

KURZPAPIER

Der CO₂-Grenzausgleich kommt

Bewertung des Verhandlungsergebnisses zwischen EU-Parlament, Rat und Kommission

Die EU bekommt den weltweit ersten CO₂-Grenzausgleich. Darauf haben sich Europäische Kommission, Europaparlament und die Mitgliedstaaten im Dezember 2022 geeinigt. Der CO₂-Grenzausgleich („CBAM“, für *Carbon Border Adjustment Mechanism*) soll dafür sorgen, dass die europäische Industrie auch bei steigenden CO₂-Preisen im EU-Emissionshandel wettbewerbsfähig bleibt. Gelingen soll dies durch ein Angleichen der CO₂-Bepreisung für Importeure bestimmter Güter und für europäische Unternehmen, die in der EU produzieren und dadurch unter den EU-Emissionshandel fallen. So will die EU weiter ansteigende CO₂-Preise und somit eine rasche Industrietransformation hin zu klimaneutraler Produktion ermöglichen. Konkret soll der CO₂-Grenzausgleich den aus Klimaschutzperspektive ungünstigen Wettbewerbsschutz von Unternehmen durch kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten ablösen. Dieser sorgt bislang dafür, dass der europäische Emissionshandel keine Wettbewerbsnachteile für die im internationalen Wettbewerb stehenden energieintensiven Branchen der europäischen Industrie nach sich zieht.

Nicht nur außerhalb der EU ist der Grenzausgleichsmechanismus teilweise auf heftige Kritik gestoßen. Auch innerhalb der EU waren viele Details des Instruments lange Zeit umstritten. Im sogenannten Trilog haben Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament und EU-Kommission ihre unterschiedlichen Positionen über Monate verhandelt und sich schließlich im Dezember 2022 auf Kompromisse geeinigt. Die provisorische Einigung muss noch formell von Parlament und Rat angenommen werden, bevor sie als Richtlinie in Kraft treten kann. Eine Ablehnung des Kompromisses ist dabei unwahrscheinlich.

Was wurde in den Trilog-Verhandlungen konkret beschlossen und wie ist die Einigung aus Sicht von Germanwatch zu bewerten? Dieses Kurzpapier fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und weist auf kritische Punkte hin.

Begrüßenswerter Anwendungsbereich – aber Weiterentwicklung nötig

Der CO₂-Grenzausgleich gilt vorerst für **Eisen & Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel, Strom und Wasserstoff**. Bis spätestens 2025 soll die Europäische Kommission prüfen, inwiefern auch andere Industrieprodukte, insbesondere Produkte der organischen Chemie und Polymere, einbezogen werden können. Bis spätestens 2030 soll der CO₂-Grenzausgleich dann für alle Industrieprodukte gelten, für die ein *Carbon-Leakage*-Risiko besteht.

Der grundsätzliche Anwendungsbereich sind **direkte Emissionen (Scope 1)**. Importierende Unternehmen müssen demnach in der Regel nur für die während des Herstellungsprozesses auf dem Werksgelände angefallenen Treibhausgasemissionen CBAM-Zertifikate bei der EU erwerben. Die Kommission soll jedoch prüfen und Vorschläge unterbreiten, inwiefern auch indirekte Emissionen aus dem für die Herstellung eines Guts zugekauften Strom (*Scope 2*) einbezogen werden können. Aus der Kommission ist zu hören, dass sie die indirekten Emissionen von Beginn an bei den Importgütern Zement und Düngemittel einbeziehen will. Eine Ausweitung des Scope-2-Ansatzes auf weitere Waren könnte zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Um den klimapolitischen Nutzen zu maximieren, sollte der Anwendungsbereich des CO₂-Grenzausgleichs aus Sicht von Germanwatch so groß wie möglich sein. Es ist daher **sehr positiv zu bewerten, dass** entgegen des Kommissionsvorschlags von Anfang an auch Wasserstoff einbezogen wird und **CBAM ab 2030 für alle Industrieprodukte mit Carbon-Leakage-Risiko gelten soll. Die volle Ausweitung auf Scope-2-Emissionen sollte zusätzlich so schnell wie möglich erfolgen.**

Der **CO₂-Grenzausgleich wird zumindest vorerst nur auf Importe** energieintensiver Güter in die EU angewandt. Exportrabatte, wie sie Teile der Industrie gefordert hatten, gelten als potenziell inkompatibel mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) und werden somit zunächst nicht eingeführt. Mit Exportrabatten könnten europäische Hersteller einen größeren Teil des im Rahmen des Emissionshandels gezahlten CO₂-Preises beim Export ihrer Produkte rückerstattet bekommen. Die Kommission ist aufgefordert, periodisch zu untersuchen, ob signifikante Wettbewerbsprobleme für die Exportindustrie zu erwarten sind. Falls die Antwort positiv ausfällt, soll die Kommission Vorschläge für Gegenmaßnahmen unterbreiten.

Grundsätzlich ist **positiv zu bewerten, dass die EU zumindest vorerst keine Exportrabatte einführt**, da diese das CO₂-Preissignal und somit den Transformationsanreiz für die heimische Industrie minimieren. Gleichzeitig ist es sinnvoll, dass die Kommission das *Carbon-Leakage*-Risiko der Exportindustrie untersuchen und ggf. Legislativvorschläge unterbreiten soll. Im Fall, dass die Kommission für einzelne Exportgüter tatsächlich ein signifikantes *Carbon-Leakage*-Risiko feststellt, sollte sie Maßnahmen jenseits von Exportrabatten prüfen und vorschlagen. Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren hierzu aus der Wissenschaft innovative Vorschläge in den Diskurs eingespeist werden.

Zögerliche CBAM-Einführung

Der Grenzausgleich soll im Oktober 2023 mit einer **mehrjährigen Pilotphase** starten, in der den Importeuren ausschließlich Berichtspflichten auferlegt werden. Das dient dem Sammeln von Daten. **Ab 2026 soll der Klimazoll kostenpflichtig starten.** Jedoch wird die Einführung nur sehr allmählich stattfinden: Nach einem nun festgelegten Fahrplan wird die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im europäischen Emissionshandel Jahr für Jahr abnehmen, während analog der CO₂-Grenzausgleich – zunächst für die oben genannten Güter – Jahr für Jahr stärker zu greifen beginnt. Dieser Fahrplan sieht wie folgt aus:

Jahr	CBAM-Anwendung
2026	2,5%
2027	5%
2028	10%
2029	22,5%
2030	48,5%
3031	55%
3032	62,5%
2033	80%
2034	100%

Die entsprechenden Industriebranchen erhalten im Jahr 2026 demnach 2,5% weniger kostenlose Zertifikate, als es ohne CBAM der Fall gewesen wäre. 2030 erhalten sie immer noch mehr als die Hälfte der heute an die Unternehmen kostenlos verteilten Emissionserlaubnisse. **2034 soll die kostenlose Zuteilung enden. Erst dann wird der CO₂-Grenzausgleich in vollem Umfang wirksam sein.**

Obwohl das Enddatum der kostenlosen Vergabe nun ein Jahr früher kommen wird, als von der Kommission vorgeschlagen, stellt das Verhandlungsergebnis insgesamt keine Verbesserung gegenüber dem Kommissionsvorschlag dar. Es ist im Gegenteil eine Verschlechterung, denn das Gros des Rückgangs wurde nach hinten auf die Jahre ab 2029 verlagert. **Faktisch beginnt der CO₂-Grenzausgleich damit erst ab 2029 zu wirken – dasselbe gilt für die Abnahme der klimaschädlichen kostenlosen Zuteilung**, die durch ihn erleichtert wird. Die Zahl der zusätzlich versteigerten Zertifikate in den 20er Jahren – und damit die Einnahmen von Mitgliedsstaaten und EU aus der Versteigerung – fallen entsprechend deutlich geringer aus. So wird die verbindliche Rahmensetzung für die Beschleunigung des dringend nötigen Umbaus der Industrie weiter in die Zukunft verschoben, einerseits durch ein schwächeres CO₂-Preissignal, andererseits durch fehlende staatliche Einnahmen im Emissionshandel, die für die Unterstützung transformativer Investitionen der Industrie eingesetzt werden können. Der festgelegte **Zeitplan für das Abschmelzen der kostenfreien Zuteilung ist daher enttäuschend** und wird dem Anspruch einer ambitionierten europäischen Klima- und Industriepolitik nicht gerecht. Das große Potenzial des CO₂-Grenzausgleichs für die Beschleunigung der Industriewende wird so für zu viele Jahre kaum genutzt. Damit die europäische Industrietransformation und somit das Erreichen der EU-Klimaziele nicht gefährdet werden, sind EU und Mitgliedstaaten daher umso mehr gefragt, nun weitere Maßnahmen wie beispielsweise Differenzverträge (*Carbon Contracts for Difference*) einzuführen.

Auch der Nutzen des CO₂-Grenzausgleichs für **Klimaschutz außerhalb der EU** wird durch den langsamen Phase-in geschmälert. Der Grenzausgleich kann in Handelspartnerstaaten einen wichtigen Impuls für eine beschleunigte Industriedekarbonisierung setzen, allerdings nur, wenn der Klimazoll auch tatsächlich spürbar ist. Dies wird nun erst in den 30er Jahren der Fall sein – eine **verpasste Chance für die globale Industrietransformation**.

Fehlende Unterstützung für Handelspartnerländer

Die Einigung zwischen Europäischem Parlament, Mitgliedstaaten und Kommission sieht **keine explizite finanzielle Unterstützung für vom CO₂-Grenzausgleich betroffene Handelspartnerstaaten** bzw. Unternehmen vor. Germanwatch und zahlreiche weitere Organisationen wie Agora Industrie, Oxfam oder WWF haben die EU aufgefordert, die CBAM-Einnahmen als finanzielle Hilfen zur Unterstützung des Klimaschutzes in Handelspartnerstaaten mit niedrigem Bruttoinlandsprodukt (BIP) einzusetzen. Dadurch würde dem in Handelspartnerstaaten oft geäußerten Eindruck entgegengewirkt, die EU führe ein protektionistisches Instrument zur Verbesserung ihres Haushalts ein. Außerdem würde die EU dadurch gezielt die Industrietransformation in Drittstaaten voranbringen. Eine solche Vorkehrung wurde jedoch nicht getroffen. Vertreter:innen der Europäischen Kommission verweisen bislang darauf, dass Partnerländer selbst CO₂-Abgaben erheben können, deren Einnahmen sie für die notwendigen Investitionen nutzen können. Handelspartnerländer könnten CO₂-Abgaben sogar lediglich auf ihre Exporte in die EU erheben. Des Weiteren könnten laut Kommission bestehende EU-Finanzhilfen zur Unterstützung von Handelspartnerländern genutzt werden. Die CBAM-Einnahmen sollen nach der aktuellen Regelung in den allgemeinen EU-Haushalt fließen. Erst 2027 soll die Kommission analysieren, welche Auswirkungen CBAM auf die ökonomisch ärmsten Staaten, sogenannte *Least Developed Countries*, hat. Es ist jedoch offengelassen worden, was aus dieser Analyse folgen kann.

Die fehlende Bereitschaft der EU, Handelspartnerstaaten mit relativ niedrigem BIP, sogenannte Niedrigeinkommensländer, aus den abgeschöpften Wohlfahrtsgewinnen auf ihrem Weg Richtung Klimaneutralität zu unterstützen, ist ein **zentrales Manko der CBAM-Gesetzgebung** und sollte überdacht werden. Durch sie leidet nicht nur die Legitimität des neuen Klimaschutzinstruments sondern auch die Glaubwürdigkeit der

EU. Die **internationale Akzeptanz des Grenzausgleichs steht auf dem Spiel**, wenn nicht gar die Kompatibilität mit WTO-Recht. Die **WTO-Kompatibilität** des CO₂-Grenzausgleichs basiert auf dem Argument, dass dieser ausschließlich Umweltzwecken dient. Dass die Einnahmen nun in den allgemeinen EU-Haushalt fließen sollen, schwächt dieses Argument.

Die Verwendung der Einnahmen für Handelspartnerstaaten mit niedrigem BIP hätte einen hohen symbolischen Wert, da die EU damit zeigen würde, dass CBAM ausschließlich klimapolitisch motiviert ist und die EU internationale Klimakooperation in den Mittelpunkt stellt. Zudem sind die Einnahmen für die EU beinahe vernachlässigbar – insbesondere im Vergleich zu den deutlich höheren zusätzlichen Einnahmen durch das Versteigern der Zertifikate – während die als Unterstützung recycelten Summen für besonders betroffene Staaten wie die Ukraine, Mosambik oder die Türkei dort einen wichtigen Klimaschutzbeitrag leisten könnten (siehe dazu die Germanwatch-Studie „[Less confrontation, more cooperation](#)“).

Fazit

Der EU-CBAM kann als international erster CO₂-Grenzausgleich zu einem Meilenstein für die europäische Klimapolitik und für Klimaschutzbemühungen weltweit werden. Das Instrument ermöglicht grundsätzlich die Beschleunigung des Umbaus des europäischen Industriesektors und kann zudem Emissionseinsparungen jenseits Europas anreizen. Doch um dieses Potenzial auszuschöpfen, ist eine Weiterentwicklung in den nächsten Jahren notwendig.

Insbesondere durch den sehr **zögerlichen Start** und die **fehlende Unterstützung für Drittstaaten** verpasst die EU die Chance, der europäischen sowie der Industrietransformation in Handelspartnerstaaten einen frühen und spürbaren Impuls zu geben. Das ist angesichts des schleppenden Tempos, mit dem der Klimaschutz in der Industrie bisher vorankommt, problematisch und kann nur durch zusätzliche Instrumente aufgefangen werden.

Die EU sollte die **Pilotphase ab Oktober 2023 nutzen**, um die oben beschriebenen Schwachstellen möglichst weitgehend auszubessern. Dazu gehört das rasche Ausweiten des CBAM auf alle Sektoren mit *Carbon-Leakage*-Risiko und die gezielte finanzielle Unterstützung von Handelspartnerstaaten mit niedrigem BIP (sog. *Low-Income Countries*).

Zudem sollte ein effektiver Umgang mit der US-amerikanischen Subventionspolitik im Rahmen des *Inflation Reduction Acts* gefunden werden. Relevant ist dies insbesondere vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Förderung von *Carbon-Capture-and-Storage*-Technologie (CCS) und des zu erwartenden Exports von Produkten, die nur aufgrund von CCS einen niedrigen CO₂-Fußabdruck haben. In bestimmten Branchen, in denen transformative Alternativen verfügbar sind, kann die Nutzung von CCS in Hinblick auf den langfristigen Klimanutzen unter Umständen problematisch sein, weshalb dieser Aspekt auch bei der Ausgestaltung des CBAM Berücksichtigung finden sollte.

Des Weiteren sollten EU und Mitgliedstaaten mit hohem Einsatz an der (Weiter-)Entwicklung von politischen Rahmensetzungen und Instrumenten für den Rückgang der Industrieemissionen arbeiten. Damit sorgen sie dafür, dass die Klimaziele sicher erreicht werden. Die **Bundesregierung** ist hier angesichts der Bedeutung der produzierenden Industrie für den Wirtschaftsstandort besonders gefragt, auch um deutsche Unternehmen für die klimaneutralen Märkte der Zukunft in Stellung bringen. Dazu gehören neben Förderprogrammen und strengeren Vorgaben für eine Kreislaufwirtschaft auch Instrumente, die die Nachfrage nach grünen Materialien und Produkten erhöhen. Unter anderem ist eine konsequent an Klimaneutralität ausgerichtete öffentliche Beschaffung unverzichtbar. Die private Nachfrage nach klimaneutralen Waren sollte auf der anderen Seite verstärkt durch die Etablierung von Leitmärkten auf der Basis von weiterentwickelten Standards oder Quoten angekurbelt werden. Ein weiterer wichtiger Baustein ist die Anreizsetzung

zur flexiblen, systemdienlichen Elektrifizierung aller technischerseits elektrifizierbaren Industrieprozesse inklusive der meisten Prozesswärmebedarfe. Um Unternehmen den erforderlichen Orientierungsrahmen zu geben, braucht Deutschland eine klare und nachlesbare Industriestrategie mit Kurz- und Langfristzielen und langfristiger Pfadtreue hin zu Klimaschutz und Defossilisierung. Innerhalb dieses Rahmens sind dann die weiteren Instrumente auszugestalten und auch die erforderliche Infrastruktur (u.a. für Strom, Wasserstoff und CO₂) öffentlich koordiniert voranzubringen.

Autor:innen: Anne Gläser, Oldag Caspar

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: <https://www.germanwatch.org/de/87845>

Januar 2023

Herausgeber: 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 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org