionen bieten sich dazu an:

1. Deaktivierung und Abschöpfen der Marktstabilitätsreserve ab 2026

Seit Bestehen der MSR wurden über 3,4 Mrd. Zertifikate in die MSR überführt und über 3,2 Mrd. Zertifikate davon wurden gelöscht, was zu einer unnötigen Marktverknappung geführt hat. Ein Auslöser ist die seit mehreren Jahren anhaltende konjunkturelle Nachfrageschwäche der Industrie, sodass übermäßig viele Zertifikate aus dem ETS in die MSR überführt und unwiederbringlich gelöscht wurden. Dies droht eine konjunkturelle Erholung abzuwürgen. Denn die dann einsetzende gesteigerte Nachfrage nach Zertifikaten wird den Preis des zuvor künstlich dauerhaft verknappten Angebots an Zertifikaten weiter in die Höhe treiben.

Es sollten ab sofort weder weitere Zertifikate in die Marktstabilitätsreserve eingestellt und damit dem Markt entzogen noch Zertifikate im MSR-Bestand gelöscht werden. Für die Zielerreichung des EU-ETS 1 ist die MSR nicht erforderlich. Vielmehr führt sie durch vorzeitige und dauerhafte Liquiditätsverknappung zu einer beschleunigten Preissteigerung, obwohl vielfach die grundlegenden Transformationsvoraussetzungen und damit tragfähige Business Cases für die Transformation fehlen.
Erforderlich hierfür ist die Streichung von Artikel 10 Absatz 1 Satz 1 der EU-ETS-Richtlinie sowie die anschließende Anpassung der Auktionsverordnung. Die Abschmelzung des Zertifikatebestands in der MSR muss in Verordnung (EU) 2015/1814 umgesetzt werden. Der

Löschungsmechanismus der MSR muss umgehend gestoppt werden; er wird ansonsten erneut am 01.01.2026 ausgelöst. Dazu ist Artikel 1 Absatz 5a der Verordnung (EU) 2015/1814 umgehend ersatzlos zu streichen (in Artikel 2 des Änderungsbeschlusses vom 10. Mai 2023).

2. Abflachung des linearen Reduktionspfades ab 2026, so dass Kongruenz zum EU-Klimaneutralitätsziel erreicht wird

Der lineare Reduktionspfad sollte an das EU-Klimaneutralitätsziel angepasst werden, sodass die Klimaneutralität im EU-ETS 1 (Industrie und Energie) nicht gegenüber anderen Bereichen vorgezogen wird (Ungleichbehandlung).

Die Abflachung des linearen Reduktionspfades trägt gemeinsam mit der Deaktivierung der MSR und der Überführung des MSR-Bestandes in den Markt dazu bei, dass mehr Zertifikate für den Kauf und die kostenlose Zuteilung zur Verfügung stehen, um damit die kurz - und mittelfristig fehlenden Transformationsvoraussetzungen zu kompensieren. Dazu muss Art. 9 der EU-ETS Richtlinie angepasst werden. Um rasch eine Entlastung für die Unternehmen zu erreichen, sollte der lineare Reduktionspfad bereits ab 2026 abgeflacht werden und statt 2039 erst im Jahr der europäischen Klimaneutralität enden.

3. Verstetigen der freien Zuteilungsmengen auf dem Niveau von 2025 mit Benchmarks aus 2025 bis Transformationsvoraussetzung erfüllt

Durch eine verstetigte freie Zuteilung würden die fehlenden elementaren Transformationsbedingungen anerkannt und ein bewährter Carbon Leakage-Schutz in dieser fragilen Transformationsphase fortgeführt. Zur Umsetzung müssen alle Zuteilungs-Benchmarks auf dem Niveau von 2025 festgeschrieben und dürfen nicht weiter verschärft werden ((EU)2019/331 in Verbindung mit Artikel 10a (2) der EU-ETS-Richtlinie). Die dynamische Anpassung der Zuteilung ist beizubehalten. Bei Kürzung der Zuteilung infolge temporärer Produktionsrückgänge sind diese Zertifikate zu einem späteren Zeitpunkt – unter Beibehaltung des Gesamt-Caps – wieder kostenlos auszugeben.

4. CBAM: Stopp der ab 2026 vorgesehenen Abschmelzung der freien Zuteilung

Im Rahmen des Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) beginnt ab 2026 die schrittweise Abschmelzung der freien Zuteilung für Produkte im Anwendungsbereich des CBAM. Da CBAM derzeit keinen ausreichenden Schutz vor Carbon Leakage bietet, fordert der VCI, die vorgesehene Abschmelzung bei CBAM-Produkten ab 2026 auszusetzen und CBAM nicht auf weitere Produktgruppen zu erweitern. Erst wenn die CBAM-Verordnung nachweislich einen wirksamen Carbon Leakage-Schutz gewährleistet, sollte die Abschmelzung beginnen. Zur Umsetzung muss Art. 10a (1) (1a) der Emissionshandelsrichtlinie entsprechend angepasst werden, d. h. Entfall der reduzierten Zueilung für Produkte im Anwendungsbereich von CBAM.

5. CBAM: Stopp der Erweiterung auf weitere Produkte oder Sektoren

CBAM ist in seiner jetzigen Form nicht geeignet, um auf komplexe Wertschöpfungsketten wie die der organischen Chemikalien und Polymere erweitert zu werden. Die Komplexität des Handels und der Wertschöpfungsketten wird nicht berücksichtigt. Deshalb ist nicht sichergestellt, dass die Industrie ausreichend gegen Umgehungspraktiken geschützt ist.

6. Weitere Maßnahmen im mittel- und langfristigen Zeithorizont:
In den vorhergehenden Ausführungen liegt der Fokus auf kurzfristige Maßnahmen, die sofort umgesetzt werden sollten. Dennoch sehen wir die Notwendigkeit, auch über die folgenden Elemente im mittel- und langfristigen Zeithorizont in den Diskurs zu gehen:

- Internationale Zertifikate im EU-ETS 1 anerkennen (Art. 6 Pariser Abkommen)
- Integration von nicht permanentem CCU und Negativemissionszertifikate in EU-ETS1
- EU-ETS 1 und EU-ETS 2-Zertifikate fungibel gestalten
- Nachfrageseitige Politikinstrumente (Market pull).

[redacted]

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

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de
LinkedIn | YouTube | Instagram
Datenschutzhinweis | Compliance-Leitfaden | Transparenz

- **Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40**
- **Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.**

Der VCI und seine Fachverbände vertreten die Interessen von rund 2.300 Unternehmen aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie und chemienaher Wirtschaftszweige gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2023 setzten die Mitgliedsunternehmen des VCI rund 245 Milliarden Euro um und beschäftigten über 560.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.