EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

zur Schaffung eines CO2-Grenzausgleichssystems

{COM(2021) 564 final} - {SEC(2021) 564 final} - {SWD(2021) 643 final} -
{SWD(2021) 647 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Einführung eines CO_2-Grenzausgleichssystems

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss es auf EU-Ebene behandelt werden?

Sollten weltweit weiterhin unterschiedliche Klimaschutzziele gelten, werden die ehrgeizigeren Ziel der EU das Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen aus der EU erhöhen. Zu einer solchen Verlagerung kommt es, wenn die Herstellung energieintensiver Erzeugnisse aus der EU in andere Länder mit geringeren Kosten für die Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften verlagert wird und diese EU-Erzeugnisse durch eingeführte CO_2-intensivere Erzeugnisse aus diesen Ländern ersetzt werden. Das Ergebnis ist dann ein Gesamtanstieg der weltweiten Emissionen, der somit die Wirksamkeit der klimapolitischen Maßnahmen der EU untergräbt.

2005 hat die EU das EU-Emissionshandelssystem (EHS) eingeführt, um die Treibhausgasemissionen zu verringern und den Klimawandel zu bekämpfen. Das Ziel der EU, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, und die Entscheidung, die Klimaschutzziele für 2030 anzuheben, führen zu einer umfassenderen Neubewertung der bestehenden Maßnahmen gegen die Verlagerung von CO_2-Emissionen. Insbesondere werden durch die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zwar Risiken der Verlagerung von CO_2-Emissionen vermieden, doch schwächt sie im Vergleich zur Vollversteigerung das CO_2-Preissignal für die EU-Industrie. Als Alternative zur kostenlosen Zuteilung würde das CO_2-Grenzausgleichssystem (CBAM) sicherstellen, dass der Einfuhrpreis den CO_2-Gehalt genauer widerspiegelt.

Was soll erreicht werden?

Mit der Einführung eines CBAM wird das übergeordnete Ziel verfolgt, den Klimawandel durch die Verringerung der Treibhausgasemissionen in der EU und in der Welt zu bekämpfen.

Im Einzelnen bezweckt die Maßnahme, i) dem Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen zu begegnen, ii) einen Beitrag zu den Dekarbonisierungszielen der EU zu leisten, iii) für Hersteller in Drittländern, die in die EU ausführen, einen Anreiz für den Einsatz CO_2-armer Technologien zu schaffen und iv) sicherzustellen, dass der Preis von Einfuhren deren CO_2-Gehalt genauer widerspiegelt.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Verringerung der Treibhausgasemissionen ist grundsätzlich ein grenzübergreifendes Problem, das wirksames Handeln in einem größtmöglichen Maßstab erfordert. Die EU ist als supranationale Organisation in einer guten Position, um eine wirksame Klimapolitik in ihrem Hoheitsgebiet zu etablieren, wie sie es mit dem EU-EHS getan hat. Die einzige sinnvolle Möglichkeit, die Gleichwertigkeit zwischen den im EU-Binnenmarkt angewandten Regeln zur Einpreisung der Kosten der CO_2-Emissionen und den entsprechenden für Einfuhren geltenden Regeln sicherzustellen, besteht darin, Maßnahmen auf Unionsebene zu ergreifen. Darüber hinaus kann dem Erfordernis, die Verwaltungskosten möglichst niedrig zu halten, am besten entsprochen werden, indem einheitliche Vorschriften für den gesamten Binnenmarkt festgelegt werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?

Es wurden sechs Optionen in Betracht gezogen, darunter zwei unterschiedliche Steuern (Optionen 1 und

6) und dem EU-EHS für Einfuhren entsprechende Regelungen (die übrigen Optionen) für eine Auswahl von Grundstoffen (Aluminium, Düngemittel, Zement sowie Eisen und Stahl) und für Elektrizität. Alle Maßnahmen sind darauf ausgelegt, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU sicherzustellen:

Option 1 ist eine CO_2-Steuer auf Einfuhren auf der Grundlage eines Standardwerts, der den EU-Emissionsdurchschnitt widerspiegelt, wobei den Einführern allerdings die Möglichkeit eingeräumt wird, die tatsächliche CO_2-Intensität ihrer eingeführten Erzeugnisse nachzuweisen. Demgegenüber besteht **Option 6** in einer den Verbrauch von sowohl heimischen als auch eingeführten Erzeugnissen abdeckenden Verbrauchssteuer auf CO_2-intensive Materialien in Verbindung mit der Fortsetzung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS.

Die übrigen Optionen beinhalten – in Anlehnung an das EU-EHS – den Kauf und die Abgabe von Einfuhrzertifikaten (CBAM-Zertifikaten) bei der Einfuhr einer Auswahl von Grundstoffen. Bei **Option 2** würde der Preis der Zertifikate auf einem Standardwert basieren, der den EU-Emissionsdurchschnitt widerspiegelt, wobei den Einführern die Möglichkeit eingeräumt würde, die tatsächliche CO_2-Intensität der eingeführten Erzeugnisse nachzuweisen. **Option 3** sieht vor, dass der CO_2-Preis für Einfuhren auf den tatsächlichen Emissionen der Hersteller in Drittländern anstatt auf einem Standardwert basiert, der auf dem Durchschnitt der EU-Hersteller basiert. Bei diesen beiden Optionen wird davon ausgegangen, dass die unter das CBAM fallenden Sektoren keine kostenlosen Zertifikate im Rahmen des EHS erhalten.

Option 4 ist eine Variante von Option 3. Sie sieht eine Einführungszeit für das CBAM und das schrittweise Auslaufen der kostenlosen Zertifikate nach 2025 vor. **Option 5** ist eine weitere Variante mit einer Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Emissionen, die weiter unten in der Wertschöpfungskette entstehen, um auch Grundstoffe abzudecken, die Teil von Komponenten und Fertigerzeugnissen sind.

Diese Folgenabschätzung unterstützt Option 4 als bevorzugte Option wegen ihrer positiven Auswirkungen und der Kohärenz mit dem übrigen „Fit für 55“-Paket.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die öffentliche Konsultation wies darauf hin, dass die Verlagerung von CO_2-Emissionen bereits als eine Realität wahrgenommen wird und dass das Risiko wahrscheinlich in Anbetracht der Anhebung der Klimaschutzziele der EU zunehmen wird. Die Befragten sind der Ansicht, dass die folgenden Maßnahmenoptionen alle zumindest in gewisser Weise relevant für die Gestaltung des CBAM sind (in der Reihenfolge der am besten bewerteten): i) eine Steuer auf Einfuhren für Sektoren, bei denen das Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen besteht (z. B. eine Grenzsteuer oder Zölle); ii) eine CO_2-Steuer (z. B. Verbrauchssteuer oder MwSt) auf Verbrauchsebene, die auf EU-Erzeugnisse und Einfuhren erhoben wird; iii) die Pflicht zum Kauf von für Einfuhren vorgesehenen CBAM-Zertifikaten aus einem speziellen Pool außerhalb des EU-EHS, deren Preis an das EU-EHS angelehnt ist, oder iv) die Ausweitung des EU-EHS auf Einfuhren.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Option 4 bietet klare Vorteile im Hinblick auf die Senkung der Emissionen in der EU und die Minderung des Risikos der Verlagerung von CO_2-Emissionen bei den betrachteten Sektoren. Gegenüber einem Szenario, das von der Fortsetzung der kostenlosen Zuteilung im Rahmen des EU-EHS und dem neuen Niveau der Klimaschutzziele ausgeht, würde Option 4 bis 2030 zu einer Verringerung der Emissionen in den unter das CBAM fallenden Sektoren um 1,0 % in der EU und um 0,4 % im Rest der Welt führen.

Darüber hinaus wird bei Option 4 die Verlagerung von CO_2-Emissionen um 29 % im Jahr 2030 gesenkt.
Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?
Was die wirtschaftlichen Auswirkungen angeht, würde Option 4 im Jahr 2030 gegenüber der Basislinie begrenzte negative Auswirkungen auf das BIP (-0,223 %) und den Verbrauch (-0,558 %) und geringfügige positive Auswirkungen auf die Investitionen (0,388 %) nach sich ziehen. Im Hinblick auf die sozialen Auswirkungen wird bei Option 4 ein schwacher Anstieg der Beschäftigung um 0,3 % (gegenüber der Basislinie, im Jahr 2030) in den unter das CBAM fallenden Sektoren vorhergesehen. Es wird mit begrenzten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in den nachgeordneten Sektoren gerechnet. Schließlich sind Verwaltungs- und Befolgungskosten für die Unternehmen und Behörden zu erwarten. Diese Kosten sind zwar nur schwer genau zu ermessen, doch geht aus Schätzungen hervor, dass sich bei Option 4 die aggregierten Kosten für die Unternehmen auf 9,8 bis 14,3 Mio. EUR pro Jahr belaufen könnten. Die Durchsetzungskosten für die Behörden könnten sich schätzungsweise auf insgesamt 15 Mio. EUR pro Jahr belaufen.
Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?
Die Annahmen und die verfügbaren Daten gestatten keine quantitative Bewertung der Auswirkungen auf KMU. Doch kann man von relativ höheren Befolgungskosten für kleine Unternehmen als für größere Unternehmen ausgehen. Die Wettbewerbsfähigkeit würde gestärkt, da das Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen verringert wird.
Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Es gibt keine anderen nennenswerten Auswirkungen.
Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?
Es gibt keine anderen nennenswerten Auswirkungen.
Verhältnismäßigkeit
Option 4 verwirklicht die Ziele der Initiative in verhältnismäßiger Weise.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft?
Diese Maßnahme wird zunächst nur auf eine reduzierte Anzahl von Sektoren angewendet werden. Sie wird drei Jahre nach Beginn ihrer Anwendung überprüft werden, um insbesondere die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf mehr Grunderzeugnisse sowie Halbzeuge und Fertigerzeugnisse zu erwägen.