

RECAP15-Policy Brief

No 2

Discussion Paper Series recap15
No 18 (deutsch) – Februar 2015

Daniel Becker, Clemens Heuson, Wolfgang Peters, Ulrike Will

Für einen wettbewerbsneutralen EU-Emissionshandel

Handlungsempfehlungen:

- Die volle Wirksamkeit des Emissionshandels (ETS) wird dann gewährleistet, wenn pauschale Ausnahmetatbestände unterbleiben. Insbesondere die Carbon-Leakage-Liste sollte durch einen vollständigen Grenzausgleich ersetzt werden.
- Grenzausgleichsinstrumente helfen bei der Vermeidung des Carbon Leakage und stellen zudem die Wettbewerbsneutralität europäischer Unternehmen wieder her.
- Die Belastung durch den Grenzausgleich muss sich eng an der tatsächlichen Belastung durch das ETS orientieren.
- Eine produkt- bzw. sektorenbezogene Grenzausgleichssteuer ist gut mit dem WTO-Recht vereinbar, dabei wettbewerbsneutral, klimapolitisch wirksam und unbürokratischer als andere Formen des Grenzausgleichs.
- Die neuen Exportfreistellungen sind nur auf die tatsächlich exportierten Produkte zu beschränken. Die Exportbefreiungen mindern die Effektivität des Emissionshandels dann nicht, wenn sie vom Cap abgezogen werden.
- Das Ausland sollte zwischen Grenzausgleich und der Einbindung in das ETS wählen können.
- Die Investition der Einnahmen aus der Importbesteuerung bzw. aus dem integrierten Zertifikatehandel in geeignete Klimafonds ermöglicht eine doppelte klimapolitische Dividende.

Der EU-Emissionshandel im Kontext stockender Klimaverhandlungen

Die internationalen Klimaschutzverhandlungen führen seit Jahren nicht zu signifikanten Fortschritten bei der Reduktion von Treibhausgasen. Entweder muss es gelingen diese Verhandlungen mit neuem Schwung in Gang zu setzen oder der Klimaschutz muss ohne ein multilaterales Abkommen ausgeweitet werden. Staaten können unilateral oder als Koalition der Willigen eine Vorreiterrolle im Klimaschutz einnehmen. Solche Strategien können auch für die anderen Staaten Anreize setzen, unabhängig von den bisherigen multilateralen Verpflichtungen Klimaschutz zu betreiben. Gelingt effektiver Klimaschutz im Kleinen, kann dies als Startsignal für ambitioniertere Maßnahmen auch im globalen Kontext dienen.

Die Europäische Union (EU) nimmt eine solche Vorreiterrolle im Klimaschutz ein. Sie plant, den CO₂-Ausstoß bis 2030 um 40 Prozent zu reduzieren.¹ Zur Erfüllung der Ziele des Kyoto-Protokolls bzw. mittlerweile davon unabhängig hat sie ein eigenes Emissionshandelssystem (ETS) etabliert, welches bereits in der dritten Verpflichtungsperiode (2013-2020) steckt. Das EU-ETS ist prinzipiell ein geeignetes Instrument für einen ambitionierten Klimaschutz. Entsprechend dem europäischen Reduktionsziel werden Emissionszertifikate ausgegeben. Mittlerweile wird die Gratiszuteilung der Emissionszertifikate zunehmend durch eine Versteigerung ersetzt. Bis 2027 werden die Zertifikate voll auktioniert. Durch die Deckelung der Zertifikate (Cap) generiert der Marktmechanismus einen Emissionspreis, von dem starke Anreize zur CO₂-Vermeidung ausgehen. Die Gesamtbelastung wird kosteneffizient unter den Mitgliedsstaaten und zwischen den beteiligten Unternehmen aufgeteilt. Diese Anreize fördern Investitionen in eine CO₂-arme Energieerzeugung sowie in Energieeffizienzsteigerung für Konsumgüter.

Unabhängig von der Kritik, dass das Reduktionsziel zu gering gewählt sei, ist das ETS auch aus einem anderen Grund nur begrenzt effektiv. Einseitiger Klimaschutz birgt die Gefahr von Wettbewerbsnachteilen. Diese würden bei einem strikteren Klimaschutzziel potenziell noch verstärkt. Reduziert also nur die EU CO₂, haben europäische Produzenten einen Wettbewerbsnachteil, gerade in CO₂-intensiven Sektoren. Ihre Produkte sind damit weniger konkurrenzfähig. Ein Teil der Produktion und die damit verbundenen CO₂-Emissionen drohen ins nicht-europäische Ausland verlagert zu werden (Carbon Leakage).

Der bisherige Weg der EU dieses Problem zu lösen geht dahin, die vom Carbon Leakage bedrohten Sektoren durch Gratiszuteilung (Grandfathering) vom Zukauf von Zertifikaten zu befreien. Grundlage hierfür ist eine Carbon-Leakage-Liste.² Diese diskretionäre Maßnahme zum Ausgleich des Wettbewerbsnachteils schwächt jedoch die Effektivität des ETS.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

- Wie wird das EU-ETS zu einem schlagkräftigen Instrument für kosteneffiziente Klimapolitik?
- Wie sollten die Instrumente zur Vermeidung von Carbon Leakage und Wettbewerbsnachteilen ausgestaltet sein?
- Welche Änderungen ergeben sich hieraus für das bestehende ETS?

Grenzausgleichsinstrumente zur Verbesserung des EU-Emissionshandels

Solange von dem EU-ETS Wettbewerbsnachteile für die europäische Industrie ausgehen, wird die Industrie nach Ausnahmeregelungen streben, die jedoch die Effektivität des ETS untergraben. Um dies zu vermeiden, sollten Grenzausgleichsinstrumente zur Anwendung kommen. Diese zielen darauf ab, einen Ausgleich für die Mehrkosten der Klimaschutzmaßnahmen europäischer Hersteller zu bewirken, damit das ETS gegenüber der (nicht-europäischen) Konkurrenz wettbewerbsneutral wirkt. Gleichermäßen entzieht die Kostenangleichung dem Carbon Leakage den Nährboden, da die europäischen Unternehmen den Anreiz verlieren, ihre Produktion ins schwächer regulierte Ausland zu verlagern. Zudem kann das Ausland nicht mehr ohne weiteres von der Spezialisierung seiner Produktion auf CO₂-intensive Güter profitieren.

Richtig eingesetzt fördern Grenzausgleichsinstrumente auch den globalen Klimaschutz. Länder ohne klimapolitische Anstrengungen werden durch den Grenzausgleich indirekt in den Klimaschutz einbezogen, wenn sie mit der EU handeln wollen. Diese Länder können mittels eigener bzw. gemeinsamer Klimaschutzbemühungen den Grenzausgleich wieder außer Kraft setzen, d. h. die Grenzausgleichsinstrumente senken die Opportunitätskosten für einen eigenständigen Klimaschutz.

Gestaltung eines effektiven Grenzausgleichs für Importe und Exporte

Ein vollständiger Grenzausgleich folgt dem Bestimmungslandprinzip, d. h. er setzt am Ort des Verbrauchs an, nicht an der Herkunft der Produkte.³ Der Ausgleich für das ETS bezieht sich grundsätzlich auf Importbelastung und Exportentlastung. Im Falle des importbasierten Ansatzes werden die importierten Güter in die klimapolitische Regulierung der EU einbezogen. Der exportbasierte Ansatz befreit die von der klimapolitisch regulierten Industrie ausgeführten Güter von der Belastung mit dem ETS. Durch beide Maßnahmen wird der Wettbewerbsnachteil der EU-Industrie weitestgehend neutralisiert. Bei der Implementierung von Grenzausgleichsinstrumenten muss jedoch der administrative Aufwand sowie die Kompatibilität mit dem WTO-Recht berücksichtigt werden.

Der importbasierte Ausgleich sichert die europäische Industrie gegen nachteilige

Wettbewerbswirkungen der unilateralen Klimaschutzpolitik auf den EU-Binnenmärkten ab und bekämpft zudem die oben beschriebenen Ursachen des Carbon Leakage. Um sowohl wettbewerbsneutral als auch WTO-rechtskonform zu sein, darf der Grenzausgleich nicht höher als die inländische Belastung sein. Hierzu muss sich der Importausgleich auch in der Ausgestaltung an der innerstaatlichen Regelung orientieren. Die importierten Güter können entweder in das EU-ETS einbezogen werden⁴ oder es wird eine Steuer an der Grenze erhoben, die der Belastung durch die Zertifikate auf die entsprechenden inländischen Produkte entspricht. Eine Wahlmöglichkeit zwischen beiden Optionen lässt dem Ausland die nötige Gestaltungsfreiheit in ihrer Klimapolitik. Bei der Steuerlösung bleibt das ETS im Inland unverändert, dient aber als Berechnungsgrundlage für die Grenzausgleichssteuer. Im Vergleich zur tatsächlichen Einbeziehung in das ETS wäre die Grenzausgleichssteuer mit einem geringeren administrativen Aufwand verbunden.

Damit die Belastung des Auslandes nicht höher ist als die im Inland, sollte die Bemessungsgrundlage für den Importausgleich möglichst genau sein. Ein genauer Maßstab wäre der Carbon Footprint (tatsächlicher CO₂-Ausstoß je Produkt). Allerdings würde die ganzheitliche Emissionserfassung und Umwälzung des CO₂-Ausstoßes auf jedes einzelne Endprodukt zu einem enormen administrativen Aufwand führen. Zudem müsste entschieden werden, ob und inwiefern indirekte Emissionen bei der Produktherstellung einbezogen werden sollen.⁵ Schließlich ist eine Besteuerung, die sich ausschließlich an den Produktionsmethoden orientiert, auch WTO-rechtlich hoch umstritten. Somit stellt sich der Carbon Footprint als nicht zielführend heraus.

Um den Grenzausgleich sowohl kostengünstig als auch rechtlich unproblematisch zu gestalten, empfiehlt es sich daher, die Bemessung nur nach solchen Kriterien vorzunehmen, die sich im Endprodukt nachweisen lassen. Eine Möglichkeit wäre den Grenzausgleich sektorenspezifisch festzulegen. Die Auswahl der Sektoren kann dabei einen Klimabezug aufweisen, auch ohne dass die tatsächlichen Emissionen genau bestimmt werden. Produkte mit vergleichbarem CO₂-Ausstoß können, so sie denn auch im Endprodukt unterschiedlich sind, einem Sektor zugeordnet werden. Vergleichspunkt für den Grenzausgleich ist das durch das ETS belastete entsprechende inländische Produkt bzw. der entsprechende inländische Sektor mit den gleichen Eigenschaften. Von einer Berechnung der tatsächlichen Emissionen wird also abgesehen. Zwar ist dieser Ansatz nicht exakt, doch wird so sichergestellt, dass ausländische Produkte nicht unzulässig benachteiligt sind. Orientiert sich der Maßstab an den Produkteigenschaften bzw. Sektoren, ist auch der administrative Aufwand geringer als bei der Bestimmung des CO₂-Ausstoßes je Produkt. Dieser Wettbewerbsausgleich ist besser als das bestehende System ohne Importausgleich. Schließlich könnte der Klimaschutzeffekt des Importausgleichs noch verstärkt werden, indem die generierten Einnahmen (bzw. die Erlöse aus dem Zertifikatverkauf im Falle einer Auktion)

für klimapolitische Zwecke, z. B. im Rahmen eines Klimafonds, investiert werden.

In Analogie zum importbasierten Ausgleich kann der exportbasierte Ausgleich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie auf dem Weltmarkt wiederherstellen. Der Exportausgleich tritt an Stelle der bisherigen Ausnahmetatbestände durch die Carbon-Leakage-Liste. Die Exporteure werden zwar bei dem Exportausgleich auch von der Pflicht befreit, Emissionszertifikate für die produzierten Exportgüter vorzuhalten. Allerdings ist die Befreiung hier strikt auf die tatsächlich gehandelten Gütermengen zu beschränken. Im Gegensatz zum Importausgleich steht die Herstellung der Wettbewerbsneutralität bei der Exportbefreiung im Zielkonflikt zur ökologischen Effektivität, da der Anreiz zur Emissionsvermeidung innerhalb der EU durch die Exportbefreiung geschwächt wird. Eine adäquate Reduktion des Caps würde das angestrebte Gesamtemissionsziel jedoch sicherstellen. Grenzausgleichsinstrumente können somit sowohl Wettbewerbsnachteile als auch den Carbon Leakage bekämpfen.

¹ Vgl. Europäische Kommission, 2030 framework for climate and energy policies, 24.10.2014, http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm, abgerufen am 27.10.2014.

² Beschluss 2014/746/EU der Europäischen Kommission zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie im Zeitraum 2015-2019 einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Abl. L 308/114 vom 29.10.2014.

³ Vgl. Report of the Working Party on Border Tax Adjustments, L/3464, 20. November 1970, Rn. 4.

⁴ Art. 10b Abs. 1 lit. b der Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten, ABl. L 140/63 vom 5.6.2009; Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003, über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, Abl. L 275 vom 25.10.2003.

⁵ Unterschiedliche Verfahren zur Bestimmung des Carbon Footprints werden diskutiert bei Micallef-Borg, C. (2010), "Product Carbon Footprinting: Calculation and Communication Standards in the Making", Carbon & Climate Law Review, S. 178-189.