

Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)

AUSGANGSLAGE / HINTERGRUND

Mit dem European Green Deal, dem neuen und rechtlich verbindlichen Emissionsminderungsziel der EU für das Jahr 2030 sowie dem Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 wird auch eine grundlegende Transformation der europäischen Industrie unausweichlich, in der Wasserstoffanwendungen eine sehr wichtige Rolle spielen können und müssen. In der EU soll dieser Transformationsprozess maßgeblich, wenn auch nicht exklusiv durch die Bepreisung von Treibhausgasemissionen ermöglicht und vorangetrieben werden.

Angesichts der Situation, dass sich dieser Transformationsprozess in der EU in einem internationalen Wettbewerbsumfeld vollziehen wird, das zumindest in absehbarer Zukunft durch unterschiedliche CO₂-Bepreisungsniveaus gekennzeichnet sein wird (sei es wegen unterschiedlicher Ambitionsniveaus oder unterschiedlicher Rollen der CO₂-Bepreisung im Politikmix der Transformation), stellt sich die Herausforderung eines effektiven Schutzes gegen Carbon Leakage, also die Verlagerung von Produktionen und/oder Anlageninvestitionen in Regionen, die im globalen Kontext nicht zu Emissionsminderungen sondern gegebenenfalls sogar zu Emissionserhöhungen führen kann.

Im europäischen Regulierungsansatz wird bisher versucht, Carbon-Leakage-Effekte über die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen (CO₂-Zertifikate) des Emissionshandelssystems der EU (EU ETS) sowie über die monetäre Kompensation von über die Strommärkte entstehenden indirekten Kosten des EU ETS (indirekte CO₂-Kosten) zu vermeiden. Die Wirksamkeit dieser Mechanismen erstreckt sich dabei vor allem auf die Vermeidung von Carbon-Leakage-Effekten durch Produktionsverlagerungen und weniger auf die Herausforderungen von Carbon Leakage durch Investitionsverlagerungen.

Der Beitrag der kostenlosen Zuteilung zum Carbon-Leakage-Schutz wird jedoch im Zuge der stetig verringerten Zahl verfügbarer CO₂-Zertifikate (Cap) abnehmen. Vor diesem Hintergrund ist die Ausweitung der Mechanismen zur Carbon-Leakage-Vermeidung sinnvoll und notwendig, insbesondere wenn diese die volle Wirksamkeit der CO₂-Bepreisung verbessern.

Gerade mit Blick auf Wasserstoffanwendungen soll weiterhin versucht werden, die industrielle Transformation zur Klimaneutralität zumindest zeitweise durch ergänzende Mechanismen (Investitionskostenzuschüsse, Betriebskostenförderung z. B. über Klimaschutzverträge etc.) zu flankieren, die vor allem Investitionen in Technologiewechsel und Wasserstoffanwendungen unterstützen sollen und damit gleichzeitig einen Beitrag zur Vermeidung von Carbon Leakage durch Investitionsverlagerungen leisten können.

Mit Blick auf das erhöhte Ambitionsniveau für die Emissionsminderung und die damit auch einhergehende Verstärkung der Herausforderungen im Bereich der Carbon-Leakage-Vermeidung ist für die Umsetzung des European Green Deals auch ein Gesetzgebungsvorschlag zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) vorgelegt worden.

Die Umsetzung eines CBAM vollzieht sich in einem komplexen Umfeld materieller und rechtlicher Rahmenbedingungen. Einerseits muss der Carbon-Leakage-Schutz umfassend gesichert werden (auch mit Blick auf die Verschiebung größerer Wertschöpfungskettenanteile in das Ausland), andererseits sind die handelspolitischen und völkerrechtlichen Grenzen für die Ausgestaltung eines solchen Mechanismus eng bzw. teilweise ungeklärt und ist nicht zuletzt die regulative Umsetzung eines solchen Instruments ausgesprochen komplex und herausfordernd.

PERSPEKTIVEN UND EMPFEHLUNGEN

Grundsätzlich kann die Einführung eines CBAM einen Beitrag zum Schutz vor Carbon Leakage im Prozess der tiefgreifenden industriellen Transformation zur Klimaneutralität leisten. Hinsichtlich der Voraussetzungen, Implikationen und effektiven Wirkungen bestehen jedoch vielfache Unsicherheiten. Dies betrifft sowohl die materielle als auch die rechtliche und politische Dimension dieses neuen Instruments. Insbesondere bleiben hier die Beschränkung des CBAM auf die Importe CO₂-intensiver Basismaterialien und von Strom, die Wechselwirkungen zwischen CBAM und kostenloser Zuteilung von CO₂-Zertifikaten für Carbon-Leakage-gefährdete Industriebranchen sowie die Erwartungen mit Blick auf Verschiebungen von Wertschöpfungsketten mit hohen Unsicherheiten verbunden bzw. in teilweise hohem Maße umstritten. Auch stellen sich signifikante Fragen mit Blick auf den Umsetzungsaufwand eines CBAM bzw. von Ausweich- oder Umgehungsstrategien der einschlägigen Exportländer.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass mit der Ankündigung und auch der Umsetzung eines CBAM die Schaffung anderer und gegebenenfalls robuster wirkender Kooperationsmechanismen (sektorale Vereinbarungen, Klimaklubs etc.) befördert werden kann, sich also der von der EU eingeführte CBAM als Instrument des Übergangs bzw. mit überwiegender Ankündigungswirkung erweisen kann.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Unsicherheiten sollte die Einführung eines CBAM, unbeschadet der weiterhin noch notwendigen materiellen, rechtlichen und prozeduralen Prüfungen, klar als lernernder Prozess angelegt werden. So sollen CBAMs zunächst erprobt und eine Überprüfung angelegt werden, ob der Carbon-Leakage-Schutz effektiv gewährleistet werden kann oder durch welche anderen Maßnahmen (z. B. Klimaklubs oder sektorale Vereinbarungen) sie ergänzt/ersetzt werden müssen.

Mit einer solchen Einführung des CBAM sollten so vor allem keine nicht oder nur schwer umkehrbaren Einschränkungen für andere Carbon-Leakage-Schutzmechanismen ausgelöst bzw. zementiert werden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass mit

- ◆ der anstehenden industriellen Transformation mit einem wesentlichen Beitrag von Wasserstofftechnologien,
- ◆ dem dafür notwendigen Zeitraum und der längeren Periode einer Koexistenz von konventionellen und transformativen Technologien,
- ◆ der auch in diesem Kontext steigenden Bedeutung von Herausforderungen im Bereich des Investitions-Leakage,
- ◆ den in den nächsten 10 bis 15 Jahren deutlich zurückgehenden Möglichkeiten zur Vermeidung von Carbon Leakage über die Verfügbarmachung von kostenlosen CO₂-Zertifikaten,
- ◆ den noch zu entwickelnden Lösungen mit Blick auf die Exportfrage,
- ◆ den noch zu entwickelnden Lösungen zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen,
- ◆ den nur schwer einschätzbaren Entwicklungen im internationalen Raum

die Entwicklung eines neuen Policy-Mixes zur Vermeidung von Carbon Leakage notwendig wird, der mit hoher Wahrscheinlichkeit aus mehreren Elementen bestehen wird und in dem CBAMs eine wichtige und zunehmende Rolle spielen, aber umfassendere Ansätze nicht werden ersetzen können.

Angesichts der sehr unterschiedlichen sektoralen Herausforderungskonstellationen im Bereich der Carbon-Leakage-Bekämpfung (z. B. mit Blick auf Exporte) werden solche Policy-Mixe eine stark sektorspezifische Ausprägung haben müssen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen von CBAM ein Aufkommen an finanziellen Mitteln erzielt wird, das für die zielgerichtete Transformation der Grundstoffindustrien in der EU, z. B. im Bereich von wasserstoffbasierten Technologien, eingesetzt werden soll.



DER NATIONALE WASSERSTOFFRAT

Mit der Verabschiedung der Nationalen Wasserstoffstrategie hat die Bundesregierung am 10. Juni 2020 den Nationalen Wasserstoffrat berufen. Der Rat besteht aus 26 hochrangigen Expertinnen und Experten der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind. Die Mitglieder des Wasserstoffrats verfügen über Expertise in den Bereichen Erzeugung, Forschung und Innovation, Dekarbonisierung von Industrie, Verkehr und Gebäude/Wärme, Infrastruktur, internationale Partnerschaften sowie Klima und Nachhaltigkeit. Der Nationale Wasserstoffrat wird geleitet durch Katherina Reiche, Parlamentarische Staatssekretärin a. D.

Aufgabe des Nationalen Wasserstoffrats ist es, den Staatssekretärsausschuss für Wasserstoff durch Vorschläge und Handlungsempfehlungen bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Wasserstoffstrategie zu beraten und zu unterstützen.

◆ **Kontakt:** info@leitstelle-nws.de, www.wasserstoffrat.de