

Positionspapier von industriAll Europe zur Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems

ENTGÜLTIG 05.02.2021

Dokument verabschiedet in der 19. Sitzung des Exekutivausschusses von industriAll Europe
Virtuelle Sitzung, 14. und 15. April 2021 | 2021/122

Hintergrund

Die Europäische Union (EU) hat sich im Rahmen des europäischen Grünen Deals verpflichtet, bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent zu werden. Um die Weichen für die Erreichung dieses Ziels zu stellen, hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, ihre Vorgabe für die Minderung der Treibhausgasemissionen bis 2030 nach oben zu korrigieren. Der Europäische Rat billigte in seiner Sitzung im Dezember 2020 den Vorschlag der Europäischen Kommission, das Einsparziel von mindestens -40 % auf mindestens -55 % (im Vergleich zu 1990) anzuheben und die Emissionen aus „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ dabei zu berücksichtigen. Das Europäische Parlament hat sich für eine Reduzierung der EU-Emissionen um -60% bis 2030 ausgesprochen, ohne Emissionen aus „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ einzubeziehen. Die Verhandlungen sind noch im Gange und trotz der derzeit unbekanntem Natur des endgültigen 2030-Ziels zieht die Erhöhung des Emissionsminderungsziels für 2030 eine Überarbeitung der gesamten EU-Klimavorschriften nach sich. Zu diesem Zweck wird die Europäische Kommission voraussichtlich bis Juni 2021 das Legislativpaket „Fit to 55%“ vorlegen.

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS), das ca. 40 % der EU-Treibhausgasemissionen von ca. 11 000 Anlagen in allen EU-Mitgliedsstaaten, Norwegen, Island und Lichtenstein sowie von Fluggesellschaften, die innerhalb dieser Gruppe von Ländern tätig sind, abdeckt, ist und bleibt einer der Eckpfeiler der EU-Klimapolitik. Dementsprechend erfordert die Aufwärtskorrektur des EU-Emissionsreduktionsziels für 2030 auch eine Überarbeitung der EHS-Richtlinie. Die beiden Hauptvorschläge der Europäischen Kommission zur Reform des EU-EHS im Zusammenhang mit dem -55%-Ziel sind die Ausweitung auf den Gebäudesektor und den Straßenverkehr sowie die Senkung der Obergrenze.

Die Kommission erachtet in ihrer Mitteilung „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030. In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren“ die Ausweitung des EU-EHS als eine kosteneffiziente Möglichkeit, das Emissionsminderungsziel von -55 % zu erreichen, sowie eine Möglichkeit, die Einnahmen für die Staatshaushalte zu erhöhen, die dann in die Wirtschaft reinvestiert werden können. Die Einzelheiten des EHS-Erweiterungsvorschlags sind noch nicht bekannt, aber laut der Kommission könnte „ein erweitertes Emissionshandelssystem ... als vorgelagertes Handelssystem entwickelt werden, das bei Brenn-, Kraft- und Treibstoffanbietern oder Steuerlagern ansetzt.“ Im selben Dokument macht die Kommission auch eine Reihe von Herausforderungen wie z. B. Verteilungseffekte oder Umsetzungsfragen aus.

Das neue -55%-Ziel hat im Zusammenhang mit der Verschärfung der Obergrenze zunächst eine Diskussion über den „linearen Kürzungsfaktor“ (LRF) angestoßen. Im Rahmen des bestehenden Klima- und Energiepakets 2030, das im Jahr 2014 angenommen wurde, müssen die unter das EU-EHS fallenden Emissionen bis 2030 um 43 % gegenüber dem Stand von 2005 gesenkt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Zahl der im System verfügbaren Emissionszertifikate jährlich um 2,2 % verknappt. Die Kommission hat im Hinblick auf das „Fit für 55“-Paket noch keine konkreten Zahlen zur Überarbeitung des EHS-Gesamtziels oder zur Anpassung des LRF mitgeteilt, obwohl an den beiden Maßnahmen kein Weg vorbeiführt. Ergänzende Maßnahmen wie eine einmalige Senkung der Obergrenze anlässlich der Überarbeitung der „Marktstabilitätsreserve“ werden ebenfalls geprüft. Es ist darauf hinzuweisen, dass die unter das EU-EHS fallenden Emissionen zwischen 2005 und 2019 um 35 % zurückgegangen sind (33 %, wenn nur die EU-27 berücksichtigt wird). Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf die Verringerung des Kohlestromanteils zurückzuführen (siehe EUA, EU-EHS-Bericht 2020)¹.

Die Europäische Kommission bereitet derzeit ihren Legislativvorschlag zur Überarbeitung des EU-EHS im Rahmen des „Fit to 55%-Pakets“ vor. Der Zweck dieses Dokuments ist es, die Sichtweise der industriAll European Trade Union zu dieser wichtigen Debatte zu vermitteln. Unser Ziel ist eine umfassende Diskussion im Einklang mit der Industriestrategie der EU und dem Ziel des Grünen Deals, die europäische Industrie im Hinblick auf die Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 umzugestalten.²

Unter diesem Gesichtspunkt halten wir es für wichtig, auf folgende Hintergrundinformationen hinzuweisen:

- Die unter das EU-EHS fallenden Sektoren stellen insgesamt ca. 7,5 Mio. Arbeitsplätze (5,9 Mio. in energieintensiven Industriezweigen und 1,5 Mio. im Energiesektor).
- Diese Sektoren sind auch wichtige Zulieferer für andere Sektoren der gesamten Wirtschaft und von strategischer Bedeutung für den Wohlstand der EU sowie für die „offene strategische Autonomie“ der EU, die als ein zentrales politisches Ziel für die Zeit nach dem Ausbruch der Pandemie festgelegt wurde.
- Die Dekarbonisierung wird nicht in einem luftleeren Raum vorstattengehen, und wir befinden uns mitten im schlimmsten Wirtschaftsabschwung (Rückgang des EU-BIP um 6,3 % im Jahr 2020 gemäß Daten der EU-Kommission vom Februar 2021), der sich massiv auf das Produktionsniveau und auf die Liquidität und die Investitionskapazitäten der Unternehmen auswirkt.
- Vielen Sektoren bereiten Wettbewerbsfähigkeits- und Handelsfragen wie z. B. Dumping, Überkapazitäten und ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber den Hauptkonkurrenten aus Drittländern große Sorgen.
- Bahnbrechende Technologien im Einklang mit dem Ziel der Klimaneutralität zeichnen sich ab, aber ihr industrieller Einsatz wird noch einige Zeit dauern und erfordert massive Investitionen.

¹ Im gleichen Zeitraum sind die Emissionen aus den Sektoren, die unter die Lastenteilungsbeschluss fallen (Straßenverkehr, Gebäude, Landwirtschaft, kleine Industrieanlagen, Abfall), um 10 % zurückgegangen.

² IndustriAll Europe hat im November 2019 eine umfassende Position zum Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verabschiedet: <https://news.industrial-all-europe.eu/p/position-papers>

1. Ein klimaneutrales Industriepaket

Ein EU-EHS macht noch keine Industriepolitik aus. Das aktuelle „Cap-and-Trade“-System ist das zentrale Instrument des politischen Rahmens der EU zur Dekarbonisierung der Industrie. Gemeinsam mit anderen Faktoren hat das EU-EHS in einigen Sektoren zur Reduzierung der Emissionen geführt, in anderen jedoch nicht. Während die Emissionen aus der Stromerzeugung seit 2005 deutlich zurückgegangen sind, stagniert der Ausstoß der anderen Industrieanlagen.³ Dies ist zwar auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen, aber offensichtlich ist es mit dem aktuellen politischen Rahmen nicht gelungen, die für die Umgestaltung der EU-Industrie im Einklang mit dem bis 2050 zu erreichenden Ziel der Klimaneutralität erforderlichen bahnbrechenden Technologien einzuführen. Einigen der Reformen des EU-EHS wird zwar eine maßgebliche Rolle zukommen (siehe unten), eine Überarbeitung des EHS muss jedoch in eine umfassendere Industriestrategie eingebettet sein, die alle wichtigen Voraussetzungen schafft, um die erforderlichen Umgestaltungsmaßnahmen anzustoßen.

Im November 2020 verabschiedete industriAll Europe ein Positionspapier zur Anhebung des EU-Klimaziels für 2030, in dem der allgemeine Rahmen für die Reform des EU-EHS dargelegt wird.⁴ Um disruptive Veränderungen zu vermeiden, die industrielle Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Arbeitsplätze bedrohen würden, muss die EU eine glaubwürdige Roadmap zur Erreichung des neuen Emissionsreduktionsziels für 2030 aufstellen. Der klimapolitische Rahmen der EU für 2030 muss transformativ sein, nicht disruptiv. Er muss vor allem:

- auf eingehenden sektoralen Folgenabschätzungen beruhen, um unrealistische Ziele für 2030 zu vermeiden, die die industrielle Basis der EU beeinträchtigen würden⁵,
- in sektorale Fahrpläne zur „Klimaneutralität“ bis 2050 heruntergebrochen werden, in denen der konkrete Bedarf der Industrie in Bezug auf Technologieentwicklung, Infrastrukturen und Kompetenzen zur Erreichung der 2050-Ziele und der Zwischenziele ermittelt wird,
- die industrielle Führungsrolle der EU in Spitzentechnologien und Wertschöpfungsketten stärken, die für die Erreichung der 2050-Ziele und zur vollständigen Nutzung des Arbeitsplatzpotenzials von strategischer Bedeutung sind,
- durch die Entwicklung tragfähiger Geschäftsmodelle und durch die Schaffung von Leitmärkten die Einführung kohlenstoffarmer Industrieprodukte unterstützen,
- die Investitionslücke schließen, um die Einführung der erforderlichen Technologien und Infrastrukturen zu beschleunigen,

³ EUA, „The EU Emissions Trading System in 2020: trends and projections“ (EU-EHS im Jahr 2020, Trends und Prognosen), <https://www.eea.europa.eu/publications/the-eu-emissions-trading-system-1>.

⁴ Siehe Positionspapier von industriAll Europe „Europäischer Grüner Deal: Weg bis 2030 abstecken“: https://news.industrialall-europe.eu/content/documents/upload/2020/11/637418363805326269_EN%20-%20Green%20Deal%20-%20Europe's%20Green%20Deal%20mapping%20the%20route%20to%202030.pdf

⁵ Die „eingehende Analyse“ der Europäischen Kommission von 2018 zur Unterstützung der Mitteilung „Ein sauberer Planet für alle“ betonte beispielsweise in Bezug auf den Stahlsektor, dass „die meisten der in diesem Abschnitt diskutierten Technologien für eine tiefgreifende Dekarbonisierung eine niedrige technologische Bereitschaftsstufe (TRL) haben“ und zu einem sehr deutlichen Anstieg des Stromverbrauchs führen werden. Siehe S. 345-46:

https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf

- die EU-Beihilfavorschriften lockern, damit die öffentlichen Stellen die Umgestaltung der Industrie besser unterstützen können,
- gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen EU-Produzenten und ihren Mitbewerbern gewährleisten,
- die Mittel des Fonds für einen gerechten Übergang und anderer Fonds zur Unterstützung von Arbeitnehmer*innen in den am stärksten von der Dekarbonisierung betroffenen Regionen und Sektoren aufstocken,
- die Gewerkschaften in die Vorbereitung der Überarbeitung der EU-Klimapolitik einbeziehen und die Arbeitnehmerbeteiligung fördern, um die entsprechenden Folgen für die Beschäftigten auf nationaler, regionaler, sektoraler und betrieblicher Ebene zu bewältigen.

Im Jahr 2019 veröffentlichte die hochrangige Arbeitsgruppe für energieintensive Industrien ihren *Masterplan for a Competitive Transformation of EU Energy-intensive Industries Enabling a climate-neutral, circular economy by 2050* (Masterplan für eine wettbewerbsfähige Umgestaltung der energieintensiven Industriezweige der EU zur Ermöglichung einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft bis 2050). IndustriAll Europe war neben anderen zentralen Akteuren aus der Industrie aktiv an der Erstellung dieses Berichts beteiligt, der als Grundlage für die Gestaltung dieser Strategie dienen soll, insbesondere sollen durch entsprechende Maßnahmen (z. B. öffentliche Beschaffung, Differenzverträge (CFD)) Leitmärkte für CO₂-arme Produkte geschaffen, die notwendigen Infrastrukturen (z. B. Stromnetz, Energie- und Verkehrsinfrastrukturen) weiterentwickelt und durch zusätzliche Unterstützung die Innovationstätigkeit angekurbelt werden.

2. EHS-Emissionsreduktionsziel und linearer Kürzungsfaktor

Die Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften für den Klimaschutz im Zusammenhang mit der Erhöhung des Zielwerts auf -55 % muss sich auf eingehende sektorale Folgenabschätzungen bis 2030 stützen, um zu ermitteln, was im kommenden Jahrzehnt in den betreffenden Sektoren erreichbar ist. Es ist zu beachten, dass in vielen Industriesektoren mit den derzeit verwendeten Technologien keine linearen Emissionsreduzierungen möglich sind. Zur Dekarbonisierung dieser Sektoren ist die Einführung bahnbrechender Technologien erforderlich. Ebenso bedarf es für die hohen Investitionen, die für den Umbau der Anlagen in diesen Sektoren erforderlich sind, ein hohes Maß an Vertrauen in die Technologien, die aber oft noch nicht ausgereift sind, und das Jahr 2030 ist weniger als einen Investitionszyklus entfernt. Daher sollte bei jeder Überarbeitung der einen bestimmten Sektor betreffenden Regulierungsinstrumente zunächst der Reifegrad der ggf. bahnbrechenden Technologien zur Dekarbonisierung dieses Sektors sowie der Zeitrahmen und die Höhe der Investitionen geklärt werden, die zur Verbreitung des Einsatzes der Technologie erforderlich sind. Die Dekarbonisierung vieler Sektoren wird auch massive Investitionen in eine kohlenstoffarme Stromerzeugung und damit verbundene Infrastrukturen erfordern. Eine Überarbeitung der Klimaschutzinstrumente der EU für den Zeitraum bis 2030, ohne vorher ein klares Bild davon zu haben, was in den verschiedenen Sektoren möglich ist, könnte industrielle Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Arbeitsplätze gefährden. Ein solcher Ansatz wäre ein großer strategischer Fehler, der die neue Industriestrategie für Europa untergraben würde.

Das EU-EHS muss sicherlich zur weiteren Dekarbonisierung der Stromerzeugung beitragen, es kann aber nicht als Haupttreiber der Emissionsreduzierung, insbesondere für energieintensive Industriezweige, angesehen werden. Bei der theoretischen Annahme, dass ein gestärktes EHS durch einen deutlich höheren CO₂-Preis Investitionen anstoßen würde, werden die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Sektoren vollkommen außer Acht gelassen. Vorliegenden Studien zufolge würde die Anpassung des EU-EHS an das -55%-Szenario bedeuten, dass die jährliche Emissionsminderung von 2,2 % auf 3,7 % erhöht werden müsste. Eine so massive Änderung wirft eine Reihe grundlegender Fragen in Bezug auf energieintensive Industriezweige auf. IndustriAll Europe wird keine rein ideologischen Maßnahmen akzeptieren, die zu einem von der Realität vieler Industriesektoren gänzlich abgekoppelten Emissionshandelssystem führen würden. Bei der Reform des EU-EHS müssen disruptive Veränderungen für die Industrie vermieden und den Auswirkungen des derzeitigen Wirtschaftsabschwungs sowie den bereits bestehenden Herausforderungen für die Wettbewerbsfähigkeit (Überkapazitäten auf den Weltmärkten und Wettbewerbsverzerrungen auf dem EU-Markt aufgrund von Staatsunternehmen aus Drittländern und ausländischen Subventionen) gebührend Rechnung getragen werden. Jede Überarbeitung des EU-EHS, die den CO₂-Preis erhöhen würde, muss jedenfalls mit allen notwendigen Maßnahmen zur Vermeidung von CO₂-Verlagerungen, einschließlich eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CAB, siehe unten), flankiert werden.

IndustriAll Europe unterstützt Initiativen zur Verringerung der Preisvolatilität, um so einen wirksamen Anreiz für Investitionen in emissionsmindernde Technologien zu schaffen, wenn die Preise sinken, und gleichzeitig disruptive Schocks für die unter das EU-EHS fallenden Industriezweige zu vermeiden, wenn die Preise in kurzer Zeit dramatisch steigen. Die Überarbeitung der Marktstabilitätsreserve sollte vorrangig auf die Behebung dieses Volatilitätsproblems abzielen, da andere Maßnahmen dadurch überflüssig werden könnten. Unter diesem Gesichtspunkt wäre ein CO₂-Preiskorridor eine interessante Option als Gegenmaßnahme zu einem zu hohen oder zu niedrigen CO₂-Preis, es wäre jedoch auf EU-Ebene sinnvoller, gleiche Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und eine Fragmentierung des Systems zu vermeiden.

3. Anwendungsbereich des EU-EHS

IndustriAll Europe lehnt eine Ausweitung des EU-EHS auf andere Sektoren, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, ab. Die CO₂-Bepreisung kann zwar einen zusätzlichen Anreiz für die Dekarbonisierung von Branchen wie dem Straßenverkehr und dem Gebäudesektor bieten, das EU-EHS ist jedoch nicht das beste Instrument, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Einbeziehung zu vieler Sektoren mit völlig unterschiedlichen Merkmalen in das EU-EHS könnte dessen Effizienz beeinträchtigen (Gefahr von Schlupflöchern, mangelnde Klarheit über CO₂-Preis und Obergrenze). Es hat 15 Jahre und vier Reformen gebraucht, um das aktuelle System aufzubauen, und die Phase IV hat erst im Januar 2021 begonnen, deshalb halten wir eine vollständige Umgestaltung durch die Aufnahme neuer Sektoren, die sich so stark von den aktuellen EU-EHS-Sektoren unterscheiden, für nicht angebracht.

Die Ausweitung des EU-EHS könnte sich für einige Sektoren nachteilig auswirken. Um Veränderungen in Sektoren wie dem Straßenverkehr anzustoßen, müsste der CO₂-Preis entsprechend hoch sein, was

wiederum Sektoren mit geringen Gewinnmargen und hartem Wettbewerb wie z. B. Stahl und Metallerzeugung und -bearbeitung massiv gefährden würde.

Für die Sektoren, die in ein erweitertes EHS einbezogen werden sollen, wie z. B. den Straßenverkehr gibt es bereits eine Reihe bestehender Instrumente (CO₂-Normen, Euro VI und zu einem gewissen Grad auch die EE-Richtlinie), wenn sie zusätzlich dazu noch in das EU-EHS einbezogen würden, könnte dies zu Kohärenzproblemen führen.

Die Einbeziehung des Straßenverkehrs und des Gebäudesektors (und somit des Bereichs Heizen) in das EU-EHS wird mit Verteilungseffekten zulasten einkommensschwacher Haushalte, insbesondere in den ärmsten Regionen Europas, einhergehen.

Auch wenn die Einrichtung eines separaten EHS-Systems speziell für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor eine solide Dekarbonisierungsoption ist, die mehr Sinn macht als die einfache Erweiterung des EHS, würde sie eine regionale Differenzierung erfordern, da eine einheitliche CO₂-Bepreisung angesichts unterschiedlicher Gegebenheiten und Wohlstandsniveaus nicht möglich wäre. Erschwingliche Energiepreise (vor allem für Beleuchtung und Heizung) sind eine wichtige Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt, und Gleiches gilt für die Mobilität. Ein EU-weites EHS, das die Bereiche Straßenverkehr und Gebäude abdeckt, würde die Ungleichheiten verstärken, während einige Regionen bereits jetzt mit weit verbreiteter Energiearmut konfrontiert sind.

All diese Gründe sprechen dafür, das Heft des Handelns bezüglich der CO₂-Bepreisung im Straßenverkehr und Gebäudesektor den nationalen Behörden zu überlassen. Die Energiebesteuerungsrichtlinie kann die Grundlage für eine europaweite Mindestbesteuerung von CO₂ sowie für die erforderliche Koordinierung zur Vermeidung von Praktiken bilden, die dem reibungslosen Funktionieren des EU-Binnenmarktes zuwiderlaufen würden.

Was den maritimen Verkehr betrifft, so gibt es derzeit keine überzeugende Alternative zu seiner Einbeziehung in das EHS, da es auf internationaler Ebene keine nennenswerten Fortschritte bei der Schaffung eines globalen Rahmens (IMO und UNFCCC) zur Senkung der Emissionen aus diesem Sektor gibt. Die Arbeit an einer Industriepolitik für den Schiffbau muss jedoch vorangetrieben werden, um emissionsfreie Wasserfahrzeuge und die entsprechenden Kraftstoffe produzieren zu können, die für die rechtzeitige Erreichung der Klimaneutralität benötigt werden. Es muss auch sichergestellt werden, dass die internationalen Wertschöpfungsketten, die auf Schiffstransporte angewiesen sind, nicht beeinträchtigt werden.

4. Versteigerungseinnahmen

Die EHS-Versteigerungseinkünfte im Zeitraum von 2012 bis 2020 beliefen sich auf 57 Mrd. €, und 2019 waren es über 14 Mrd. €. ⁶

⁶ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/docs/com_2020_740_en.pdf

Die Verwendung der Einnahmen sollte zusätzliche Unterstützung für Klimamaßnahmen ermöglichen, auch für Investitionen in den Umbau von Anlagen in Sektoren, die unter das EHS fallen. Mit der Reform des EU-EHS sollte in jedem Fall die Ausstattung des Innovations- und des Modernisierungsfonds erhöht werden. Der Zugang zu diesen Fonds muss an die Verpflichtung geknüpft sein, in Europa zu investieren und Arbeitsplätze zu erhalten. Der Zugang zu diesen Mitteln muss außerdem im Einklang mit der bevorstehenden EU-Initiative zur Lösung der im Weißbuch der Europäischen Kommission „Ausländische Subventionen im Binnenmarkt“ aus dem Jahr 2020 genannten Probleme stehen.⁷

Maßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigten aus von der Dekarbonisierung betroffenen Regionen sollten ebenfalls eine Priorität darstellen. Mit der Reform des EU-EHS sollte eine Zweckbindung der Versteigerungseinkünfte eingeführt werden, um die begrenzten Mittel des Fonds für einen gerechten Übergang (17,5 Mrd. € für den Zeitraum 2021-2027) aufzustocken.

Die Fonds des EU-EHS könnten eine Rolle bei der Schaffung von Leitmärkten für CO₂-arme Produkte spielen, zum Beispiel durch die Finanzierung von Differenzverträgen für klimaneutrale Erzeugnisse.

Die Einnahmen aus dem EU-EHS sollten keine Eigenmittelquelle für den EU-Haushalt darstellen und auch nicht zur Rückzahlung der im Rahmen der Initiative NextGenerationEU aufgebrauchten Mittel verwendet werden. Das EU-EHS muss so konzipiert sein, dass es Investitionen in die saubersten Technologien in den betreffenden Sektoren ankurbelt, und es darf nicht dazu dienen, finanzielle Mittel zu generieren, um die Lücke im EU-Haushalt zu schließen. IndustriAll Europe unterstützt andere Optionen in Bezug auf die Eigenmittel der EU oder die Förderung einer gerechten Besteuerung in ganz Europa.⁸

5. Verlagerung von CO₂-Emissionen

Nach Ansicht von industriAll Europe muss im Rahmen der Überarbeitung des EU-Klimarahmens im Zusammenhang mit dem „Fit für 55“-Paket ein CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) eingeführt werden. Wir befürworten ein mit den Regeln der WTO kompatibles CBAM, das gleiche Wettbewerbsbedingungen für die inländischen Hersteller in der EU und ihre Wettbewerber auf den EU- und Weltmärkten gewährleisten würde. Die Verknüpfung des CBAM mit der Überarbeitung der EU-EHS-Richtlinie wäre unsere Option Nr. 1, da dies mehr Sicherheit für eine rechtzeitige Umsetzung bieten würde als Optionen, die auf einer Beschlussfassung in Steuerfragen beruhen, die Einstimmigkeit unter den Mitgliedsstaaten erfordert. Das CO₂-Grenzausgleichssystem sollte sich vorrangig auf Sektoren konzentrieren, die einen solchen Mechanismus wirklich benötigen, um das Risiko von Carbon Leakage zu begrenzen. Die Erstellung einer vollständigen Liste würde eine eingehende Bewertung der sektoralen Geschäftsmodelle erfordern, Sektoren mit hohen Emissionen – aufgrund von Energieverbrauch oder verfahrensabhängig – und Branchen, die einem harten Wettbewerb auf den EU- und Weltmärkten ausgesetzt sind, sollte jedoch Priorität eingeräumt werden. Bereiche wie Stahl und Metallerzeugung und -bearbeitung, Zement, Düngemittel und

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1070

⁸ Siehe Manifest von industriAll Europe anlässlich der Europawahlen 2019.

Elektrizität⁹ sollten logischerweise vom CBAM erfasst werden, ohne damit jedoch vorwegzunehmen, wie die endgültige Liste aussehen könnte. Um mit technologischen, regulatorischen und marktbezogenen Veränderungen Schritt zu halten, sollte das CBAM entsprechend flexibel sein und sein Anwendungsbereich regelmäßig überprüft werden.

Um das Risiko einer Verlagerung von Fertigungstätigkeiten im unteren Bereich der Wertschöpfungskette zu begrenzen, sollte das CBAM auch für Zwischen- und Fertigprodukte gelten. Ein CBAM, das zur Verlagerung von industriellen Montage- oder Endbearbeitungstätigkeiten führen würde, wäre eine inakzeptable Bedrohung für die Industriebeschäftigung und stünde im Widerspruch zur Industriestrategie der EU. Um die Verwaltungskosten gering und das System überschaubar zu halten, sollte sich das CBAM bei diesen Gütern nur auf Komponenten mit großem CO₂-Fußabdruck konzentrieren.

Das CBAM sollte bestehende Maßnahmen zur Verringerung des Risikos von CO₂-Verlagerungen ergänzen. Die kostenfreie Zuteilung von Zertifikaten und staatliche Beihilfen zum Ausgleich indirekter Kosten aufgrund des EU-EHS für stromintensive Industrien müssen so lange beibehalten werden, wie noch keine klimaneutralen Industrieerzeugnisse verfügbar und diese noch nicht wettbewerbsfähig sind. Man muss zuerst wissen, wie das CBAM konkret aussehen wird und welche Auswirkungen es in der Praxis haben wird, bevor man über einen möglichen Systemwechsel entscheidet.

Optionen zur Kombination von CBAM und bestehenden Mechanismen zur Vermeidung von CO₂-Verlagerungen sollten ebenfalls geprüft werden. Ein auf Produkt-Benchmarks im Rahmen des EU-EHS beruhendes CBAM kann mit einem System der kostenfreien Zuteilung vereinbar sein. Wenn Importeure, die die Benchmark in Bezug auf die 10 % der effizientesten Anlagen erreichen, vom CBAM ausgenommen sind und die anderen einen Betrag zahlen müssen, der dem entspricht, was inländische Hersteller mit ähnlicher CO₂-Bilanz für den Erwerb von Emissionszertifikaten gezahlt hätten, wäre eine Gleichstellung von EU-Herstellern und Importeuren bezüglich der CO₂-Bepreisung gewährleistet.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das System der kostenfreien Zuteilung für eine gewisse sektorale Flexibilität sorgt. Die 52 + 2 Benchmarks ermöglichen eine Anpassung an die Besonderheiten der verschiedenen Sektoren, da sie auf der Grundlage der effizientesten Anlagen der einzelnen Branchen ermittelt werden. Mit der Abschaffung der kostenfreien Zuteilung würde diese Art der sektoralen Differenzierung verloren gehen. Außerdem trägt die kostenfreie Zuteilung dazu bei, die Auswirkungen des EU-EHS auf die Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Industrien abzumildern. Ein Ende der kostenfreien Zuteilung bedeutet, dass die Unternehmen alle ihre Zertifikate auf Versteigerungen erwerben müssten und CBAM würde es ihnen ermöglichen, die Kosten an ihre Kunden weiterzugeben. Ein rasches Auslaufen der kostenfreien Zuteilung wäre bei einem steigenden CO₂-Preis mit disruptiven Auswirkungen auf die EU-Industrie verbunden, die über den Anwendungsbereich des EU-EHS hinausgehen.

⁹ Ziel ist es hier, den Import von in Drittländern erzeugtem Strom aus kohlenstoffintensiven Quellen zu vermeiden.

Bevor der Rahmen für den Schutz vor CO₂-Verlagerungen geändert wird, müssen die Auswirkungen der verschiedenen Optionen auf die Exportindustrien der EU sorgfältig geprüft werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der wichtigsten von der EU exportierten Güter (z. B. Maschinen und Anlagen, Kraftfahrzeuge, pharmazeutische oder chemische Erzeugnisse) könnte durch ein brutales Ende des Systems der kostenlosen Zuteilung in Verbindung mit einem plötzlichen Anstieg des Kohlenstoffpreises im EU-Emissionshandelssystem erheblich beeinträchtigt werden.

Doch selbst wenn ein Schutz vor CO₂-Verlagerungen erforderlich ist, sollte dieser jedoch nicht so gestaltet sein, dass der Anreiz für Unternehmen, in sauberere Technologien zu investieren, unterminiert wird. Im Zuge der Überarbeitung des EU-EHS sollte ausgelotet werden, wie die kostenfreie Zuteilung von Zertifikaten und staatliche Beihilfen an Investitionen zur Einführung klimaneutraler Technologien in der EU geknüpft werden können. Kostenfreie Zuteilungen und staatliche Beihilfen sind als Unterstützung anzusehen, die von Behörden bereitgestellt und mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, und sollten den Unternehmen daher nicht ohne Gegenleistung gewährt werden. Investitionen in die Umgestaltung europäischer Industrieanlagen, um sie fit für die Erreichung der Klimaneutralität zu machen, wie auch Beschäftigungsgarantien sollten dafür verlangt werden. Dies sollte auf eine Art und Weise geschehen, die die unterschiedlichen Kontexte in den EU-Ländern und -Regionen berücksichtigt, um disruptive Veränderungen in Regionen und Sektoren zu vermeiden, in denen es schwieriger ist, kohlenstoffarme Investitionen auszulösen.

Die Frage des Ausgleichs indirekter Kosten ist in einem umfassenderen Kontext als der CBAM-Debatte zu erörtern. Erschwingliche, zuverlässige und dekarbonisierte Energie ist entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Unabhängig von den Ursachen der Kostensteigerungen sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, diese auszugleichen, wobei die Beihilfevorschriften einzuhalten sind und eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu vermeiden ist. Die Strompreise für Industriekunden sind in der EU von 2009 bis 2019 im Durchschnitt (nominal) um 9,3 % gestiegen, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedsstaaten.

IndustriAll Europe unterstützt einen „Carbon Leakage-Rahmen“, der gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet und transformative Maßnahmen in der EU und ihrer Handelspartner ermöglicht. IndustriAll Europe lehnt insbesondere Lösungen ab, die eine Desindustrialisierung und den Verlust von Arbeitsplätzen in europäischen Nicht-EU-Ländern zur Folge hätten. IndustriAll Europe lehnt außerdem protektionistische Maßnahmen ab, durch die Arbeitnehmer*innen gegeneinander ausgespielt werden. IndustriAll Europe unterstützt einen fairen und regulierten Handel sowie eine Klimapolitik, die auf einem gerechten Strukturwandel basiert und darauf abzielt, Industrien zu transformieren und dabei niemanden zurückzulassen, in Europa und darüber hinaus.