

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)54**

10. Mai 2022

Stellungnahme

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Stellungnahme

Stellungnahme zum CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*)

anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Klimaschutz und Energie

des Deutschen Bundestages
20(25)54 Stellungnahme BDI
am 11. Mai 2022

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Kernpunkte

- Das Klimaschutz-Ambitionsgefälle zu Wettbewerbern wächst; ein erweiterter Carbon Leakage-Schutz ist erforderlich.
- Zusätzliche technologieneutrale Maßnahmen und marktwirtschaftliche Anreize sind nötig, um die notwendigen Investitionen und Innovationen für die Realisierung des Green Deal zu ermöglichen.
- Es gibt starke Bedenken gegen den vorgeschlagenen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM). Bislang existiert kein überzeugendes Konzept.
- Der CBAM kann kostenfreie Zuteilung und Strompreiskompensation nicht ersetzen.
- Noch fehlen Antworten auf Fragen zu praktischer Umsetzbarkeit, Auswirkungen auf komplexe Wertschöpfungsnetzwerke, auf handelspolitische Beziehungen/Exporte etc.
- Die WTO-Kompatibilität kann nicht garantiert werden; das schafft große Unsicherheit.
- Der Vorschlag sollte ernsthaft überdacht werden. Carbon Leakage-Schutz kann bis 2030 mit den bewährten Instrumenten erreicht werden. Insbesondere vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine sollte für die Unternehmen keine zusätzliche Unsicherheit durch die Einführung eines nicht erprobten Mechanismus geschaffen werden.
- Der Krieg verändert das Energiesystem Europas. Knappes Angebot verteuert die Energie, nicht der Klimaschutz. Deshalb sollte am FF55-Paket festgehalten und der Ausbau der Erneuerbaren noch beschleunigt werden. Auf einen CBAM kann bis 2030 allerdings verzichtet werden.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Lobbyregisternummer
R000534

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin
Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Dr. Joachim Hein
T: +493020281555
F: +493020282555

E-Mail:

J.Hein@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Einleitung

Das im Green Deal formulierte Ziel der Klimaneutralität Europas bis 2050 wird dem Weltklima nur helfen, wenn andere Volkswirtschaften ebenfalls substanziellen Klimaschutz betreiben. Letztlich müssen die Staaten enger als bisher kooperieren, damit das Klima wirksam geschützt werden kann. Ein auf G20-Ebene vereinheitlichtes CO₂-Bepreisungssystem würde hierfür einen großen Beitrag leisten. Verschärft die EU-Kommission einseitig die europäischen Klimaziele, wächst das bestehende Ambitionsgefälle zu unseren internationalen Wettbewerbern noch weiter. Ohnehin haben vor allem energieintensive Unternehmen in Deutschland bereits erhebliche Energiewendebedingte Sonderlasten zu tragen.

Eine Verringerung der freien Zuteilung von Treibhausgas-Zertifikaten und steigende CO₂-Kosten in Kombination mit weiteren Einschnitten bei der Strompreiskompensation machen auf absehbare Zeit einen erweiterten Carbon Leakage-Schutz notwendig. Ohne diesen werden ganze Industriebranchen in Europa durch internationale Wettbewerber mit niedrigeren Klimaschutz-Standards in der Existenz bedroht sein. Eine Verlagerung industrieller Produktion in Regionen mit weniger strengen Auflagen konterkariert auch das globale Klimaziel.

Die politisch gewünschte Transformation hin zu CO₂-neutralem Wirtschaften ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie wird von der Industrie mitgetragen und vorangetrieben, nicht zuletzt da sie grundsätzlich neue Marktchancen eröffnet und eine Lenkungswirkung für Investitionen entfalten kann. Die Industrie kann diese enorme Transformation aber nicht allein stemmen und benötigt deshalb zusätzliche Unterstützung. Die EU-Kommission sollte daher zusätzliche technologieneutrale Maßnahmen und marktwirtschaftliche Anreize beschließen und die nötigen Freiräume für Investitionen und Innovationen schaffen, um bei dem durch den Green Deal vorgegebenen Umbau unserer Gesellschaften voranzukommen.

1. Zum CBAM im Einzelnen

Gegen den von der EU-Kommission vorgeschlagenen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus hegt der BDI starke Bedenken; dessen Anwendungskonzept ist noch ziemlich unklar. Vor allem ist unklar, wie der Vorschlag Carbon Leakage verhindern soll. Konkrete Regelungen, ohne die der Effekt des Vorschlags nicht beurteilt werden kann, werden in sehr viele später zu schaffende Umsetzungsrechtsakte verschoben. Bevor das Instrument erprobt werden kann, sollte die Kommission ihre Überlegungen präzisieren und ggf. weiterentwickeln. Sollte tatsächlich ein Grenzausgleich eingeführt werden, ist insbesondere eine Lösung für die Neutralisierung des damit zwangsläufig verbundenen Exportpreisanstiegs unabdingbar. Dies hat auch der Rat anlässlich seines Beschlusses zur Allgemeinen Ausrichtung (12. März 2022) zu diesem Dossier betont.

Der vorgeschlagene CO₂-Grenzausgleichsmechanismus kann keinesfalls die kostenfreie Zuteilung und die Strompreiskompensation ersetzen. Zum Schutz der Industrie sollte das aktuelle System der freien Zuteilungen von Zertifikaten sowie der Strompreiskompensation fortgeführt werden, bis eine wirklich wirksame Alternative für effektiven Carbon Leakage-Schutz verfügbar ist. Dabei spielt die ausreichende Höhe der Freizuteilung eine entscheidende Rolle.

Die Dekarbonisierung braucht massive Investitionen und daher in jedem Falle eine ausreichende freie Zuteilung. Investitionen müssen sich lohnen. Die Vorschläge im Rahmen des Fit-for-55-Pakets berücksichtigen nicht, dass die drastische Reduktion der freien Zuteilungen im EU ETS die Investitionskraft und Investitionsmöglichkeiten insbesondere der energieintensiven Industrie deutlich einschränkt.

Eine mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) kompatible Ausgestaltung hat hohe Hürden und kann nicht garantiert werden. Insbesondere darf es nicht zu gemäß dem Überabkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen unzulässigen Subventionen kommen, und es darf nicht gegen die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Nichtdiskriminierung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verstoßen werden.

Ebenso wenig können trotz aller Bemühungen um einen WTO-kompatiblen Mechanismus Retorsionsmaßnahmen von Drittstaaten ausgeschlossen werden. Sollte ein von der EU unilateral eingeführter Grenzausgleich angegriffen werden, würde ein hochkomplexes und vor allem auch sehr zeitaufwändiges Verfahren folgen, das ganz erhebliche Unsicherheit für die betroffenen Unternehmen mit sich bringen würde.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die Kompatibilität mit internationalen Verpflichtungen wie den WTO-Handelsregeln und internationale Gegenreaktionen, einschließlich klärender Streitschlichtungsverfahren, vorab kaum akkurat eingeschätzt werden können. Damit bleibt auch die von dem beabsichtigten CBAM ausgehende zusätzliche große Belastung der

komplexen globalen Lieferketten ein großes Risiko. Es sollte vermieden werden, dass europäische Konsumenten und Produzenten die Kosten eines Instruments tragen, bei dem sehr unklar ist, ob es Drittländer überhaupt zu signifikant mehr Klimaschutz bewegt.

Eine einfach zu handhabende Einordnung von Produkten nach ihrer CO₂-Intensität ist nicht ersichtlich. Die im Anhang III des Kommissionsvorschlages enthaltenen Vorgaben für die Berechnung der „embedded emissions“ sind komplex und so noch nicht anwendbar. Sie bedürfen unbedingt der weiteren Konkretisierung sowie der gründlichen Prüfung, was Machbarkeit bei den Importeuren, Datenverfügbarkeit, Datenqualität etc. anbelangt. Es drohen ein unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand für Administration und Wirtschaft sowie erhebliche Informationsprobleme. Pauschalierungen können weitere Verwerfungen auslösen (ungerechtfertigte Diskriminierung, Handelsumleitungen und handelsrechtliche Konflikte). Ein Mechanismus, der einen hohen CO₂-Fußabdruck von Produkten bestraft, sollte auch eine Kompensation für den Export von Produkten mit niedrigem CO₂-Gehalt zulassen, d. h. solche Exporte müssten entlastet werden.

Mit Grenzmaßnahmen würden zudem europäische Carbon Leakage-Schutzmechanismen auf das derzeit besonders unsichere Feld der internationalen Handelspolitik verlagert. Die Grenzmaßnahmen können schnell ein Eingangstor für Protektionismus und handelspolitische Gegenmaßnahmen zu Lasten der Exportnation Deutschland bilden. Bislang ist kein überzeugendes Konzept für die EU bekannt, das die Klimaschutzziele, ökonomische Notwendigkeiten, Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen und politische Durchsetzbarkeit zusammenbringt. Ein solches Ausgleichsinstrument dürfte auch nicht dem Zweck dienen, der EU-Kommission neue fiskalische Einnahmequellen zu erschließen.

2. Fazit

Die praktische Umsetzbarkeit und mögliche Auswirkungen auf die komplexen Wertschöpfungsketten und -netzwerke sind bislang nicht hinreichend untersucht worden. Der Ukrainekrieg sowie die aufgrund der No-COVID-Politik Chinas entstandenen und sich noch entwickelnden immensen Belastungen der Wirtschaft behindern dringend erforderliche Investitionen. Zusätzliche negative Auswirkungen auf Downstream-Industrien und Disruptionen in internationalen Wertschöpfungsketten müssen vermieden werden. Der CBAM sollte nicht vor 2030 eingeführt werden.

Klimaschutz muss wirtschaftlich erfolgreich betrieben und ein Verlust an industrieller Wertschöpfung verhindert werden. Bestehende Maßnahmen für

den Schutz vor Carbon Leakage (z. B. kostenfreie Zuteilung und Strompreiskompensation) müssen in jedem Fall erhalten bleiben, neue hinzukommen. Auch die Rahmenbedingungen (z. B. Innovationsumfeld, Errichtung und Erweiterung von Infrastrukturen (Strom, H₂ etc.)) müssen angesichts der vor dem Hintergrund aktueller Krisen immensen Herausforderungen des Green Deal deutlich verbessert werden. Sie spielen eine entscheidende Rolle für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit in diesem Transformationsprozess.

Die deutsche Grundstoffindustrie steht vor einer extremen Herausforderung: Große Reinvestitionen stehen an und Emissionen müssen schon bis 2030 sehr deutlich und bis 2045 auf nahe Null sinken. Erhebliche CO₂-Mengen können durch Technologiewechsel eingespart werden. Konkrete Projekte für milliardenschwere Klimaschutzinvestitionen liegen in einigen Branchen vor und sind entscheidungsreif. Jetzt muss der politische Rahmen für diese Projekte so bereitgestellt werden, dass der Wechsel in der zweiten Hälfte der Zwanzigerjahre gelingt und die Klimaziele 2030 erreicht werden können.

In den Verhandlungen in Brüssel über die vielen komplexen und miteinander verflochtenen Dossiers des FF55-Paketes muss sichergestellt werden, dass die an verschiedenen Stellen notwendigen Kompromisse widerspruchsfrei zusammenpassen. Die Transformation hat nur eine Chance zu gelingen, wenn sichergestellt wird, dass sich die aus volkswirtschaftlicher Sicht geforderten enormen Investitionen für den einzelnen Investor (d. h. vor allem für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen) auch rechnen. Der Infrastrukturaus- und -umbau muss zügig durchgesetzt werden, denn für Nullemissionen im Jahr 2045 bzw. 2050 müssen bereits heute die entscheidenden Weichen richtig gestellt werden.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartner

Dr. Joachim Heim
Referent Energie- und Klimapolitik
Telefon: +49 30 2028-1555
j.hein@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1569