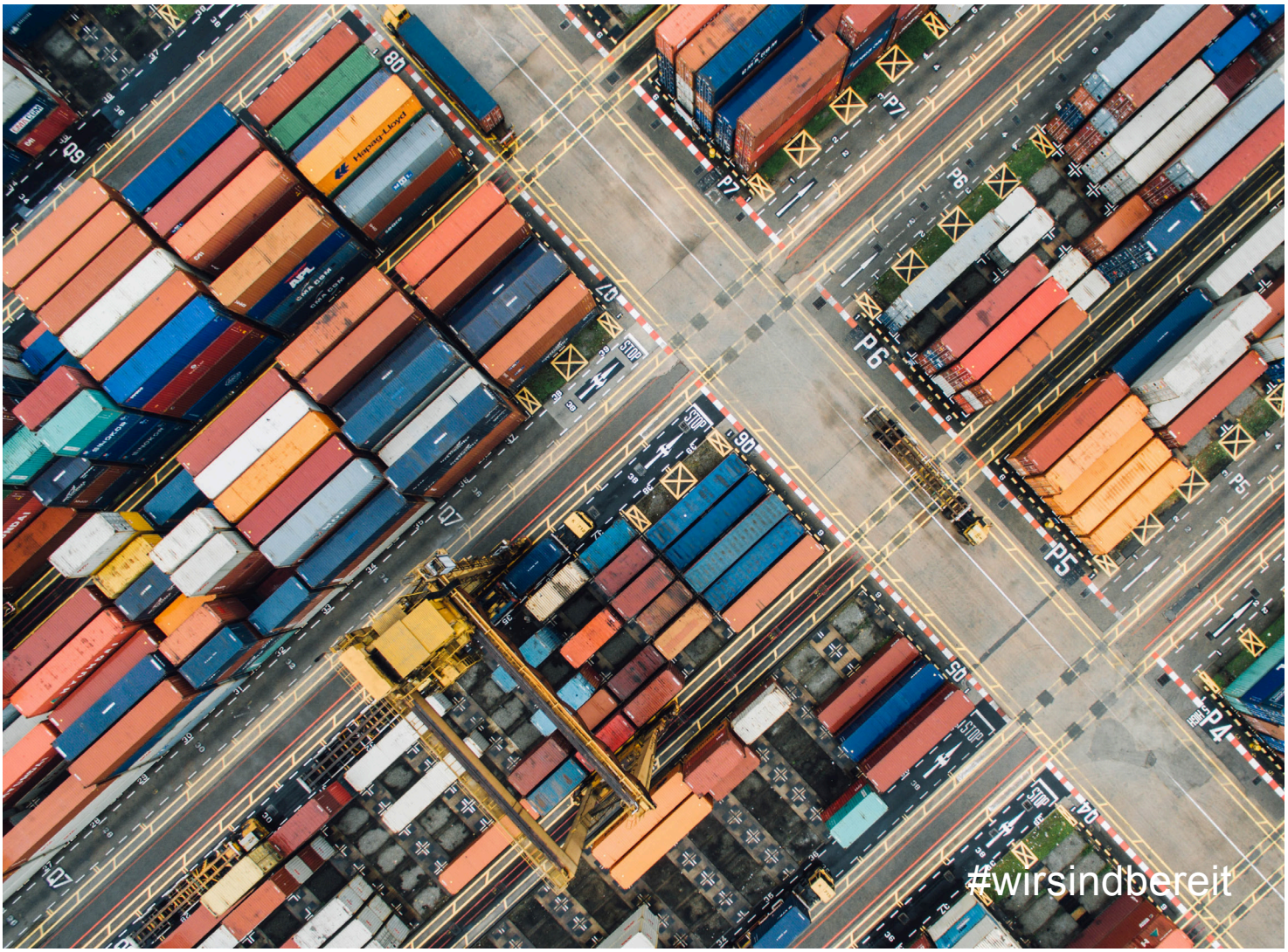
VDA | Verband der Automobilindustrie

Position

Klimaschutz und internationaler Handel

Anforderungen an einen CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)



Berlin, Juli 2021

Komprimierte Zusammenfassung

Sollte die EU eine Maßnahme zur Erreichung der Klimaziele und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie einführen, so sollte sie folgende **Kriterien** berücksichtigen:

1. Sollte nicht ohne Prüfung von Alternativen, wie z.B. den direkten Einstieg in einen internationalen CO_2-Zertifikatehandel, eingeführt werden.

2. Sollte das übergeordnete Ziel verfolgen, die Belastungen der Wirtschaft durch Klimaschutzmaßnahmen auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen und insbesondere Doppelbelastungen für Unternehmen zu vermeiden (höhere Preise für CO_2-freie oder -reduzierte Güter und zudem Abgabe an der Grenze; d.h. der Nachweis der „embedded“ CO_2-Emissionen muss machbar sein).

3. Muss ein CO_2-Minderungspotential realisieren und Carbon Leakage verhindern.

4. Sollte international diskutiert und abgestimmt werden, um mögliche negative Gegenreaktionen unserer Handelspartner und weitere Handelskonflikte bzw. Verzerrungen im internationalen Handel und bei Investitionen zu vermeiden.

5. Muss den Regeln und Vorgaben der WTO und den internationalen Handelsabkommen der EU entsprechen.

6. Muss rechtssicher ausgestaltet und einfach zu administrieren sein.

7. Muss eine WTO-rechtliche Prüfung umfassen, wie Exporte von in der EU ansässigen Unternehmen aufgrund von hohen CO_2-Anforderungen beim Export wieder ausgeglichen werden könnten.

Einleitung

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat schon in ihrer ersten großen Rede vor dem Europäischen Parlament die Schaffung einer **CO_2-Grenzausgleichsmaßnahme** im Rahmen des „European Green Deal“ ins Gespräch gebracht. Die Idee ist, eine Abgabe auf zunächst ausgewählte Importe zu schaffen, die bei ihrer Produktion im Ausland Emissionen verursachen, aber niedrigeren Umweltstandards als in der EU unterliegen. Damit sollen das so genannte **„Carbon Leakage“** (also die Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten aufgrund von vergleichsweise hohen Umwelt-anforderungen) und **Wettbewerbsnachteile** europäischer Unternehmen aufgrund von im globalen Vergleich schärferen CO_2-Vorgaben und höheren Preisen für CO_2 ausgeglichen werden. Die KOM hat die Vorlage eines Legislativvorschlags für Mitte Juli 2021 als Teil des „Fit for 55“-Pakets angekündigt.

Diese Initiative steht in engem Zusammenhang mit der Preisgestaltung für Kohlendioxid innerhalb der EU, die für einige Sektoren bisher durch das EU-Emissionshandelssystem und bis zu einem gewissen Grad durch die EU-Energiebesteuerungsrichtlinie geregelt ist. Es ist in Diskussion, diese sogenannte CO_2-Bepreisung auf weitere Sektoren auszudehnen und gleichzeitig das Preissignal zu intensivieren. Für Importe in die EU würde eine CO_2-Grenzausgleichsmaßnahme gelten.

Ziel eines Anpassungsmechanismus an den EU-Außengrenzen ist es, **Klimaschutz mit dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit** zu verknüpfen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft angesichts höherer Umweltstandards in der EU zu erhalten.

Eine mögliche **rechtliche Grundlage** hängt von der Ausgestaltung der Maßnahme ab. In erster Linie käme Artikel 192 (Umweltmaßnahmen einschließlich Maßnahmen steuerlicher Art) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU in Betracht. Eine solche Maßnahme würde (mit Ausnahme von steuerlichen Maßnahmen) im ordentlichen europäischen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen sein.

Wir fordern die EU-Kommission auf, ein **umfassendes Impact Assessment** vorzunehmen, um die zahlreichen und vielschichtigen Auswirkungen eines europäischen CBAM auf (1) bürokratische Anforderungen, (2) zusätzliche Kosten für die Unternehmen, (3) Auswirkungen auf das Klima – alles vor dem Hintergrund potentiell drohender Verwerfungen im internationalen Handel – eingehend zu überprüfen. Der VDA beteiligt sich gerne konstruktiv an diesem Prozess.

Hohe Anforderungen an Ausgestaltung eines CO_2-Grenzausgleichs

Der VDA bekennt sich zu den Zielen des **Pariser Klimaabkommens und zu einem treibhausgasneutralen Verkehr bis spätestens 2050.** Um die Klimaschutzziele des Fit-for-55-Paketes zu erreichen, bedarf es enormer Anstrengungen der Wirtschaft und der Gesellschaft. Ziel des Pariser Abkommens ist es, diese Anstrengungen im globalen Maßstab zu erreichen, denn Klimaschutzpolitik ist eine globale Aufgabe, die nur gemeinsam von der Weltgemeinschaft gelöst werden kann.

Der VDA begrüßt daher grundsätzlich Elemente der Klimaschutzpolitik, welche zu internationaler Vergleichbarkeit und einem „level playing field“ führen. Die internationale Akzeptanz eines dieser Elemente bei unseren Handelspartnern ist jedoch eine essenzielle Voraussetzung. Das Potenzial für begründete oder auch unbegründete Irritationen im internationalen Handel ist hoch. Die Reaktionen unserer Handelspartner könnten ernste Folgen für die internationalen Wertschöpfungsketten nach sich ziehen und zusätzlich das Vorhaben eines besseren Klimaschutzes konterkarieren.

Die deutsche Automobilindustrie setzt sich weltweit für den Abbau von Handelshemmnissen ein. Entscheidend ist also ein globales “level playing field“, um **Wettbewerbsnachteile** für Unternehmen zu vermeiden.

Daher sollten Grenzausgleichsmaßnahmen nur in Erwägung gezogen werden, wenn sie gemeinsam mit unseren wichtigen Handelspartnern implementiert und deren Belange von Vornherein mitberücksichtigt werden. Sie müssen so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu Wettbewerbsnachteilen für europäische Unternehmen führen und jedenfalls die folgenden Kriterien erfüllen:

1) Beitrag zur Einführung eines globalen Emissionshandels: Übergeordnetes Ziel ist die Einführung eines möglichst globalen Emissionshandelssystems für alle Sektoren – ein CBAM muss hierfür einen vorbereitenden Beitrag leisten.

2) Verwerfungen im internationalen Handel in Übereinstimmung mit den Vorgaben der WTO unbedingt vermeiden: Die Belange unserer wichtigen Handelspartner sollten von Vornherein mitberücksichtigt werden.

3) Die Ausgestaltung muss sowohl für die Unternehmen als auch die Behörden praktikabel und rechtssicher sein.

Im Einzelnen bedeutet dies:

1) Primäres Ziel: CBAM muss Beitrag zur Einführung eines globalen Emissionshandelssystems leisten

Das wichtigste Ziel in der Klimaschutzpolitik muss die wirksame und möglichst globale Umsetzung der Klimaschutzziele sein. Neben möglichst global vereinbarten Emissionsvorgaben würde dazu zum Beispiel auch ein weltweit einheitliches Emissionshandelssystem gehören. Dies ist eine große Herausforderung, muss aber gleichwohl das Ziel der internationalen Klimaschutzpolitik sein und bleiben. Dabei kann und soll die EU eine internationale Vorreiterrolle spielen.

Folgen ihr die anderen Partner dabei aber nicht oder enteilt ihnen die EU in zu starkem Maße, dann kommt es zu Carbon Leakage–Effekten und Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Industrie in der EU. Vor diesem Hintergrund ist die Idee, die Folgen global unterschiedlicher CO_2-Standards durch Ausgleichsmaßnahmen für Güter im Welthandel auszugleichen, naheliegend, insbesondere aus der Sicht des Klimaschutzes.

Im Rahmen der Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen sollte angestrebt werden, bisherige **nationale Ausgleichsmaßnahmen,** wie z.B. die kostenfreie Zuteilung von CO_2-Zeritfikaten für besonders belastete Industriezweige im EU-Emissionshandel oder die Strompreiskompensation im Rahmen des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), zu ersetzen. Ein **CBAM kann somit die Vorstufe zu einem weltweit einheitlichen Emissionshandelssystem darstellen, in welchem alle anderen Klimaschutzvorgaben langfristig aufgehen.**

2) Verwerfungen im internationalen Handel durch enge multilaterale Kooperation vermeiden: Die Belange unserer wichtigen Handelspartner von Vornherein mitberücksichtigen.

Ein transparenter und vor allem kooperativer enger Austausch und die Abstimmung mit den weltweiten Handelspartnern/Drittstaaten und der WTO ist unerlässlich. Die deutsche Auto-

mobilindustrie setzt sich weltweit für den Abbau von Handelshemmnissen ein. Entscheidend ist ein globales „level playing field“, um Wettbewerbsnachteile für Unternehmen zu vermeiden. Diverse Staaten, die wichtige Handelspartner für die deutsche Exportwirtschaft darstellen, haben bereits deutlich signalisiert, dass sie den Grenzausgleich als eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung betrachten. Allein die Handelskonflikte mit den USA haben gezeigt, welches Konfliktpotential gegenseitige Zollmaßnahmen bergen. Ein unausgewogener „Klimazoll“ sollte daher gerade vor dem Risiko erneuter Handelsstreitigkeiten sehr genau abgewogen werden, um nicht den Anschein von protektionistischen Maßnahmen zu erwecken. Neue Handelsstreitigkeiten sollten durch einen europäischen CO_2-Grenzausgleich weder geschaffen, noch sollten bestehende Handelskonflikte verstärkt werden.

Der VDA hat sich stets dafür ausgesprochen, **Handelspolitik und andere Politikziele** nicht miteinander zu vermischen. Gleichzeitig setzt sich der VDA für einen multilateralen, regelbasierten Rahmen für den internationalen Handel und Investitionen ein. Alle möglichen Maßnahmen, die zur Vermeidung von „Carbon und Investment Leakage“ ergriffen werden, sprich jedwede Handels- oder investitionspolitische Maßnahme der EU, muss daher die Vereinbarkeit mit den Regeln der WTO sowie den international geschlossenen Handelsabkommen sicherstellen. Grundsätzlich ist zu bedenken, dass das von einem europäischen Grenzausgleichsmechanismus ausgehende handelspolitische Signal über die rein juristische Beurteilung der WTO-Konformität hinausgehen kann.

3) Rechtssichere und praktikable Ausgestaltung essenziell

Die deutsche Automobilindustrie fordert möglichst klare und einfache Regelungen, um erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit sowie eine Vielzahl von Streitigkeiten über die Anwendung der Regelungen zu vermeiden. Ein CO_2-Grenzausgleichsmechanismus stellt per se ein äußerst komplexes System mit mannigfaltigen Interdependenzen dar. Für eine erfolgreiche Implementierung eines CBAM ist entscheidend, dass die Vorgaben für die betroffenen Unternehmen praktikabel umsetzbar und gleichzeitig rechtssicher ausgestaltet sind. Die Schaffung neuer europäischer Behörden und Streitschlichtungsmechanismen setzt einen hohen Grad an internationaler Koordinierung und Akzeptanz voraus, um effektiv wirken zu können. Überbordende oder für Unternehmen sogar kaum erfüllbare Anforderungen sind zu vermeiden. Eine engere Einbindung der von einem Grenzausgleichsmechanismus betroffenen Industrien ist deshalb erforderlich, auch um die Dynamik globaler Lieferketten und Analyse der Auswirkungen (Monitoring der Emissionen) auf diese beurteilen zu können.

Fazit: CBAM muss sich in ein globales ETS einfügen können

Aus Sicht der deutschen Automobilindustrie ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Klimaschutzmaßnahmen international gedacht werden und Instrumente angestrebt werden, welche den Preis von Emissionen nicht nur global, sondern auch über Sektoren hinweg vergleichbar machen – nur so kann Klimaschutz effizient gelingen. Allerdings muss bei diesem sinnvollen Ansatz sichergestellt sein, dass es durch einen europäischen Grenzausgleichsmechanismus nicht zu Verwerfungen im internationalen Handel bzw. zu weiteren Handelskonflikten kommt. Gleichzeitig muss ein solcher Mechanismus sowohl für die Unternehmen als auch die staatlichen Behörden praktisch handhabbar und rechtssicher umsetzbar sein. Diesen Bedingungen trägt die Implementierung eines sektorübergreifenden CO_2-Preises in Anlehnung an ein Emissionshandelssystem am ehesten Rechnung. Dieser sollte in enger internationaler Kooperation mit allen wichtigen Handelspartnern der EU, idealerweise auf globaler Basis, verankert werden.

Sollten die genannten Kriterien erfüllt werden, befürwortet die deutsche Automobilindustrie Schritte auf europäischer Ebene hin zu einem sektorübergreifenden Emissionshandel, idealerweise weltweit. Die nächsten Schritte müssen daher auf Basis des CBAM auf eine international abgestimmte CO_2-Bepreisung gerichtet sein, die sich am Emissionshandel ausrichtet und mit den WTO-Regularien vereinbar ist. Jede Maßnahme muss für die betroffenen Unternehmen praktikabel und rechtssicher sein.

Ansprechpartner:

Dr. Kurt-Christian Scheel
Geschäftsführer

kurt-christian.scheel@vda.de

Götz Schneider
Leiter Abteilung Verkehr & Transport | Klima, Umwelt & Nachhaltigkeit

goetz.schneider@vda.de

Dr. Karoline Kampermann
Leiterin Abteilung Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaft, Mittelstand und Steuern

karoline.kampermann@vda.de

Angela Mans
Leiterin Fachgebiet Außenwirtschaft, Handel & Zölle

angela.mans@vda.de

@VDA_online
Verband der Automobilindustrie