20. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)53**

10. Mai 2022

Stellungnahme
Agora Industrie

Berlin, 09.05.2022

Stellungnahme

zur öffentlichen Sachverständigenanhörung im Bundestags-Ausschuss für Klimaschutz und Energie am Mittwoch, den 11. Mai 2022, zum Thema „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)

Über Agora Industrie

Agora Industrie erarbeitet unter dem Dach von Agora Energiewende Strategien und Politikinstrumente für eine Transformation der Industrie zur Klimaneutralität – in Deutschland, Europa und international. Agora Industrie agiert unabhängig von wirtschaftlichen und parteipolitischen Interessen und ist ausschließlich dem Klimaschutz verpflichtet.

Bitte nehmen Sie Kontakt auf mit
Dr. Julia Metz
Agora Energiewende (Büro Berlin)
Anna-Louisa-Karsch-Straße 2
10178 Berlin
julia.metz@agora-energiewende.de

Agora Industrie bedankt sich für die Möglichkeit, am 11.05.2022 im Bundestags-Ausschuss für Klimaschutz und Energie als Sachverständige zu dem Thema Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Stellung nehmen zu können.

Bedeutung des EU-Kommissionsvorschlags für die Industrietransformation

Mit dem europäischen Klimaschutzgesetz wurde auf EU-Ebene eine 55-prozentige Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 beschlossen, um auf einem Pfad in Richtung Klimaneutralität im Jahr 2050 zu sein. Nach eigener Analyse der EU-Kommission muss die energieintensive Industrie im europäischen Emissionshandelssystem (EU-EHS) ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 27 Prozent gegenüber 2019 senken. Deutschland hat im Bundes-Klimaschutzgesetz das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 und bis 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 65 Prozent gegenüber 1990 verankert. Für den deutschen Industriesektor bedeutet das eine Minderung von 68 Millionen Tonnen CO_2 zwischen 2020 und 2030. Der Stahl-, Chemie- und Zementindustrie kommt hierbei eine zentrale Rolle zu, da sie gemeinsam für etwa zwei Drittel der industriellen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Diese Sektoren unterliegen der CO_2-Bepreisung des EU-Emissionshandels, stehen jedoch gleichzeitig im internationalen Wettbewerb mit Herstellern, die weniger stringenten Klimapolitiken unterliegen. Um eine Verschiebung von kohlenstoffintensiver Produktion ins Ausland zu vermeiden (Carbon Leakage), bedarf es politischer Instrumente, die dieses Risiko mindern.

Das bestehende System der kostenlosen Zuteilung im EU-Emissionshandel für energieintensive, dem internationalen Wettbewerb ausgesetzte Sektoren ist den erhöhten EU-Klimaschutzzielen nicht angemessen. Es schränkt die Wirkung des CO_2-Preissignals deutlich ein und verzerrt Anreize für Material- und Energieeffizienz. Zudem werden klimaneutrale Technologien durch die Zuteilung auf Basis von prozessbezogenen Benchmarks bisher strukturell benachteiligt. Solange bei Produktionsprozessen auf Basis fossiler Energie und mit hohen Treibhausgasemissionen der Carbon-Leakage-Schutz durch Subventionen (in Form der kostenlosen Zuteilung) im EU-Emissionshandel sichergestellt wird, ist die wirtschaftliche Attraktivität und der Anreiz für Investitionen in die strukturelle Transformation der Industrie geschwächt.

Agora Industrie begrüßt daher den Vorschlag der EU-Kommission, das bestehende Carbon Leakage System graduell durch einen CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) zu ersetzen, der die direkten herstellungsbedingten (grauen) Emissionen bestimmter Importgüter aus den Sektoren Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl sowie Aluminium umfasst. CBAM ist ein wichtiger Teil des europäischen "Fit for 55"-Pakets und ein zentraler Baustein für die Beschleunigung der globalen industriellen Dekarbonisierung. Für die Transformation der Industrie ist ein CBAM als neues Carbon Leakage Instrument in dreifacher Hinsicht unabdingbar:

1. **Entfaltung des CO_2-Preissignals:**

Durch das Abschmelzen der kostenlosen Zuteilung bei gleichzeitigem, proportionalem CO_2-Grenzausgleich für Importe kann das Preissignal des EU-EHS seine angedachte Wirkung vollständig entfalten. Auf dem EU-Binnenmarkt wird außerdem die Kostenweitergabe entlang der Wertschöpfungskette („carbon cost passthrough") ermöglicht, was die

wirtschaftliche Attraktivität von klimaneutralen Technologien, Zirkularität und Materialeffizienz stärkt – alles Strategien, die für das Erreichen der europäischen und deutschen Klimaziele zentral sind. Gleichzeitig verringert sich die Kostendifferenz zwischen klimaneutralen Technologien und konventionellen Produktionsprozessen, wodurch das für die Transformation nötige Fördervolumen verringert wird.

2. **Finanzierungsspielräume für die Industrietransformation:**
Die Überführung der kostenlosen Zuteilung in die Versteigerung generiert signifikante Einnahmen für den EU-Innovationsfonds, die für die Industrietransformation zur Verfügung stehen. Während durch die kostenlose Zuteilung aktuell kohlenstoffintensive Produkte im internationalen Wettbewerb subventioniert werden, können die Einnahmen aus der Versteigerung in eine gesamteuropäische Transformationsstrategie fließen. Mit diesen Mitteln werden Unternehmen bei Investitionen in klimaneutrale Technologien unterstützt, die Technologieführerschaft der europäischen Industrie für die grünen Märkte der Zukunft wird gestärkt. Die Höhe der Einnahmen aus der Überführung der kostenlosen Zuteilung in die Versteigerung hängt von der finalen Geschwindigkeit des Abschmelzens der freien Zuteilung sowie von künftigen Zertifikatspreisen im EU-Emissionshandel ab. Agora Industrie schätzt die möglichen Einnahmen auf 15-25 Milliarden Euro zwischen 2026 und 2030, und insgesamt auf 73-92 Milliarden Euro während des gesamten Einführungszeitraums (2026-2035).

3. **Anreize für globalen Klimaschutz:**
Der europäische CBAM sendet ein starkes Signal an internationale Handelspartner, dass Europa mit seiner Transformation Kurs hält und sich Absatzmärkte für emissionsintensive Produkte schließen werden. Dadurch hat er zweierlei Anreizwirkung: einerseits, dass Handelspartner ihre eigene Dekarbonisierung vorantreiben, und zum Beispiel durch die Einführung einer eigenen CO_2-Bepreisung die Abgabe im Rahmen des Grenzausgleichs im eigenen Haushalt halten oder durch Dekarbonisierungsmaßnahmen diese Abgabe reduzieren. Zudem befördert der Vorschlag die Dringlichkeit in den Verhandlungen rund um kollaborative Dekarbonisierungsinitiativen – auch als Klimaclubs oder Klimaallianzen diskutiert – im Rahmen der G7 und anderer internationaler Foren.

CBAM im Dreiklang mit Klimaschutzverträgen und Klimaclub

Der Vorschlag für einen CO_2-Grenzausgleich muss im Kontext und Zusammenspiel mit weiteren Politikinstrumenten gesehen werden. Insbesondere drei Instrumente sind entscheidend, um die Industrie bei der Transformation zur Klimaneutralität zu unterstützen und Carbon Leakage vorzubeugen: 1) Der **CBAM** schützt die Industrieproduktion in Europa vor Carbon Leakage während der Transformation und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit von klimaneutralen Technologien; 2) Förderinstrumente wie **Carbon Contracts for Difference bzw. Klimaschutzverträge** beschleunigen die "grüne" Industrietransformation in Europa und erhöhen die Verfügbarkeit grüner Produkte; Erlöse aus der Versteigerung der EU-EHS-Zertifikate fließen in den EU-Innovationsfonds und können zusammen mit nationalen Förderinstrumenten wie Klimaschutzverträgen zur Unterstützung von Unternehmen bei Investitionen in klimaneutrale Technologien verwendet werden. Die Bereitstellung von Finanzmitteln auf europäischer Ebene ist dabei entscheidend, um einen gesamteuropäischen Ansatz bei der Industrietransformation zu stärken; 3) Durch internationale kollaborative Ansätze wie einem **Klimaclub bzw. -allianzen** wird die

Transformation global vorangetrieben, internationale Leitmärkte (z.B. im Rahmen von harmonisierten Zielen für klimaneutrale öffentliche Beschaffung) entwickelt und gemeinsame Standards für die Messung von Emissionen, sowie die Kategorisierung grüner Produkte im internationalen Handel geschaffen. Das Bestreben der Bundesregierung im Rahmen der G7, einen offenen internationalen Klimaclub zu gründen ist eine wichtige Initiative, um auf internationaler Ebene die Transformation der Grundstoffindustrien voranzutreiben und eine Konvergenz hin zu globalen CO_2-Produktstandards langfristig herbeizuführen.

Konkrete Empfehlungen zur Ausgestaltung eines CBAM

1. Schutz von Exporten stärken durch anfänglich geringere Abschmelzung kostenloser Zuteilung

Grundsätzlich begrüßen wir den Vorschlag der EU-Kommission zur Ausgestaltung des CBAM: die dreijährige Testphase von 2023 bis 2025 ist sinnvoll, um den Mechanismus zu etablieren, Erfahrung bei der Datenerhebung zu sammeln und Zeit für Anpassungen zu erlauben. Von 2026-2035 sieht der Vorschlag der EU-Kommission ein Abschmelzen der kostenlosen Zuteilung von 10 Prozent pro Jahr vor, wodurch bis 2030 das Volumen der freien Zuteilung um 50 Prozent reduziert, und bis 2035 vollkommen abgeschmolzen würde.

Im internationalen Vergleich ist die europäische Produktion in den genannten Sektoren durchschnittlich emissionsärmer als ihre internationalen Wettbewerber. Durch das Abschmelzen der kostenlosen Zuteilung und die zunehmende Anwendung der CO_2-Bepreisung auf für den Export bestimmte EU-Produkte besteht das Risiko, dass diese Produkte im internationalen Markt durch CO_2-intensivere Produkte ersetzt werden, die aufgrund der Abwesenheit einer CO_2-Bepreisung im Herkunftsland einen komparativen Kostenvorteil besitzen. Global würden durch dieses Carbon Leakage die Emissionen erhöht. Für die CBAM-Sektoren lag der Exportanteil der Produktion auf EU-Ebene im Jahr 2018 zwischen durchschnittlich 6 Prozent (Zement) und 22 Prozent (Eisen und Stahl). Dieser Anteil variiert jedoch für einzelne Unternehmen und Werke. Die effektive Größe des Carbon Leakage Risikos hängt letztlich vom Anteil der Ausfuhren am Produktionswert, sowie von der Geschwindigkeit ab, mit der die freie Zuteilung abgeschmolzen wird und vom Preisniveau im EU-Emissionshandel ab.

Angesichts dieses Risikos schlägt Agora Industrie eine langsamere, schrittweise Reduzierung der kostenlosen Zuteilung auf 6 Prozent pro Jahr zwischen 2026-2030 vor. Im Jahr 2029 sollte die EU-Kommission eine Evaluierung vornehmen, um das wettbewerbliche Umfeld und das Niveau klimapolitischer Ambition wichtiger Handelspartner zu untersuchen, und das bestehende Risiko für Carbon Leakage zu bewerten. Sollte ein solches Risiko fortbestehen, sollte die EU-Kommission Maßnahmen beschließen, um den Exportanteil der Produktion im Rahmen des CBAM zu adressieren. Nach 2030 würde die Geschwindigkeit des Abschmelzens auf 15 Prozent pro Jahr erhöht werden und wäre somit, wie auch von der Kommission vorgeschlagen, 2035 voll abgeschlossen.

2. Risiko von Umgehungstatbeständen reduzieren durch Ausweitung des Geltungsbereichs ab 2030

Angesichts der internationalen Unterschiede in der Emissionsintensität nationaler Stromerzeugung ergibt sich das Risiko der „Ressourcen Umschichtung" („resource

shuffling"), wonach Nicht-EU-Produzenten ihre Absätze so umschichten können, dass sie kohlenstoffärmere Produkte in die EU und kohlenstoffintensivere Produkte auf alternative Märkte verlagern. In dem Ausmaß, dass die indirekten Treibhausgasemissionen importierter Produkte die des EU-Strommixes unterschreiten, könnte dies zu Carbon Leakage führen, ohne dass sich dabei global die Emissionen verringern würden. Dies ist primär ein Risiko für stromintensive Produktion – etwa von Aluminium. Das Risiko für Carbon Leakage durch Resource Shuffling nimmt jedoch mit der Dekarbonisierung der europäischen Stromerzeugung ab: bis 2030 soll der europäische Strommix auf 100g CO_2/kWh sinken und somit deutlich geringere CO_2-Kosten tragen.

Agora Industrie unterstützt daher den Vorschlag der Kommission, die indirekten Emissionen erst ab 2030 im CBAM zu berücksichtigen und so dem Carbon Leakage Risiko durch Resource Shuffling in der stromintensiven Produktion Rechnung zu tragen. Nach 2030 sollten die indirekten Emissionen allerdings aufgenommen werden: Dadurch wird vermieden, dass Handelspartner über fossile Energieträger ihre Produktion elektrifizieren und somit über einen Anstieg der indirekten Treibhausgasemissionen ihre direkten Emissionen und die Grenzabgabe reduzieren.

Des Weiteren besteht das Risiko, dass die CBAM-Abgabe durch Verlagerung der Handelsaktivität entlang der Wertschöpfungsketten umgangen wird. Dieses Risiko hat der Vorschlag der EU-Kommission bereits durch die Berücksichtigung diverser gefertigter Produkte im Geltungsbereich des CBAM adressiert. Dennoch sollten im Rahmen der vorgeschlagenen Revision Umgehungstatbestände innerhalb der Wertschöpfungsketten erhoben und z.B. durch eine Ausweitung des CBAM auf weitere Produktkategorien bzw. KN-Codes adressiert werden.

3. Signal an Handelspartner senden und CBAM-Einnahmen für deren Unterstützung verwenden

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, dass die Einnahmen, die durch den CBAM generiert werden, größtenteils in den EU-Haushalt fließen. Wir schlagen vor, dass diese Einnahmen insbesondere zur Unterstützung finanzschwächerer Handelspartner für die Transformation zurückfließen, etwa im Kontext der internationalen Klimafinanzierung (Beitrag zur Zusage von 100 Mrd. USD pro Jahr). Insbesondere seitens ärmerer, vulnerabler Staaten wurde Kritik an der Einführung eines CBAM in Europa und den damit für sie zusätzlich entstehenden Kosten geäußert. Die CBAM-Mittel nicht für den EU-Haushalt, sondern zur Unterstützung der Transformation bei den betroffenen Handelspartnern zu nutzen, wäre ein wichtiges europäisches Signal der Unterstützung an die Handelspartner.