

HINTERGRUND

Die EU hat sich als Teil des Europäischen Green Deals verpflichtet, bis zum Jahr 2030 mindestens 55 Prozent ihrer klimaschädlichen Treibhausgase im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren, um [2050 klimaneutral zu sein](#). Die EU-Kommission sieht sich damit in einer weltweiten Vorreiterstellung (klimadiplomatische Funktion). In der Debatte um das [europäische Emissionshandelssystem](#) (EU-ETS) wurden Ansätze diskutiert, andere Staaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen (THG) zu bewegen.

Umstritten ist die [kostenlose Zuteilung von CO₂-Zertifikaten](#) des EU-ETS. Hauptargument dafür ist die angebliche Abwanderung von Unternehmen in Länder ohne vergleichbare CO₂-Bepreisung ([Carbon Leakage](#)). Um dem entgegen zu wirken, erhält die energieintensive Industrie einen Großteil ihrer Emissionszertifikate kostenlos. Dieses Vorgehen wird seit langem von Umweltverbänden kritisiert. Vor dem Hintergrund künftig knapperer CO₂-Zertifikate im Emissionshandel hat die Kommission als Teil des „Fit-for-55“-Pakets ein CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM) vorgeschlagen. Für ein solches System hatte sich das [EU-Parlament](#) im März 2021 in Form [einer Entschließung](#) ausgesprochen. [Gefordert](#) hat es eine Vereinbarkeit mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Außerdem rief das EU-Parlament dazu auf, insbesondere Länder des globalen Südens bei der Dekarbonisierung zu unterstützen. Es fordert auch, dass der CBAM zusätzlich zur kostenlosen Zuteilung existieren soll.

AKTUELLER STAND

(FEBRUAR 2022)

[Mitte Juli 2021](#) hat die EU-Kommission als [Teil des „Fit-for-55“-Klimapakets \(FF55\)](#) ihre Vorschläge für die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems vorgelegt. [Der Gesetzesvorschlag der EU-Kommission \(KOM 2021/654 final\)](#) zielt in Kombination mit anderen Gesetzesvorschlägen der EU-Kommission darauf ab, die Emissionen innerhalb der EU zu senken. Zugleich soll es einen Anreiz für andere Staaten der Welt bieten, ihre Ambitionen zu steigern.

Das System soll mit einer [Übergangsphase](#) ab 2023 bis 2025 eingeführt werden und 2026 dann tatsächlich in Kraft treten. Es soll für die Sektoren mit dem vermeintlich höchsten Risiko für Carbon Leakage gelten: Zement, Stahl, Eisen, Aluminium, Düngemittel und Elektrizität. Die in die EU [importierenden Unternehmen](#) müssen sich ab

PROZESS & DOKUMENTE

14. Juli 2021: [EU-Kommission stellt „Fit-for-55“ Vorschläge vor](#)
Inkl. [Vorschlag zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems](#) (Verordnung) und [Folgenabschätzung](#)

15.07.-5.11.2021 [Konsultation des Vorschlags der Kommission](#)

29.09.2021: [Wettbewerbsrat](#) [Gedankenaustausch](#)

09.12.2021: [Energieminister*innenrat](#) und **20.12.2021:** [Umweltminister*innenrat](#) [Fortschrittsbericht des Ratsvorsitzes](#)

07.12.2021: [Rat Wirtschaft und Finanzen](#)

08.12.2021: [Wirtschafts- und Sozialausschuss](#) [bezieht Stellung](#)

21.12. 2021: [Berichterstatter Chahim](#) [veröffentlicht seinen Bericht](#)

12.01.2021: [AGRI-Ausschuss](#) [veröffentlicht Stellungnahme](#)

NÄCHSTE SCHRITTE

Im nächsten Schritt werden Minister*innenrat und EU-Parlament im Trilogverfahren mit der EU-Kommission über die Vorschläge verhandeln. Der Rat [Wirtschaft- und Finanzen \(ECOFIN\)](#) und damit in Deutschland das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

2023 bei den nationalen Behörden registrieren und bis 2025 Emissionen unbezahlt melden. Ab 2026 müssen Unternehmen jährlich eine Abrechnung zum THG-Ausstoß ihrer Produkte einreichen. Den Ausstoß müssen sie dann durch den Erwerb von Zertifikaten bei den nationalen Behörden kompensieren.

Für die [Berechnung der Menge](#) an CBAM-Zertifikaten werden zunächst nur die Emissionen (CO₂ und N₂O) einbezogen, welche bei der Produktion der importierten Produkte entstanden sind (graue direkte Emissionen). Später sollen auch Produkte, welche für die Herstellung des Endprodukts verwendet wurden (indirekte Emissionen) einbezogen werden. Zur Berechnung dient ein wöchentlicher Durchschnittspreis, der sich aus dem Auktionierungspreis des EU-ETS in der vorangegangenen Woche ergibt. Können die Unternehmen nachweisen, dass sie im Produktherkunftsland bereits Abgaben für die [Treibhausgase entrichtet](#) haben, wird dies beim Import beachtet. 75 Prozent der [Einnahmen](#) aus den Zahlungen der Importeur*innen möchte die Kommission als EU-Eigenmittel zur Finanzierung des Programms „Next Generation EU“ nutzen.

Spezifische Vorschriften sollen regeln, welche Produkte durch das CBAM-System erfasst werden. Aus Komplexitätsgründen sollen organische chemische Erzeugnisse nicht darunterfallen. Die Regelungen sollen für alle Produkte gelten, die nicht aus EU-ETS-Ländern oder verknüpften Systemen (z.B. Schweiz) stammen. Der Vorschlag der Kommission enthält also keine Form der Erleichterung für Staaten des globalen Südens. Es gibt lediglich die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit der EU bei der Dekarbonisierung.

Bis 2035 soll für [in der EU ansässigen Unternehmen](#) der vom CBAM regulierten Sektoren die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im EU-ETS schrittweise auf Null gesenkt werden. Die jährliche Reduktionsrate beträgt 10 Prozent. [Exportierende](#) Unternehmen sollen für die wegfallenden Erleichterungen nicht kompensiert werden.

Der Umweltausschuss des EU-Parlaments hat bereits einen [Berichtsentwurf des Berichterstatters Mohammed Chahim](#) (S&D, Niederlande) vorgelegt. [Chahim schlägt vor](#), dass die kostenlose Zuteilung bereits Ende 2028 (nicht 2035) auslaufen soll. Zudem soll CBAM ein kooperatives (mit finanziellen Hilfen für die am wenigsten entwickelten Länder) und zentralisiertes System sein. Dafür soll eine EU-Behörde eingeführt werden. Chahim fordert den Einbezug organisch-chemischer Produkte und auch von Wasserstoff und Polymeren.

(BMWK) sind für das Dossier federführend. Das Dossier gehört zu den Schwerpunkten der französischen Ratspräsidentschaft.

Im [Europäischen Parlament](#) ist der [Umweltausschuss \(ENVI\)](#) [federführend](#). Berichterstatter ist [Mohammed Chahim](#) (S&D, Niederlande). Für den Themenkomplex [Carbon Leakage](#) teilt sich der ENVI die Federführung mit dem Energieausschuss ([ITRE](#)). Der internationale Handelsausschuss ([INTA](#)), der Entwicklungsausschuss ([DEVE](#)), der Wirtschafts- und Währungsausschuss ([ECON](#)), der Landwirtschaftsausschuss ([AGRI](#)) und der Haushaltsausschuss ([BUDG](#)) können Stellungnahmen abgeben.

Der aktuelle Stand der Verhandlungen können dem [Legislative Train Schedule](#) sowie dem [Legislative Observatory](#) des EU-Parlaments entnommen werden.

15.03.2022: [Rat Wirtschaft und Finanzen \(federführend\)](#)

Vorausstl. Juni 2022: [Abstimmung im Europäischen Parlament](#)

POSITIONEN DER GESETZGEBENDEN INSTITUTIONEN

	EU-Kommission	EU-Parlament	Bundesregierung	EU-Ministerrat
Kostenlose Zuteilung im EU-ETS	Langsames Outphasing bis 2035 (jährliche Reduktionsrate 10 % ab 2025)			
Erfasste Sektoren	Zement, Stahl, Eisen, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität			
Mittelverwendung	EU-Eigenmittel, Re-Finanzierung von „Next Generation EU“			
Unterstützung anderer Länder bei der Dekarbonisierung	Keine konkreten Programme, keine finanzielle Unterstützung			
Ausnahmeregelungen für Länder des globalen Südens	nein			



FINALE VERSION DES CO₂-GRENZAUSGLEICHSYSTEMS

Kostenlose Zuteilung	
Erfasste Sektoren	
Mittelverwendung	
Unterstützung anderer Länder bei der Dekarbonisierung	
Ausnahmeregelungen für Länder des globalen Südens	

ZENTRALE STREITFRAGEN

Übergangsphase und Kostenlose Zuteilung: Umstritten ist, ob und wie lange die kostenlose Zuteilung im EU-ETS aufrechterhalten werden soll, wenn ein Grenzausgleichssystem eingeführt wird. Die Entschließung des EU-Parlaments hatte die kostenlose Zuteilung ursprünglich nicht vorgesehen. Ein hauptsächlich von konservativen Abgeordneten getragener Antrag führte dazu, dass die kostenlose Zuteilung wieder aufgenommen wurde. Umweltverbände sprechen sich dezidiert gegen die Aufrechterhaltung der kostenlosen Zuteilung bei gleichzeitiger Einführung des CBAM aus. Industrievertreter*innen fürchten bei einer Streichung der kostenlosen Zuteilung um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte. Insbesondere in Bezug auf Exporte [sucht auch Berichterstatter Chahim noch nach Lösungen](#).

Klimadiplomatie: Die große außenpolitische Dimension des Dossiers lässt sich bereits an [ersten internationalen Reaktionen](#) ermesen. Vielerorts wurde die Ankündigung der Maßnahme als protektionistischer Schritt der EU wahrgenommen. Die EU muss hier einen guten Weg finden, um einerseits andere Staaten zu ermutigen, ihre Emissionen zu senken und zugleich nicht ihre Wirtschaftlichkeit einzuschränken. Fraglich ist mit dem Vorschlag der Kommission noch, wie eine Kompatibilität mit der WTO hergestellt und andere Staaten in ihren Dekarbonisierungsbemühungen unterstützt werden sollen oder wie globale Systeme entwickelt werden können.

Nutzung der Erlöse als Eigenmittel für die Union: 75 Prozent der Einnahmen aus dem Grenzausgleichsmechanismus sollen genutzt werden, um das Wiederaufbauprogramm der EU zu refinanzieren. Dies könnte insbesondere im Außenhandelskontext negative Reaktionen hervorrufen. Umweltverbände sehen die EU hier in der Verpflichtung, den finanziellen Gewinn zur Unterstützung der Handelspartner*innen zu nutzen und zum Beispiel Länder des globalen Südens in ihren Dekarbonisierungsbemühungen zu fördern.

POSITIONEN DER UMWELTVERBÄNDE

Umweltverbände sehen die Einführung des CBAM als wichtiges Instrument, um die EU-Klimaziele zu erreichen. Verbände, wie der Deutsche Naturschutzring und das Klimaaktions-Netzwerk CAN Europe [fordern](#) jedoch Nachschärfungen. Der CO₂-Grenzausgleich kann insbesondere als [kooperatives Projekt](#) mit tatkräftiger und finanzieller Unterstützung der Handelspartnerländer global Veränderungen anstoßen. Durch effektiven Wissenstransfer muss sichergestellt werden, dass das System nach außen nicht als protektionistische Maßnahme wirkt. Absolut [zentral](#) ist, dass der Grenzausgleich alternativ

und nicht zeitgleich mit der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten existiert.

Eine [Untersuchung von E3G und Sandbag](#) hat gezeigt, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen nur einen kleinen Teil der Produkte erfassen. Auch um zu verhindern, dass die Kosten hauptsächlich von den europäischen Direktverbraucher*innen getragen werden, müssten die Regularien angepasst werden.