

Der CO₂-Grenzausgleich als Einnahmequelle für den EU-Haushalt?

Jan Cernicky und Kevin Oswald

Der Vorschlag für die Beschlussfassung des Gesetzesentwurfs für den europäischen CO₂-Grenzausgleich (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*) liegt im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments. Eine Abstimmung hierzu ist für Ende Februar vorgesehen. Wenn es zur Abstimmung kommt, gilt eine Mehrheit im Ausschuss, später dann auch im Europäischen Parlament und im Europäischen Rat, als relativ sicher.

Mit Blick auf die WTO-Konformität ist der vorgeschlagene CBAM allerdings problematisch, denn er verstößt gegen zwei Grundprinzipien der Organisation: Da die Höhe der Abgabe von den bei der Produktion verursachten CO₂-Emissionen abhängt und folglich naturgemäß nicht alle Importeure gleichbehandelt, verstößt sie gegen das Prinzip der Meistbegünstigung, nach welchem allen Importeuren eine Behandlung entsprechend dem am meisten begünstigten WTO-Mitglied zusteht. Daneben ist vorgesehen, dass die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) zumindest für eine Übergangszeit beibehalten wird. Da schon durch den CBAM Preisvorteile ausländischer Importeure ausgeglichen werden, würden europäische Unternehmen damit doppelt bevorzugt. Dies verstößt gegen das Prinzip der Inländerbehandlung, nach dem Importeure nicht schlechter behandelt werden dürfen als einheimische Produzenten.

Ein Ausweg kann ein Bezug auf Artikel 20, Absatz g GATT sein, in welchem Ausnahmen zur Erhaltung eines erschöpflichen Naturguts erlaubt werden. Entsprechend müsste dann allerdings sehr deutlich sein, dass der CBAM ausschließlich ein Instrument des Klimaschutzes ist – und eben nicht auch dazu dient, die europäische Industrie zu schützen und neue Einnahmen zu generieren. Daher wäre es wichtig, dass Einnahmen aus dem CBAM für Klimaschutzmaßnahmen zweckgebunden würden. Dies ist im vorliegenden Entwurf nicht vorgesehen, im Gegenteil, es wird offensiv

damit geworben, dass die Einnahmen als Eigenmittel zum allgemeinen EU-Haushalt beitragen sollen. Idealerweise würden die Einnahmen aus dem CBAM aber in Entwicklungs- und Schwellenländer fließen, um diese beim Umbau der vom CBAM betroffenen CO₂-intensiven Industrie zu unterstützen. Das würde die EU am Ende kein zusätzliches Geld kosten, denn solche Maßnahmen sind ohnehin vorgesehen und zudem relevant, um der propagierten Rolle der EU als weltweite Vorreiterin beim Klimaschutz gerecht zu werden und aktiv einen Beitrag zur globalen Emissionsreduktion zu leisten.

Das aus dem CBAM direkt in diesen Topf fließende Geld müsste dann also nicht dem allgemeinen Haushalt entnommen werden. Eine solche Lösung würde den CBAM nicht nur formal näher an eine WTO-Konformität heranführen, sondern seine Durchsetzung auch praktisch wahrscheinlicher machen. Denn die Einführung eines Handelsinstruments wird nur dann von der WTO untersagt, wenn dies von einem WTO-Mitglied angefochten wird. Passiert das nicht, kann es in Kraft bleiben auch wenn es im Prinzip nicht wirklich WTO-konform ist. Vom CBAM betroffene Schwellenländer hätten so keinen Anreiz mehr, gegen den CBAM zu klagen.

Die CBAM-Einnahmen in den allgemeinen Haushalt zu überführen und damit die Wahrscheinlichkeit einer Anfechtung vor der WTO zu erhöhen, erscheint auch deshalb nicht durchdacht, weil die zu erwartenden Einnahmen nicht sonderlich

hoch ausfallen. Dröge (2021)¹ hat dies für die acht wichtigsten Handelspartner in den Bereichen Zement, Energie und Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen simuliert und kommt, je nach Annahmen in Bezug auf die weitere freie Zuteilung von ETS-Zertifikaten, insgesamt auf Summen zwischen 397 Millionen und 3,2 Milliarden Euro jährlich. Auch wenn dies nicht alle Importeure und Sektoren abdeckt, zeigt es doch, dass man realistisch nicht mehr als einen niedrigen einstelligen Milliardenbetrag jährlich erwarten darf und diese Summe sollte stetig sinken, da man davon ausgehen kann, dass die Handelspartner durch

verstärkte eigene Klimamaßnahmen seltener unter den CBAM fallen werden. In Bezug auf den EU-Haushalt ist dies ein relativ unbedeutender Betrag. Wir schlagen daher vor, die Vorlage so zu ändern, dass die über den CBAM erzielten Einnahmen für Klimaschutzmaßnahmen zweckgebunden werden.

Mehr Informationen zum Thema: www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/gerade-noch-ausreichend-der-vorschlag-der-eu-kommission-zum-co2-grenzausgleich

1 Susanne Dröge (2021): Ein CO₂-Grenzausgleich für den Green Deal der EU – Funktionen, Fakten und Fallstricke. SWP Studie 9, Juli 2021, Berlin.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky
Wirtschaft und Handel
Analyse und Beratung

jan.cernicky@kas.de

Kevin Oswald
Energie und Ressourcen
Analyse und Beratung

kevin.oswald@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.