

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)49**

9. Mai 2022

Stellungnahme

Germanwatch e. V.

CO₂-Grenzausgleich der EU

Stellungnahme von Germanwatch e.V.

Wir empfehlen die zeitnahe Einführung eines klimapolitisch ambitionierten und kooperativ ausgerichteten CO₂-Grenzausgleichs.

Aus Germanwatch-Sicht ist der europäische CO₂-Grenzausgleich (CBAM) notwendig und sinnvoll um die tiefgreifende Industrietransformation in der EU mit dem doppelten Ziel der Umsetzung der notwendigen Klimaziele und der Entwicklung einer zukunftsorientierten Wirtschaft in Deutschland und Europa zu ermöglichen und zu beschleunigen. Das Instrument sollte zeitnah eingeführt werden und so ausgestaltet sein, dass es die bestehenden *Carbon-Leakage*-Schutz-Instrumente schnell ablösen kann und die Kooperation mit Handelspartnerländern stärkt.

CBAM ermöglicht ein zeitnahes Ende der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten und beschleunigt so die Industrietransformation in Richtung Klimaneutralität.

Der CO₂-Grenzausgleich wurde als Alternative zur kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten konzipiert und sollte diese daher zeitnah ersetzen. CBAM ist aus mindestens drei Gründen ein effizienteres und transformativeres Instrument zur Gewährleistung von *Carbon-Leakage*-Schutz als die kostenlose Zuteilung. Erstens erhalten Unternehmen bei einem Wegfallen der kostenlosen Zuteilung das volle Preissignal und so einen stärkeren Anreiz für Investitionen in den klimaneutralen Umbau ihrer Produktion. Auch der Europäische Rechnungshof hat im Jahr 2020 gefordert das System der kostenlosen Zuteilung zu reformieren, da es die Dekarbonisierung bremst¹. Zweitens erhöht die EU durch das vollständige Versteigern der Zertifikate ihre Einnahmen, die sie dann gezielt für die Unterstützung der Industrietransformation verwenden kann. Die europäische Industrie würde also unterm Strich keine finanziellen Einbußen haben, sondern mehr staatliche Unterstützung für die Transformation erhalten können. Drittens sind ab 2030 auch bei einer Fortschreibung des aktuellen Systems ohne CBAM nur noch vergleichsweise wenige Zertifikate vorhanden, die kostenlos verteilt werden können. Da die Gesamtmenge an Zertifikaten abnimmt, würde der Anteil der kostenlos zu vergebenden Zertifikate bereits ab 2030 nicht mehr ausreichen um *Carbon Leakage* effektiv zu verhindern².

CBAM hat das Potenzial die Industrietransformation außerhalb der EU zu beschleunigen.

Der CO₂-Grenzausgleich ist ein Anreiz für Handelspartnerstaaten, wirksame Klimaschutzinstrumente einzuführen um ihre heimische Industrietransformation zu beschleunigen. Denn einerseits werden ggf. vorhandene CO₂-Preise des Exportlandes vergünstigend auf die CBAM-Abgabe angerechnet und andererseits müssen klimafreundlich produzierende Exporteure entsprechend geringere Abgaben entrichten. So hat die Planung der EU zur Einführung des CBAM bereits dazu geführt, dass sich in Ländern wie China

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_18/SR_EU-ETS_EN.pdf

² https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G-Briefing_Politics_Border_Carbon_Adjustment.pdf

und der Türkei die Diskussion um ein Beschleunigen der Industrietransformation und ein Stärken der heimischen CO₂-Bepreisung spürbar intensiviert hat. Der europäische CO₂-Grenzausgleichsmechanismus kann jedoch nur bei einer ausreichend ambitionierten Ausgestaltung einen auch weiterhin unterstützenden Beitrag zur globalen Ambitionssteigerung in Sachen Klimaschutz leisten.

Internationale Kooperation statt Konfrontation

Außerhalb der EU stößt der Vorschlag zur Einführung eines CBAM mitunter auf heftige Kritik. Regierungen der Handelspartnerstaaten betrachten das Instrument häufig als Protektionismus, der nicht das Klima, sondern die europäische Industrie schützen soll – auf Kosten ärmerer Staaten. Insbesondere der Vorschlag, die CBAM-Einnahmen als EU-Eigenmittel zu verwenden, wird außerhalb der EU scharf kritisiert und verstärkt den Eindruck, dass die EU nicht den Klimaschutz sondern vorrangig die Förderung der eigenen Wirtschaft im Blick habe³. Um Handelskonflikte zu vermeiden und um die für den Klimaschutz so wichtige internationale Kooperation zu fördern, sollte der CBAM kooperativ angelegt sein und die Sorgen der Handelspartner ernst nehmen. Zudem braucht es parallel zu entwickelnde Unterstützungsangebote für Handelspartnerstaaten mit niedrigem oder mittlerem Einkommen (siehe unten).

Konkrete Empfehlungen

Germanwatch begrüßt prinzipiell die zeitnahe Einführung eines europäischen CO₂-Grenzausgleichs. Gleichzeitig sehen wir mit Blick auf den Vorschlag der Europäischen Kommission erheblichen Nachbesserungsbedarf um die Vorteile des Instruments zu maximieren, das Erreichen der europäischen Klimaziele sicherzustellen und Handelskonflikte zu vermeiden.

1. Auslaufen der kostenlosen Zuteilung bis Ende 2028

Wir begrüßen den Vorschlag der Europäischen Kommission, das Phase-in des CBAM mit dem Phase-out der kostenlosen Zuteilung zu synchronisieren. Die jährliche Phase-in-/Phase-out-Rate sollte jedoch nicht 10 Prozent sondern 20 bis 25 Prozent betragen, sodass die kostenlose Zuteilung für die vom CBAM abgedeckten Sektoren 2028 endet. Dieses schnellere Einführen des Grenzausgleichs erhöht die Anreizwirkung für Unternehmen und kann auf diese Weise die Industrietransformation sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU beschleunigen. Die zusätzlichen Einnahmen durch das Versteigern der ehemals kostenlos vergebenen Zertifikate sollten zielgerichtet für Klimaschutzinvestitionen bzw. für Innovationen für die tiefe Industrietransformation eingesetzt werden. Bei einem Ende der kostenlosen Zuteilung im Jahr 2028 (wie auch vom Berichterstatter des Europäischen Parlaments für CBAM, Mohammed Chahim, vorgeschlagen) würden EU-weit über einen Zeitraum von 10 Jahren etwa 850 Millionen Zertifikate zusätzlich versteigert werden. Bei einem durchschnittlichen Zertifikatspreis von 100 EUR ergäben sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von 85 Milliarden EUR⁴.

2. Breite Sektorenabdeckung

Germanwatch empfiehlt ab 2026 folgende Sektoren in das Grenzausgleichssystem einzubeziehen:

Zement, Eisen & Stahl, Strom, Düngemittel, Aluminium, Wasserstoff, organische Chemikalien, Polymere.

Gegenüber dem Kommissionsvorschlag ist dies eine breitere Sektorenabdeckung. Sie hat den Vorteil, dass die kostenlose Zuteilung in mehr Branchen enden kann, sodass sowohl innerhalb als auch außerhalb

³ <https://www.germanwatch.org/de/20355>

⁴ <https://climact.com/en/eu-ets-how-would-the-different-reports-under-discussion-in-the-european-parliament-affect-the-eu-carbon-market/>

der EU stärkere Anreize entstehen in die Dekarbonisierung zu investieren. Alle drei bis vier Jahre sollte geprüft werden, inwiefern ein Erweitern auf weitere Sektoren sinnvoll und möglich ist.

3. Umgang mit der exportierenden Industrie der EU

Prinzipiell begrüßen wir den Vorschlag der Kommission nur Importe in den Grenzausgleich einzubeziehen. In der Exportindustrie besteht nur in wenigen Branchen wie z.B. Aluminium und Düngemittel ein potentiell relevantes *Carbon-Leakage*-Risiko und auch in diesen Branchen machen Exporte prozentual meistens nur einen geringen Anteil am Gesamtumsatz aus⁵. Gleichzeitig sehen wir die Gefahr, dass es vereinzelt zu starkem Wettbewerbsdruck kommen kann, wenn einzelne Branchen weder durch kostenlose Zuteilung noch durch den CO₂-Grenzausgleich vor Wettbewerbern auf dem Weltmarkt geschützt werden. Germanwatch sieht daher Bedarf für den (verstärkten) Einsatz zusätzlicher Instrumente. Dies können neben *Carbon Contracts for Difference* unter bestimmten Umständen und für eine Übergangszeit von wenigen Jahren auch *Export Rebates* sein. Hier ist allerdings bislang die WTO-Kompatibilität noch strittig, weshalb wir empfehlen, den Grenzausgleich - wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen – zunächst nur für Importe einzuführen und ab sofort vordringlich an Lösungen für das *Carbon-Leakage*-Risiko der Exportindustrie zu arbeiten.

4. Unterstützung für betroffene Handelspartnerstaaten

Der CBAM hat ökonomische Auswirkungen sowohl auf vulnerable, ärmere Staaten wie Mosambik als auch auf große Vetoplayer wie China. Um einerseits negative Auswirkungen auf ökonomisch sehr arme Staaten zu verhindern und andererseits großen Wirtschaftsmächten gegenüber nicht unnötig konfrontativ aufzutreten, braucht es einen kooperativen Ansatz und umfangreiche Unterstützungsangebote.

Wir empfehlen hier zweierlei:

Erstens sollten die CBAM-Einnahmen nicht, wie vorgeschlagen, in den EU-Haushalt fließen, um die im Zusammenhang mit dem europäischen Wiederaufbaufonds entstandenen Schulden zu tilgen. Besser wäre es, die Mittel über einen international aufgehängten Investitionsfonds den besonders vom CBAM betroffenen, ärmeren Handelspartnerstaaten zur Verfügung zu stellen, um in diesen Ländern die grüne (Industrie-)Transformation zu beschleunigen. So werden einerseits mögliche negative Auswirkungen auf weniger wohlhabende Staaten abgefedert. Andererseits würde die EU so unterstreichen, dass der CBAM rein klimapolitisch motiviert ist und nicht primär ein Instrument zur Schuldentilgung oder zur Auffüllung des Haushalts ist.

Zweitens sollten die EU und große Mitgliedstaaten wie Deutschland Klima- und Industrietransformation partnerschaften mit betroffenen Staaten aufsetzen und kommunikativ mit dem CBAM verbinden. Der geplante Klimaclub sollte keinesfalls den CBAM ersetzen, aber durch Koordination mit den Außenhandelsschutzmaßnahmen anderer Vorreiterregionen verzahnt werden. Die Unterstützung für ärmere Staaten sollte sowohl technischer als auch finanzieller Natur sein und insbesondere die Kooperation im Bereich Industrietransformation in den Mittelpunkt stellen. Zudem sollten die EU und Deutschland über ihre Klimaaußenpolitik und Auslandsvertretungen viel aktiver in die Kommunikation zum Grenzausgleich im Ausland einsteigen um den kooperativen Charakter und die klimapolitische Motivation zu betonen.

⁵ <https://www.agora-energiewende.de/en/publications/getting-the-transition-to-cbam-right/>

Mai 2022

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org
