

STANDPUNKT

Die Konstruktionsfehler des CBAM

Jürgen Hacker, Umweltökonom und ehem. Vorsitzender BVEK

veröffentlicht am 26.07.2021

Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Grenzausgleichsmechanismus sei grundsätzlich richtig, habe aber schwere Mängel in der Ausgestaltung, argumentiert der Umweltökonom Jürgen Hacker in seinem Standpunkt. Die Schutzwirkung sei unzureichend, der CBAM verstoße womöglich gegen WTO-Regeln und sei zudem unnötig bürokratisch.

Lernen Sie den Tagesspiegel Background kennen

Sie lesen einen kostenfreien Artikel vom Tagesspiegel Background. Testen Sie jetzt unser werktägliches Entscheider-Briefing und erhalten Sie exklusive und aktuelle Hintergrundinformationen für 30 Tage kostenfrei.

[Jetzt kostenfrei testen](#)

Sie sind bereits Background-Kunde? [hier einloggen](#)

Die Einführung einer CO₂-Grenzausgleichsregelung ist grundsätzlich **wünschenswert**, weil damit – richtig ausgestaltet – das Risiko einer **Verlagerung der Produktion** bestimmter Güter nach außerhalb der EU (Carbon-Leakage-Risiko, kurz CL) **effektiver und effizienter** beseitigt werden kann als durch das aktuelle Regelwerk.

Derzeit erhalten Betreiber von Produktionsanlagen, die unter das EU-System handelbarer Emissionsrechte (**EU-ETS**) fallen und bei denen die Kosten der benötigten Emissionsrechte (EUA) die **internationale Wettbewerbsfähigkeit** gefährden würden, die EUA **kostenlos** zugeteilt. Diese Zuteilungsregeln haben zwar CL sowohl hinsichtlich des Wettbewerbs innerhalb wie außerhalb der EU bisher verhindert, haben aber zugleich wegen der relativ großzügigen Zuteilung enorme **Windfall-Profits in Milliardenhöhe** erzeugt. Zudem ist das Regelwerk sehr komplex und mit hohem **Verwaltungsaufwand** verbunden.

Die EU-Kommission schlägt nun einen Ersatz der kostenlosen EUA-Zuteilung durch eine Grenzausgleichsregelung vor. Allerdings regelt ihr Vorschlag nur einen Grenzausgleich hinsichtlich der **Importe** von CL-gefährdeten Produkten. Importeure derartiger Produkte sollen spezielle Zertifikate (CBAM-Zertifikate) bei einer neu zu schaffenden Behörde der EU-Kommission (CBAM-Behörde) kaufen und entsprechend ihren Importmengen und darin „eingebetteter“ CO₂-Emissionen abgeben müssen.

Der Preis der CBAM-Zertifikate ist an die **Preisentwicklung der EUA** gekoppelt. Damit würde aber nur ein Teil des CL-Risikos, nämlich der Wettbewerbsnachteil der ETS-Anlagen innerhalb des EU-Marktes, beseitigt. Der **Wettbewerbsnachteil** hinsichtlich der Exporte der ETS-Anlagen nach außerhalb der EU wird dadurch jedoch nicht beseitigt. Insbesondere für ETS-Anlagen mit hohem Exportanteil ihrer Produktion würde eine **reale CL-Gefahr** entstehen.

Der Kommission geht es augenscheinlich vor allem um Einnahmen

Warum regelt der Kommissionsvorschlag nicht auch eine entsprechende Entlastung der Exporte? Nun, so ganz nebenbei erläutert die Kommission, dass mit dieser Regelung unter anderem auch eine neue, eigenständige **Einnahmequelle** für die Kommission geschaffen würde. Wenn die Exporteure von CL-gefährdeten Gütern aber zugleich entlastet werden sollen, **müsste diese Entlastung finanziert werden**; naheliegender Weise aus den Einnahmen der EU-Kommission aus dem Verkauf der CBAM-Zertifikate an die Importeure. Dann würde die Kommission nicht nur den größten Teil der Einnahmen wieder verlustig werden, sondern sogar das Risiko eingehen, **zuzahlen** zu müssen – nämlich dann, wenn die „eingebetteten“ Emissionen in den Exporten die in den Importen übersteigen sollten.

Der EU-Kommission geht es offenbar **vorrangig um eine eigene Einnahmequelle**. Sie missbraucht dazu die an sich richtige Grenzausgleichsoption und nimmt dafür eine unzureichende Schutzwirkung vor Carbon-Leakage in Kauf.

Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Regelung die Importeure von CL-gefährdeten Produkten beziehungsweise deren Produzenten außerhalb der EU anders behandelt als die Produzenten innerhalb der EU – zum Beispiel auch durch Anwendung **unterschiedlicher Standart-Benchmarks** mit denen die „eingebetteten“ Emissionen ermittelt werden. Damit ist aber **sehr zweifelhaft**, ob diese

Regelung **mit den WTO-Regeln vereinbar** ist und bei Inkrafttreten nicht neue Handelskonflikte ausbrechen würden.

Die Bürokratie ist überbordend und unnötig

Und schließlich ist der Vorschlag der EU-Kommission ein wahres Bürokratiemonster – nicht nur weil die neue CBAM-Behörde mit circa 75 neuen Vollzeitbeschäftigten ausgestattet werden soll. Die Importeure müssen zunächst bei ihr eine **generelle Importgenehmigung** beantragen und detailliert darlegen, wie sie die eingebetteten Emissionen ermitteln wollen. Nach Erhalt der Genehmigung müssen sie **kalenderjährliche**, von unabhängigen Verifizierern **bestätigte Berichte** über die Importmengen und den darin „eingebetteten“ Emissionen erstellen und abgeben.

Die Regeln für deren Ermittlung sind sehr komplex und deren Verifizierung in den Produktionsländern alles andere als trivial. Die ersatzweise anwendbaren **Standartwerte** sind viel höher als die EU-Durchschnittswerte. Dafür soll ein eigenes Register der Importeure mit ihren Angaben und Berichten geführt werden. Alles das wäre völlig unnötig, wenn die Grenzausgleichsregelung sinnvoll und mit für den Zweck – Vermeidung von CL – **ausreichender Genauigkeit** ausgestaltet würde.

Der Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz (BVEK) hat bereits 2008 eine solche Regelung *vorgeschlagen* (http://www.umb-hacker.de/bvek/bvek_Leakage_Vorschlag_26-06-08.pdf) und dies zwischenzeitlich mehrmals *wiederholt* (http://www.umb-hacker.de/bvek/Hacker_bvek_Vorschlaege_1_27_06_14.pdf), ausführlich begründet und *konkretisiert* (http://www.umb-hacker.de/bvek/7_Hacker_ETS_nach%202020.pdf). 2016 wurde ein **detailliert ausformulierter Änderungsantrag** der EU-Richtlinie einigen deutschen MEPs *zur Verfügung gestellt* (http://www.umb-hacker.de/bvek/Aenderung_RL_wg_Grenzausgleichsregelung.pdf), der auch den zuständigen Mitarbeitern der EU-Kommission bekannt ist. Mit dem BVEK-Vorschlag würde in völliger Übereinstimmung mit den WTO-Regeln einerseits die **Wettbewerbsgleichheit** sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU sichergestellt und zugleich das **Risiko von Windfall-Profits** beseitigt.

Die Grundprinzipien lauten: Erstens sollten alle EUA zukünftig **grundsätzlich versteigert** werden. Zweitens: Zur Vermeidung des CL-Risikos sollten alle **Importeure von CL-gefährdeten Produkten** ebenfalls EUA erwerben und entsprechend ihren tatsächlichen Importmengen multipliziert mit EU-Durchschnitts-Benchmarks der jeweiligen Produkte auf ein gesondertes Konto im EU-ETS-Unionsregister abgeben. Anders als die EUA-Abgaben der ETS-Anlagen werden diese EUA aber dort nicht gelöscht.

Zudem sollten allen Exporteuren derselben Produktkategorien **entsprechend ihren tatsächlichen Exportmengen** multipliziert mit denselben Benchmarks kostenlos EUA zugeteilt erhalten. Diese EUA werden aus dem von den Importeuren befüllten Konto entnommen und für den Fall, dass die Abgaben dazu nicht ausreichen, aus der Marktstabilitätsreserve des EU-ETS ergänzt.

Drittens: **Im- und Exporteure** müssten lediglich **spezielle Konten im ETS-Unionsregister** einrichten. Die nationalen Zollbehörden tragen dort die jährlichen Import- beziehungsweise Exportmengen ein. Zur Ermittlung der EU-Durchschnittsbenchmarks erhält die EU-Kommission die relevanten Produktions- und Emissionswerte der EU-ETS-Anlagen ohnehin mit deren jährlichen Berichten. **Unabhängige Verifizierungen** weder der Import- und Exportmengen noch deren „eingebetteter“ Emissionen sind so notwendig.

Die EU-Kommission müsste nur zusätzlich die jährlichen Durchschnittsbenchmarks bekanntgeben und die ausreichende EUA-Abgabe der Importeure kontrollieren und gegebenenfalls **unzureichende Abgaben sanktionieren** sowie den Transfer der EUA an die Exporteure vornehmen. Dieser zusätzliche **minimale Verwaltungsaufwand** der Kommission dürfte durch den Wegfall der Kontrolle der kostenlosen EUA-Zuteilungen sogar überkompensiert werden. Zusätzliche Stellen wären jedenfalls nicht erforderlich.

Da die Benchmarks für Importeure und Exporteure identisch sind, **würden alle relevanten WTO-Regeln** insbesondere die Nicht-Diskriminierung von ausländischen gegenüber inländischen Produzenten **eingehalten** werden.

Diese Regelung hätte ferner nur **vernachlässigbare Auswirkungen** auf die **EUA-Marktpreisbildung**, da nur die Differenz zwischen Importen und Exporten die EUA-Knappheit verändert.

Jürgen Hacker ist Umweltökonom und war von 2005 bis 2011 und 2014 bis 2019 Vorsitzender des Bundesverbands Emissionshandel und Klimaschutz.

Lernen Sie den Tagesspiegel Background kennen

Sie lesen einen kostenfreien Artikel vom Tagesspiegel Background. Testen Sie jetzt unser werktägliches Entscheider-Briefing und erhalten Sie exklusive und aktuelle Hintergrundinformationen für 30 Tage kostenfrei.

Jetzt kostenfrei testen

Sie sind bereits Background-Kunde? [hier einloggen](#)