

KURZPOSITION

Europäischer CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Die Europäische Kommission denkt derzeit darüber nach, ob und inwiefern ein Grenzmechanismus zum Ausgleich von CO₂-Belastungen zielführend ist. Es ist noch völlig unklar, wie ein solcher Mechanismus ausgestaltet sein soll und welche Sektoren davon betroffen sind. Die Auswirkungen eines Grenzausgleichsmechanismus (GAM) können sowohl für einzelne Industrien als auch für die gesamte Volkswirtschaft weitreichend sein.

1. Einseitige Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten europäischer Unternehmen

In der EU sind die Energiewirtschaft und energieintensiven Industrien wie die Nichteisen(NE)-Metallindustrie vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) erfasst. Die Unternehmen der erfassten Sektoren müssen für ihre Treibhausgasemissionen Emissionsrechte (Zertifikate) erwerben. Einen solchen CO₂-Zertifikatepreis müssen die industriellen Wettbewerber in Drittstaaten in der Regel nicht zahlen. Dadurch sind europäische Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, grundsätzlich benachteiligt gegenüber ihrer Konkurrenz. Die Europäische Kommission hat bereits angekündigt, beim Klimaschutz noch ambitionierter sein zu wollen. Damit steigt die Gefahr einseitiger Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten europäischer Unternehmen.

Darüber hinaus erhalten Wettbewerber beispielsweise in China signifikante Energiesubventionen. Häufig befinden sich dort Kraftwerke und NE-Metallhütten gemeinsam im staatlichen Eigentum. In China haben sich die Subventionen in den vergangenen fünf Jahren sektorübergreifend mehr als verdoppelt.¹ Die Inlandspreise für die Energieproduktion werden in China staatlich unterstützt. Die Folgen sind u. a. signifikante Verzerrungen bei den Produktionskosten und Wettbewerbsnachteile, vor allem für die deutsche NE-Metallindustrie. Aus dem OECD-Bericht „Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain“ geht hervor, dass 17 Aluminiumfirmen in der Zeit von 2013–2017 rund 70 Mrd. USD an staatlicher Unterstützung erhalten haben, wovon die ersten fünf chinesische Firmen waren.²

Neben den Verzerrungen im Bereich der Energie- und Klimapolitik gibt es weitere im Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie im Umweltschutz, zu denen insbesondere Vorgaben zu Luftreinhaltung, Gewässer- und Bodenschutz gehören. In diesen beiden Bereichen haben europäische und insbesondere deutsche Unternehmen teils die höchsten Auflagen weltweit. Diese hohen Standards erfordern erhebliche Investitionen, erhöhen den bürokratischen Aufwand und verursachen höhere Betriebskosten als im weltweiten Durchschnitt. Nur wenn ein GAM auch diese Aspekte berücksichtigt, kann ein level-playing-field erreicht werden. Zudem wird die Überprüfung von Umwelt- und Gesundheitschutzauflagen in der EU wesentlich strenger gehandhabt als in Drittstaaten wie China.

¹ Taube, Markus (2017): „Analysis of Market-Distortions in the Chinese Non-Ferrous Metals Industry“, THINK!DESK Research & Consulting.

² OECD (2019): „Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain“, OECD Trade Policy Papers No. 28, S.7 ff.

2. Ausgestaltung eines Grenzausgleichsmechanismus (GAM)

Um Wettbewerbsverzerrungen auf allen Märkten zu beseitigen, sollte ein GAM sowohl auf Im- als auch auf Exporte angewendet werden. Importe aus Regionen mit geringeren oder fehlenden Klimaschutzvorschriften werden an der EU-Grenze mit einem CO₂-Preisauflauf versehen. Andersrum erhalten in der EU produzierte Güter, die aus der EU exportiert werden, die nicht durch bestehenden Carbon-Leakage-Schutz kompensierten CO₂-Kosten erstattet.

Damit ein GAM wirksam ist, sollte er nicht nur bei Primärerzeugnissen ansetzen, sondern auch bei Halbzeugen und Endprodukten, da sonst ein Großteil der gehandelten Erzeugnisse unberücksichtigt bleibt. Andernfalls könnte zusätzliches Abwanderungsrisiko auf die nächste Stufe der Wertschöpfungskette verlegt werden, mit negativen Folgen für die Volkswirtschaften der EU. Für einen Automobilhersteller wäre es demnach deutlich günstiger, in einem Drittstaat zu produzieren als in der EU, weil er dort seine Grundstoffe und Halbzeuge günstiger bekommt und diese dann ohne Zuschlag in der EU absetzen kann. Bei der Erfassung von Endprodukten wäre dies nicht der Fall. Allerdings erscheint eine exakte Erfassung aller relevanten CO₂-Kosten entlang der Wertschöpfungskette äußerst komplex.

Die Komplexität wird erhöht durch die Erfassung der indirekten CO₂-Kosten durch einen GAM. Indirekte Kosten sind die CO₂-Kosten, die Stromerzeuger in der EU in Form von Zertifikaten zahlen und ihren Kunden weiterreichen. Die NE-Metallindustrie ist innerhalb der energieintensiven Industrien eine besonders stromintensive, da in der Vergangenheit viele emissionsintensive Prozesse elektrifiziert wurden. Der Anteil der indirekten CO₂-Emissionen beträgt ca. 80%; der Anteil direkter CO₂-Emissionen ca. 20%. Daher ist für die NE-Metallindustrie die Berücksichtigung der indirekten CO₂-Kosten ganz entscheidend für die Wirksamkeit eines GAM. Folglich würde eine ungenügende Kompensation der indirekten CO₂-Kosten unmittelbar dazu führen, dass die stromintensive Industrie während der Transitionsphase der europäischen Energieerzeugung hin zu CO₂-freiem Strom nicht mehr im internationalen Wettbewerb geschützt wäre.

3. Kein Ersatz für Carbon-Leakage-Schutz

Der bestehende Carbon-Leakage-Schutz darf durch die Einführung eines GAM nicht verringert, geschweige denn abgeschafft werden. Er kann, wenn überhaupt, nur ergänzend dazu eingeführt werden. Dies liegt vor allem an folgenden zwei Gründen:

Erstens ist schon der heutige Carbon-Leakage-Schutz mangelhaft. So erhalten die effizientesten Kupferhersteller und -recycler in der EU lediglich rund 50% Strompreiskompensation; in der Aluminiumindustrie beträgt der nicht-kompensierte Anteil der indirekten CO₂-Kosten bis zu 92% des Gewinns je Tonne Aluminium. Zwar gibt es keinen eindeutigen Indikator, der Carbon Leakage zweifelsfrei nachweist, aber es gibt seit einiger Zeit ernstzunehmende Anzeichen:

- Im Gegensatz zum Bruttoanlage-Vermögen des gesamten verarbeitenden Gewerbes, das in den letzten 20 Jahren gestiegen ist, ist das Bruttoanlage-Vermögen in den energieintensiven Industrien Deutschlands seit 2000 kumuliert um ca. 18% gesunken.³ Zugleich haben die energieintensiven Industrien umfangreiche Investitionen im Ausland getätigt, die explizit mit niedrigeren Energiekosten begründet wurden (Investment Leakage).⁴
- Die Anzahl der Aluminiumelektrolysen ist in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen.

³ Bardt, Hubertus (2019): „Schrumpfender Kapitalstock energieintensiver Branchen“, IW-Kurzbericht 12/2019.

⁴ Heymann, Eric (2019): „Deutsche Industrie – Wenige Sektoren tragen Investitionswachstum“, in: Deutschland-Monitor, Deutsche Bank Research.

- Bedarf an und Nachfrage nach NE-Metallen sind in den vergangenen Jahren gestiegen.⁵ Die Metallproduktion in der EU ist trotz der deutlich gestiegenen Nachfrage nur marginal angestiegen, da die zusätzliche Nachfrage durch Importe gedeckt wurde. Der Anteil Asiens z. B. an der weltweiten Kupferproduktion ist von ca. 25% in 1990 auf ca. 60% in 2017 angestiegen. Der Anteil Chinas an der weltweiten Aluminiumproduktion ist von ca. 10% in 2000 auf ca. 60% in 2017 angestiegen. Die wachsende Importabhängigkeit von Grund- und Werkstoffen stellt ein Risiko für die gesamte industrielle Wertschöpfung in der EU dar.

Zweitens *bindet ein geringerer Carbon-Leakage-Schutz Kapital* in erheblichen Umfang, da die Produktionskosten erhöht werden. Dies wirkt sich negativ sowohl auf Wachstum und Beschäftigung als auch auf Investitionen am Standort Europa aus. Aufgrund der Kapitalbindung ist es für jeden Unternehmer attraktiver, zu niedrigen Kosten in einem Drittstaat zu produzieren und bei Einfuhren in die EU eine Zusatzzahlung zu tätigen als – gerade in energieintensiven Sektoren – zu äußerst hohen laufenden Kosten in der EU zu produzieren und für seine Exporte eine Zahlung zu erhalten.

4. WTO-Konformität muss gewährleistet sein

Grundlage des internationalen Handels und Wertgrundlage für die NE-Metallindustrie ist das Recht der Welthandelsorganisation (WTO). Ein CO₂-Grenzausgleich sollte mit dem WTO-Recht korrespondieren. Diesbezüglich ist die Sachlage nicht ganz eindeutig. Einige Rechtsgutachten bezeichnen Umweltabgaben als nicht-konform mit dem WTO-Recht. Dies stellt keine juristische Entscheidung dar. Andererseits räumt die WTO in ihrer Präambel die generelle Option ein, zugunsten des Umweltschutzes temporäre Handelshemmnisse einzuführen. Ein Beispiel dafür ist, dass die EU einen Grenzausgleich für den Handel mit Beton in Erwägung zog und erfolgreich mit WTO-Juristen eine mögliche WTO-konforme Version eines CO₂-Grenzausgleichs erarbeitete. Ein GAM sollte WTO-konform ausgestaltet sein.

5. GAM provoziert protektionistische Retorsionsmaßnahmen

Jeder Grenzmechanismus, der Güter verteuert, könnte sich negativ auf das Handelsvolumen auswirken. Damit sind auch die Auswirkungen auf die Gesamtwohlfahrt der europäischen Volkswirtschaften negativ, da insbesondere die Kaufkraft aufgrund der Vertauung verringert wird. Dies gilt umso mehr für handelsorientierte Volkswirtschaften.

Ein erheblich größerer Schaden auf die Volkswirtschaft kann durch potenzielle Retorsionsmaßnahmen von Drittstaaten entstehen. Das Bekenntnis zum Freihandel hat sich zuletzt in einigen Regionen abgeschwächt. Im Handelskonflikt zwischen den USA und China wird verstärkt mit protektionistischen Maßnahmen gedroht und es wurden bereits solche Maßnahmen in Kraft gesetzt. Hinzu kommt die Besonderheit, dass ein europäischer CO₂-GAM eine selbstverursachte Wettbewerbsverzerrung beseitigen soll. Denn schließlich ist es die EU, die den CO₂-Ausstoß der hiesigen Industrie verteuert und nun gedenkt, Importe ebenfalls zu verteuern. Das offizielle Verkünden der USA, zum 4. November 2020 aus dem Pariser Klimaschutzabkommen auszusteigen, zeigt den Stellenwert von Klimaschutzmaßnahmen für die USA. Daher ist die Wahrscheinlichkeit von protektionistischen Retorsionsmaßnahmen hoch.

6. Grenzausgleich ist kein geeigneter Ersatz für globales Klimaschutzinstrument

Im Idealfall gibt es ein globales Klimaschutzinstrument mit einheitlichen CO₂-Kosten für alle Akteure. Solange dies politisch nicht möglich ist, ist aufgrund der oben dargelegten Ausführungen ein

⁵ Buchert, Mathias et al. (2016): „Klimaschutzpotenziale des Metallrecyclings und des anthropogenen Metalllagers“, Ökoinstitut, rechnet mit einer Verdopplung des NE-Metallbedarfs in Deutschland bis 2050.

vollständiger Carbon-Leakage-Schutz für die abwanderungsgefährdete Industrie im internationalen Wettbewerb als zweitbeste Lösung zwingend notwendig. Sollte ein GAM die notwendigen Aspekte berücksichtigen und die hohe Komplexität bewerkstelligen, kann es im besten Falle nur die drittbeste Lösung sein, solange es darauf abzielt, selbstverursachte Wettbewerbsverzerrungen zu beheben. Anders kann es aussehen, wenn ein GAM Wettbewerbsverzerrungen beseitigen soll, die aufgrund von Subventionen in Drittstaaten entstanden sind.

GRUNDLEGENDE ANFORDERUNGEN AN EINEN CO₂-GRENZ-AUSGLEICHSMECHANISMUS

Ein wirksamer Carbon-Leakage-Schutz muss auch bei Einführung eines GAM erhalten bleiben.

Ein wirksamer GAM muss auch Wettbewerbsverzerrungen im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie des Umweltschutzes und Menschenrechte berücksichtigen.

Ein GAM muss WTO-konform sein.

Ein Gam darf sich nicht negativ auf den Außenhandel auswirken.

Berlin, den 19. Dezember 2019

Kontakt:

Nima Nader
Leiter Klimapolitik | Metalle pro Klima
Telefon: 030 / 72 62 07 – 102
E-Mail: nader@wvmetalle.de

Dr. Sebastian Schiweck
Leiter Handels- und Rohstoffpolitik | Verkehrs- und Zollpolitik
Telefon: 030 / 72 62 07 – 107
E-Mail: schiweck@wvmetalle.de