

VDA Position zu einer möglichen CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme Berlin, Juni 2020

Einleitung

Die neue EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat schon in ihrer ersten großen Rede vor dem Europäischen Parlament die Schaffung einer **CO₂-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 Umweltauflagen) und **Wettbewerbsnachteile** europäischer Unternehmen aufgrund von im globalen Vergleich schärferen CO₂-Vorgaben und höheren Preisen für CO₂ ausgeglichen werden.

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 CO₂-Bepreisung auf weitere Sektoren auszudehnen und gleichzeitig das Preissignal zu intensivieren. Für Importe in die EU würde eine CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme gelten. Aus all diesen Gründen sei es Angelegenheit der EU, Maßnahmen zu ergreifen, so die Europäische Kommission in ihren Erläuterungen zur ersten Folgeabschätzung Optionen für eine solche Maßnahme könnten nach Einschätzung der Europäischen Kommission umfassen:

- eine CO₂-Steuer auf ausgewählte Produkte - sowohl auf importierte als auch auf einheimische Produkte,
- ein neuer CO₂-Zoll oder eine Steuer auf Importe
- oder die Ausdehnung des EU-Emissionshandelssystems auf Importe.

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.

Die **Idee** ist nicht neu. Schon 2010¹ gab es vergleichbare Vorschläge aus Frankreich zur Schaffung einer Umweltabgabe beim Import. Diese wurde durch die Regierung Macron mit dem Vorschlag einer Klima-Energie-Abgabe wieder aufgegriffen und nun im Rahmen des Green Deals² auf die europäische Ebene übertragen. Noch ist die Idee einer Grenzausgleichsmaßnahme eine reine Ankündigung im Rahmen des **European Green Deal**. Die Idee befindet sich aktuell kommissionsintern in der Prüfphase.

Eine mögliche **rechtliche Grundlage** hängt von der Ausgestaltung der Maßnahme ab. Sowohl Artikel 192 (Umweltmaßnahmen einschließlich Maßnahmen steuerlicher Art) oder Artikel 207 (gemeinsame handelspolitische Maßnahmen) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU könnten relevant sein. Bei einer steuerlichen Maßnahme würde das Prinzip der Einstimmigkeit gelten.

¹ EURACTIV: <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/france-details-plans-for-carbon-inclusion-mechanism/>

² Rede Ursula von der Leyen zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_4230

Politische Leitlinien: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf



Aktueller politischer Stand

Am 4. März 2020 hat die **Europäische Kommission** eine **Roadmap**³ veröffentlicht, indem auch ein Impact Assessment (**Folgenabschätzung**) angekündigt wird. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch eine Studie zum Thema **CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme** durchführen. Derzeit laufende Studien zu den Energiemärkten und zum EU-Emissionshandel werden ebenfalls in das Impact Assessment einfließen. Darüber hinaus soll eine öffentliche Konsultation im dritten Quartal 2020 weitere Informationen liefern.

Die Annahme eines **Gesetzesvorschlags** durch das Kommissionskollegium könnte im zweiten Halbjahr 2021 erfolgen. Federführend ist die DG TAXUD bzw. Paolo Gentiloni, Kommissar für Wirtschaft.

Das **Europäische Parlament** will noch im zweiten Quartal 2020 mit der Arbeit an einem nicht-legislativen Initiativbericht beginnen. Hierbei teilen sich die Ausschüsse für Umwelt, Handel und Wirtschaft die Zuständigkeit.

³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>
Picture: Copyright European Commission 2020

Bewertung

Der VDA bekennt sich zu den Zielen des **Pariser Klimaabkommens**. Um diese Ziele 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 ein globales Problem, das nur gemeinsam von der Weltgemeinschaft gelöst werden kann.

Entscheidend ist dabei ein globales "Level Playing Field", um **Wettbewerbsnachteile** für Unternehmen zu vermeiden. Die EU will die Abwanderung von Unternehmen in Regionen mit weniger Klimaschutzauflagen (das so genannte "Carbon Leakage") verhindern.

Das wichtigste Ziel in der Klimaschutzpolitik muss daher die **wirksame und möglichst globale Umsetzung der Pariser Klimaziele** sein. Neben möglichst global vereinbarten Emissionsvorgaben würde dazu zum Beispiel auch ein globales 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 CO₂-Standards durch Ausgleichsmaßnahmen für Güter im Welthandel auszugleichen, naheliegend, insbesondere aus der Sicht des Klimaschutzes.

Beschäftigt man sich mit dem Thema näher, dann stellen sich allerdings **viele praktische Fragen**. Insbesondere die Auswirkungen und die Vereinbarkeit mit dem internationalen Handelssystem der WTO werfen entscheidende Fragen auf, die bei der Wahl einer solchen Maßnahme zwingend berücksichtigt werden müssen. Dazu zählen zum Beispiel negative Gegenreaktionen betroffener (Dritt-)Staaten, unabhängig davon, ob die EU de-jure eine WTO-konforme Regelung gefunden hat oder nicht.

Daher ist die Abstimmung mit den weltweiten Handelspartnern dringend erforderlich. Länder, wie z.B. die USA oder Australien, deren Regierungen ein anderes Verhältnis zum Klimaschutz pflegen, könnten 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.

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.

Bislang ist **kein überzeugendes Konzept bekannt**, wie ein neues Modell z.B. für eine mögliche Grenzausgleichsmaßnahme, praktisch umgesetzt werden könnte. Schon die Erfassung und Verifizierung des in einem Produkt enthaltenen CO₂-Gehalts („Product Carbon Footprints“) ist für viele Produkte nur schwer leistbar. Das gilt ganz besonders für komplexe Produkte wie Fahrzeuge mit vielstufigen Produktions- und Zulieferungsprozessen.

Das **Pariser Klimaabkommen** erlaubt die Definition von individuell auf die einzelnen Länder zugeschnittenen CO₂-Reduktionszielen. Diese sind abhängig u.a. vom Stand der CO₂-Emissionen pro Kopf bzw. Wirtschaftseinheit, dem dortigen Wohlstand und den finanziellen Möglichkeiten zur Umsetzung von CO₂-Reduktionen. Wenn nun die EU die unterschiedlichen Reduktionspfade der einzelnen Länder durch eine Grenzmaßnahme ausgleichen will, unterläuft sie möglicherweise den Ansatz des Klimaabkommens, gerade individuelle länderspezifische Ziele zuzulassen. Insofern könnte ein Konflikt mit dem Pariser Klimaabkommen entstehen.

Auch stellt sich die Frage, ob etwaige Grenzausgleichsmaßnahmen bisherige **nationale Ausgleichsmaßnahmen**, wie die kostenfreie Zuteilung von CO₂-Zertifikaten für besonders

belastete Industriezweige im EU-Emissionshandel oder die Strompreiskompensation im Rahmen des deutschen Erneuerbare Energien Gesetz (EEG), ersetzen oder ergänzen sollen.

Wir fordern die EU-Kommission daher auf, ein **umfassendes Impact Assessment** vorzunehmen, um die zahlreichen und vielschichtigen Auswirkungen möglicher CO₂-Ausgleichsmaßnahmen eingehend zu überprüfen. Der VDA beteiligt sich gerne konstruktiv an diesem Prozess.

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

Kriterien

Die Maßnahme:

1. sollte international diskutiert und abgestimmt werden, um mögliche negative Gegenreaktionen unserer Handelspartner und weitere Handelskonflikte zu vermeiden
2. müsste tatsächlich ein CO₂-Minderungspotential realisieren
3. dürfte nicht zu Verzerrungen im internationalen Handel und bei Investitionen führen
4. müsste den Regeln und Vorgaben der WTO und den internationalen Handelsabkommen der EU entsprechen
5. dürfte weder diskriminieren noch einseitig bevorzugen
6. sollte berücksichtigen, dass Exporte von in der EU ansässigen Unternehmen aufgrund von hohen CO₂-Anforderungen in der EU preislich benachteiligt sein könnten
7. dürfte nicht zu zusätzlichen Belastungen der Wirtschaft führen
8. sollte nicht ohne Prüfung von Alternativen, wie z.B. einem internationalen CO₂-Zertifikatehandel eingeführt werden

Diese Kriterien müssten mindestens erfüllt werden, um zu verhindern, dass von der angedachten Maßnahme negative Auswirkungen ausgehen. Darüber hinaus sind noch eine Reihe von offenen Fragen zu klären, die zeigen, wie besonders **komplex** das Vorhaben einer CO₂-Grenzausgleichsmaßnahme ist.

Offene Fragen

Eine Vielzahl von offenen Fragen ist zudem in Zusammenhang mit der Einführung einer Grenzausgleichsmaßnahme zu klären. Beispiele hierfür sind:

Offene Fragen

1. Die EU-Kommission spricht immer mehr von einem „Instrument“ oder einer „Maßnahme“ an Stelle von einer „Steuer“. Wie sehen vergleichbare Möglichkeiten aus, die weder einen Zoll oder eine Steuer umfassen? Wie wäre die Maßnahme systematisch einzuordnen, was wäre der Rechtscharakter: Steuer, Zoll, Zusatzabgabe? Wer wäre (administrativ) zuständig?
2. Würde die Maßnahme nur für den Produktionsausstoß von CO₂, oder allgemein für jeden Ausstoß von Emissionen und somit auch auf den Ausstoß von Stickoxid und FKW gelten?
3. Für welche Sektoren und welche Produkte wäre die Abgabe vorgesehen? Werden die Emissionen des Produktes an sich oder seine Herstellung bewertet? Wie lassen sich dann internationale Produktionsketten zurückverfolgen?
4. Wie würde ein Grenzausgleich sektorspezifisch mit der Carbon-Leakage-Liste nach ETS-Richtlinie in den betroffenen Sektoren verlinkt sein?
5. Wie wird sich die Höhe der Abgabe an vergleichbare Zertifikatspreise im EU-Emissionshandelssystem richten?
6. Was ist der primäre Zweck der Maßnahme? Stehen handelspolitische, umweltpolitische oder verbraucherpolitische Zwecke im Mittelpunkt (Stichwort: Vereinbarkeit mit WTO-Regularien)?
7. Wäre eine solche Maßnahme als Einfuhrhindernis zu bewerten (abhängig von der Ausgestaltung der Maßnahme)?
8. Wäre dies mit bestehenden Freihandelsankommen vereinbar (abhängig von der Ausgestaltung der Maßnahme und den jeweils verhandelten FTA's)?
9. Wie müsste eine CBM ausgearbeitet sein, damit diese mit WTO-Recht vereinbar wäre (umweltpolitische Ziele müssten im Vordergrund stehen)?
10. Wie ist eine CBM auszugestalten, damit diese nicht als protektionistisches Mittel unter dem Mantel der CO₂-Reduktion zu betrachten ist?
11. Welche Institution/Organisation wäre für eine Überprüfung des CO₂-Gehaltes von Produkten zuständig?
12. Wäre eine CBM, die sich vorerst nur auf Grundrohstoffe bezieht, auch anteilig z.B. auf verwendeten Stahl eines im Ausland produzierten Automobils anzuwenden?
13. Würde bei einer CBM-Abgabe der gesamte Pfad der umweltpolitischen Entwicklung der unterschiedlichen Länder berücksichtigt (wie im Abkommen von Paris vorgesehen)?
14. Werden Produkte künftig erst durch einen hohen CO₂-Preis versteuert, um sie beim Export dann mit Steuergeldern zu entlasten bzw. zu subventionieren?
15. Wie werden EU-Handelspartner reagieren – mit welchen Gegenmaßnahmen ist zu rechnen? Und wie soll darauf reagiert werden – im Rahmen der bestehenden WTO-Regularien?

Ansprechpartner im VDA

Dr. Kurt-Christian Scheel, Geschäftsführer

Ralf Diemer, Leiter Abteilung: Wirtschafts-, Handels- und Klimaschutzpolitik, Europapolitische Koordinierung

Angela Mans, Leiterin Außenwirtschaft, Abteilung Wirtschafts-, Handels- und Klimaschutzpolitik, Europapolitische Koordinierung

Richard Endörfer, studentischer Mitarbeiter Außenwirtschaft, Abteilung Wirtschafts-, Handels- und Klimaschutzpolitik, Europapolitische Koordinierung

Herausgeber Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de

Copyright Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)

Stand Juni 2020