

Der europäische CO₂-Grenzausgleich:

Zwischen Standortpolitik und neuen Handelsbeschränkungen

- (1) Der europäische CO₂-Grenzausgleich (auch CBAM) ist ein neues Instrument in der europäischen Emissionsbepreisung und global das erste Instrument dieser Art. Er wird sowohl inneeuropäisch in Bezug auf seine Bedeutung für die Standortpolitik als auch international hinsichtlich seiner möglichen Eigenschaft als Handelshemmnis diskutiert.
- I. Der europäische CO₂-Grenzausgleich in der Standortdiskussion**
- (2) Der CO₂-Grenzausgleich soll europäischen Unternehmen angesichts der europäischen Emissionsbepreisung schützen. In dieser Funktion soll er die bisherige kostenlose Zuteilung ersetzen. Es bestehen Unterschiede im Schutzniveau.
- 1. Das Risiko von *Carbon Leakage* aufgrund des Emissionshandelssystem**
- (3) Das europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) stellt einen Eckpfeiler der europäischen Emissionsreduktionsbemühungen dar. Der Ausstoß von Treibhausgasen wird bepreist, indem Emissionshandelszertifikate versteigert werden. Die Anzahl der Zertifikate ist beschränkt und sinkt (*Cap*). Nicht benötigte Zertifikate können verkauft werden (*Trade*). Im Jahr 2024 waren etwa 40 Prozent der europäischen Emissionen vom EU-EHS erfasst, wobei ein Zertifikat durchschnittlich knapp 65 Euro kostete.
- (4) Bei hohen Emissionspreisen befürchtet die EU, dass *Carbon Leakage* eintreten könnte. Das heißt, es könnte zu Abwanderungen von Unternehmen in Länder mit geringerem oder ohne Emissionspreis kommen, oder europäische Unternehmen könnten vom Markt verdrängt werden. Emissionen würden dann nicht gespart, sondern verlagert. Das Risiko von *Carbon Leakage* ist jedoch schwer zu quantifizieren.
- 2. Schutz vor *Carbon Leakage* bislang und künftig**
- (5) Bislang soll *Carbon Leakage* durch die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten verhindert werden. Nach Art. 10b Abs. 1-3 EU-EHS-RL besteht ein Risiko von *Carbon Leakage*, wenn die Voraussetzungen einer von fünf Formeln vorliegen. Für die Grundformel werden quantitativ die Emissions- und Handelsintensität ins Verhältnis zur Bruttowertschöpfung in einem Sektor gesetzt. Wird ein Risiko von *Carbon Leakage* angenommen, werden 100 Prozent der zur Verfügung stehenden Zertifikate kostenlos zugeteilt. Im Jahr 2023 profitierten davon etwa 94 Prozent der europäischen Industrieemissionen im EU-EHS.
- (6) Der CO₂-Grenzausgleich soll die kostenlosen Zuteilungen ersetzen. Er war Teil des *Green Deal* und wurde im Rahmen der Omnibus-Reform vereinfacht. Für in die EU importierte Waren müssen künftig CO₂-Grenzausgleichs-

Zertifikate gekauft werden, deren Preis sich an dem Preis der EU-EHS-Zertifikate orientiert (Art. 4, 20, 21 CBAM-VO).

3. Unterschiede im Schutzniveau

- (7) In einer Übergangsphase soll der CO₂-Grenzausgleich langsam eingeführt werden, während die kostenlosen Zuteilungen im Anwendungsbereich des CO₂-Grenzausgleichs schrittweise auslaufen. Deckungsgleich sind beide Systeme jedoch nicht.
- (8) In sachlicher Hinsicht entsteht durch den CO₂-Grenzausgleich ein neues Risiko von *Carbon Leakage* in der Wertschöpfungskette. Da nachgelagerte Industrien nicht vom CO₂-Grenzausgleich erfasst werden, könnten künftig statt der Grundstoffe weiterverarbeitete Waren importiert werden. Für diese müssen beim Import keine CO₂-Grenzausgleichs-Zertifikate gekauft werden. Innerhalb der EU erhöht sich aufgrund der Emissionsbepreisung von Grundstoffen im EU-EHS durch eine Kostenweitergabe auch der Preis der weiterverarbeiteten Waren. Diesem Risiko von *Carbon Leakage* könnte nur mit einer massiven Ausweitung des Anwendungsbereichs abgeholfen werden, was zu einem großen administrativen Aufwand führen würde.
- (9) Auch wenn in ErwG. 67 CBAM-VO eine Ausdehnung des CO₂-Grenzausgleichs auf den gesamten Emissionshandel angedeutet wird, sollte eine Beschränkung anhand des Risikos von *Carbon Leakage* erfolgen. Die EU hat im Rahmen der kostenlosen Zuteilungen diesbezüglich Techniken und Standards entwickelt, die nicht verworfen werden sollten.

(10) In räumlicher Hinsicht differenzieren die kostenlosen Zuteilungen nicht danach, ob Waren für den Export bestimmt sind. Der CO₂-Grenzausgleich gilt hingegen nur innerhalb der EU. Ein direkter Schutz europäischer Exporte ist rechtlich umstritten, weshalb indirektere Maßnahmen wahrscheinlicher erscheinen. Zudem identifiziert die Europäische Kommission kaum Waren, die gleichzeitig export- und emissionsintensiv sind.

II. Der CO₂-Grenzausgleich in Zeiten neuer Handelshemmnisse

- (11) In einer Welt mit neuen Handelshemmnissen sollte der CO₂-Grenzausgleich keine unkooperative und unfaire Maßnahme darstellen, die den Welthandel stört.
- 1. Der CO₂-Grenzausgleich als grundsätzlich kooperativer Mechanismus
- (12) Der CO₂-Grenzausgleich ist aufgrund seines Anrechnungsmechanismus (Art. 9 CBAM-VO) grundsätzlich auf Kooperation angelegt. Wenn in Drittstaaten bereits Emissionspreise gezahlt wurden, werden diese auf den im Rahmen des CO₂-Grenzausgleichs zu zahlenden Emissionspreis angerechnet. Dadurch wird Drittstaaten ein Anreiz gesetzt, selbst eine Emissionsbepreisung einzuführen, um die Einnahmen aus der Emissionsbepreisung nicht an die EU zu verlieren.
- (13) Durchführungsrechtsakte, die die Reduktion der benötigten CO₂-Grenzausgleichs-Zertifikate regeln sollen, wurden noch nicht erlassen, obwohl die Bepreisungsphase bevorsteht (Art. 9 Abs. 5 CBAM-VO).

2. Der CO₂-Grenzausgleich als bürokratisches Handelshemmnis

- (14) Der CO₂-Grenzausgleich wurde und wird als bürokratisches Handelshemmnis bezeichnet. Im Zuge der Omnibus-Reform konnten einige Vereinfachungen erreicht werden.
- (15) Erstens ist der CO₂-Grenzausgleich nicht mehr bereits ab einem Wert der importierten Waren von 150 Euro anwendbar, sondern erst bei jährlichen Importen pro Importeur von über 50 Tonnen. Nach wie vor werden 99 Prozent der importierten Emissionen vom CO₂-Grenzausgleich erfasst, gleichzeitig aber 80 Prozent der Importeure entlastet. Durch die Berichtspflichten der letzten zwei Jahre für die nun ausgenommenen Importeure könnten Lieferketten jedoch bereits gestört worden sein.
- (16) Eine zweite Vereinfachung fand durch die Gleichstellung von tatsächlichen Werten und Standardwerten statt. Dies gilt einerseits hinsichtlich der Berichterstattung über in importierten Waren enthaltene Emissionen (Art. 7 Abs. 2 CBAM-VO), als auch hinsichtlich der Anrechnung von Emissionsbepreisungen in Drittstaaten (Art. 9 Abs. 4 CBAM-VO).

3. Der CO₂-Grenzausgleich als „unfaire“ Belastung

- (17) Zuletzt könnte der CO₂-Grenzausgleich „unfair“ sein, indem er dem klimavölkerrechtlichen Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten entgegensteht. Nach diesem Prinzip sollten die Staaten mit den höchsten historischen Emissionen und den größten Fähigkeiten die Führung im Kampf

gegen den Klimawandel übernehmen und weniger verantwortliche Staaten in ihren Bemühungen unterstützen.

- (18) Ein einheitlicher Emissionspreis für Waren aus allen Ländern könnte diesem Prinzip widersprechen, da so Verantwortlichkeiten angeglichen und nicht unterschieden werden. Vielmehr könnten Ausnahmen vom CO₂-Grenzausgleich geboten sein. Einnahmen aus dem CO₂-Grenzausgleich könnten zudem dem internationalen Klimaschutz gewidmet werden.

III. Fazit

- (19) Der CO₂-Grenzausgleich verändert die europäische Emissionsbepreisung. Verschiedene mögliche Ziele kollidieren in dem Instrument.
- (20) Zum Schutz vor *Carbon Leakage* wäre ein möglichst großer Anwendungsbereich in der Wertschöpfungskette, für Exporte und für kleine Importe erforderlich. Ausnahmen für bestimmte Länder sollten nicht gewährt werden. Die Nutzung von Standardwerten sollte reduziert werden, da sie tatsächlich höhere Emissionen verdecken könnte.
- (21) Um einen überschaubaren administrativen Aufwand zu gewährleisten, sind Standardwerte, ein kleiner Anwendungsbereich beschränkt auf große Importe ohne Ausweitung auf die Wertschöpfungskette vorzuziehen.
- (22) Um ein international überzeugendes Beispiel für Klimaschutz zu bieten, sollte eine Exporterstattung nicht erfolgen, zudem sollten Anpassungen im Sinne des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten vorgenommen werden.