



Prioritäten für eine entwicklungsfreundliche Ausgestaltung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der EU

Zusammenfassung

Am 14. Juli 2021 hat die EU-Kommission den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) als Teil ihres klimapolitischen Fit-for-55-Pakets vorgestellt. Die EU-Kommission hatte dieses handelspolitische Instrument 2019 im Rahmen des *Green Deals* angekündigt, um ambitioniertere klimapolitische Ziele umsetzen zu können, ohne dass energieintensive Sektoren ihre Emissionen ins Ausland verlagern (*Carbon Leakage*). Die CBAM-Vorlage sieht vor, Einfuhren in bestimmten energieintensiven EU-Sektoren mit einer zum CO₂-Gehalt proportionalen Abgabe zu belasten: Der CBAM-Entwurf erweitert das bestehende EU-Emissionshandelssystem dahingehend, dass Importeure für im Ausland erworbene Güter aus besonders energieintensiven Sektoren (Stahl, Zement, Strom, Dünger und Aluminium) zum Kauf von CO₂-Zertifikaten auf Basis von Emissionsdaten aus dem Ausland verpflichtet werden. Der CBAM soll vor allem eine ambitionierte Klimapolitik der EU befördern. Doch die aktuelle EU-Vorlage erweckt den Eindruck, dass es in erster Linie um die Verbesserung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit geht – auf Kosten klimapolitischer Effektivität und auch auf Kosten einer entwicklungspolitischen Perspektive.

Die Gesetzesvorlage muss nun im Detail durch die EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament ausbuchstabiert werden. Dabei müssen neben der klimapolitischen Effektivität und der Vereinbarkeit mit WTO-Recht die Auswirkungen auf die europäischen Handelspartner und insbesondere

auch die armen Entwicklungsländer berücksichtigt werden. Für viele Entwicklungsländer sind infolge des CBAM zusätzliche Exportkosten zu erwarten. Die EU sollte die damit verbundenen Nachteile für Entwicklungsländer sorgfältig bewerten und auf eine entwicklungsfreundliche Ausgestaltung des CBAM hinwirken. Der CBAM sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren der EU entsprechend nachgebessert werden.

- Die EU muss sicherstellen, dass arme Länder nicht negativ vom CO₂-Grenzausgleich belastet werden. *Least Developed Countries* (LDCs) sollten vom CBAM ausgenommen bleiben.
- Die EU sollte die vom CBAM betroffenen Entwicklungsländer gezielt unterstützen, z. B. durch Kapazitätsaufbau in Bezug auf die Umsetzung des CBAM und Möglichkeiten der CO₂-Minderung in den betroffenen Sektoren.
- Die EU sollte Partnerländer mit niedrigen und mittleren Einkommen bei der Dekarbonisierung ihrer Fertigungsindustrien unterstützen.
- Die EU sollte die Einnahmen des CO₂-Grenzausgleichs im Sinne eines *revenue recyclings* überwiegend für klimapolitische Zwecke im Ausland verausgaben.
- Bei der Weiterentwicklung des CBAM sollten die betroffenen Länder durch Konsultationen und diplomatischen Austausch zukünftig stärker eingebunden werden.

Auswirkungen auf Entwicklungsländer

Exporte von Entwicklungsländern (definiert laut aktueller OECD-DAC-Liste) in die EU im Wert von mehr als 33 Milliarden US Dollar könnten von der CBAM-Abgabe betroffen sein. Die Finnische Zentralbank schätzt, dass ein CBAM von 28 US Dollar pro importierter Tonne CO₂ einem durchschnittlichen Importzoll von zwei Prozent entspricht. Je nach Exportmix des Entwicklungslandes könnte die EU-Abgabe höher oder niedriger sein; Importe aus Indien beispielsweise würden mit einer Abgabe von vier Prozent belegt. Wenn der Kohlenstoffpreis z. B. auf 75 US Dollar steigt, um laut IFW den Anstieg der globalen Temperaturen unter zwei Grad Celsius halten zu können, würde auch die Abgabe entsprechend um das rund Dreifache steigen (Lowe, 2021).

Der CBAM trifft Entwicklungsländer insbesondere dann stark, wenn sie in den CBAM-relevanten Sektoren viele emissionsintensive Exporte in die EU verzeichnen. Handelsdaten (2019) zu EU-Einfuhren aus Entwicklungsländern in relevanten Sektoren (auf CN-Basis entsprechend der CBAM-Vorlage) zeigen, dass jeweils mehrere *Upper-Middle Income Countries* (UMIC) und *Lower-Middle Income Countries* (LMIC) unter den zehnführenden Einfuhrländern der EU sind (siehe Abbildung 1 für eine Darstellung der beiden Sektoren, in denen die meisten LMICs betroffen sind):

Eisen- und Stahl: 1. Russland (UMIC), 2. Türkei (UMIC), 3. Ukraine (LMIC), 4. China (UMIC), 6. Indien (LMIC), 7. Brasilien (UMIC), 9. Serbien (UMIC); darüber hinaus wären auch z. B. Zimbabwe und Sambia betroffen.

Zement: 1. Türkei (UMIC), 2. Ukraine (LMIC), 3. Belarus (UMIC), 4. Kolumbien (UMIC), 5. Algerien (LMIC), 6. Marokko (LMIC), 7. Bosnien-Herzegowina (UMIC), 8. Albanien (UMIC), 9. Tunesien (LMIC).

Strom: 2. Russland (UMIC), 3. Serbien (UMIC), 5. Ukraine (LMIC), 6. Bosnien-Herzegowina (UMIC), 7. Nordmazedonien (UMIC), 8. Albanien (UMIC), 9. Türkei (UMIC), 10. Belarus (UMIC).

Düngemittel: 1. Russland (UMIC), 2. Ägypten (LMIC), 3. Algerien (LMIC), 4. Marokko (LMIC), 5. Belarus (UMIC), 8. Ukraine (LMIC), 9. Türkei (UMIC).

Aluminium: 2. Russland (UMIC), 4. China (UMIC), 6. Mosambik (LDC), 8. Türkei (UMIC), 10. Ägypten (LMIC); andere potenziell betroffene Länder sind Guinea (LDC), Sierra Leone (LDC), Ghana (LMIC) und Kamerun (LMIC).

Inwieweit sind *Least Developed Countries* (LDCs) betroffen? Die LDCs machen weniger als 0,1 Prozent der Importe in die EU bei Eisen und Stahl, Düngemitteln und Zement aus. Doch es gibt Ausnahmen: Mosambik kommt für mehr als sieben Prozent der EU-Importe von Aluminium auf; mehr als 50 Prozent der mosambikanischen Aluminiumexporte gehen in die EU. Und auch wenn CBAM-relevante Exporte aus LDCs begrenzt sind, kann umgekehrt die relative Bedeutung dieser Exporte für LDCs relativ groß sein. Im Senegal tragen laut EU-Kommission etwa die Exporte von Düngemitteln in die EU zu ca. zwei bis fünf Prozent des BSP bei. LDCs können nicht nur direkt, sondern auch indirekt vom CBAM betroffen sein:

Rohstoffe aus einem LDC können Bestandteile eines aus einem anderen Land exportierten Endprodukts sein, das an der EU-Grenze dem CBAM unterliegt.

Auch jenseits der LDCs sollte die EU die CBAM-Effekte auf Entwicklungsländer prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für die Einhaltung des CBAM in ärmeren Ländern höher sein werden als in Industrieländern, wo Regierungen und Unternehmen mehr Kapazitäten und besseren Zugang zu relevanten Zertifizierungsstellen und Daten haben, z. B. über die Kohlenstoffintensität der Produktion, die für die Identifizierung des in den Exporten in die EU eingebetteten CO₂ benötigt werden.

Bei der Ausarbeitung der CBAM-Vorlage durch die EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament sollte aus einer entwicklungspolitischen Perspektive (Brandt und Dröge, 2021) der Fokus auf (1) Ausnahmen für Entwicklungsländer und (2) einer Verwendung der CBAM-Einnahmen für Klimaschutz liegen.

1) Ausnahmen für Entwicklungsländer

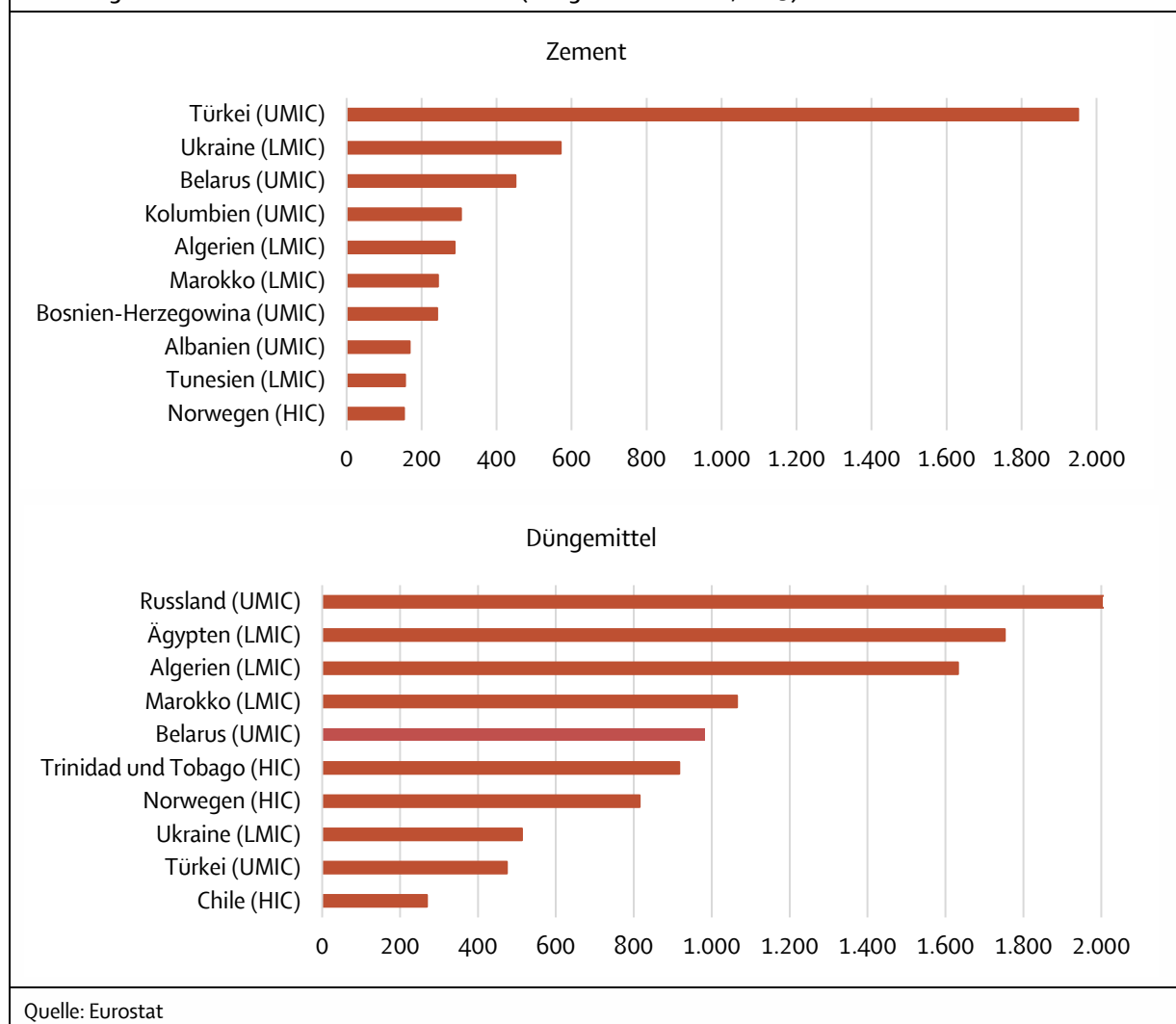
Die Kommission sollte den CBAM-Auswirkungen auf Entwicklungsländer Rechnung tragen und besonders arme Länder vom CBAM ausnehmen. Die EU-Vorlage sieht allerdings keine Ausnahmen für Entwicklungsländer vor, noch nicht einmal für LDCs. Hier sollte die EU den CBAM anpassen, auch im Lichte des Gerechtigkeitsprinzips der UN-Klimarahmenkonvention (*Common but Differentiated Responsibilities*) und der sog. Ermächtigungsklausel (*Enabling Clause*) in der WTO, die es erlaubt, Entwicklungsländern eine Sonder- und Vorzugsbehandlung (*Special and Differential Treatment*) zu gewähren.

CBAM sollte wichtige Ziele zur Unterstützung armer Länder nicht konterkarieren (z. B. UNCTAD, 2021). So sehen die *Sustainable Development Goals* z. B. eine Steigerung der Exporte aus LDCs vor (SDG 17) und durch die *Everything But Arms*-Regelung der EU haben LDCs zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt. Die EU sollte daher eine generelle CBAM-Ausnahme für LDCs einführen. Eine solche Ausnahme sieht auch der aktuelle Entwurf der Demokraten für einen CO₂-Grenzausgleich in den Vereinigten Staaten vor (*Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act*).

Ausnahmen für weitere Länder mit niedrigen bis mittleren Einkommen werfen kompliziertere Fragen auf. Eine pauschale Befreiung vom CBAM könnte die Anreize für den Übergang zu kohlenstoffärmeren Produktionsmethoden vermindern; aber eine vollständige Anwendung des EU-CBAM könnte aufstrebende Industrien in Entwicklungsländern unfair benachteiligen. Ein Ansatzpunkt wäre die Einführung einer *de minimis*-Klausel für Niedrigeinkommensländer und LMICs: Wer sehr wenige der relevanten Güter in die EU liefert, würde beim CBAM dann außen vor sein.

Um zu verhindern, dass emissionsintensive Produktion in arme Länder verlagert wird, um den EU-CBAM zu umgehen, sollte die EU Schutzbestimmungen (*safeguards*) ausarbeiten (Lowe, 2021); diese könnten z. B. im Falle eines Anstiegs bestimmter Importe aus einem vom CBAM ausgenommenen Land in Kraft treten.

Abbildung 1: CBAM-relevante Einfuhren der EU (Menge in Tsd. Tonnen, 2019)



2) CBAM-Einnahmen für Klimaschutz

Die EU-Vorlage sieht vor, dass die ab 2026 durch den CBAM generierten Einnahmen weitestgehend dem EU-Haushalt zufließen werden. Die Nutzung von Einnahmen für bestimmte Zwecke (z. B. für Klimaschutz im In- oder Ausland im Sinne eines *revenue recyclings*) wird nicht erwähnt. Hier muss die EU nachbessern. Der größte Teil der CBAM-Einnahmen sollte für Dekarbonisierung und Anpassungsmaßnahmen in vom CBAM betroffenen Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen eingesetzt werden, ggfs. auch in Ländern mit hohem Einkommen, durch die der CBAM Einnahmen generiert. Ein weiterer substanzieller Teil der CBAM-Einnahmen sollte zusätzlicher Klimafinanzierung dienen, d.h. für die Unterstützung von Minderung und Anpassung sowie zur Bewältigung von Schäden und Verlusten in Ländern mit niedrigen Einkommen eingesetzt werden, die aber nicht unbedingt vom CBAM betroffen sind (Gläser et al., 2021). Dafür sprechen folgende Gründe:

Erstens ist *revenue recycling* mit einem Fokus auf arme Länder aus einer Gerechtigkeitsperspektive zentral. Ohne Investitionen im Ausland würde der Eindruck vorherrschen, dass

die EU sich einen unfairen Wettbewerbsvorteil auf Kosten anderer Länder verschafft. Die EU sollte insbesondere die durch den CBAM in armen Ländern entstehenden negativen Effekte ausgleichen. Diese Länder haben am wenigsten zur Klimakrise beigetragen und sind gleichzeitig am stärksten von ihr betroffen und würden durch CBAM noch zusätzlich in ihrer Wettbewerbsfähigkeit getroffen.

Zweitens ist die Verwendung der CBAM-Mittel für die Förderung klimafreundlicher Transformationspfade in Entwicklungsländern ein wichtiger Schritt, um die internationale Akzeptanz des CBAM zu verbessern. So kann die EU unterstreichen, dass sie CBAM nicht als handelspolitisches Strafinstrument versteht, sondern als globaler Akteur ein kooperativer Partner ist und bleibt – im Klimaschutz und in der Handelspolitik. Das ist essenziell, um Spannungen und eine Sanktionsdynamik im Handelssystem zu minimieren und zugleich die klimapolitische Glaubwürdigkeit und den Führungsanspruch der EU im Kontext der multilateralen Klimapolitik zu stärken.

Drittens kann *revenue recycling* eine Argumentationshilfe für die EU sein, dass der CBAM WTO-kompatibel ist (im Sinne des

GATT Art. XX, der einfordert, dass die handelspolitische Maßnahme Umweltzwecken dient und kein versteckter Protektionismus ist). Außerdem würde durch eine Verwendung der CBAM-Einnahmen für den Klimaschutz das Ziel der Dekarbonisierung weltweit schneller vorangebracht; die klimapolitische Effektivität des CBAM würde also verstärkt.

Wie könnte ein solches *revenue recycling* ausgestaltet werden? Eine Option ist die Einführung eines Investitionsfonds, auf den betroffene Entwicklungsländer zugreifen können. Der Fonds, der von einer internationalen Finanzinstitution wie dem *Green Climate Fund* oder der Weltbank verwaltet werden könnte, würde den Zugang zu zinsgünstigen Krediten und anderen Finanzierungsmitteln wie Zuschüssen (und Unterstützung) für Forschung und Entwicklung fördern und damit Investitionen in die Modernisierung der Industrie und der Stromerzeugung stärken (z. B. Gläser et al., 2021).

Eine andere Möglichkeit für die EU, aber auch für Deutschland und andere (einzelne) EU-Mitgliedstaaten ist der Aufbau bilateraler Klimapartnerschaften mit Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen (Bauer et al., im Erscheinen). Diese Partnerschaften würden die grüne Transformation unterstützen, z. B. durch Förderung der Dekarbonisierung der Fertigungsindustrie oder Investitionen in grünere Produktion, den Ausbau von erneuerbaren Energien sowie Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung. Im Unterschied zu einem Investitionsfonds, der den Fokus auf die Nutzung eines größeren und damit diffuseren Topfes legt, ermöglichen Klimapartnerschaften, z. B. im Rahmen der *NDC Partnership*, eine ge-

zielte Zusammenarbeit mit den relevanten Ländern, insbesondere auch im Kontext der Handelsbeziehungen und des CBAM. Die Partnerschaften könnten den Partnerländern helfen, ihre Wirtschaftssysteme so umzubauen, dass sie nicht mehr vom CO₂-Grenzausgleich betroffen wären; in diesem Fall würde der CBAM als Hebel für die Transformation zu Paris-kompatiblen Wirtschaftssystemen dienen können.

Empfehlungen

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren der EU sollte CBAM entwicklungsfreundlich ausgestaltet werden:

- LDCs sollten vom CBAM ausgenommen werden.
- Die EU sollte die vom CBAM betroffenen Entwicklungsländer gezielt unterstützen, z. B. durch technische und finanzielle Unterstützung, Technologietransfer, Kapazitätsaufbau.
- Die EU sollte Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen bei der Dekarbonisierung ihrer Wirtschaftssysteme, insbesondere der Fertigungsindustrien, unterstützen.
- Die CBAM-Einnahmen sollten in die Dekarbonisierung der Wirtschaftssysteme betroffener Partnerländer sowie internationale Klimakooperation fließen.
- Da internationale Zusammenarbeit der Schlüssel zum Erfolg des CBAM ist, sollte die EU im engen Austausch mit ihren Handelspartnern stehen und betroffene Länder bei der zukünftigen Gestaltung einbeziehen.

Literatur

- Bauer, S., Kurdziel, M.-J., Iacobuta, G., Brandi, C., Rodríguez, J.C., Deryng, D., Hanshom, ... Srigiri, S. (im Erscheinen). *Working together to achieve the Paris climate goals and sustainable development: International climate cooperation and the role of developing countries and emerging economies*. Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) and NewClimate.
- Brandi, C., & Dröge, S. (2021). *The EU's Carbon Border Adjustment – proceed with caution*. Globalisation Blog, 14 Juli 2021. Abgerufen von <https://blogs.die-gdi.de/2021/07/14/the-eus-carbon-border-adjustment-proceed-with-caution/>
- Gläser, A., & Caspar, O. (2021). *Less confrontation, more cooperation*. Bonn: Germanwatch.
- Lowe, S. (2021). *The EU's carbon border adjustment mechanism: How to make it work for developing countries*. London: Centre for European Reform.
- UNCTAD. (2021). *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries*. Genf: UNCTAD.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Clara Brandi
Programmleitung
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as5.2021



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.