

## **Position der Energieintensiven Industrien in Deutschland zu CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystemen**

### **Kernaussagen**

- Am EU-Emissionshandelssystem (EU ETS) mit seiner Mengensteuerung sollte festgehalten werden.
- Ein Mindestpreis im EU ETS ist abzulehnen, da er Klimaschutz künstlich verteuert.
- Bestehende Entlastungen, insbesondere auch bei der Energie- und Stromsteuer für industrielle Anlagen und Prozesse müssen beibehalten werden.
- Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung muss nicht nur auf europäischer, sondern auf globaler, übergangsweise zumindest auf G20-Ebene, abgestimmt werden. Nationale Alleingänge sind abzulehnen.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien muss durch einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz sichergestellt werden.
- Die Einführung einer eigenen CO<sub>2</sub>-Bepreisung außerhalb der Sektoren Industrie und Energiewirtschaft kann geprüft werden.

### **Einleitung**

In die Debatte um die deutsche Klimaschutzpolitik wurden zuletzt vermehrt Vorschläge zu einer möglichen CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf globaler, europäischer oder nationaler Ebene eingebracht. Aus diesem Anlass verdeutlichen die Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID) mit dem vorliegenden Positionspapier ihre Haltung zu CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystemen:

Die EID sind weitgehend durch den europäischen Emissionshandel (EU ETS) erfasst, welcher das Leitinstrument der europäischen Klimaschutzpolitik ist. Er liefert bereits eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung für ca. die Hälfte aller Treibhausgasemissionen in der EU und sorgt für eine treffsichere Klimazielerreichung von -43% bis 2030 gegenüber 2005. Eine zusätzliche, überlappende CO<sub>2</sub>-Bepreisung für dieselben Sektoren und Emissionen, die bereits vom EU ETS erfasst sind, ist abzulehnen. Dies gilt insbesondere für nationale und regionale Systeme, die zu Wettbewerbsverzerrungen selbst innerhalb Europas führen würden. Im Folgenden werden verschiedene CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme aus Sicht der EID bewertet.

## **I. Mengensysteme sind grundsätzlich Preissystemen vorzuziehen**

Ziel von Klimaschutzpolitik ist es, die Menge an emittierten Treibhausgasen wirksam zu begrenzen. Der CO<sub>2</sub>-Preis ist hierbei kein Selbstzweck. Mengenbasierte CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme wie der europäische Emissionshandel bilden diesen Zusammenhang klar ab. Unabhängig von der Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises erreicht der EU-Emissionshandel garantiert das damit verbundene Treibhausgasminderungsziel, da nicht mehr emittiert werden kann als Zertifikate vorhanden sind. Der Preis für CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen bildet sich am Markt und ermöglicht auf volkswirtschaftlich effiziente Weise, dass Emissionen zu den geringstmöglichen Kosten vermieden werden. Der EU-Emissionshandel ist somit technologieoffen und fördert weder selektiv bestimmte Technologien noch eine bestimmte Zusammensetzung des Strommixes.

Eine CO<sub>2</sub>-Steuer als rein preisbasiertes Steuerungssystem ist hiervon zu unterscheiden. Die energieintensiven Industrien lehnen diese aus heutiger Sicht ab. Sie wäre allenfalls perspektivisch anstelle und nicht zusätzlich zum EU ETS diskutierbar und müsste mindestens alle EU-Mitgliedstaaten umfassen. Dabei würden die gleichen Herausforderungen an einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz gelten wie für das derzeitige EU ETS, da Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Rest der Welt entstünden. Im EU ETS wird der Carbon-Leakage-Schutz trotz erheblicher Kürzungen des Angebots zumindest grundsätzlich durch eine kostenfreie Zuteilung von Zertifikaten auf Basis anspruchsvoller Benchmarks und durch eine allerdings noch nicht ausreichende Strompreiskompensation gewährleistet. Durch die kontinuierliche Absenkung der Gesamtzertifikatenumenge wird dieses System in Zukunft jedoch an Grenzen stoßen. Hier könnte als Alternative ein europäisches CO<sub>2</sub>-Steuersystem den Vorteil aufweisen, dass Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage nicht durch abnehmende Zertifikatenumengen eingeschränkt würden. Allerdings dürfen im Handel mit Drittländern keine Nachteile für europäische Produktionsstandorte gegenüber außereuropäischen Wettbewerbern entstehen. Weiterhin nicht sichergestellt wäre mangels Mengensteuerung, dass die gesetzten Klimaziele durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer tatsächlich erreicht würden.

Die Mischform eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreises im EU-ETS wäre eine besonders ineffiziente Option. Der Minderungspfad würde hierbei weiterhin über das Cap festgelegt. Gegenüber dem reinen Emissionshandel würde jedoch keine zusätzliche Emissionsminderung erzielt, sondern lediglich die Klimaschutzkosten künstlich in die Höhe getrieben – zulasten der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Mischsysteme verhindern die Ausrichtung auf kosteneffiziente Zielerreichung und sollten deshalb nicht weiter verfolgt werden. Die EID lehnen Mischsysteme (wie z.B. einen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis im EU ETS) ausdrücklich ab.

## **II. Nationale Lösungen sind kontraproduktiv und ein Rückschritt für die Klimapolitik**

Nur global wirkende Systeme, unabhängig davon ob Mengen- oder Preissysteme, können die Grundlage für ein level playing field mit gleichen Belastungen für alle Marktteilnehmer sein. Insofern stellt eine globale CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Sinne des Klimaschutzes und des fairen internationalen Wettbewerbs das sinnvollste System dar. Wie im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD bereits angelegt, könnte auf dem Weg dorthin der Aufbau eines auf einheitlichen Regeln basierenden Bepreisungssystems mindestens auf Ebene der G20-Staaten, die ca. 80% der globalen Treibhausgasemissionen und den größten Teil der industriellen Produktion abdecken, einen wichtigen Zwischenschritt darstellen. Solange keine global wirksamen Regelungen gelten, sind auch beim G20-Ansatz unerwünschte Carbon-Leakage-Effekte zu vermeiden.

Es ist zu begrüßen, dass Klimapolitik in Europa heutzutage maßgeblich auf EU-Ebene stattfindet. Dies ist eine Errungenschaft, die jedoch in letzter Zeit durch nationale oder regionale Initiativen innerhalb der EU zunehmend unterminiert wird. Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in einzelnen oder wenigen EU-Mitgliedstaaten ist aus Sicht der energieintensiven Industrien ein falscher Schritt. Das gilt besonders dann, wenn damit Emissionshandels-Sektoren klimapolitisch mehrfach belastet würden. Die heimische Industrie würde dadurch im internationalen, aber auch im innereuropäischen Wettbewerb massiv benachteiligt. Statt auf nationale Klimaschutzmaßnahmen zurückzufallen, wäre vielmehr eine stärkere Verknüpfung des EU-Emissionshandels mit anderen CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystemen in Drittstaaten und Zusammenführung der Regelungen der sinnvolle nächste Schritt, um dem Ziel eines weltweiten level playing fields im Bereich der CO<sub>2</sub>-Regulierung näher zu kommen.

## **III. Nationaler/regionaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreis im EU ETS ist abzulehnen**

Gelegentlich wird ein nationaler oder regionaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreis im Rahmen des EU ETS gefordert. Dieses Mischsystem wäre wie oben beschrieben schon allein strukturell betrachtet kostenineffizient und würde die Erreichung des Klimaziels im EU ETS lediglich verteuern. Durch steigende CO<sub>2</sub>-Preise in einigen EU-Mitgliedstaaten würde zudem die Nachfrage nach Zertifikaten dort zurückgehen. Aufgrund des für die gesamte Periode festgelegten Zertifikateangebots im ETS würden die CO<sub>2</sub>-Preise dagegen in den übrigen Ländern sinken und so zusätzliche Emissionen begünstigen. Es käme lediglich zu einer Emissionsverlagerung in andere Mitgliedstaaten. Darüber hinaus würden die Strompreise in Folge

nationaler/regionaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreise in den entsprechenden Ländern ansteigen und zu Wettbewerbsnachteilen für die dort ansässige stromintensive Industrie führen.

Auch ein nationaler Mindestpreis im EU ETS nur für den Energiesektor würde unweigerlich zu einem Mischsystem mit allen oben beschriebenen Nachteilen führen, da der Energiesektor auf die gleichen CO<sub>2</sub>-Zertifikate zugreift wie die emissionshandelspflichtige Industrie. Zudem wäre hier ein Carbon-Leakage-Schutz für die Industrie unabdingbar, um die indirekten Kostensteigerungen im Strompreis vollständig zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund ist auch ein solches System abzulehnen.

#### **IV. CO<sub>2</sub>-Bepreisung außerhalb der Sektoren Industrie und Energiewirtschaft kann geprüft werden**

Die Einführung einer eigenen CO<sub>2</sub>-Bepreisung außerhalb der Sektoren Industrie und Energiewirtschaft (z.B. Verkehr) wäre hinsichtlich ihrer Wirkung im Einzelnen zu prüfen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten je nach Sektor stark variieren. Auch in den betroffenen Sektoren darf es nicht zu Doppelbelastungen kommen.

Die Entlastungen für die industrielle Produktion insbesondere bei Energie- und Stromsteuer müssen auf jeden Fall erhalten bleiben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der industriellen THG-Emissionen bereits über das EU ETS abgedeckt wird. Auch die nicht erfassten industriellen Anlagen und Prozesse brauchen weiterhin einen ausreichenden Carbon-Leakage-Schutz.

Ein nationales CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem, welches sich nur auf Primärenergieträger bezieht, hätte durch die indirekte Belastung von Strom und Wärme seinerseits negative industriepolitische Folgen. Zusatzbelastungen für die energieintensiven Industrien müssten hierbei unbedingt vermieden werden.

21.01.2019