



VCI-Konsultationsbeitrag zu Grenzausgleichsmaßnahmen

Grenzausgleichsmaßnahmen sind noch kein ausgereiftes Konzept, die Transformation der Chemie zu unterstützen

- Die deutsche chemisch-pharmazeutische Industrie unterstützt das 2050-Ziel einer treibhausgasneutralen EU, denn neben der Reduktion über den EU-Emissionshandel, trägt die Branche auch aktiv mit ihren Produkten zum Klimaschutz bei. Die VCI-Studie „Roadmap Chemie 2050“ zeigt auf, dass eine treibhausgasneutrale Produktion bis 2050 möglich ist. Gleichzeitig zeigt die Studie aber auch auf, dass dieses Ziel bereits eine enorme technologische und ökonomische Herausforderung darstellt und nicht auf einem linearen Pfad erreicht werden kann.
- Der VCI spricht sich vehement für freie und faire Handelsbeziehungen im Rahmen eines regelbasierten globalen Handelssystems aus. Angesichts der zunehmenden Klimaambitionen der EU ist zu begrüßen, dass sie die Notwendigkeit erkannt hat, sich vor Carbon Leakage zu schützen und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrien zu sichern. Der beste Weg, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, besteht darin, sicherzustellen, dass alle Länder ihrer Verantwortung für den Klimaschutz in gleichem Maße gerecht werden.

Grenzausgleichsmaßnahmen: Risiken überwiegen Chancen

- Die von der Europäischen Kommission geplanten Grenzausgleichsmaßnahmen zum Klimaschutz (Carbon Border Adjustment Mechanisms, CBAM) helfen nicht, die Transformation der Industrie zur Erreichung der EU-Klimaziele zu unterstützen. Die mit CBAM verbundenen Risiken und Belastungen überwiegen die Chancen bei weitem, die Effektivität ist fraglich. Die Industrie braucht anderweitige Unterstützung. Aus unserer Sicht sollte das Ziel der EU sein, Instrumente zur Unterstützung der Transformation der Industrie zu schaffen. Leider werden beide Aspekte – die Frage der grundsätzlichen Bedenken und die Frage alternativer, zielführender Maßnahmen, in der Konsultation nicht aufgeworfen. Der Fokus liegt ausschließlich auf den CBAM als solchen. Daher muss sich die Europäische Kommission für weitere Transformationswege (z.B. Klimaabgabe Bürger i.V.m. CCfD) öffnen und diese ebenfalls in einem umfassenden Impact Assessment unter Beteiligung der Stakeholder bewerten.
- Die Zielsetzung der KOM in Bezug auf CBAM ist aber unklar. Sollen sie vor Carbon Leakage schützen, andere Staaten zu mehr Klimaschutz motivieren oder EU-Eigenmittel generieren? Wir glauben und fürchten, dass die Effektivität von CBAM in Hinblick auf den Carbon Leakage-Schutz bestenfalls gering ist und das Vertrauen anderer Staaten in multilaterale Klimaschutzvereinbarungen eher untergraben wird. Eine rein fiskalische Motivation können wir nicht unterstützen, zumal letztendlich

europäische Verbraucher – auch industrielle Verbraucher der Chemie – für die CBAM zahlen müssten.

- Die einseitige Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen birgt in jedem Ausgestaltungsfall das erhebliche Risiko, dass die Handelspartner der EU mit empfindlichen Gegenmaßnahmen reagieren. Diese würden für die international eng verflochtene EU-Industrie und vor allem für die stark exportorientierte Chemieindustrie erhebliche Belastungen bedeuten. CBA wären vor Einführung in jedem Fall sorgfältig diplomatisch vorzubereiten, um Vergeltung auszuschließen. Dieser Aspekt wird in der Konsultation nicht aufgegriffen.

- Ein breites Spektrum der Umsetzung von Grenzausgleichsmaßnahmen ist denkbar – von selektiv bis allumfassend. Aus Sicht des VCI müssten Grenzausgleichsmaßnahmen bestimmte Kriterien erfüllen, die die Fragen der Kommission auch teilweise aufgreifen: Sie sollten praktikabel, unbürokratisch umsetzbar und effektiv sein, nicht zu Lasten der Exportinteressen der EU gehen (aktuell ist nur von Aufschlägen für Importe in die EU die Rede, nicht aber von Entlastungen der Exporte aus der EU), mit den Regeln der WTO und des Pariser Klimaschutzabkommens vereinbar sein und dürften nicht zu Belastungen der Industrie oder zu Markt- bzw. Wettbewerbsverzerrungen führen. Die gleichzeitige Erfüllung aller dieser Kriterien ist aber nicht zu erwarten, daher sollte von ihrer Einführung abgesehen werden.

Die Kommission versucht, in ihrer Konsultation (ab Frage 6) die Stärken und Schwächen einiger möglicher Ausgestaltungsansätze zu beleuchten und stellt hierzu auch einige richtige und berechtigte Fragen. Wegen der Komplexität der Parameter der möglichen Ausgestaltungen sind die Fragen der Kommission aber leider nicht in der gewünschten Pauschalität zu beantworten – selbst wenn man dem Instrument CBAM insgesamt wohlwollend gegenüber stünde, erst Recht wenn man – wie der VCI – dem Instrument ablehnend gegenüber steht.

- Vom einfachen Fall (Klimazölle für Einzelprodukte) bis hin zum umfassendsten Fall (CO₂-Grenzsteuer für alle Produkte mit Exporterstattung) – immer besteht großer Informationsbedarf, und eine sehr komplexe und bürokratische Ausgestaltung droht. Der CO₂-Gehalt von Produkten müsste sachgerecht, glaubwürdig und zeitnah ermittelt werden – in der EU und im Ausland für die nach Europa importierten Produkte. Dies ist aufwändig – gerade für die Chemie – und zudem müssten zum Teil sensible Informationen offengelegt und global akzeptierte Allokationsregeln für Koppelproduktion (Zuordnung von Emissionen auf Produkte) ausgehandelt werden. Ein weiteres Problem ist die Frage des Scopes (Frage 10), die den CBAMs zugrunde liegen sollte – grundsätzlich wäre die Einbeziehung von Scope 2 (Energiesysteme) essenziell, dies erhöht aber die Komplexität erheblich, so dass auch hier keine Empfehlung möglich ist.
- Ein einfaches Regime von „Klimazöllen“ für wenige Produkte würde EU-Anbieter auf diesen Produktmärkten schützen. Anbieter nachgelagerter Wertschöpfungsstufen in der EU würden aber belastet, und ebenso Exporte und Wettbewerber auf allen Wertschöpfungsstufen. Hieraus folgt, dass für die EU nur ein

umfassendes Grenzausgleichsregime mit Exporterstattungen wünschenswert sein sollte (Frage 12) – dass aber wiederum aufwändige Verfahren benötigen würde. Diese aus wirtschaftlicher Betrachtung unverzichtbare Bedingung steht aber dem von der Kommission der Einnahmengenerierung diametral entgegen.

- Die verschiedenen diskutierten Optionen haben unterschiedliche Nachteile und wirken sich auf verschiedene Segmente der Chemie unterschiedlich aus. Insbesondere gibt es einen trade off zwischen „Praktikabilität“ und „Einfachheit“ und einen zwischen „Importschutz“ und „Schutz von Exportinteressen“. Es ist uns als VCI daher nicht möglich, die für uns beste (bzw. am wenigsten schädliche) Option zu identifizieren. Ebenso wenig ist es uns möglich, ein Modell zu identifizieren oder zu entwickeln, das einen Netto-Nutzen erbringen könnte. Und auch einzelne Produkte oder Produktgruppen für CBAM zu „nominieren“ (Fragen 8 und 9) ist uns nicht möglich. Zumal bei einer selektiven Ausgestaltung zwangsläufig Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten anderer Sektoren auftreten würden.
- Sehr fraglich ist zudem, ob durch einen Grenzausgleich die angestrebte Schutzwirkung für CO₂-intensive Sektoren wirklich erreicht wird.
 - Einseitige EU-Maßnahmen dürften zu legalen Umlenkungseffekten (Handel, Zuordnung erneuerbarer Energien) ausländischer Wettbewerber führen.
 - Erhalten nur Grundstoffe den Schutz durch CBAMs, so würden Mehrimporte der EU von Produkten nachgelagerter Wertschöpfungsstufen ebenfalls implizit die Effektivität unterlaufen.
 - Zudem dürften Grenzausgleichsmaßnahmen sehr missbrauchsanfällig sein, da ein wasserdichtes globales Zertifizierungssystem fehlt. Eine international funktionsfähige third-party-verification, wie seitens der Kommission in Frage 11 angesprochen, wäre daher essenziell, ist aber nicht in Sicht.
 - Die effektive Schutzwirkung von CBAMs würde zudem durch länderspezifische Ausnahmen (Fragen 14.1 und 2) weiter untergraben. Andererseits werden Partner, die ihre internationalen Klimaschutzverpflichtungen einhalten, eine zusätzliche Belastung durch einseitige EU-Grenzmaßnahmen monieren. Hierdurch können das commitment gerade von Entwicklungs- und Schwellenländern zum Pariser Klimaabkommen und damit die globalen Klimaschutzanstrengungen unterminiert werden. Ein weiterer Zielkonflikt von CBAMs, der sich kaum auflösen lassen wird.
- Aus Sicht des VCI sind Grenzausgleichsmaßnahmen ganz grundsätzlich kein Ersatz für bestehende Schutzinstrumente (auskömmliche kostenlose Zuteilung, Strompreiskompensation) gegen eine Abwanderung von CO₂-Emissionen. Diese Instrumente müssen auch bei der Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen erhalten bleiben und sogar ausgebaut werden. Denn nur diese Maßnahmen bieten auch einen Wettbewerbsschutz für den Export unserer Produkte.
- Der VCI ist darüber hinaus sehr skeptisch, dass eine WTO-kompatible Ausformung wirklich gelingen kann. Auch die Berücksichtigung der Bestimmungen des Pariser

Klimaschutzabkommens würde die Ausgestaltung zusätzlich verkomplizieren und die Wirksamkeit reduzieren. Eine pauschale Belastung von Produkten unabhängig davon, ob der Herkunftsstaat seine Paris-Verpflichtung einhält (Frage 14, wobei ein direkter Bezug zum Pariser Klimaschutzabkommen von der Kommission bei der Frage nicht hergestellt wird), dürfte Staaten eher entmutigen als ermutigen und das globale Klimaschutz-Regime weiter schwächen.

- Fazit: Die mit CBA verbundenen Risiken und Belastungen überwiegen die Chancen bei weitem, die Effektivität ist fraglich. Die Industrie braucht anderweitige Unterstützung. Leider werden beide Aspekte – die Frage der grundsätzlichen Bedenken und die Frage alternativer, zielführender Maßnahmen, in der Konsultation nicht aufgeworfen. Der Fokus liegt zu eng auf den CBA als solchen.

Mögliche Alternativen zu Grenzausgleichsmaßnahmen

- Aus unserer Sicht sollte das Ziel der EU sein, Instrumente zur Unterstützung der Transformation der Industrie zu schaffen. Gute Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Markteinführung neuer technologischer Lösungen auf dem Weg zu einer treibhausgasneutralen Produktion spielen dabei eine zentrale Rolle.
- Statt Grenzausgleichsmaßnahmen sollte die EU zudem an einem gemeinsamen globalen Vorgehen zum Klimaschutz, z.B. einem global einheitlichen Emissionshandel oder einem anderen Treibhausgas-Bepreisungssystem arbeiten und durch weitere Mechanismen die Unterstützung der Transformation der Industrie substantiell unterstützen.
 - Effektiver Klimaschutz kann nur auf globaler Ebene wirksam erreicht werden. Die EU muss noch stärker als bisher auf ein globales System hinarbeiten. Ein erster Schritt wäre die Einführung einer CO₂-Bepreisung auf G20-Ebene.
 - Die Transformation der Chemie wird nicht hinter Schutzzäunen gelingen, sondern braucht starke politische Impulse. Hierzu gehört u.a. die Verfügbarkeit enormer Mengen Stroms aus erneuerbaren Quellen zu günstigen Preisen (<https://bit.ly/2WV8oGm>) sowie Freiräume und mehr private und öffentliche Mittel für Forschung und Investitionen. Zum Beispiel bieten Differenzverträge¹ (in Bezug auf CO₂ oder Strom, möglicherweise in Verbindung mit einer Klimaabgabe für Konsumenten), Power Purchase Agreements und IPCEIs bieten weitere mögliche Instrumentenrahmen.
 - Auch eine umfangreiche und sektorenübergreifende Förderung von Technologien, Prozesse, Produkte und Geschäftsmodelle, die weniger bis gar kein CO₂ freisetzen, ist eine ergänzende Alternative – statt CO₂-reiche Produkte zu verteuern, können CO₂-arme und CO₂ rohstofflich nutzende Produkte vergünstigt werden.

¹ Die VCI-Position zu Differenzverträgen findet sich unter <https://www.vci.de/themen/energie-klima/klimaschutz/carbon-contracts-for-difference.jsp>

- Aus Sicht des VCI ist ein umfassendes und sorgfältiges Impact Assessment dazu erforderlich, wie der ambitionierte Klimaschutz der EU mit einer erfolgreichen Transformation der Chemie und der Integration der EU in die Weltwirtschaft vereinbar sein kann. Hierbei müssen auch alternative Instrumente als Grenzausgleichsmaßnahmen geprüft werden.
- Sollten die EU unbedingt Grenzausgleichsmaßnahmen einführen, so müssten aus Sicht des VCI auf jeden Fall bestimmte Kriterien erfüllt werden, um die Industrie international wettbewerbsfähig zu halten: Zum einen sollten sie einfach, unbürokratisch umsetzbar und effektiv sein, zum anderen müssen sie mit dem völkerrechtlichen Rahmen der WTO und des Pariser Abkommens im Einklang stehen, außerdem dürfen sie nicht zu Belastungen der Industrie oder zu Markt- bzw. Wettbewerbsverzerrungen führen.