

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)52**

10. Mai 2022

Stellungnahme
WWF Deutschland



CBAM unter Einbeziehung folgender EU-Vorlagen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems KOM(2021)564 endg.; Ratsdok.-Nr. 10871/21

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757 KOM(2021)551 endg.; Ratsdok.-Nr. 10875/21

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind KOM(2021)571 endg.; Ratsdok.-Nr. 10902/21

Hintergrund des CBAM

Die Europäische Kommission hat am 14. Juli 2021 im Rahmen ihres Fit-for-55-Pakets einen Vorschlag zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM) vorgelegt, der 2023 in Kraft treten und ab 2026 wirksam werden soll. Der CBAM ist eine klimapolitische Maßnahme, die darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen zu schützen und weitere Klimaschutzmaßnahmen von Nicht-EU Ländern zu fördern. Derzeit schützt die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten Industriesektoren, bei denen ein Carbon Leakage Risiko (d.h. die Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland) vermutet wird - obwohl das tatsächliche



Auftreten von Carbon Leakage nicht nachgewiesen ist^{1,2}. Die EU-Kommission schlägt vor, die kostenlose Zuteilung für Sektoren, die unter CBAM fallen, zu streichen. Für die ersten 10 Jahre der Einführung eines CBAM ist eine Übergangszeit geplant, in der die kostenlose Zuteilung graduell reduziert wird. Während dieses Übergangszeitraums, wird ein CBAM Faktor eingeführt, der die kostenlose Zuteilung von 100% im Jahr 2025, zu 90% im Jahr 2026 und dann jährlich, um 10 Prozentpunkte reduziert, bis auf 0 % im 10. Jahr. Basierend auf diesem Vorschlag wäre die kostenlose Zuteilung dann in 2035 vollständig abgebaut. Während dieser Übergangszeit wären die Sektoren dann doppelt geschützt: über die kostenlose Zuteilung und über den CBAM, obwohl die Europäische Kommission mehrfach daraufhin gewiesen hat, dass CBAM als Alternative (und nicht als Zusatz) zur kostenlosen Zuteilung konzipiert worden ist³.

In Deutschland schreibt das Bundesklimaschutzgesetz ein Sektorziel für die Industrie vor, die auch ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität in 2045 zu leisten hat. In 2030 darf die Industrie nur noch maximal eine Jahresmenge von 118 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent ausstoßen. Die kostenlose Zuteilung unterminiert hier die Erreichung des 2030 Ziels aber und somit auch die Erreichung des Langfristziels, da sie das CO₂-Preissignal in der Industrie verhindert.

WWF Forderungen für einen fairen und effektiven CBAM:

1. CO₂-Preissignal für die Industrie endlich vollständig wirksam machen.

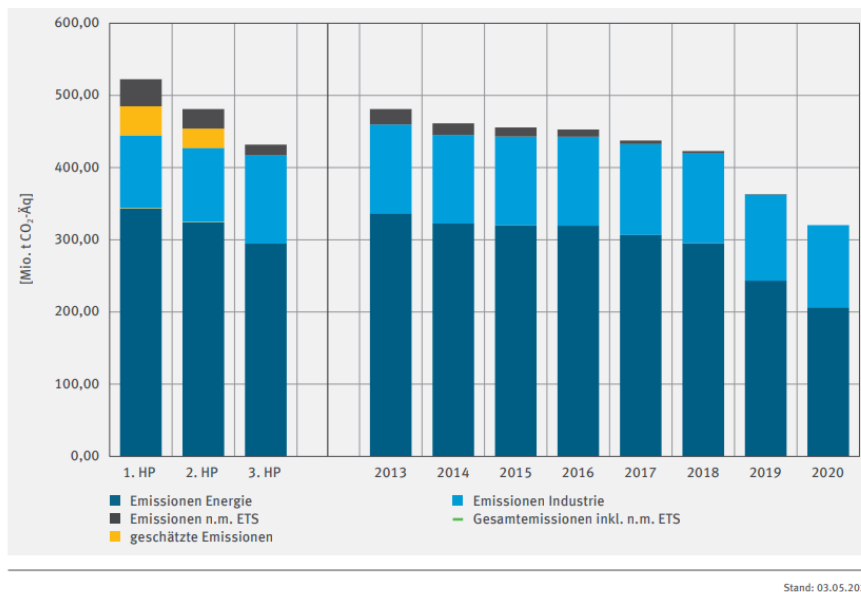
Der Emissionshandel hat bisher nicht zur Dekarbonisierung des Industriesektors beigetragen. Emissionen stagnieren seit 2013. 2019 sanken sie das erste Mal unter das Niveau von 2013. Zwischen 2013 und 2018 betragen sie zwischen 123 und 126 Millionen Tonnen CO₂-Äq. Erst 2019 sanken sie erstmalig mit 119 Millionen Tonnen unter das Niveau von 2013 und 2020 weiter auf 113 Millionen Tonnen. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein Rückgang von fünf Prozent. Der Rückgang liegt jedoch auch an einem globalen Wirtschaftsabschwung in 2019 und der rückläufigen Produktion aufgrund der Corona-Pandemie ab 2020. Der Rückgang der Gesamtemissionen im ETS, um 33 Prozent seit 2013 ist wiederum auf die Senkung der Emissionen der Energieanlagen zurückzuführen. Seit 2013 sanken diese um rund 42 Prozent⁴.

¹ Die Carbon-Leakage-Liste wurde 2013 eingeführt und sieht einen höheren Anteil an kostenlosen Zertifikaten für Sektoren vor, bei denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht.

² UBA, Analysen zum direkten und indirekten Carbon-Leakage-Risiko europäischer Industrieunternehmen (2020) <https://www.umweltbundesamt.de/themen/carbon-leakage-klimapolitik-investitionsverhalten>

³ Die Europäische Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die kostenlose Zuteilung mit der Einführung eines CBAM nicht fortgesetzt werden würde. Siehe z.B. Exekutiv-Vizepräsident Valdis Dombrovskis: "There cannot be double protection of EU industry in a sense that we continue to give free allowances and at the same time start putting additional burdens on imported goods.", Politico, 22. Mai 2021.

⁴ DEHSt VET Bericht (2020): https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4



Stand: 03.05.2021

Abbildung 1: EU-ETS-Emissionen von Energie- und Industriesektor seit 2005 in Deutschland
Quelle: [VET-Bericht 2020](#)

Dass die Emissionen im Industriesektor nicht zurückgehen, liegt u.a. an der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU ETS). Diese schafft erhebliche Fehlanreize und verhindert, dass das Preissignal an die Industrieanlagen weitergegeben wird. Die Haltung der Kommission steht im Widerspruch zu zahlreichen Belegen (u. a. des EU-Rechnungshofs), die darauf hinweisen, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten den Dekarbonisierungsprozess in der Industrie verlangsamt. Mehr als die Hälfte aller Emissionszertifikate wurden seit der Einführung des Instruments kostenlos vergeben. Angesichts des EU-Langfristziels von Netto-Null THG-Emissionen bis 2050 ist dieser Ansatz nicht zielführend und verursacht enorme Kosten. Zudem zeigt eine Studie von CE Delft (2021)⁵, dass die Industrie sogar mehr Zertifikate erhält, als sie eigentlich benötigt. Diese Zertifikate hält die Industrie für eigene Compliance-Zwecke oder verkauft sie wiederum an Abnehmer, wie z.B. den Stromsektor. Die Studie hat errechnet, dass sich der Erlös dieser Zertifikate der im ETS gelisteten 15 energieintensivsten Sektoren aus 19 EU-Ländern von 2008-2019 auf ca. 30-50 Milliarden Euro beläuft.

⁵ Carbon Market Watch, Additional profits of sectors and firms from the EU ETS 2008-2019 (2021) (S.4): https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2021/06/CE_Delft_Additional_Profits_ETS.pdf

Nace	Sector	Allocated	Verified	Difference	Additional profits overallocation
		Mt CO ₂			€ mio
06.10	Extraction of crude oil and gas	194	224	-30	-285
19.10	Manufacture of coke oven products	65	76	-11	-124
19.20	Refineries	1,333	1,504	-171	-1,801
20.11	Industrial gases	70	71	-1	-24
20.13	Inorganic chemicals	122	109	12	156
20.14	Petrochemicals	684	645	39	601
20.15	Fertilisers	217	245	-28	-272
20.16	Manufacture of plastics in primary form	40	40	0	15
23.11	Flat glass	70	66	4	63
23.13	Hollow glass	116	122	-6	-45
23.14	Other glass	15	14	1	17
23.32	Manufacturing of bricks	122	88	34	478
23.51	Cement	1,561	1,310	251	3,057
23.52	Lime	340	309	30	477
24.10	Iron and steel*	1,678*	1,766	-88	-707
Total 15 sectors**		6,627	6,590	37	1,604

* Excluding 608 mio tCO₂ allowances allocated for waste gas transfers.

** Totals and subtotals can differ slightly due to rounding.

*Abbildung 2: zugeteilte und verifizierte Zertifikate, nach Sektor, EU 19, 2008-2019, mio tCO₂
Quelle: [Additional profits of sectors and firms from the EU ETS 2008-2019](#), (CE Delft, 2021)*

Die Abschaffung der kostenlosen Zuteilung und der daraus resultierenden Weitergabe des Preissignals wird eine Lenkungswirkung entfalten und der Industrie Planungssicherheit geben, langfristig die richtigen Investitionsentscheidungen zu treffen und sich an das neue Paradigma der Klimaneutralität anzupassen. Die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips wird dazu führen, dass der Verursacher für die Emissionen zahlt und nicht die Gesellschaft als Ganzes. Dies tritt allerdings nicht ein, wenn CBAM und die kostenlose Zuteilung sich in einer Übergangszeit von 10 Jahren überschneiden. Damit die EU ihr Ziel erreicht, bis 2050 klimaneutral zu werden (Netto-Null-Treibhausgasemissionen), hat die Europäische Kommission in ihrem am 14. Juli 2021 vorgelegten Fit-for-55-Paket eine Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems vorgeschlagen (Europäische Kommission 2021). Eine noch unveröffentlichte Studie im Auftrag des WWF hat den Kommissionsvorschlag zur ETS- Revision bewertet und schlägt 3 Mechanismen vor, wie die negativen Anreize verursacht durch die kostenlose Zuteilung reduziert werden können und die Transformation der Industrie in Richtung Klimaneutralität gelenkt wird. Zu diesen drei Maßnahmen gehören:

1. Beseitigung der Überschneidung zwischen CBAM und freier Zuteilung im ETS, bei gleichzeitiger Einbeziehung **aller** emissionsstarken Sektoren in CBAM. Bisher werden in dem Kommissionsvorschlag nur die Sektoren Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel und Strom genannt. Andere, stark emittierende Sektoren fehlen.
2. Einführung von zusätzlichen Konditionalitätskriterien für die Vergabe der kostenlosen Zuteilung: Verpflichtende Einführung von Energiemanagementsystemen ergänzt mit Treibhausgas-



erweiterungstabellen. Als Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Implementierung der abgeleiteten Maßnahmen soll die Kapitalwertmethode genutzt werden. Sollten die als wirtschaftlich eingestuften Maßnahmen nicht umgesetzt werden, empfiehlt die Studie, die kostenlose Zuteilung auf 80% zu kürzen.

3. Einen stringenteren Benchmark Ansatz, der klimaneutrale Anlagen zusätzliche kostenlose Zuteilung als Anreiz zur Produktionsumstellung gewährt, sowie der Ausnahme dieser Anlagen vom sektorübergreifenden Korrekturfaktor.

Aber auch diese Verbesserungen des bestehenden ETS Systems werden nicht eine vollständige Dekarbonisierung der Industrie gewährleisten. Dafür bedarf es zusätzlicher Instrumente, die gezielte Anreize für Investitionen schaffen. Die Carbon Contracts for Difference (CCfDs) stellen ein solches Instrument dar. Sie geben der Industrie die nötige Investitions- und Planungssicherheit, um in Klimaschutzmaßnahmen und neue klimaneutrale Anlagen zu investieren. Jedoch muss sichergestellt werden, dass die Industrie nicht übersubventioniert wird. CCfDs dürfen nur als Ersatz zur kostenlosen Zuteilung eingeführt werden, aber nicht als zusätzliche Subvention. Zudem darf nicht blind dem Prinzip der Technologieoffenheit gefolgt werden, sondern Kriterien für CCfDs müssen vorgeben, dass eine Finanzierung im Rahmen von CCfDs nur für Technologien wie z.B. grünen Wasserstoff verwendet werden, die auf eine erhebliche Emissionsreduktion einzahlen und konsequent zur Erreichung der Klimaneutralität beitragen. Der Einsatz öffentlicher Mittel zur Subventionierung der Nutzung fossiler Energien ist zu beenden.

2. CBAM muss den aktuellen Carbon Leakage Schutz für die Industrie ersetzen, nicht ergänzen.

Eine längere Beibehaltung der kostenlosen Zuteilung - oder ihre Abschaffung über einen Zeitraum von 10 Jahren, wie von der Kommission vorgeschlagen - ist zu langsam und würde Investitionen in die Dekarbonisierung verzögern, die bis 2030 dringend benötigt werden. Der CBAM darf nur als Ersatz zur kostenlosen Zuteilung eingeführt werden. Ein CBAM darf weder zu einem doppelten Schutz für die EU-Industrie führen noch die Praxis der kostenlosen Zuteilung verlängern. Der Mechanismus sollte daher die derzeitigen Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage ersetzen. Aus der Folgenabschätzung⁶ der Kommission zum Vorschlag für die CBAM-Verordnung geht hervor, dass wenn die Einführung eines CBAM mit der Abschaffung der kostenlosen Zuteilung in den Zielsektoren zusammenfällt, es zu einer erheblichen zusätzlichen Emissionsreduktion führt und nicht zu einem gesteigerten Risiko von Carbon Leakage (Option 3).

⁶ Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum Vorschlag für eine CBAM-Verordnung (2021) (Seite 49):

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_o.pdf

Impact on carbon leakage in the CBAM sectors (EU 27 in 2030)

	Iron and Steel	Cement	Fertilisers	Aluminum
MIX	8%	4%	24%	24%
MIX-full auctioning	37%	31%	98%	36%
Option 1 and 2	22%	23%	61%	25%
Option 3	-12%	16%	-100%	-76%
Option 4	-24%	7%	-208%	-89%
Option 5	-12%	16%	-100%	-76%
Option 6	7%	3%	18%	25%

Reproduction of table included in the European Commission's impact assessment accompanying the CBAM Regulation

Abbildung 3: Einfluss von Carbon Leakage auf CBAM Sektoren (EU 27 in 2030)

Quelle: Folgenabschätzung der EU-Kommission zum Vorschlag einer CBAM-Verordnung (2021)

CBAM, hat - wenn es gut konzipiert ist - das Potenzial, verschiedene Katalysatorfunktionen zu übernehmen: 1) zur Dekarbonisierung der EU-Industrie beizutragen, indem sie der EU-Industrie im weltweiten Wettlauf um die Dekarbonisierung einen Vorsprung verschafft, 2) Drittländer zu beeinflussen, ähnliche Maßnahmen aufzusetzen. Dies ist jedoch NUR dann möglich, wenn der CBAM so gestaltet ist, dass er der Industrie innerhalb und außerhalb der EU echte Anreize zur Reduzierung ihrer Emissionen bietet. Deshalb muss sichergestellt werden, dass der Mechanismus so gestaltet ist, dass er Fairness und Gerechtigkeit gewährleistet.

Dafür bedarf es folgender Prinzipien:

- Der CBAM darf nur als Ersatz zur kostenlosen Zuteilung eingeführt werden. Ein CBAM darf weder zu einem doppelten Schutz für die EU-Industrie führen noch die Praxis der kostenlosen Zuteilung verlängern. Der Mechanismus sollte daher die derzeitigen Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage ersetzen.
- Die kostenlose Zuteilung sollte ab 2023 ganz eingestellt werden, bis dahin sollte der CBAM vollständig in Kraft treten. Eine längere Beibehaltung der kostenlosen Zuteilung – oder ihre Abschaffung über mehr als 10 Jahre, wie von der Kommission vorgeschlagen – ist zu langsam und würde Investitionen in die Dekarbonisierung der Industrie verzögern. Die Einführung eines CBAM würde die Kosten für Produkte mit einem höheren CO₂-Gehalt ansteigen lassen, und somit Anreize für CO₂-arme Produkte schaffen, was das eigentliche Ziel des ETS ist⁷.

⁷ Agora, Getting the Transition to CBAM Right: Finding pragmatic solutions to key implementation questions (2022): https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_IND_Climate_Trade_CBAM_1/A-EW_250_CBAM_WEB.pdf



3. Die Einnahmen aus dem CBAM sollten gezielt Klimaschutzmaßnahmen in anderen Ländern finanzieren.

Da ein CBAM zu höheren Kosten für die Industrien von Drittländern führen würde, sollten die Einnahmen genutzt werden, um diese Industrien bei der Reduzierung ihrer CO₂-Emissionen zu unterstützen. Dies wird auch die Akzeptanz des CBAM bei den internationalen Partnern erhöhen⁸.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission enthält keine Bestimmungen zur Umverteilung der CBAM-Einnahmen für Klimaschutzmaßnahmen. Dem Vorschlag zufolge würden diese vollständig in die "Eigenmittel" der EU fließen, um einen Teil der im Rahmen des Covid-19-Konjunkturpakets der EU entstandenen Schulden zurückzuzahlen. Auch Teile der ETS-Versteigerungen sollten als Eigenmittel der EU erhoben werden. Dies steht im Widerspruch zum Ziel des CBAM, da das Konjunkturpaket Mittel für eine Vielzahl verschiedener Ziele bereitstellt, die nicht nur auf Klimaschutz einzahlen. Darüber hinaus bleiben die meisten Mitgliedstaaten weit hinter dem erklärten Ziel von 37 % für Klimaausgaben in ihrem Konjunkturpaket. Wie von der Kommission oft erklärt, ist der CBAM ein internationales klimapolitisches Instrument, daher sollten die Einnahmen der CBAM für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden und in internationale Klimafinanzierung fließen. Darüber hinaus würde die Zuweisung von CBAM-Einnahmen an den EU-Haushalt rechtliche Probleme im Rahmen der WTO aufwerfen und könnte die Wahrnehmung der Partnerländer verstärken, dass CBAM eine protektionistische und fiskalische Maßnahme ist. CBAM soll dazu dienen, die Industrie von Drittländern zu ermutigen ihre Emissionsleistung zu verbessern.

4. Exportrabatte für europäische Unternehmen, die außerhalb der EU exportieren, sollten ausgeschlossen bleiben.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht die Möglichkeit der Gewährung von Exportrabatten in die von dem CBAM abgedeckten Sektoren nicht vor. Die Kommission hat Exportrabatte aus dem CBAM-Vorschlag ausgeschlossen, weil sie nicht im Einklang mit dem Klimaziel sind und nicht mit den Regeln der Welthandelsorganisation vereinbar sind⁹. WTO-Komptabilität ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung eines CBAM und für die glaubwürdige Positionierung der EU gegenüber ihren internationalen Handelspartnern.

Zudem könnten Exportrabatte den effektiven Kohlenstoffpreis für die europäische Industrie senken und die Gefahr bergen, Anreize zu schaffen, durch die eine kohlenstoffintensivere Produktion auf den Export umgelenkt wird. Darüber hinaus wären Exportrabatte nicht mit den ehrgeizigeren

⁸ Siehe auch, Joint NGO statement on the Carbon Border Adjustment Mechanism: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/joint_ngo_statement_on_cbam_proposal_final_dec_2021.pdf

⁹ Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum Vorschlag für eine CBAM-Verordnung (2021) (Seite 49): https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_o.pdf



Klimaschutzzielen der EU und dem Bestreben, weltweit ambitionierte Klimaschutzziele zu fördern, zu vereinbaren.

Die CBAM sollte so gestaltet sein, dass er die Reduzierung der Treibhausgasemissionen weltweit vorantreibt und keine falschen Anreize für europäische Hersteller schafft. CBAM sollte daher keine Exportrabatte für europäische Unternehmen abdecken, die in Länder außerhalb der EU exportieren.

5. Der Klimaclub ist keine Alternative zu CBAM

Die Bundesregierung hat die Bildung eines Klimaclubs zu einer ihrer Prioritäten ihrer G7 Präsidentschaft erklärt¹⁰. Die Gründung eines Klimaclubs ist auch im Koalitionsvertrag verankert und folgt auf einen Vorschlag des Bundesfinanzministeriums (BMF), das im August 2021 ein Eckpunktepapier¹¹ zu einem Klimaclub veröffentlichte. In dem Papier vom BMF wird u.a. auch diskutiert, dass bei der Gründung eines Klimaclubs, die Einführung eines CO₂-Grenzausgleiches überflüssig würde. Der WWF bewertet die Schaffung eines Klimaclubs als diplomatische Unterstützung für internationale Klimabemühungen und Begleitung der CBAM Einführung generell positiv, sie darf aber nicht verbindliche Instrumente zum Klimaschutz verhindern. Vielmehr ist der Klimaclub dafür geeignet, neben der grundlegenden Vergleichbarkeit im Bereich der CO₂-Bepreisung auch die Kooperation der Clubmitglieder in weiteren Punkten der Dekarbonisierung des Industriesektors, wie die Anforderungen an das öffentliche Beschaffungswesen und der Schaffung gemeinsamer grüner Leitmärkte voranzutreiben. Ein kürzlich vom Ecologic Institut¹² (2022) veröffentlichtes Papier empfiehlt ebenso die Bemühungen der G7 Präsidentschaft einen Klimaclub zu gründen, nicht mit dem CBAM-Vorschlag zu verknüpfen, vor allem weil es zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde, bis die großen Emittenten bereit sind, einen nationalen CO₂-Preis für die Industrie einzuführen und die Einhaltung der Vorschriften durchzusetzen. Auch dann bleibt die Gefahr bestehen, dass der CO₂-Preis weiterhin unterschiedlich hoch ausfallen wird. Ein Forum zu schaffen, das in Ergänzung zum CBAM informell bei der Bepreisung von CO₂ zusammenarbeitet, oder Industrieallianzen zur Dekarbonisierung einrichtet, ist durchaus zu befürworten.

¹⁰ Agenda zur G7 Präsidentschaft (2022) (S.4): <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2000068/b3d051fef6ffc2d04250d17c1efad307/2022-01-21-g7-programm-data.pdf?download=1>

¹¹ BMF, Eckpunktepapier, Internationaler Klimaclub (2021): [eckpunkte-internationaler-klimaclub.pdf \(bundesfinanzministerium.de\)](https://www.bmf.de/SharedDocs/DEK/pdfs/2021-08-10-ekp-internationaler-klimaclub.pdf?__blob=publicationFile)

¹² Ecologic Institute, Ein Klimaclub unter deutscher G7-Präsidentschaft? (2022) (S.7): <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2022/50082-G7-Climate-Club-Input-Paper-DE-web.pdf>