

06.12.21**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - Fz - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1014. Sitzung des Bundesrates am 17. Dezember 2021

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems**
COM(2021) 564 final**A**

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- Wi 1. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, die im Rahmen des Emissionshandelssystems der EU (EU-EHS) drohende Verlagerung von CO₂-intensiver Produktion und damit von Emissionen in das außereuropäische Ausland („Carbon Leakage“) zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gegenüber Unternehmen in Drittstaaten ohne CO₂-Bepreisung zu schützen.
- U 2. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM) vorlegt.
- U 3. Der Bundesrat befürwortet ein CBAM als einen wichtigen Beitrag zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für den Absatz im Binnenmarkt von bestimmten in der EU produzierten Waren einerseits und in diesen importierten Waren andererseits und sieht darin ein grundsätzlich geeignetes Instrument, der

Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen in Drittstaaten („Carbon Leakage“) vorzubeugen. Die bisherigen in der Richtlinie 2003/87/EG festgelegten Mechanismen zum Schutz vor „Carbon Leakage“ bedürfen mit der Einführung des CBAM einer Überprüfung. Eine Parallelität von Regelungen erscheint nicht zielführend und könnte den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) zuwiderlaufen.

- U 4. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Einnahmen aus einem Grenzausgleichssystem für die Förderung von Klimaschutzmaßnahmen im EU-Inland und bei Drittstaaten verwendet werden sollten.
- Wi 5. Der Bundesrat befürchtet, dass das vorgeschlagene CO₂-Grenzausgleichssystem mit einem hohen bürokratischen Aufwand für die betroffenen Unternehmen in Europa verbunden ist. Bei der Umsetzung muss daher auf praxistaugliche Lösungen geachtet werden, die zusätzliche administrative Belastungen für die Wirtschaft soweit wie möglich vermeiden.
- U 6. Der Bundesrat bittet daher um Prüfung, inwieweit die Belange von kleinen und mittleren Unternehmen in Hinblick auf bürokratische Pflichten bereits hinreichend berücksichtigt sind.
- Wi 7. Der Bundesrat betont, dass die WTO-Konformität des CO₂-Grenzausgleichssystems gewährleistet sein muss. Außerdem gilt es, eine enge Abstimmung mit den wichtigen Handelspartnern der EU sicherzustellen. Neue Handelskonflikte müssen unbedingt vermieden werden.
- Wi 8. Der Bundesrat stellt mit Bedauern fest, dass es sich bei dem vorgeschlagenen CBAM nicht um einen vollständigen Grenzausgleich handelt. Exportierenden Unternehmen mit Sitz in der EU werden die Kosten für Zertifikate des EU-EHS nämlich nicht erstattet. Damit behält die EU zwar die vollständige Kontrolle über ihr Ziel, die territorialen Emissionen bis 2050 auf netto Null zu bringen, nimmt aber „Carbon Leakage“ exportorientierter Unternehmen in Kauf, sodass ein wirtschaftlicher Schaden in Europa entsteht, der nicht unmittelbar durch ein Sinken der globalen Emissionen gerechtfertigt werden kann.

- Wi 9. Der Bundesrat kritisiert, dass der vorgeschlagene Mechanismus keinen Ausgleich der Wettbewerbsnachteile für europäische Exporteure vorsieht, die durch das schrittweise Auslaufen der kostenlosen Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten entstehen. Während europäische Produzenten im Binnenmarkt vor Wettbewerbsnachteilen gegenüber außereuropäischen Mitbewerbern, die keiner CO₂-Bepreisung unterliegen, geschützt werden sollen, entstünde auf außereuropäischen Märkten ein systematischer Wettbewerbsnachteil, da der vorgeschlagene Mechanismus keine Kompensation für die sich aus dem EHS entstehenden höheren Kosten vorsieht. Aus Sicht des Bundesrates bedarf es einer Lösung zur Vermeidung dieser Wettbewerbsnachteile und einer insgesamt vorsichtigeren Strategie des Systemwechsels. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang zum Beispiel die Auslotung von Möglichkeiten der Beibehaltung der kostenlosen Zuteilungen von EHS-Zertifikaten, insbesondere für Produkte, die exportiert werden, oder alternativer Systemansätze wie einer Verbrauchsabgabe.
- U 10. Nach Auffassung des Bundesrates wäre im Falle der Umsetzung eines importbezogenen CBAM gemäß Vorschlag der Kommission ein komplementäres Instrument für Exporte ein wichtiger zusätzlicher Schritt auf dem Weg, die durch die Richtlinie 2003/87/EG festgelegten Mechanismen schrittweise zu ersetzen, wie es gemäß Artikel 1 Absatz 3 des vorliegenden Verordnungsvorschlags vorgesehen ist.
- U 11. Der Bundesrat bittet die Kommission, im Hinblick auf die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen beim Absatz in Exportmärkten und die Vermeidung der Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen in Drittstaaten („Carbon Leakage“) zeitnah ein zum importorientierten CBAM komplementäres, WTO-konformes Instrument für Exporte vorzuschlagen. Dies soll weiterhin starke Anreize setzen, innerhalb der Union mit immer weniger Treibhausgasemissionen zu produzieren, um schließlich klimaneutral zu werden.
- Wi 12. Ferner möge die Kommission durch internationale Abkommen sicherstellen, dass EU-Exporte, deren Produktion dem EU-EHS unterliegt, perspektivisch insoweit von CO₂-Bepreisung außerhalb der EU befreit sind.

- U 13. Im Vorschlag der Kommission ist im Kontext des CBAM eine Anrechenbarkeit von CO₂-Preisen im Herstellungsland vorgesehen. Bei gleichen (oder höheren) CO₂-Preisen in Drittstaaten entstehen keine Wettbewerbsnachteile für die EU-Industrie und ein Grenzausgleich kann für diese Länder entfallen. Der Bundesrat hält in diesem Kontext eine Festlegung für erforderlich, welche Instrumente als CO₂-Bepreisung angerechnet werden.
- U 14. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Etablierung eines CBAM mit Blick auf den internationalen Klimaschutz und fairen Wettbewerb große Chancen bietet, da sie als Anreiz für Regelungen in anderen Regionen der Welt dienen kann und den wichtigen Dialog über das Ineinandergreifen von Klimaschutzpolitik und Handelspolitik intensivieren wird. Um diese Chancen zu nutzen und das Risiko von Spannungen zu minimieren, hält es der Bundesrat für notwendig, dass die Kommission den Dialog mit internationalen Handelspartnern weiterhin intensiv führt.
- Wi 15. Der Bundesrat betont die unbedingte Wichtigkeit internationaler Kooperation für die Erreichung der globalen Klimaziele. Insofern begrüßt der Bundesrat den konkreten Vorschlag der Kommission für ein CBAM als Anstoß einer Debatte zu verstärkter internationaler Kooperation auf dem Weg zu Klimaneutralität. Der Bundesrat stellt fest, dass die Einführung eines CBAM nicht von der Notwendigkeit internationaler Kooperation entbindet, im Gegenteil. Erst wenn hinreichend viele Staaten ein dem EU-EHS gleichwertiges CO₂-Bepreisungssystem eingeführt haben, wäre durch gegenseitige Ausnahmeregelungen ein bürokratiearmer Betrieb eines Grenzausgleichs möglich. Auch für die explizite Berücksichtigung von Klimaschutz in den Regeln der WTO, eine notwendige Bedingung für die Einführung eines vollständigen Grenzausgleichs, bedarf es eines breiten internationalen Zusammenschlusses.
- Wi 16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Kommission dazu aufzufordern, die internationalen Abstimmungen zu koordinieren und mit einem Grenzausgleich kompatible Klimaschutzstandards mit höchster Priorität voranzutreiben.

- U 17. Der Bundesrat bittet die Kommission, im Rahmen der internationalen Handels- und Klimaschutzpolitik darauf hinzuwirken, prozedurale Vorkehrungen zur Berücksichtigung des Klimaschutzes, konkrete Klimaschutzzielvereinbarungen sowie Instrumente zum Klimaschutz als zentrale Themen zu etablieren und diese bei Verhandlungen zum Abschluss oder zur Novellierung internationaler Abkommen als wichtige Aspekte für den internationalen Klimaschutz und fairen internationalen Wettbewerb und deren Verbindung verstärkt in den Mittelpunkt zu stellen.
- U 18. Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang darum, mit Blick auf den weltweiten Handel und die WTO-Abkommen (insbesondere GATT, TRIPs und SPS) verstärkt auf die Anwendbarkeit und Implementierung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen unter Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs hinzuwirken. Hierbei sollen verstärkt Klimaschutzaspekte und -instrumente im Rahmen der WTO erörtert und Bemühungen zu einer klimaschutzangemessenen Auslegung der WTO-Abkommen in den entsprechenden WTO-Gremien verstärkt werden. Mittel- und langfristig soll eine WTO-Reform angestrebt werden.
- U 19. Der Ansatz der Kommission, dass der CBAM auf den tatsächlichen Emissionen der Hersteller in Drittländern basieren soll und nicht auf einem anhand des Durchschnitts der EU-Hersteller ermittelten Standardwert, hat den konzeptionellen Vorteil von Anreizen für CO₂-arme Produktionstechnologien. Der Bundesrat weist allerdings auf die Problematik von „Resource Shuffling“ und „Greenwashing“ hin, indem Hersteller in Drittstaaten dort vorhandene CO₂-arme Energieträger der Produktion der in die EU exportierten Produkte zurechnen und im Ergebnis auf diese Produkte kein oder nur ein geringer Grenzausgleich gezahlt werden muss. Der Bundesrat hält es für erforderlich, für die Zurechnung von Emissionen zu Produkten ein Verfahren zu entwickeln, mit dem „Resource Shuffling“ und „Greenwashing“ effektiv begrenzt werden kann, oder alternativ dem geplanten Grenzausgleichssystem pauschalierte Emissionen pro Produkteinheit zugrunde zu legen.

- U 20. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, neben dem von der Kommission vorgeschlagenen Modell für einen CBAM auch das Konzept eines zum EHS komplementären Klimabeitrags alternativ weiter zu prüfen und in die Verhandlungen einzubeziehen. Ein Klimabeitrag würde auf die EU-inländische Produktion und auf Importe von ausgewählten CO₂-intensiv produzierten Gütern auf die durchschnittlichen Emissionen dieser Güter erhoben werden, und zwar unabhängig davon, ob sie im EU-Inland oder -Ausland hergestellt wurden. Zugleich würde die unentgeltliche Zuteilung von Emissionszertifikaten für die von entsprechenden Klimabeiträgen erfassten Produktionen grundsätzlich erhalten bleiben, wobei die kostenlose Zuteilung an die Entwicklung und schrittweise Umsetzung von Strategien zum Übergang zur Klimaneutralität durch die jeweiligen Unternehmen gekoppelt würde.
- U 21. Der Bundesrat bittet die Vor- und Nachteile des Klimabeitrags im Vergleich zu dem vorgeschlagenen CBAM weiter zu prüfen. Ein Klimabeitrag könnte bei der administrativen Umsetzung, bezüglich der Option der Erstattung und damit der Wettbewerbsfähigkeit von Exporten aus der EU sowie hinsichtlich des Einnahmenpotenzials Vorteile aufweisen. Die dem Konzept des Klimabeitrags inhärente fehlende Differenzierung nach tatsächlichen CO₂-Emissionen und CO₂-Bepreisung im Ausland ist allerdings damit verbunden, dass vom Klimabeitrag selbst keine Anreize zur Dekarbonisierung der Grundstoffproduktion ausgehen, er sollte daher mit entsprechenden Förderinstrumenten verbunden werden (investiv und/oder „Carbon Contracts for Difference“). Andererseits erleichtert der pauschalere Ansatz die Umsetzung; zudem kann ein Klimabeitrag aufgrund der weniger komplexen Ausgestaltung leichter auf weitere energieintensive Produkte, wie beispielsweise Kunststoffe, ausgeweitet werden. Nicht zuletzt ist zu prüfen, inwieweit mit dem Konzept des Klimabeitrags höhere Einnahmen generiert und damit die emissionsarme Grundstoffproduktion gefördert als auch weitere nationale und internationale Klimaschutzmaßnahmen unterstützt werden können.
- Wi 22. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, ihre Anstrengungen zur Schaffung eines internationalen Klimaclubs weiter voranzutreiben. Nur mit internationaler Koordination und Kooperation über europäische Grenzen hinaus lässt sich effizienter und effektiver Klimaschutz erreichen.

- U 23. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag eine Berichtspflicht der Kommission vor Ende des Übergangszeitraums – insbesondere über die Bewertung der Möglichkeiten einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über graue Emissionen und auf andere als die bereits vom Vorschlag erfassten Waren – umfasst.
- U
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 25) 24. Der Bundesrat bittet zu prüfen, inwieweit der Einführungszeitraum früher beginnen und/oder gekürzt werden sollte, um eine frühere Wirksamkeit des CBAM zu entfalten. Die Prüfung eines früheren Auslaufens der in der Richtlinie 2003/87/EG festgelegten Mechanismen sollte parallel erfolgen.
- Wi 25. Der Bundesrat begrüßt die vorgesehene Übergangs- und Einführungsphase für das vorgeschlagene CBAM, die insgesamt 13 Jahre umfassen soll. Dadurch kann ein angemessenes Maß an Planungs- und Investitionssicherheit für die betroffenen Unternehmen erreicht werden.

B

26. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** und
der **Finanzausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.