

STELLUNGNAHME

CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)

Die Europäische Kommission hat am 14. Juli 2021 im Rahmen ihres Fit-for-55-Pakets die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Measure – „CBAM“) vorgeschlagen. Aus der Gruppe der Nichteisen(NE)-Metalle soll zunächst Aluminium einbezogen werden.

1. Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Grenzausgleichsmechanismus

Jeder Grenzmechanismus, der Güter verteuert, kann sich negativ auf das Handelsvolumen auswirken. Damit sind auch die Auswirkungen auf die Gesamtwohlfahrt der europäischen Volkswirtschaften negativ, da insbesondere die Kaufkraft aufgrund der Vertueuerung verringert wird. Dies gilt umso mehr für handelsorientierte Volkswirtschaften. Darüber hinaus kann ein Grenzausgleich zu einer Vertueuerung von Rohstoffimporten führen, wodurch eine wirtschaftliche Herstellung von Produkten daraus in der EU nicht mehr möglich wäre. Dies würde die industrielle Wertschöpfung in der EU verringern.

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 CBAM eine selbstverursachte Wettbewerbsverzerrung beseitigen soll. Denn schließlich ist es die EU, die den CO₂-Ausstoß der hiesigen Industrie verteuert und nun vorschlägt, Importe ebenfalls zu verteuern. Daher ist die Wahrscheinlichkeit von protektionistischen Retorsionsmaßnahmen sehr hoch.

Zur Erinnerung: Bereits 2012 hat die EU eine vergleichbare Maßnahme für die Luftfahrt eingeführt, indem für die gesamten Emissionen aus jedem Flug von oder zu einem EU-Flughafen CO₂-Zertifikate gekauft werden mussten. Bei Inkrafttreten dieser Regelung haben wesentliche Drittstaaten wie die USA, China und Indien ihren Unternehmen untersagt, diese Zertifikate zu erwerben, und zugleich der EU mit Handelskriegen gedroht, weshalb die EU im Eilverfahren diese Regelung aussetzte und fortan nur Flüge innerhalb der EU zertifikatepflichtig waren.

Die Schaffung eines CBAM kann außerdem den Wettbewerb zwischen einzelnen Grundstoffen verzerren. Dies kann auftreten, wenn der Bedarf nach einem Grundstoff höher ist als die Produktionskapazität in der EU und er daher importiert werden müsste. Ein CBAM würde in so einem Fall das zu importierende Produkt teurer machen, obwohl es bei der Produktion in der EU ggf. einen geringeren CO₂-Gehalt hätte als das Substitut, dessen hiesige Produktionskapazität nicht oder weniger begrenzt ist. Zudem müssten in einer Life-Cycle-Betrachtung die gesamten CO₂-Emissionen eines Produkts berücksichtigt werden – d.h. bei der Produktion, der Nutzung und nach der Nutzungsdauer – um die Klimaauswirkung eines Produkts korrekt abzubilden. Die Phase nach der Nutzungsdauer ist besonders relevant, weil durch Recycling der CO₂-Fußabdruck teils erheblich reduziert werden kann.

Aufgrund der abzusehenden negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der EU spricht sich die WVMetalle grundsätzlich gegen die Einführung eines CBAM aus. Wenn die EU an dieser Maßnahme festhalten will, soll sie zunächst eine mehrjährige Testphase einleiten, in der ein CBAM nur Produkte von Branchen erfasst, die eine solche Maßnahme für sinnvoll erachten.

2. Kein Ersatz für Carbon-Leakage-Schutz

Laut Europäischer Kommission soll ihr CBAM-Vorschlag Carbon Leakage adressieren. Der heutige Carbon-Leakage-Schutz, bestehend aus kostenloser Zertifikatezuteilung und Strompreiskompensation, darf durch die Einführung eines CBAM nicht verringert, geschweige denn abgeschafft werden. Sollte er dennoch durch einen CBAM schrittweise ersetzt werden, wie es die Kommission vorschlägt, verschlechtert sich die Wettbewerbssituation der NE-Metallindustrie spürbar im Vergleich zu heute. Ein CBAM kann, wenn überhaupt, nur ergänzend zum derzeitigen Carbon-Leakage-Schutz eingeführt werden. Dies liegt vor allem an folgenden zwei Gründen:

Erstens ist schon der heutige Carbon-Leakage-Schutz mangelhaft. Zwar gibt es keinen eindeutigen Indikator, der Carbon Leakage zweifelsfrei nachweist, aber es gibt seit einiger Zeit ernstzunehmende Anzeichen:

- Im Gegensatz zum Bruttoanlagevermögen des gesamten verarbeitenden Gewerbes, das in den letzten 20 Jahren gestiegen ist, ist das Bruttoanlagevermögen in den energieintensiven Industrien Deutschlands seit 2000 kumuliert um ca. 18 % gesunken.¹ Zugleich haben die energieintensiven Industrien umfangreiche Investitionen im Ausland getätigt, die explizit mit niedrigeren Energiekosten begründet wurden (Investment Leakage).²
- Die Anzahl der Aluminiumelektrolysen ist in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen.
- Bedarf an und Nachfrage nach NE-Metallen sind in den vergangenen Jahren gestiegen.³ 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, die letztlich entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sind, 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.

Im Idealfall gibt es ein globales Klimaschutzinstrument mit einheitlichen CO₂-Kosten für alle Akteure. Dann wäre auch kein Carbon-Leakage-Schutz mehr notwendig. Solange dies politisch nicht möglich ist, ist aufgrund der oben dargelegten Ausführungen ein vollständiger Carbon-Leakage-Schutz für die abwanderungsgefährdete Industrie im internationalen Wettbewerb als zweitbeste Lösung zwingend notwendig. Sollte ein CBAM die notwendigen Aspekte berücksichtigen und die hohe Komplexität bewerkstelligen können, kann es im besten Falle nur einer der drittbesten Lösungen sein, solange es darauf abzielt, selbstverursachte Wettbewerbsverzerrungen zu beheben.

3. Keine Einbeziehung indirekter CO₂-Kosten

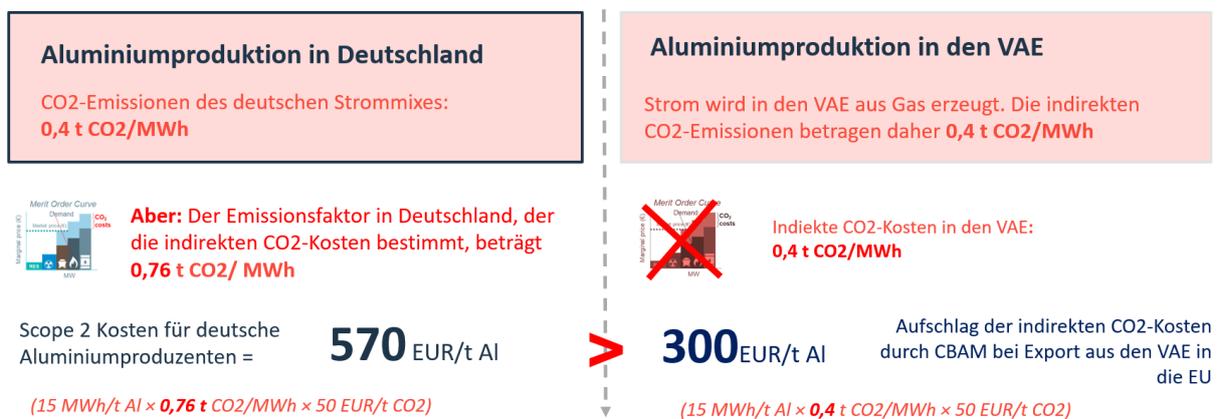
Der Kommissionsvorschlag sieht eine Einbeziehung der direkten CO₂-Kosten vor. Die WVMetalle begrüßt es, dass eine Einbeziehung der indirekten CO₂-Kosten derzeit nicht vorgeschlagen ist und

¹ Bardt, Hubertus (2019): „Schrumpfender Kapitalstock energieintensiver Branchen“, IW-Kurzbericht 12/2019.

² Heymann, Eric (2019): „Deutsche Industrie – Wenige Sektoren tragen Investitionswachstum“, in: Deutschland-Monitor, Deutsche Bank Research.

³ Buchert, Mathias et al. (2016): „Klimaschutzpotenziale des Metallrecyclings und des anthropogenen Metalllagers“, Ökoinstitut, rechnet mit einer Verdopplung des NE-Metallbedarfs in Deutschland bis 2050.

kritisiert zugleich, dass in Art. 30 eine Einbeziehung der indirekten CO₂-Emissionen geprüft werden soll. Die NE-Metallproduktion ist stromintensiv; Stromkosten können bis zu 45 % der Gesamtkosten ausmachen. Die indirekten CO₂-Kosten, die bei den Stromverbrauchern anfallen, sind dabei stets höher als die indirekten CO₂-Emissionen, die bei der Stromerzeugung entstehen. Grund hierfür ist, dass die indirekten CO₂-Kosten durch die Grenzkosten der Stromerzeugung – in der Regel ein gas- oder kohlebefeuertes Kraftwerk – determiniert werden. Diese Kraftwerksbetreiber legen die Zertifikatekosten auf die Großhandelsstrompreise um. Da für jede Stromerzeugungstechnologie, auch die aus erneuerbaren Energiequellen, derselbe Marktpreis gezahlt wird, sind die indirekten CO₂-Kosten stets höher als die tatsächlichen indirekten Emissionen. Dieses Phänomen tritt in den meisten Drittländern nicht auf. Ein CBAM kann daher dieses Problem nicht lösen. Nachfolgende Abbildung soll beispielhaft zeigen, dass bei identischem indirekten CO₂-Fußabdruck von Aluminiumerzeugnissen, deutsche Aluminiumproduzenten 270 Euro je Tonne Aluminium höhere Kosten haben. Falls Exporteure den Strom für ihre Produktion als CO₂-frei deklarieren, steigt die Differenz sogar auf 570 EUR / t AL an.



Die Abbildung verdeutlicht, dass die Strompreiskompensation (SPK) nicht durch einen CBAM ersetzt werden kann. Die derzeit gültigen Beihilfeleitlinien für die SPK sind grundsätzlich geeignet, um die stromintensive Industrie vor der Abwanderung ihrer Produktion und Investitionen zu schützen, die aufgrund höherer Strompreise durch indirekte CO₂-Kosten verursacht werden. Sie muss daher weiterhin für alle berechtigten CBAM- und Nicht-CBAM-Sektoren gelten. Dies bietet den betroffenen Unternehmen zudem Planungssicherheit.

4. Exporte

Der Kommissionsvorschlag enthält keine Lösung für Exporte aus der EU hinaus. Bei unvollständiger kostenloser Zuteilung und zusätzlicher, schrittweiser Reduktion der kostenlosen Zuteilung für die CBAM-Sektoren, würde die EU erhebliche Wettbewerbsnachteile für deutsche Aluminiumproduzenten auf allen Märkten außerhalb der EU schaffen. Daher müssen in der EU produzierte Güter, die aus der EU exportiert werden, eine Erstattung für die nicht durch bestehenden Carbon-Leakage-Schutz kompensierten CO₂-Kosten erhalten.

Gleichzeitig muss Konformität mit dem Recht der Welthandelsorganisation (WTO) gewährleistet sein, die die Grundlage des internationalen Handels und Wertgrundlage für die NE-Metallindustrie ist. Inwieweit ein CBAM mit dem WTO-Recht korrespondiert, ist nicht ganz eindeutig. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Erstattung der CO₂-Kosten für Exporte, weil damit Produkte auf ausländischen Märkten günstiger angeboten würden als auf dem heimischen Markt. Ein CBAM sollte aber nicht nur wirksam, sondern auch WTO-konform ausgestaltet sein. In diesem Zusammenhang verweisen Experten auf Artikel XX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade – „GATT“). Die Einführung eines CBAM sollte dabei nicht mit der Erstattung von Kosten begründet werden, sondern mit dem Ziel der Reduzierung der globalen CO₂-Emissionen und der Verhinderung von Carbon Leakage.

5. Umgehungsmöglichkeiten

Drittstaaten könnten einen CBAM umgehen, indem sie die Handelsströme so verändern (resource shuffling), dass die Produkte mit dem niedrigsten CO₂-Gehalt nach Europa exportiert werden, während die verbleibenden Produkte mit hohem CO₂-Gehalt in Regionen verkauft werden, in denen es keine protektionistischen Maßnahmen hinsichtlich des Kohlenstoffgehalts gibt. Dabei kann es sich um dasselbe Produkt handeln, das in einem Land lediglich mit unterschiedlichen CO₂-Intensitäten hergestellt wird. Die Produktion in den Drittstaaten würde sich nicht verändern, lediglich die Handelsströme.

Ein positiver Klimaschutzeffekt würde durch einen CBAM demnach nicht eintreten, da die globalen Gesamtemissionen, die entscheidend für das Maß der Erderwärmung sind, dadurch nicht gesenkt werden. Auch hinsichtlich des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie wäre ein CBAM wirkungslos und würde ihre Situation im Vergleich zu heute sogar verschlechtern. Die Regelungen in Art. 27 reichen nicht aus, um Umgehungsmöglichkeiten wirkungsvoll zu verringern. Er muss daher grundlegend überarbeitet werden.

Nach Auffassung der Kommission umfassen Umgehungspraktiken „Situationen, in denen eine Änderung der Handelsströme von Waren, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, keinen hinreichenden triftigen Grund oder keine wirtschaftliche Rechtfertigung hat, außer dem bzw. der, sich den in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen zu entziehen, und bestehen darin, diese Waren durch leicht veränderte Erzeugnisse zu ersetzen, die nicht in der Warenliste in Anhang I aufgeführt sind, aber zu einem Sektor gehören, der in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt.“ Aus Sicht der WVMetalle ist diese Interpretation von Umgehungspraktiken viel zu eng gefasst und genügt nicht, um resource shuffling zu verhindern. Es muss rechtlich klar vorgegeben werden, dass solche Praktiken verboten sind. Entsprechend müssen auch die Durchsetzungsmechanismen verstärkt und abschreckende Sanktionen eingeführt werden, einschließlich des Entzugs der Einfuhrgenehmigung.

Auch hinsichtlich der Umgehungsmöglichkeiten begrüßt die WVMetalle, dass die Einbeziehung der indirekten CO₂-Kosten nicht vorgeschlagen ist. Denn gerade hier kann ein CBAM besonders leicht umgangen werden. China könnte z. B. NE-Metalle mit Kohlestrom herstellen, aber durch Zertifikate für Strom aus der 3-Schluchten-Talsperre – einem ökologisch bedenklichem Wasserkraftwerk – seine NE-Metalle, die es in die EU liefert, CO₂-frei abbilden. Das Heranziehen des durchschnittlichen CO₂-Gehalts des Strommix im Drittstaat, in dem das importierte Produkte hergestellt wird, könnte hierbei ein Stückweit Abhilfe schaffen. Dies ändert jedoch nichts an der grundlegenden Einschätzung eines CBAM.

6. Anrechnung der CO₂-Bepreisung in Drittstaaten

Die Kommission schlägt in Art. 9 vor, dass Unternehmen in Drittstaaten, die Waren in die EU liefern wollen, in einer sog. „CBAM-Erklärung“ eine Verringerung der abzugebenden CBAM-Zertifikate geltend machen können. Sie möchte jedoch die Methodik zur Berechnung der Verringerung der Zertifikateanzahl am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbei mittels Durchführungsrechtsakte festlegen. Da dies ein essenzieller Regelungsgegenstand ist, lehnt die WVMetalle dieses Vorgehen ab. Dabei muss klargestellt sein, dass bloße Absichtserklärungen und Selbstverpflichtungen zu einem Klimaziel zu keiner Reduzierung der CBAM-Zertifikate führen dürfen. Entscheidend hierfür muss der vom Unternehmen tatsächlich bezahlte CO₂-Preis sein. Auch muss sichergestellt sein, dass Exporteure aus Drittländern nicht auch in ihrem eigenen Land eine kostenlose Zuteilung oder anderweitige Kompensationen erhalten. Um dies leisten zu können, bedarf es eines effektiven Monitoring-Systems. Dies ist nicht angemessen im Legislativvorschlag berücksichtigt.

Zudem soll es einzelnen Exporteuren ermöglicht werden, anstatt der durchschnittlichen Emissionen im Drittstaat die spezifischen Emissionen ihrer Anlage als Bemessungsgrundlage anzugeben. Die

WVMetalle lehnt diesen Vorschlag ab, da hierdurch die Umgehung vereinfacht und die Überprüfung durch EU-Instanzen nahezu unmöglich gemacht werden würde.

7. Anwendungsbereich

Damit ein CBAM wirksam sein kann, 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 z. B. 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. Daher muss auch bei Aluminium alle Stufen der Wertschöpfungskette vom CBAM erfasst sein. Ausgenommen sollten Schrotte sein, da ihre Verfügbarkeit in der EU begrenzt ist, sie jedoch aufgrund ihrer Recyclingeigenschaften essenziell für die Ziele des EU Green Deals sind.

Allerdings erscheint eine exakte Erfassung aller relevanten CO₂-Kosten entlang der Wertschöpfungskette äußerst komplex. Sie erfordert viele Daten aus allen Ländern, die Güter in die EU liefern. Wie sichergestellt werden kann, dass die EU belastbare Daten aus Drittstaaten erhält, ist nicht abzusehen. Neben Retorsionsmaßnahmen ist dies eines der unlösbaren Probleme eines jeden Grenzausgleichsmechanismus, unabhängig seiner Ausgestaltung. Aufgrund der Komplexität bietet es sich an, einen CBAM in der oben vorgeschlagenen Testphase nur für Produkte in tendenziell kurzen Wertschöpfungsketten einzuführen.

FORDERUNGEN ZUM CBAM-VORSCHLAG

Da die Einführung eines CBAM erhebliche handelspolitische Risiken birgt, sollte er zunächst in einer mehrjährigen Phase getestet werden.

Die kostenlose Zuteilung darf durch die Einführung eines CBAM nicht verringert werden.

Keinesfalls darf ein CBAM indirekte CO₂-Emissionen erfassen.

Die Rabattierung von Exporten muss Teil eines effektiven CBAM sein, um Wettbewerbsverzerrungen auf allen Märkten außerhalb der EU auszuschließen.

Ein CBAM darf sich nicht negativ auf den Außenhandel sowie der industriellen Wertschöpfung in der EU auswirken und muss dabei WTO-konform sein.

Die Wirtschaftsvereinigung Metalle (WVMetalle) vertritt die wirtschaftspolitischen Anliegen der deutschen Nichteisen-Metallindustrie mit 110.867 Beschäftigten in 654 Unternehmen. Im Jahre 2018 erwirtschaftete die Branche eine Produktion in Höhe von 8,3 Millionen Tonnen und einen Umsatz in Höhe von 52,4 Milliarden Euro.

Berlin, den 17. November 2021

Kontakt:

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

Wirtschaftsvereinigung Metalle, Wallstraße 58/59, 10179 Berlin