

Klima

Carbon Border Adjustment Mechanism

Position

Stand: Juli 2020

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Multilaterale Lösungen statt einseitiger Maßnahmen

Der Klimaschutz ist eine der großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Aufgrund ihrer Wirtschaftsstärke steht die Europäische Union in besonderer Verantwortung. Allerdings ist für den globalen Klimaschutz nichts gewonnen, wenn die europäische Industrie in Länder mit niedrigeren Klimaschutzanforderungen abwandert. Klimaschutz und Industriepolitik gehören zusammen.

Die Idee eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar, weil damit in der Theorie Wettbewerbsverzerrungen ausgeglichen werden. In der Praxis wären damit jedoch nicht nur massive Umsetzungshürden, sondern auch erhebliche Risiken verbunden. Deshalb lehnen wir die Einführung derzeit ab. Stattdessen müssen wir den europäischen Emissionshandel im internationalen Kontext weiterentwickeln und einen globalen CO₂-Preis anstreben. Ein Grenzausgleichsmechanismus wäre nur in enger Abstimmung mit unseren wichtigsten Handelspartnern in der Welt denkbar, um weitreichende Verwerfungen bis hin zu Handelskriegen zu vermeiden.

Der CBAM bietet für sich allein keinen zuverlässigen Carbon-Leakage-Schutz für die energieintensiven Unternehmen und trägt damit nicht zur Erreichung der internationalen Klimaziele bei. Wesentlich wichtiger ist es jetzt, unsere Industrie vor Ort dabei zu unterstützen, klimafreundliche Technologien zu entwickeln und zur Marktreife zu bringen. Sie sind für einen weltweiten Klimaschutz dringend erforderlich und werden zu einem immer stärker werdenden Geschäftsfeld für unsere Unternehmen.

Bertram Brossardt
27. Juli 2020

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Aktueller Stand	2
2 Position der Bayerischen Wirtschaft	4
2.1 Handelspolitische Bewertung	4
2.1.1 WTO-Konformität möglich, aber schwierig	4
2.1.2 Multilaterale Lösungen suchen	5
2.2 Steuerrechtliche Bewertung	6
2.3 Klimapolitische Bewertung	6
2.3.1 Zuverlässigen Carbon-Leakage-Schutz gewährleisten	7
2.3.2 Schwierige Ermittlung des CO ₂ -Fußabdrucks	7
2.3.3 EU-ETS im internationalen Kontext weiterentwickeln	8
Ansprechpartner / Impressum	11

Position auf einen Blick

Grenzausgleichsmechanismus mit vielen Unwägbarkeiten verbunden

Ein Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) ist derzeit abzulehnen. Insbesondere die handelspolitischen Risiken und die Unklarheit, ob er einen verlässlichen und mindestens genauso starken sowie umfassenden Carbon-Leakage-Schutz bietet wie die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten und die Strompreiskompensation, sind für die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Europa sehr kritisch zu sehen. Wir können uns weder gravierende Handelskonflikte leisten, noch riskieren, dass durch höhere Auflagen und zusätzliche Belastungen die Produktion in Länder mit niedrigeren Klimaschutzanforderungen verlagert wird.

Besser als die Einführung eines CBAM wäre es, das europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) im internationalen Kontext weiterzuentwickeln und einen globalen CO₂-Preis anzustreben. In jedem Fall ist die Europäische Kommission gefordert, in Kooperationen mit anderen WTO-Ländern nach einer alternativen Lösung zu suchen.

Sollte dennoch ein CBAM eingeführt werden, muss dieser zwingend die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Die bewährten Carbon-Leakage-Schutz-Maßnahmen dürfen nur ersetzt werden, wenn die neue Maßnahme einen mindestens gleichwertigen Schutz gewährleistet. Aufgrund der unvorhersehbaren Konsequenzen eines Systemwechsels sollten die freie Zuteilung von Zertifikaten und die Strompreiskompensation zumindest für eine Übergangszeit beibehalten werden.
- Die Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks für das jeweilige Importprodukt muss transparent, international anerkannt und administrativ leicht umsetzbar sein. Trotzdem muss eine möglichst genaue und stringente Berechnungsmethode etabliert werden. Pauschale Ermittlungsmethoden sind bezogen auf Klimaziele kontraproduktiv und deshalb zu vermeiden.
- Im ersten Schritt werden nur Grundstoffe vom CBAM erfasst.
- Eine Diskriminierung nach Herkunftsland darf es nicht geben. Handelskriege müssen vermieden werden.
- Eine Ausgestaltung des CBAM als Steuer ist alleine schon deshalb ungeeignet, weil das angesichts der in den Europäischen Verträgen vorgesehenen Einstimmigkeit zu Steuerfragen ein allzu träges Instrument wäre.

1 Aktueller Stand

Europäische Kommission entwickelt CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Die von der Europäischen Kommission am 11. Dezember 2019 angenommene Mitteilung zum europäischen Green Deal beinhaltet die Ziele, Klimaneutralität bis 2050 in der Gesetzgebung zu verankern und die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 bis 55 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Die Kommission betonte in der Mitteilung, dass ein Carbon-Leakage-Risiko besteht, solange viele internationale Partner eine weniger ambitionierte Klimapolitik verfolgen als die Europäische Union. Die europäische Produktion wird dann entweder in nichteuropäische Länder mit niedrigeren Klimaschutzanforderungen verlagert, oder europäische Produkte werden durch importierte, emissionsintensiver hergestellte Produkte ersetzt. Wenn Carbon Leakage eintritt, würden globale Emissionen nicht verringert. Dies würde die Bemühungen der EU und ihrer Industrie vereiteln, zu den globalen Klimazielen des Pariser Abkommens beizutragen und gleichzeitig den Wirtschaftsstandort schwächen.

Die im Rahmen des europäischen Green Deal genannten ambitionierten Klimaziele sollen den erforderlichen Beitrag leisten, die Vorgaben des Pariser Übereinkommens zu erreichen. Dieses sieht eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter zwei, wenn möglich auf 1,5 Grad Celsius vor. Bisher hat sich die Erde um über ein Grad Celsius erwärmt. Bereits durch eine Erwärmung von zwei Grad können Kipp-Punkte erreicht werden, die zu einer sich selbstverstärkenden und irreversiblen Erwärmung mit katastrophalen Folgen für die Weltbevölkerung führen.

Trotz dieser riesigen Herausforderung und des immer kleiner werdenden Zeitfensters sind die Klimaschutzanstrengungen der einzelnen Staaten nach wie vor sehr unterschiedlich. Die USA werden das Paris-Abkommen sogar zum 04. November 2020 verlassen. Von einem internationalen Level-Playing-Field mit vergleichbaren Maßnahmen für den Klimaschutz und folglich auch mit vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen kann also keine Rede sein.

Die Kommission kündigte an, dass sie für ausgewählte Sektoren einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus vorschlagen wird, um das Carbon-Leakage-Risiko zu mindern. Der CBAM soll sicherstellen, dass der Preis von Einfuhren deren Emissionsgehalt widerspiegelt. Die Kommission beabsichtigt, den CBAM mit dem Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO) und anderen internationalen Vorschriften kompatibel auszugestalten. Der CBAM soll eine Alternative zu den Instrumenten des EU-ETS darstellen, mit denen aktuell Carbon-Leakage verhindert wird, nämlich die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten und die Strompreiskompensation durch EU-Mitgliedsstaaten.

Im sogenannten Inception Impact Assessment beschreibt die Kommission die Ausgestaltung des CBAM nur sehr allgemein. Zielsetzung der Maßnahme ist die Bekämpfung des Klimawandels durch Vermeidung von Carbon-Leakage. Die Art der Maßnahme bleibt aber

[Aktueller Stand](#)

offen. Als Möglichkeiten führt die Kommission eine CO₂-Steuer auf ausgewählte importierte sowie inländische Produkte auf, eine Einfuhrsteuer auf Importe und die Ausweitung des EU-ETS auf Einfuhren. Der CBAM soll dort Anwendung finden, wo das Carbon-Leakage-Risiko am höchsten ist. Dies sind grundsätzlich energie- und importintensive Sektoren. Die Methode zur Erfassung des Emissionsgehalts importierter Güter ist noch offen. Laut Kommission wären ähnliche Benchmarks wie im EU-ETS möglich. Auch alternative Erfassungsmethoden werden geprüft. Um Kompatibilität des CBAM mit dem WTO-Regelwerk sicherzustellen, sollen technische Konsultationen mit der WTO stattfinden. WTO-Kanäle sollen genutzt werden, um den Dialog mit internationalen Handelspartnern zu suchen und handelspolitische Vergeltungsmaßnahmen zu vermeiden.

Die öffentliche Konsultation, an der sich Bürger sowie Stakeholder beteiligen können, läuft noch bis zum 28. Oktober 2020. Den Gesetzesvorschlag zum CBAM hat die Kommission für Juni 2021 angekündigt.

2 Position der Bayerischen Wirtschaft

Carbon-Leakage-Schutz gewährleisten und Handelskriege vermeiden

2.1 Handelspolitische Bewertung

2.1.1 WTO-Konformität möglich, aber schwierig

Wie die Kommission bereits betont hat, muss ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus mit dem WTO-Regelwerk im Einklang stehen. Artikel III des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ist eine der Kernregelungen des GATT. Er besagt, dass ausländische Waren mit inländischen Waren gleichgestellt werden müssen. Das heißt, dass Waren, die aus dem Gebiet eines WTO-Mitglieds in das Gebiet eines anderen WTO-Mitglieds eingeführt werden, weder direkt noch indirekt höheren Abgaben oder sonstigen Belastungen unterworfen werden dürfen als gleichartige inländische Waren.

Auf den ersten Blick verstößt ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, der ausländische Waren durch eine zusätzliche Grenzabgabe gegenüber inländischen Waren benachteiligt, gegen Artikel III GATT. Die Bewertung der Vereinbarkeit klima- und umweltpolitischer Maßnahmen mit den Regeln der WTO bedarf jedoch einer genaueren Analyse. Die Autonomie der WTO-Mitglieder bei der Festlegung ihrer eigenen Umweltziele wurde mehrfach durch das WTO-Berufungsgremium bekräftigt. So stellte das Gremium in der Rechtssache *US-Shrimp* erstmals fest, dass Marktzugangsbeschränkungen auf Basis klima- und umweltpolitischer Bedenken legitim sein können, solange sie einen Ausnahmetatbestand des Artikels XX GATT erfüllen.

In Bezug auf Umwelt und Klima sind die Buchstaben b und g des Artikels XX relevant. Sie sehen vor, dass WTO-Mitglieder Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (Buchstabe b) und Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze (Buchstabe g) beschließen dürfen. Damit eine handelsbezogene Klimaschutzmaßnahme unter eine der Ausnahmeregelungen des Artikels XX fällt, muss ein angemessener Zusammenhang zwischen der Maßnahme und ihrem erklärten klimapolitischen Ziel hergestellt werden. Die gewählte Maßnahme muss primär auf den genannten klima- und umweltpolitischen Zweck abzielen. Außerdem muss abgewogen werden, ob alternative Maßnahmen, die weniger handelsbeschränkend sind, nicht zum gleichen Ziel führen.

Die Ausgestaltung der handelsbezogenen Klimaschutzmaßnahme ist für die WTO-Kompatibilität entscheidend. Artikel XX legt fest, dass die Maßnahme weder zu einer „willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung“ oder einer „verschleierte Beschränkung des internationalen Handels“ führen darf. Diese Konditionen sollen sicherstellen, dass WTO-Mitglieder ihr Recht, Ausnahmen in Anspruch zu nehmen, nach Treu und Glauben ausüben

und nicht, ihre Verpflichtungen gegenüber anderen WTO-Mitgliedern umgehen. Hierzu sind die folgenden Umstände dienlich:

- Das WTO-Mitglied, das die Maßnahme einführt, muss sich im Vorfeld mit anderen WTO-Mitgliedern koordinieren und sich um einen multilateralen Ansatz bemühen. Der Abschluss multilateraler Abkommen ist soweit möglich einer einseitigen Maßnahme vorzuziehen.
- Spezielle Bedingungen bei anderen WTO-Mitgliedern müssen bedacht werden. Eine rigide Anwendung der Maßnahme ohne Berücksichtigung spezieller Umstände in einigen Ländern kann eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung darstellen.
- Die Anwendung und die vorgebrachten Gründe für die Einführung der Maßnahme dürfen keinen versteckten Protektionismus erkennen lassen.

Einige Kommentatoren argumentieren, dass Maßnahmen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen wie der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus unter Artikel XX Buchstabe b fallen könnten, da sie den Menschen vor den negativen Folgen des Klimawandels wie beispielsweise Überschwemmungen schützen sollen, oder unter Artikel XX Buchstabe g, weil sie nicht nur das Klima des Planeten erhalten sollen, sondern auch bestimmte Pflanzen- und Tierarten, die aufgrund der globalen Erwärmung verschwinden könnten. Eine Aussage, ob der geplante CBAM im Einklang mit den Regeln der WTO steht lässt sich jedoch nicht treffen, solange seine genaue Ausgestaltung nicht bekannt ist. Ob der CBAM WTO-kompatibel gestaltet ist, kann nur das WTO-Berufungsgremium abschließend feststellen. Das Gremium ist aber seit Dezember 2019 konstitutionell handlungsunfähig, da die USA die Benennung von Mitgliedern seit einigen Jahren blockieren.

Es wird höchstwahrscheinlich Streitigkeiten mit internationalen Handelspartnern darüber geben, ob der CBAM tatsächlich diskriminierungsfrei angewendet wird. Vergeltungsmaßnahmen seitens anderer WTO-Mitglieder sind nicht auszuschließen. Diese können sich schnell zu Handelskriegen ausweiten, die unter allen Umständen zu vermeiden sind.

2.1.2 Multilaterale Lösungen suchen

Ein CBAM müsste in jedem Fall so gestaltet werden, dass er die beschriebenen Bedingungen des WTO-Regelwerks erfüllt. Hierzu bedarf es folgender Maßnahmen:

- Die Europäische Kommission muss im Vorfeld mit anderen WTO-Ländern nach einer Lösung suchen. Besonders vor dem Hintergrund der Blockade des WTO-Berufungsgremiums und des Corona-bedingten Einbruchs des internationalen Handels muss die Kommission Handelskriege vermeiden.
- Es müssen Alternativen zum CBAM erwogen werden, die eine weniger handelsbeschränkende Wirkung haben, aber trotzdem das Carbon-Leakage-Risiko mindern und zur Erreichung der CO₂-Reduktion beitragen. Für jede Alternative muss ein umfangreiches Impact Assessment erfolgen.
- Ausländische Produkte dürfen nur auf Basis ihrer CO₂-Performanz (z. B. anhand von sektorweiten Benchmarks) und nicht nach Herkunftsland anders behandelt werden als inländische Produkte. Ausnahmen können für die am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries), für die das WTO-Regelwerk eine „besondere und

differenzierte Behandlung“ vorsieht, gemacht werden. Im Einklang mit dem Allgemeinen Präferenzsystem der EU dürfen Produkte aus den am wenigsten entwickelten Ländern nicht durch neue Grenzabgaben belastet werden.

2.2 Steuerrechtliche Bewertung

Die Europäischen Verträge räumen der EU bisher keine eigene Besteuerungskompetenz ein. Eine Steuer könnte im Rahmen der Verträge nur dann als Basis für einen CBAM herangezogen werden, wenn sie einstimmig beschlossen und bei Bedarf einstimmig weiterentwickelt wird. Vor diesem Hintergrund sollte es sich die EU sehr genau überlegen, ob sie für den CBAM auf eine Steuer setzen will. Ohne Vertragsänderung wäre das ein außerordentlich träges Instrument und vor dem Hintergrund der notwendigen Reaktionsfähigkeit in einem sehr komplexen Umfeld nicht zu empfehlen. Eine Vertragsänderung für diesen Zweck erscheint angesichts des hohen Wertes der Steuerkompetenz für die Mitgliedsstaaten nach bisherigen Erfahrungen wenig erfolgversprechend.

Schließlich müsste im Übergang dauerhaft sichergestellt werden, dass ein steuerbasierter CBAM nicht zu regulatorisch bedingten Preisverzerrungen im Binnenmarkt führt. Zu solchen Verzerrungen könnte es vor dem Hintergrund der im Detail sehr unterschiedlichen nationalen Systeme mit ihren jeweiligen Lenkungsmechanismen dann kommen, wenn die Steuer nicht nur als Grenzausgleich angelegt wäre, sondern, wie auch immer wieder gefordert, als allgemeine CO₂-Steuer mit Grenzausgleich.

2.3 Klimapolitische Bewertung

Ungleiche Klimaschutzanstrengungen führen zu Effekten, die dem Klimaschutz zuwiderlaufen. So treiben höhere Auflagen und zusätzliche Belastungen die Produktion in Länder mit niedrigeren Klimaschutzanforderungen. Vor allem energieintensive Sektoren mit CO₂-intensiven Produkten (wie Chemie, Zement, Stahl, Aluminium) haben ein hohes Carbon-Leakage-Risiko und müssen zuverlässig geschützt werden. Auch die Reduktion des Einsatzes von fossilen Energieträgern kann Carbon Leakage begünstigen, wenn fallende Preise für Kohle, Öl und Gas zu einer erhöhten Nachfrage in anderen Ländern führen.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines CBAM eine nachvollziehbare Überlegung. Indem er die CO₂-Kostendifferenz zu Importen ausgleicht, fungiert er als Carbon-Leakage-Schutz für die heimische Industrie. Gleichzeitig sollen andere Länder und Unternehmen im Ausland zu einem ambitionierteren Klimaschutz veranlasst werden, um mit ihren Produkten auf dem europäischen Markt wettbewerbsfähig zu bleiben.

Der CBAM kann somit theoretisch einen Beitrag für eine internationale Harmonisierung des Klimaschutzes leisten und als Instrument zur Lösung des sogenannten Free-Rider-Problems betrachtet werden, wonach Länder mit nur geringen Klimaschutzanforderungen nach wie vor große ökonomische Vorteile genießen, während die Klimafolgekosten am

Ende alle tragen müssen. Was in der Theorie richtig klingt, stößt in der Praxis allerdings auf massive Schwierigkeiten.

2.3.1 Zuverlässigen Carbon-Leakage-Schutz gewährleisten

Bisher konnte nicht dargelegt werden, wie es gelingen soll, einen CBAM sachgerecht und wirtschaftsverträglich umzusetzen und die notwendige internationale Akzeptanz zu erreichen. Auf dieser Basis können keinesfalls bestehende Instrumente für den Carbon Leakage-Schutz zurückgefahren werden.

Das EU-ETS mit freier Zuteilung von Emissionszertifikaten für Sektoren, die einem besonders hohen Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt sind, und mit der Strompreiskompensation für indirekte CO₂-Kosten im Strompreis hat sich als Carbon-Leakage-Maßnahme bewährt. Jeder Systemwechsel muss daher sorgfältig geprüft werden. Die bewährten Carbon-Leakage-Maßnahmen dürfen nur mit größter Vorsicht angetastet werden, um unvorhergesehene systemische Effekte zu vermeiden. Ein Ersatz dieser Maßnahmen durch eine andere darf nur dann erfolgen, wenn das neue Instrument mindestens gleichwertig ist. Zudem geht eine Verlagerung des Carbon-Leakage-Schutzes auf das unsichere Feld der Handelspolitik mit vielen Risiken einher (vgl. 2.1. Handelspolitische Bewertung).

2.3.2 Schwierige Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks

Die Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks bedarf der Klärung. Die Methode muss transparent, international anerkannt und administrativ leicht umsetzbar sein. Das Hauptproblem besteht darin, dass die beiden Ziele des CBAM (effektiver Carbon-Leakage-Schutz und Anreizwirkung für mehr internationalen Klimaschutz) stark davon abhängig sind, wie genau und verlässlich der CO₂-Fußabdruck für ein bestimmtes Importprodukt ermittelt werden kann. Je spezifischer und stringenter jedoch die Berechnung durchgeführt werden soll, desto aufwendiger ist die Umsetzung in der Praxis.

Eine Möglichkeit wäre es, den CBAM an *Produktbenchmarks* auszurichten, die sich am Prinzip der besten verfügbaren Technik (BVT/engl. BAT) orientieren. Produktbenchmarks werden bereits im EU-ETS angewandt. Dabei werden die durchschnittlichen Emissionen der zehn Prozent der effizientesten Anlagen in der EU für die einzelnen Produkte ermittelt. Gemessen an diesen Benchmarks entscheidet sich dann im EU-ETS die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten. Im Ergebnis erhält eine Anlage umso mehr kostenlose Zertifikate, je klimafreundlicher sie ist. Auch in den ETS anderer Länder wie in Südkorea oder der Schweiz werden solche Benchmarks verwendet.

Käme diese Methode für den CBAM zur Anwendung, müssten Importeure nachweisen, dass ihre Produkte innerhalb des jeweiligen Benchmarks liegen. Eine Integration von Importen in das EU-ETS wäre dann eine mögliche Lösung. Für Importprodukte aus Anlagen mit höheren CO₂-Emissionen als den betreffenden Produktbenchmarks müssten dann entsprechend Zertifikate gekauft werden.

Bei der Bestimmung der CO₂-Intensität sind die Systemgrenzen zu beachten. So muss für direkte Emissionen (Scope 1) auf Daten zurückgegriffen werden, die direkt am Standort erhoben werden, während bei Emissionen durch Energiebezug (Scope 2) zumeist die Daten der Energielieferanten relevant sind und bei Emissionen in der Lieferkette (Scope 3) den Daten der Zulieferer vertraut werden muss. Unternehmensspezifische Emissionsdaten lassen sich nur schwer feststellen. Zudem ist zu klären, wie zuverlässig diese überhaupt im Ausland erhoben und überprüft werden können.

Weitere wichtige Fragen sind,

- wie tief Wertschöpfungsketten bei komplexen Produkten analysiert werden können,
- ob es möglich ist, international einheitliche Messstandards und Benchmarks zu etablieren (ggf. bedarf es neuer international besetzter Gremien und Institutionen),
- ob und wie vorhandene Klimaschutzmaßnahmen in den anderen Ländern beim Grenzausgleich angerechnet werden können und
- welche Maßnahmen geeignet sind, Missbrauch und Schlupflöcher zu vermeiden.

Überlegungen, den CO₂-Fußabdruck *pauschaliert* festzustellen, scheitern an dem Anspruch, den spezifische CO₂-Effizienzgrad, mit dem das jeweilige Produkt beziehungsweise dessen Wertschöpfungskette verbunden ist, möglichst exakt zu erfassen: Es würde den Zielen des CBAM widersprechen, wenn eine hochgradig CO₂-effizient hergestellte Tonne Stahl im Grenzausgleich genauso behandelt würde wie eine Tonne, die mit Strom aus einem alten Kohlekraftwerk produziert wurde. Das würde weitere Verwerfungen auslösen und zu einer Verlagerung bestimmter Wertschöpfungsstufen führen. Da sich bei steigender Komplexität des Produkts diese Probleme noch vergrößern, dürften in einem ersten Schritt jedenfalls nur Grundstoffe vom CBAM erfasst werden.

Methoden und Datenbanken zur Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks werden immer umfassender und genauer. Hier ist mit weiteren Fortschritten zu rechnen, womit auch die Akzeptanz wachsen wird. Gleichwohl ist es nach heutigem Stand schwer vorstellbar, eine Berechnungsmethode zu finden, mit der die Ziele des CBAM – zuverlässiger Carbon-Leakage-Schutz und mehr internationaler Klimaschutz – sicher erreicht werden. Vergleichbar ist dies mit den Taxonomie-Kriterien, die im Rahmen der Sustainable-Finance-Regulierung entwickelt werden. Hier ist ebenfalls noch unklar, wie schädliche Folgen für die ganze Wertschöpfungskette vermieden werden können (siehe vbw Position *Sustainable Finance*, Januar 2020).

2.3.3 EU-ETS im internationalen Kontext weiterentwickeln

Bislang liegt kein überzeugendes Konzept vor, wie ein Grenzausgleichsmechanismus die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten beziehungsweise die Strompreiskompensation mindestens gleichwertig ersetzen könnte, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu gefährden. Auch die Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks der Importprodukte ist mit vielen Schwierigkeiten verbunden. Deswegen müssen dringend alternative Strategien und Maßnahmen entwickelt werden. Dabei sollte das Europäische Emissionshandels-

system (EU-ETS) das zentrale Instrument zur Erreichung der internationalen Klimaziele sein, zumal ihm ein marktwirtschaftliches Anreizsystem zugrunde liegt.

Übergeordnetes Ziel muss ein einheitlicher und weltweiter CO₂-Preis sein. Hierzu gilt es, das EU-ETS weiterzuentwickeln, vor allem durch Integration weiterer Sektoren und durch Kooperation oder Verlinkung mit anderen ETS in der Welt. Dadurch kann sukzessive ein globaler und kosteneffizienter CO₂-Markt geschaffen werden. Bei gleichzeitiger Weiterentwicklung bewährter Maßnahmen zum Carbon-Leakage-Schutz für die heimische Industrie und bei verstärkter Förderung innovativer klimafreundlicher Technologien kann so der globale Klimaschutz am besten vorangebracht werden. Kooperation und Integration sind besser als Ausschluss und Strafe, um möglichst viele Player für einen ambitionierten Klimaschutz zu gewinnen.

Die sektorübergreifende Ausweitung des EU-ETS ist ein sinnvoller Zwischenschritt. Bei einer Integration der Sektoren Gebäude und Verkehr in das EU-ETS ist jedoch zu beachten, dass dies zu schneller steigenden Zertifikatpreisen führen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie kurz- und mittelfristig gefährden kann. Bei den Sektoren Verkehr und Gebäude besteht die Gefahr, dass erst bei sehr hohen CO₂-Preisen eine Lenkungswirkung erzielt wird und für diese Sektoren der Zertifikatekauf im Gegensatz zu entsprechenden Reduktionsmaßnahmen die günstigere Alternative darstellen würde.

Sollten Verkehr und Gebäude auch über einen europäischen Emissionshandel reguliert werden, wäre daher zumindest für eine Übergangsphase nur der Handel in einem separaten System eine akzeptable Lösung. Da langfristig eine Verknüpfung mit dem EU-ETS anzustreben ist, müssen frühzeitig Vorkehrungen getroffen werden, die eine Verbindung der beiden Systeme ermöglichen.

Insbesondere für die energieintensive Industrie sind verstärkt wirkungsvolle und zuverlässige Maßnahmen zum Carbon-Leakage-Schutz und zur Vermeidung von Marktverwerfungen notwendig. Eine Ausweitung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten oder eine wirkungsgleiche Lösung ist angesichts des Klimaschutz-Ambitionsgefälles in der Welt und bei der Integration weiterer Sektoren in das EU-ETS unerlässlich. Auch die Strompreiskompensation muss beibehalten und weiterentwickelt werden, etwa indem der Einsatz von erneuerbarem Strom für energieintensive Betriebe, zum Beispiel über langfristige Direktabnahmeverträge, attraktiver wird.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Manuel Schölles

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-246

Telefax 089-551 78-91 246

manuel.schoelles@vbw-bayern.de

Tatjana Vargas

Abteilung Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-258

Telefax 089-551 78-91 258

tatjana.vargas@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Juli 2020