

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

18.11.2019

STELLUNGNAHME

im Rahmen der schriftlichen Anhörung von Sachverständigen durch die Enquetekommission II „Brexit: Auswirkungen auf Nordrhein-Westfalen des Landtags Nordrhein-Westfalen“ – „Die Auswirkungen des Brexit auf NRW: Umwelt, Klima, Agrarwirtschaft, Verbraucherschutz, Energie und EURATOM“

Angesichts der derzeitigen politischen Situation im Vereinigten Königreich (VK) erscheinen mit Blick auf den Abschluss des Austrittsprozesses des VK aus der Europäischen Union (EU) weiterhin mehrere Optionen denkbar. Eine Vorbereitung auf alle möglichen Brexit-Szenarien, inklusive eines unregelmäßigen Austritts, ist für die betroffenen Unternehmen weiterhin dringend geboten.

Für den Fall eines geregelten Austritts des VK aus der EU sieht das zwischen den Parteien ausgehandelte Austrittsabkommen eine Übergangsphase vom Zeitpunkt des Austritts (derzeit spätestens 31. Januar 2020) bis zum 31. Dezember 2020 vor. Das VK wäre für diesen Zeitraum zwar nicht mehr Mitglied der EU und nicht mehr in den EU-Institutionen vertreten, aber bis zum Ende der Übergangsphase an sämtliche europäischen Regelungen gebunden. Im Bereich der Energie- und Klimapolitik würde das VK beispielsweise während der Übergangsphase weiter im EU-Elektrizitätsbinnenmarkt verbleiben und am europäischen Emissionshandelssystem (ETS) teilnehmen. Eine solche elfmonatige Nachwirkung der EU-Regelungen schafft für die Unternehmen ein Mindestmaß an Planungssicherheit.

Ein harter Brexit ohne Ratifizierung eines Austrittsabkommens hätte hingegen unmittelbar weitreichende Folgen, auch und insbesondere mit Blick auf die im Rahmen der Anhörung zu behandelnden Themen. Die NRW-Wirtschaft hat wiederholt vor den negativen Auswirkungen eines unregelmäßigen Brexits gewarnt. Für die betroffenen Unternehmen ist es von herausgehobener Bedeutung, möglichst frühzeitig und umfassend Gewissheit über die Ausgestaltung der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK zu erhalten.

1. Umwelt

Besteht die Wahrscheinlichkeit eines Auseinanderentwickelns des Umweltschutzniveaus sowie dessen Durchsetzung im Vereinigten Königreich und in der EU nach einem Brexit? Welche Auswirkungen sind in den zu erwartenden Fällen anzunehmen und wie wäre ihnen ggf. zu begegnen?

Die Umwelt wird in rechtlicher Hinsicht durch ein differenziertes und ineinander verschränktes Regelungsgefüge auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene geschützt. Dabei existieren teilweise verbindliche und teilweise freiwillige Vereinbarungen. Mit einem Brexit werden sich auch die Handlungsmöglichkeiten für das VK innerhalb dieses Regelungsgefüges verschieben.

Auf völkerrechtlicher Ebene bestehen zum Umwelt- und Klimaschutz verschiedene internationale Übereinkommen, die auch vom VK getragen werden. Als jüngstes Beispiel ist hier das sog. Übereinkommen von Paris (ÜvP) zu nennen. Dieses bildet ein anspruchsvolles Klimaregime mit universeller Geltung und völkerrechtlichen Pflichten für alle ratifizierenden Staaten (näher dazu auch sogleich Abschnitt 2.a)). Das VK hat das Übereinkommen unabhängig von einer Mitgliedschaft in der EU ratifiziert. Daher wäre das VK auch nach einem Brexit weiterhin Vertragspartei des ÜvP und insofern auf dessen Ziele verpflichtet. Das Übereinkommen sieht jedoch keine Sanktionsmechanismen vor, so dass ein Abweichen im Grundsatz möglich wäre.

Auf europäischer Ebene bestehen im Umweltbereich eine Vielzahl von Regelungen, insbesondere in Gestalt von EU-Verordnungen und –Richtlinien. Bislang ist der EU-Acquis, inklusive der Aspekte Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit, vollständig in das britische Recht umgesetzt. Da es sich dabei um europäische Rechtsakte handelt, gelten auch die entsprechenden Sanktionsmechanismen. Für die Unternehmen bedeutet das im Grundsatz eine hohe Planungssicherheit. Solange keine Rechtsänderung unter dann rein britischer Hoheit erfolgen wird, würden diese Rechtsakte auch nach dem Austritt des VK aus der EU weitergelten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die EU-Richtlinien durch nationale Rechtsakte umgesetzt werden und insofern für die Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum verbleibt. Das VK hat von dieser Möglichkeit u.a. in den Bereichen Luftqualität, Abwasserbehandlung und Abfallbehandlung Gebrauch gemacht. Das heißt, schon jetzt liegt in den betroffenen Bereichen keine Vollharmonisierung vor, stattdessen wird im VK den nationalen Besonderheiten Rechnung getragen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Vollzug in den einzelnen Mitgliedstaaten uneinheitlich erfolgt. Dies gilt nach Berichten aus der Praxis im VK beispielsweise bei den Ausnahmegenehmigungen für sog. IED-Anlagen sowie bei der Gewährung von längeren Umsetzungsfristen bis zur Einhaltung der sog. Besten Verfügbaren Techniken (BVT). Eine großzügigere Handhabung bei den Ausnahmeregelungen ist schon im Grundsatz unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten von Bedeutung. Es ist derzeit nicht vorhersehbar, ob und inwieweit das VK nach einem Brexit

bestehende Vorgaben modifizieren wird. Ebenso wenig ist abschätzbar, ob das VK den Regelungsgehalt etwaiger neuer EU-Rechtsakte übernehmen wird.

Unabhängig von der konkreten Umsetzung des BREXIT, würde die Gerichtshoheit an das VK zurückfallen. Die dann nicht mehr gegebene Gerichtsbarkeit des EuGHs über den Binnenmarkt-Acquis kann zu abweichender Auslegung und mittelfristig zu einer individuellen gerichtlichen Weiterentwicklung der Regelungen führen. In diesem Fall würden sich EU und VK sukzessive, und noch weiter, auseinanderentwickeln. Die Unternehmen wären bereits betroffen, sobald unterschiedliche Gerichte über die Einhaltung gleicher bzw. ähnlicher Regelungen zu entscheiden haben.

Durch abweichende Anforderungen, eine unterschiedliche Durchsetzungspraxis sowie rein nationale Gerichtsbarkeit würde bereits für sich ein Mehraufwand entstehen. Dieser fällt umso größer aus, je mehr nicht-tarifäre Handelshemmnisse hinzutreten, beispielsweise in Gestalt zusätzlicher technischer Produkthanforderungen, besonderer Arten der Konformitätsbewertung, nationaler Prüfzeichen oder behördlicher Zulassungsverfahren. Sofern das VK, ggf. für eine Übergangszeit, alle entsprechenden EU-Rechtsakte übernehmen sollte, um weiterhin für eine umfassende Kohärenz zu sorgen, bliebe in vollzugstechnischer Hinsicht zu klären, ob etwaige Verweise auf EU-Institutionen und Gremien nach britischem Recht zulässig sind und wie deren Entscheidungen ggf. durchgesetzt werden können. Auch hier droht ein Mehraufwand für betroffene Unternehmen. In einem alternativen Szenario ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass das VK im Zweifel etwaige wettbewerbsrelevante Regelungen im Umweltbereich dahingehend modifizieren wird, dass die dortigen Investitionsbedingungen verbessert werden, beispielsweise durch längere Umsetzungsfristen oder weniger umfassende behördliche Überprüfungen. Dann würden auch unterschiedliche Umweltschutzniveaus und unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen entstehen. Die hiesigen Unternehmen wären dann doppelt betroffen, da sie sich zum einen auf die Anforderungen des britischen Exportmarktes einstellen müssten, zum anderen aber die hier weiter geltenden Regularien einzuhalten hätten. Die britischen Unternehmen hingegen hätten in diesem Fall einen Wettbewerbsvorteil.

Ergänzend zu den europarechtlich-verbindlichen Vorgaben wie Verordnungen und Richtlinien bestehen verschiedene freiwillige Kooperationen, in denen u.a. übergreifende Standards und (technische) Normen vereinbart werden. Beispielsweise haben sich im Rahmen der Umsetzung der sog. Trinkwasser-Richtlinie Frankreich, Deutschland, die Niederlande und das VK auf eine Zusammenarbeit in Bezug auf Konvergenz und gegenseitige Anerkennung geeinigt. Sie legen insbesondere Verfahren fest, die zur Anerkennung von Materialien in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Wasserqualität führen, und vereinbaren eine gemeinsame Grundlage für Konzepte zur Bewertung von Materialien in ihren nationalen Vorschriften. Die Fortsetzung dieser freiwilligen Kooperationen ist ungewiss. Sie könnten nach einem Brexit weitergeführt werden, jedoch besteht ebenso die Möglichkeit, dass das VK sich dazu entscheidet, nicht weiterhin in den entsprechenden Gremien, Agenturen

und Ausschüssen mitzuwirken. Auch dann besteht die Gefahr, dass sich Umweltschutzniveau und Durchsetzung auseinanderentwickeln werden. Je nachdem drohen den betroffenen Unternehmen massive wirtschaftliche Auswirkungen.

Um ein Auseinanderdriften zu vermeiden, sollten gemeinsame Grundsätze und Prinzipien möglichst fortbestehen. Zudem sollte auf den verschiedenen Ebenen ein möglichst umfassender Informationsaustausch aufrechterhalten bzw. etabliert werden. Dies würde für die Wirtschaft Rechts- und Planungssicherheit schaffen.

Insofern ist es zu begrüßen, dass der Europäische Rat wiederholt seine Bereitschaft bekräftigt hat, Beratungen über ein ausgewogenes, ehrgeiziges und weitreichendes Freihandelsabkommen einzuleiten, insoweit es ausreichende Garantien für faire Wettbewerbsbedingungen gibt. Dies schließt auch Schutzstandards für den Umweltbereich ein. Auch die britische Regierung hat wiederholt erklärt, ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU abschließen zu wollen. Dieses soll ausdrücklich auf gleichen Wettbewerbsbedingungen beruhen, um die derzeit bestehenden hohen Standards, u.a. im Bereich Umwelt und Klimawandel, aufrechtzuerhalten. Maßgeblich werden jedoch die Einzelheiten eines solchen Abkommens sein. Zur Aufrechterhaltung der verschiedenen Standards wäre es zielführend, wenn das Abkommen ggf. auch einen Sanktionsmechanismus vorsehen sollte. Für die hiesigen Unternehmen würden somit verlässlich kalkulierbare Rahmenbedingungen entstehen.

2. Klima

a) Wie wird sich der Brexit auf das europäische Emissionshandelssystem ETS, dessen Weiterentwicklung und die Einhaltung der Pariser Klimaziele auswirken?

Pariser Klimaschutzabkommen:

Das VK hat das ÜvP am 18.11.2016 ratifiziert. Diese Ratifikation besteht unabhängig von der Mitgliedschaft in der EU. Die völkerrechtlichen Pflichten der EU und des VK aus dem ÜvP bleiben vom Brexit unberührt. Ob und ggf. inwieweit diese Pflichten auch künftig gemeinsam erfüllt werden, ist Gegenstand noch zu führender Verhandlungen. Aus Sicht der Wirtschaft wäre das abgestimmte Werben für eine möglichst breite europäische Position, unter Einbeziehung des VK und weiterer nicht EU-Mitglieder, sehr zu begrüßen.

Europäischer Emissionshandel (ETS)

Das VK war bisher ein wichtiger Akteur der EU-Klimapolitik und hat auch bei internationalen Verhandlungen regelmäßig eine führende Rolle eingenommen. Das VK hat angekündigt, sich auch in Zukunft intensiv für nationale und internationale Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels zu engagieren. Klar ist, dass der Austritt aus der EU keinen Einfluss auf die gesetzlichen Verpflichtungen des VK aus dem britischen Klimaschutzgesetz haben wird. Aus Sicht der Wirtschaft ist davon auszugehen, dass das VK grundsätzlich weiterhin wesentliche Maßnah-

men zur Verringerung der Treibhausgasemissionen ergreifen wird. Ob und in welchem Umfang sich diese Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Unternehmen im Vergleich zu Unternehmen, bspw. mit Sitz in NRW auswirken, lässt sich erst nach Kenntnis entsprechender Regelungsvorschläge beurteilen.

Infolge der Verlängerung von Artikel 50 ist das VK weiterhin Vertragspartei des ETS und die Betreiber von Anlagen die dem ETS unterliegen, sind aufgefordert weiterhin die ETS-Vorschriften einzuhalten. Die Betreiber sollen weiterhin Zugang zu ihren Registerkonten haben und können Zertifikate aus dem ETS und dem Kyoto-Protokoll kaufen, verkaufen und handeln. Das VK hat in seinem Weißbuch zu den künftigen Beziehungen seine grundsätzliche Bereitschaft zum Abschluss eines umfassenden Kooperationsabkommens mit der EU zum Klimaschutz ausgedrückt. Der Europäische Rat hat in seinen Leitlinien vom 23.03.2018 festgelegt, dass die künftige Partnerschaft globale Herausforderungen angehen sollte, insbesondere in den Bereichen Klimawandel und nachhaltige Entwicklung. Diese Absicht ist zu begrüßen.

Die Europäische Kommission (KOM) hat Vorbereitungen sowohl für einen geregelten als auch für einen unregulierten Austritt des VK aus der EU getroffen und damit auch für den Fall des vorläufigen Verbleibs im oder des Austritts aus dem ETS. Erste Vorkehrungen dazu wurden bereits im Jahr 2017 unternommen, indem die EU-Emissionshandelsrichtlinie angepasst und Änderungen der EU-Registerverordnung vorbereitet wurden. Danach müssen seit 2018 Zertifikate eines Mitgliedsstaates, der plant, die EU zu verlassen, mit einem Ländercode markiert werden, so dass diese von der Verwendung innerhalb des ETS ausgeschlossen werden können.

Seit Beginn des Jahres 2019 macht die EU von ihrem Recht Gebrauch, eine Transaktion des scheidenden Mitgliedsstaates in Form einer Versteigerung, einer kostenlosen Zuteilung oder eines Tauschs von internationalen Gutschriften im Unionsregister zu unterbinden. Dies wurde mit der Änderung der EU-Registerverordnung ermöglicht. Seither können also keine zusätzlichen Emissionsberechtigungen aus dem Vereinigten Königreich in den Markt gelangen. Durch diese Sicherungsmaßnahmen ist ausgeschlossen, dass die Integrität des ETS selbst bei einem unregulierten Austritt des VK nachteilig beeinträchtigt werden kann.

Für den Fall des geregelten Austritts sieht das Austrittsabkommen Sonderregeln vor, nach denen die Anlagenbetreiber im Vereinigten Königreich während der Übergangsphase bis zum Abschluss der aktuellen Handelsperiode Ende 2020 mit allen Rechten und Pflichten im EU-Emissionshandelssystem verbleiben. Die Geltung dieser Sonderregeln setzt jedoch die Ratifizierung des Abkommens voraus, die bislang nicht erfolgt ist.

Die KOM hat auch bestätigt, dass in einem No-Deal-Szenario zum Zeitpunkt der Rücknahme keine weiteren Versteigerungen durch das VK und keine Zuteilung von

kostenlosen Zertifikaten an die vom VK verwalteten Konten mehr stattfinden können, und kein Austausch von internationalen Gutschriften durch vom Vereinigten Königreich verwaltete Betreiber erfolgen kann.

Die KOM hat in ihrer Mitteilung an die Interessengruppen erklärt, dass in einem No-Deal-Szenario zum Zeitpunkt des Austritts die Konten im vom VK verwalteten ETS Union Register und die Konten im nationalen Register des Kyoto-Protokolls des VK nicht zugänglich sein werden. Die Betreiber werden bis zu diesem Zeitpunkt weiterhin Zugang zu den vom VK verwalteten Registrierungskonten haben. Es ist festzuhalten, dass ein No-Deal-BREXIT unmittelbare Auswirkungen auf heimische Unternehmen hätte, die ETS-pflichtige Anlagen im VK betreiben.

Wenn eine Rücknahmevereinbarung zwischen dem 01.11.2019 und dem 31.01.2020 ratifiziert wird, wären britische Betreiber gesetzlich verpflichtet, die ETS-Vorschriften für 2019 und für den Rest der Umsetzungsperiode einzuhalten, einschließlich der vollständigen Einhaltung im April 2020. Das EU-Recht wurde bereits umgesetzt, wodurch die Aussetzung der Verfahren im Zusammenhang mit dem britischen Register am Tag nach der Hinterlegung eines ratifizierten Rücknahmeabkommens aufgehoben wird. In diesem Szenario beabsichtigt die britische Regierung, so bald wie möglich mit der Ausgabe von Zertifikaten zu beginnen. Weitere Mitteilungen über die kostenlose Zuteilung 2019 und den Zeitplan für die Auktionen für den Rest des Konformitätsjahres 2019 werden folgen.

Insgesamt ist aus Sicht der Wirtschaft festzuhalten, dass bisher lediglich Orientierungspunkte gesetzt wurden, aber zentrale inhaltliche Details fehlen sowie die tatsächliche Umsetzung weiter offen sind.

b) Besteht die Wahrscheinlichkeit, dass das Vereinigte Königreich von verbindlichen Emissionsgrenzwerten für industrielle Tätigkeiten in Zukunft abweicht und bspw. auf andere Formen der Emissionsbegrenzung umsteigt?

Zukünftige CO₂-Bepreisung im Vereinigen Königreich - CO₂-Emissionssteuer

Die im VK geplante CO₂-Emissionssteuer (CET) wurde auf dem Budget 2018 als Notfallmaßnahme für den Fall eines unregelmäßigen Ausstiegs aus der EU angekündigt, um dazu beizutragen, die rechtsverbindlichen Verpflichtungen Großbritanniens zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Rahmen des Climate Change Act 2008 einzuhalten.

Die CET wird nun nicht am 4. November 2019 beginnen, so dass die teilnehmenden Anlagen nun nicht mehr verpflichtet sind, im November 2019 für den Beginn eines neuen Emissionsberichtszeitraums Zählerstände und andere Messungen durchzuführen.

Für den Fall, dass das VK am 31. Januar ohne ein Abkommen aus der EU austritt, beginnt die CET am 4. Februar 2020. Weitere Informationen zur Höhe des CET für 2020 sollen so schnell wie möglich bekannt gegeben werden.

Die konkreten Auswirkungen des geplanten CET auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im VK sowie von EU-Unternehmen auf dem britischen Markt lässt sich mit den wenigen vorliegenden Inhalten zum CET nicht sinnvoll bewerten.