

Berlin, 28. Oktober 2020

bdew
Energie. Wasser. Leben.

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e. V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Positionspapier

Zur Öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems

Transparency Register ID: 20457441380-38

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Die Europäische Kommission führt derzeit eine öffentliche Konsultation zur geplanten Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems durch. Mit dem System soll sichergestellt werden, dass der Preis von Einfuhren deren CO₂-Emissionen in der Herstellung besser widerspiegelt und somit Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt und der Gefahr von Verlagerungseffekten (sog. Carbon-Leakage) entgegengewirkt wird. Diese Maßnahme soll so konzipiert werden, dass sie mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) und anderen internationalen Verpflichtungen der EU in Einklang steht. Sie wäre zudem nach Auffassung der Kommission eine Alternative zur kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten oder dem Ausgleich für den Anstieg der Stromkosten, mit denen das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen aufgrund der CO₂-Bepreisung im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) gemindert wird (sog. Strompreiskompensation).

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** vertritt als Branchenverband die Interessen einer Vielzahl von deutschen Energieversorgungsunternehmen, die von den geplanten Regelungen entweder direkt (bei Stromlieferungen über die EU-Außengrenzen) oder indirekt (bei Auswirkungen auf die Architektur und Funktionstüchtigkeit des EU-Emissionshandelssystems) betroffen sein können. Außerdem ist die Industrie, also die am stärksten unmittelbar betroffene Gruppe, der größte Abnehmer von Strom, Gas und Fernwärme.

Gestuftes Vorgehen

Der BDEW erkennt an, dass durch die Fortschreibung der europäischen Klimaschutzziele im Rahmen des European Green Deal und der damit einhergehenden zu erwartenden weiteren Verknappung von Emissionszertifikaten im EU-EHS bei gleichzeitiger Absenkung der Benchmarks für die kostenlose Zuteilung das Verlagerungsrisiko für im internationalen Wettbewerb stehenden Industriezweige erheblich erhöht werden kann. Um wirtschafts- und klimapolitisch kontraproduktiven Verlagerungseffekten entgegenzutreten, sind geeignete Ausgleichsmaßnahmen für von Verlagerungseffekten bedrohte emissionsintensive Industrie zwingend vorzusehen.

Die Einführung eines sektorübergreifenden CO₂-Grenzausgleichs ist ein hochkomplexes Unterfangen mit vielen Vor- und Nachteilen. Bei der Auswahl und Ausgestaltung eines Mechanismus sind produkt- und sektorspezifischer Aspekte zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Beurteilung des Erfordernisses der Einbeziehung von Emissionen in Vor- und Transportketten sowie von Zwischen- und Fertigerzeugnissen und die Maßnahmen zur Abwehr von Umgehungsmöglichkeiten und Ausweichreaktionen über die Wertschöpfungskette.

Nach Auffassung des BDEW sollte das bestehende System zur Vermeidung von direktem und indirektem Carbon-Leakage zunächst generell fortgeführt und weiterentwickelt werden. Aufgrund der hohen Komplexität und der möglicherweise ausgelösten Verwerfungen auf dem

Weltmarkt sollte ein CO₂-Grenzausgleich zunächst nur in einigen Sektoren sukzessive eingeführt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass es zu keiner Überkompensation durch kostenlose Zuteilungen kommt.

Sollte das Instrument eines CO₂-Grenzausgleichs aufgegriffen werden, so sollten zunächst einige Pilotsektoren identifiziert werden, für die die Ausgestaltung mit all ihren Facetten und Herausforderungen näher beleuchtet und in einer Testphase (dry-run) ausprobiert werden kann. Parallel hierzu sollte die EU und ihre Mitgliedstaaten den Dialog mit den wichtigsten internationalen Partnern über Klimaschutzziele und -maßnahmen intensivieren. Ein CO₂-Ausgleichsmechanismus für alle im Rahmen des EU-EHS operierenden und im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen sollte perspektivisch erst nach 2030, also nach Betrachtung der Erkenntnisse aus der o.g. Testphase, etabliert werden und wegen des hohen Aufwands und der möglichen Marktverwerfungen als „Ultima ratio“ zum Einsatz kommen. Der Mechanismus sollte in der Zwischenzeit aber als wirksamer politischer Hebel in den internationalen Klimaschutzverhandlungen eingesetzt werden.

Ein sogenanntes „source shifting“ sollte vermieden werden: Weder dem Klimaschutz, noch dem Schutz der europäischen Industrie vor Carbon-Leakage ist damit gedient, wenn exportierende Staaten den CO₂-armen Teil der nationalen Produktion in die EU ausführen und die übrige Produktion auf dem heimischen Markt oder auf Drittmärkten absetzen.

Grundsätze

Bei einer Etablierung eines CO₂-Grenzausgleichs sind aus Sicht des BDEW insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- › Die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs ist eine mögliche Option die bestehenden Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage zielgerichtet zu ergänzen, sollte diese aber nicht sofort ersetzen. Die bestehenden Regelungen zur kostenlosen Zuteilung und Strompreiskompensation sollten zunächst fortgeführt und weiterentwickelt werden. Da eine vollständige Vermeidung von Carbon-Leakage durch ein CO₂-Grenzausgleichssystem zumindest in der Anfangsphase schwer zu erreichen sein wird, sollte dies auch für die vom Grenzausgleich erfassten Pilotsektoren gelten. Dabei muss eine Überkompensation vermieden werden. Wenn erkennbar werden sollte, dass die bestehenden Vorkehrungen nicht ausreichen, sollten zusätzliche Schutzmaßnahmen ergriffen werden.
- › Die Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage sind im Rahmen des Green Deals durch dynamische Anreize zu flankieren (z. B. Carbon Contracts for Difference), um Investitionen in CO₂-arme Produktionsverfahren innerhalb der EU auf den Weg zu bringen. In diesem Zusammenhang sind Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung innovativer Technologien mit Blick auf das langfristige Ziel der Klimaneutralität bis 2050 notwendig.

- › Falls ein CO₂-Grenzausgleich eingeführt wird, sollte dieser sich nur auf von Verlagerungseffekten bedrohte Industriesektoren beschränken. Der Anwendungsbereich sollte sich eng an Rahmen und Methodik des EU-Emissionshandels anlehnen.
- › Die Regelungen zum Grenzausgleich müssen zwingend mit den Bestimmungen der WTO kompatibel sein. Es muss vorab verlässlich Sorge getragen werden, dass Grenzausgleichsmaßnahmen nicht zu einer Spirale von protektionistischen Maßnahmen und Handelskonflikten führt.
- › Um ein Level-Playing-Field zwischen unterschiedlich energie- und stromintensiven Herstellungsverfahren zu gewährleisten, sind nicht nur die direkten, sondern auch die indirekten Emissionen, die bei der Erzeugung des für die Produktherstellung benötigten Stroms entstehen, bei der Bestimmung von CO₂-Emissionsfaktoren bzw. von Produktbenchmarks zu berücksichtigen.
- › Für das Produkt Strom ist zu prüfen, ob die Notwendigkeit eines CO₂-Ausgleichs für Stromimporte über die EU-Außengrenzen besteht und wie bei Einbeziehung der indirekten Emissionen aus dem Stromverbrauch Verlagerungseffekten im Strommix des Lieferlandes entgegen gewirkt werden kann.
- › Ein CO₂-Grenzausgleich muss nicht nur CO₂-intensive Einfuhren in die EU belasten, sondern auch Ausfuhren aus der EU auf symmetrische Weise entlasten, um europäischen Unternehmen eine faire Teilnahme am Welthandel zu ermöglichen.
- › Importeure in die EU sollten nicht direkt als Akteure am EU-EHS teilnehmen. Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass die innereuropäische Zielerreichung und Budgetplanung nicht beeinträchtigt werden. Davon losgelöst ist eine Anbindung des EU-EHS an andere Handelssysteme und Regionen zu betrachten.
- › Sofern im Land des Exporteurs Klimapolitiken betrieben werden, die mit Blick auf die betroffenen Produkte mit der EU vergleichbare Anreize für Emissionsreduktionen (insbesondere eine vergleichbare CO₂-Bepreisung) bieten, sollte gegebenenfalls kein CO₂-Grenzausgleich erfolgen.
- › Der Verwaltungsaufwand für Berichterstattung, Verifizierung und Erfüllung von Abgabepflichten muss so gering wie möglich ausfallen, um insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) nicht unverhältnismäßig zu belasten.

Ansprechpartner

Moritz Mund
EU-Vertretung
Telefon: +32 2 7745115
moritz.mund@bdew.de

Dr. Martin Ruhrberg
Recht
Telefon: +49 30 300199-1518
martin.ruhrberg@bdew.de

Dr. Stephan Krieger
Strategie und Politik
Telefon: +49 30 300199-1060
stephan.krieger@bdew.de