20. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)55**

10. Mai 2022

Stellungnahme
Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)

VCI-Stellungnahme zur Bundestagsanhörung

am 11.5.2022 zum Vorschlag der EU-Kommission zu Carbon Border Adjustment Measures (CBAM) vom 14.7.2021 (COM(2021) 564 final)

EU-Grenzausgleichsmaßnahmen zum Klimaschutz (CBAM)

Im Sommer 2019 hat EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen angekündigt, dass die EU Grenzausgleichsmaßnahmen zum Klimaschutz (CBAM) einführen will. Aus der Ankündigung ist am 14. Juli 2021 ein konkreter Vorschlag der DG Taxud geworden: Im Rahmen des „Fit for 55"-Paketes zum Klimaschutz hat die EU-Kommission einen Verordnungsentwurf vorgestellt. Die Chemie ist im Kommissionsvorschlag weitgehend ausgenommen (Ausnahmen: Ammoniak, Salpetersäure), da die praktischen Umsetzungsprobleme erkannt sind.
Im Europäischen Parlament hat der Umweltausschuss ENVI die Federführung zum CBAM-Dossier. Berichterstatter Chahim hat im Januar 2022 u. a. eine beschleunigte Einführung und die Aufnahme der CN-Kapitel 29 und 39 vorgeschlagen, die eine große Zahl organischer Chemieprodukte und Kunststoffe umfassen. Die aktuellen Kompromiss-Änderungsanträge sehen dieses weiter vor.
Im März 2022 hat der Rat eine Allgemeine Ausrichtung zu CBAM verabschiedet. Auch hier ist die Chemie – zumindest weitgehend - nicht dabei. U. a. werden für einige offene Punkte wie Exporterstattungen Lösungen eingefordert.
Es wird aktuell erwartet, dass im Sommer 2022 die Trilog-Verhandlungen beginnen werden.

Die deutsche chemisch-pharmazeutische Industrie

Die deutsche chemisch-pharmazeutische Industrie hat sich ausdrücklich zur Transformation in Richtung Klimaneutralität verpflichtet. Sie ist mit einem Umsatz von fast 230 Mrd. Euro die umsatzstärkste energieintensive Branche in Deutschland, zudem eine besonders innovative Vorleistungsgüterbranche. Sie weist derzeit noch erhebliche Exportüberschüsse aus, steht aber intensiv im internationalen Wettbewerb und ist besorgt über drohendes Carbon oder Investment Leakage.
Drei Charakteristika der chemisch-pharmazeutischen Industrie sind für die Diskussion um die mögliche Einführung von CBAM auch für chemische Produkte besonders relevant: Die chemisch-pharmazeutische Industrie

- ist eine außerordentlich komplexe Branche mit umfangreicher Produktpalette, die von relativ homogenen organischen und anorganischen Basischemikalien bis zu höchst ausdifferenzierten Spezialchemikalien und Konsumgütern reicht. Die Chemie umfasst allein über 4000 Produktgruppen in der CN-Nomenklatur des Außenhandels, die wiederum z. T. aus zahlreichen Untergruppen bestehen. Darüber hinaus werden die vielen Produkte in der Regel aus vielen Zwischenprodukten und in unterschiedlichen Verfahren hergestellt – ein Charakteristikum, das im Rahmen der Transformation zur klimaneutralen Kreislaufwirtschaft weiter an Bedeutung gewinnen wird.
- ist Teil komplexer Wertschöpfungsketten – innerhalb der Chemie selbst und als Zulieferer quasi aller anderen Industriebranchen. Werden einzelne Chemieprodukte z. B. am Anfang

der Wertschöpfungskette politisch verteuert, so beeinflusst dies automatisch die Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Produktionsstufen.

- ist international verflochten. Gerade die deutsche Chemie ist Teil internationaler Wertschöpfungsketten, importiert viele Vorprodukte und exportierte 2021 Waren im Wert von über 58 Milliarden Euro (Chemie ohne Pharma) in Länder außerhalb der EU. Fein- und Spezialchemikalien machen mehr als ein Drittel dieser Exporte aus, der Anteil von Petrochemikalien und Polymeren liegt jeweils bei etwa einem Fünftel. Soll das Exportgeschäft nicht gefährdet werden, so bedarf es hierfür Lösungen im Kontext der Klimapolitik – gerade, weil auch über Exportrückgänge Carbon Leakage entstehen kann.

Die Sicht des VCI auf CBAM:

Es ist gut, dass die Europäische Kommission Carbon Leakage-Risiken aus ihrer Klimapolitik erkennt und ihnen begegnen will. Ein Grenzausgleich könnte hierzu möglicherweise einen Beitrag leisten. Allerdings gibt es noch kein Modell für Grenzausgleichsmaßnahmen zum Klimaschutz (CBAM), das den Anforderungen der Industrie insgesamt und der chemisch-pharmazeutischen Industrie im Besonderen gerecht wird. Daher ist der VCI und die große Mehrheit seiner Mitglieder weiterhin skeptisch und sehr besorgt hinsichtlich der Einführung von CBAM.
Das aktuell in der EU diskutierte Modell wird den Anforderungen der Industrie nur unzureichend gerecht. Die enge Verzahnung mit dem ETS System kann zwar partiell für einzelne Produkte ein Level-Playing-Field zwischen europäischen Anbietern und Importeuren schaffen. Der angestrebte ETS-basierte Ansatz erschwert aber die Berücksichtigung der Bedürfnisse industrieller Wertschöpfungsketten insgesamt und ein international harmonisiertes Vorgehen. Um dies zu erreichen, wären zumindest Überarbeitungen und Ergänzungen notwendig, insbesondere einer Schließung von methodologischen Lücken bei gleichzeitiger einfacher administrativer Handhabung entlang von Wertschöpfungsketten, hinsichtlich der Berücksichtigung von Exporten, sowie der Akzeptanz durch zentrale Handelspartner. Nur so kann die auch von der Wirtschaft mitgetragene Transformation hin zu klimaschonenden Produkten und Produktionsprozessen ohne signifikante Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und schädlicher Handelskonflikte gelingen. Eine kurzfristige Schließung der Lücken im CBAM-System der Kommission ist aber nicht in Sicht.

Der Kommissions-Vorschlag führt in seiner derzeitigen Ausgestaltung zu wirtschaftlichen Belastungen - für die Chemie und die Industrie insgesamt. Zwar ist die Chemie - zumindest im Kommissionsvorschlag - nur punktuell betroffen (Einbeziehung von Ammoniak, Salpetersäure und Düngemitteln). Aber die beiden erstgenannten Stoffe sind wichtige Vorprodukte für die Chemie, ihre Einbeziehung in das CBAM führt zu steigenden Kosten nachgelagerter Chemieprodukte, deren Wettbewerbsfähigkeit sowohl in der EU als auch auf Exportmärkten in Gefahr gerät. Ein Beispiel hierfür sind Isocyanate und Polyamide – wichtige Exportprodukte der Chemie. Grundsätzlich motiviert eine Begrenzung auf Basisprodukte die nachfolgenden Wertschöpfungsstufen ohne CO_2-Abgabe, Produktion ins Ausland zu verlagern, um nicht durch ausländische Wettbewerber verdrängt zu werden. Das Carbon Leakage-Risiko wird entlang der Wertschöpfungskette durchgereicht. Im Vorschlag des EP-Berichterstatters vom Januar 2022 ist eine deutliche Ausweitung des Scopes auf zahlreiche weitere Chemieprodukte angedacht, die das für Ammoniak und Folgeprodukte drohende Problem potenzieren dürfte.

Gerade mit den spezifischen Anforderungen der chemisch-pharmazeutischen Industrie ist der von der EU konkret gewählte CBAM-Ansatz nur schwer in Einklang zu bringen. Daher ist es gut, dass nach Ansicht der Kommission und des Rates der Großteil der Chemie derzeit nicht unmittelbar der CBAM-VO unterworfen sein wird. Charakteristisch für unsere Branche sind – wie zu Beginn der Stellungnahme ausgeführt – Produktvielfalt, komplexe Wertschöpfungsnetze, Koppelproduktionen und ein hoher Exportanteil. Die Chemie sollte auch in zukünftigen Reviews und Ausweitungen weiterhin von einem CBAM ausgenommen bleiben, sofern entscheidende Anforderungen nicht gelöst sind – darunter besonders dringlich:

- der an das anlagenbasierte EU-ETS angelehnte CBAM-Vorschlag erfordert komplexe Umrechnungen für betroffene Produkte; die dafür notwendige Methodologien bzw. Regeln müssen erst entwickelt, die erheblichen Anforderungen an Daten, Bürokratie und Kontrollen sichergestellt werden - in der EU und global.
- die Verlagerung des Carbon Leakage-Risikos auf nachgelagerte Wertschöpfungsstufen muss systematisch ausgeschlossen werden,
- für Exporte muss ein WTO-kompatibler Erstattungsansatz entwickelt werden – sonst drohen der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und Marktanteilen sowie in der Folge Carbon Leakage durch Exportrückgänge. WTO-Kompatibilität ist essenziell, um Planungssicherheit zu haben und Handelskonflikte zu vermeiden. Ein derartiger WTO-kompatibler Ansatz für Exporte ist bisher nicht in Sicht.

Der vorgesehene langsame *phase out* von freien Zuteilungen im EU-Emissionshandel wird an der Problematik der Belastung aus dem CBAM für nachgelagerte Stufen und auch für Exporte nichts ändern. Nach dem *phase out* würden die CBAM Sektoren dann außerdem die vollen CO_2-Kosten tragen müssen, was die finanziellen Möglichkeiten der Unternehmen, in CO_2 arme Technologien zu investieren, stark einschränken würde. Aus heutiger Sicht sind die freien Zuteilungen für die Chemie weiter unverzichtbar und einem CBAM vorzuziehen.

Weiterhin muss das geplante Verifizierungssystem Umgehungsrisiken, die die Effektivität des CBAM als Carbon Leakage-Schutzinstrument reduzieren, wirkungsvoll minimieren. Im Entwurf sind bisher aber nur vage Mechanismen verankert, die das Umgehen der Regelungen verhindern würden. Das macht das Instrument anfällig für Umgehungsstrategien. Fragwürdig ist zudem, wie in der Praxis die entsprechenden Daten für die Bestimmung der CO_2 Emissionen erhoben werden können, ohne dass ausländische Produzenten nicht (zu Recht) um die Wahrung von Betriebsgeheimnissen fürchten.

Neben den Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit birgt der CBAM-Vorschlag erhebliche handelspolitische Risiken. Die Interpretation des CBAM durch Drittstaaten als protektionistische Maßnahme kann zu Klagen vor der WTO und/oder zu unmittelbaren Gegenreaktionen führen. Dabei bergen sowohl der CBAM selbst als auch ein Exporterstattungs-Mechanismus Risiken, als protektionistisch und diskriminierend interpretiert zu werden.
Kostennachteile für Importeure, Weiterverarbeiter und Exporteure belasten den Handel auch der deutschen Chemie und ihrer Kunden mit anderen Teilen der Welt – mit der möglichen Folge,

dass Wettbewerber wie China oder die USA auf den Auslandsmärkten Vorteile gegenüber Anbietern aus der EU erhalten.
Zudem droht nun eine Welt unterschiedlichster CBAM-Systeme, jedes mit eigenem Ansatz und eigener Bürokratie, was unbedingt vermieden werden sollte. Wesentliches Ziel der EU muss es daher sein,

- im Rahmen von Klima-Clubs Länder von dem CBAM auszunehmen, die mit der EU vergleichbar strikte Ziele implementieren und
- internationale Harmonisierungsbemühungen zur Berechnungsbasis von CBAM, z. B. in den WTO „Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD)“, dem TTC oder der G7, voranzutreiben. Nur so könnte CBAM ein international akzeptierter, tatsächlich funktionsfähiger Mechanismus werden.

Fazit

CBAM bergen eine Reihe ungelöster Probleme. Insgesamt ist der VCI daher weiterhin sehr skeptisch bezüglich der Einführung von CBAM. Denn im Fall der Chemieindustrie sind diese Probleme noch einmal erheblich größer als für andere Branchen. Unbedingt erforderliche Ausgestaltungselemente fehlen und sind nicht in Sicht. Daher ist es richtig, dass Kommission und Rat die Chemie zunächst weitgehend außerhalb des Scopes halten wollen. Bei dieser Linie sollte es auch in den Trilog-Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament bleiben, das wichtige Teile der Chemie frühzeitig aufnehmen will.
Und: Auch Ammoniak und Salpetersäure sollten zunächst außerhalb des CBAM-Scopes bleiben. Wenn Ammoniak und Salpetersäure aus politischen Gründen unvermeidbar bereits zu Beginn Teil des CBAM-Scopes werden, dann ist zumindest eine Lösung für in industriellen Wertschöpfungsketten genutztes Ammoniak unerlässlich.

Dennoch: Das Carbon Leakage Problem aus den asymmetrischen Klimaschutz-Ambitionen bleibt und muss angegangen werden. Wie sollte das Problem aus Sicht des VCI angegangen werden?

1. Freie Zuteilung für die Chemie erhalten statt übereilt durch CBAM zu ersetzen.
2. Den Schwerpunkt der Klimapolitik auf die Transformationsunterstützung legen, u. a. durch CCfDs und den schnellen Ausbau Erneuerbarer Energien.
3. Mehr Zeit für die CBAM-Einführung nehmen – gerade für die Chemie –, ggf. die Einführung in anderen Sektoren sorgfältig analysieren und die ungelösten Design-Probleme systematisch angehen.
4. Parallel neuerlich über die Idee einer Verbrauchsabgabe als Alternativansatz für CBAM nachdenken.
5. Internationale Klima-Diplomatie und Bemühungen um einen Klima-Club intensivieren.

Und schließlich sollte vor der Einführung von CBAM noch einmal sorgfältig geprüft werden, ob die stark veränderte Lage auf den Energie-, Rohstoff- und Produktmärkten infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine die im Sommer 2021 erwarteten Auswirkungen eines CBAM auf Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der europäischen und deutschen Industrie weiter Bestand haben. Hierzu wären neuerliche Analysen und Impact Assessments wünschenswert.

Angesichts des Krieges in der Ukraine und der derzeitigen Überlegungen, Kohlekraftwerke aus der strategischen Reserve zu holen und ggf. noch länger zu betreiben, um die Energieversorgung in Deutschland zu sichern, sehen wir weiter steigenden CO_2-Preisen entgegen. Daher ist in diesem Gesamtkontext der Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie aufgrund steigender CO_2-Preise auch das in der Revision befindliche Instrument der Marktstabilitätsreserve (MSR) im EU-Emissionshandel zu betrachten. Die aufgrund des Krieges angestrebte schnellere Unabhängigkeit von fossilen Brennstoffen wird durch dieses Instrument behindert. Denn die aufgrund der MSR rasant steigenden CO_2-Preise entziehen der Industrie die für eine nachhaltige Dekarbonisierung erforderlichen Investitionsmittel und gefährden aufgrund des preistreibenden Einflusses im Strommarkt die Transformation zu strombasierten Produktionsverfahren. Vor diesem Hintergrund setzt sich der VCI für die Abschaffung der MSR ein und hat für ein *phase-out* konkrete Vorschläge entwickelt, die in der laufenden Revision von EU-ETS-Richtlinie und MSR genutzt werden sollten: https://www.vci.de/themen/energie-klima/klimaschutz/unabhaengigkeit-von-fossilen-brennstoffen-gefaehrdet-revision-der-msr.jsp

Ansprechpartner: Dr. Matthias Blum
Abteilung Wirtschaft, Finanzen und IT
Bereichsleiter Außenwirtschaft
T +49 69 2556-1415 | **M** +49 160 5395236 | **E** mblum@vci.de

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

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

Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der Verband der Chemischen Industrie (VCI) vertritt die Interessen von rund 1.900 Unternehmen aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie und chemienaher Wirtschaftszweige gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2021 setzten die Mitgliedsunternehmen des VCI rund 220 Milliarden Euro um und beschäftigten über 530.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.