

Dröge, Susanne

Research Report

"Klimazölle" und die Glaubwürdigkeit der EU-Klimastrategie: Internationale Klimapolitik und die Verlagerung von Emissionen (carbon leakage)

SWP-Aktuell, No. 72/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dröge, Susanne (2008) : "Klimazölle" und die Glaubwürdigkeit der EU-Klimastrategie: Internationale Klimapolitik und die Verlagerung von Emissionen (carbon leakage), SWP-Aktuell, No. 72/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254790>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

»Klimazölle« und die Glaubwürdigkeit der EU-Klimastrategie

Internationale Klimapolitik und die Verlagerung von Emissionen (carbon leakage)

Susanne Dröge

Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy hat sich mehrfach dafür ausgesprochen, die europäische Klimastrategie dadurch zu fördern, dass Einfuhren aus Ländern ohne engagierte Klimapolitik mit Abgaben belegt werden. Dabei ist aus einer Reihe von Gründen unklar, wie handelspolitische Instrumente überhaupt zur Unterstützung der EU-Klimapolitik beitragen könnten. Zudem besteht das Problem des »carbon leakage«, der Verlagerung von Emissionen in Drittländer durch Abwanderung der heimischen Produktion – ein Aspekt, der durch den Gesetzentwurf zum EU-Emissionshandel für die Zeit nach 2012 relevant werden könnte, welcher zu einer Verteuerung der Emissionszertifikate für die EU-Produzenten führen wird. Soll die EU-Klimapolitik einen glaubwürdigen Beitrag zur globalen Klimapolitik leisten, muss es gelingen, die Emissionen auf dem Gebiet der EU zu reduzieren. Um den Abwanderungseffekt zu dämpfen, könnten in wenigen Fällen auch Maßnahmen an der Grenze Abhilfe schaffen. Jegliche Vorstöße in diese Richtung werden von den großen Schwellenländern jedoch als Drohung verstanden, und dies wiederum gefährdet sowohl die internationalen Verhandlungen über das Klimaregime der Vereinten Nationen als auch die Verhandlungen im Rahmen der jüngst wieder auf Eis gelegten Doha-Runde der Welthandelsorganisation.

Für die französischen Überlegungen, die europäische Klimapolitik durch Importbeschränkungen gegen Handelspartner abzusichern, gibt es zwei Ansatzpunkte.

1. *Die EU als Vorreiter in der internationalen Klimapolitik:* Die EU ist der wichtigste treibende Akteur der globalen Klimapolitik. In diesem Zusammenhang hat der französische Präsident bereits 2007 klimapolitisch motivierte (Straf)Zölle für chinesische Produkte angedroht, wenn sich die

Volksrepublik weiterhin als Trittbrettfahrer der internationalen Klimapolitik verhält.

2. *Die Revision des EU-Emissionshandelsystems (EU ETS):* Ein Gesetzentwurf zur Verlängerung des Emissionshandels in der EU, der im Januar 2008 als Teil der EU-Klimastrategie vorgestellt wurde, durchläuft derzeit das Europäische Parlament. Am 7. Oktober wird das Parlament darüber abstimmen. Die EU wird den Emissionshandel demnach ab 2012 in modifizierter

Form fortsetzen. Aufgrund verschiedener Neuerungen wird der Preis für die Verschmutzungsrechte steigen, was für die europäischen Unternehmen spürbare Belastungen mit sich bringen könnte.

Damit es jedoch nicht zu einer Abwanderung von Unternehmen und damit von Emissionen aus der EU kommt, sollen nach den Plänen der Kommission energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, bis 2020 in abgestufter Form zur Auktionierung übergehen und noch zu bestimmende Mengen der Emissionszertifikate zum Nulltarif erhalten.

»Klimazölle« als Maßnahme gegen Trittbrettfahrer
Überlegungen, die nationale Klimapolitik an den Außengrenzen zu unterstützen, indem man die Importe aus Ländern, die keine solche Politik verfolgen, mit höheren Kosten belegt, sind nicht neu. So wurden bereits in den neunziger Jahren für verschiedene internationale Umweltabkommen auch Handelsmaßnahmen für den Fall vorgesehen, dass Länder ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Insbesondere im Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht von 1987 spielten Einfuhrstopps eine wichtige Rolle; von ihnen wurde jedoch nie Gebrauch gemacht. Angesichts der Vorreiterrolle Europas in der Klimapolitik und den damit einhergehenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber den großen Schwellenländern hat der französische Präsident schon 2007 mit Importzöllen gedroht.

Die Entwicklungsländer werteten solche Vorhaben schon in den neunziger Jahren als Ausdruck eines »Öko-Protektionismus«. Die offene Ankündigung von »Klimazöllen« bei Nichtbefolgung der von den Industrieländern anvisierten Klimaziele nährt entsprechende Befürchtungen. Daher ist eine solche Drohung denkbar ungeeignet, wenn man die großen Handelspartner Asiens und Südamerikas sowohl in der Klima- als auch in der Handelspolitik zu neuen Verpflichtungen und Zugeständnissen bewegen

will. Auch aus handelsrechtlicher Sicht stößt ein Zoll auf Waren aus Weltregionen ohne Klimapolitik an Grenzen. Denn die Verhängung neuer Zölle widerstrebt dem WTO-Regelwerk schon deshalb, weil deren Abschaffung oberstes Ziel des Welthandelsystems ist.

Um ein globales Gut wie die Erdatmosphäre zu schützen, erlaubt das WTO-Recht aber, die Ausnahmeregelung des Artikels XX des GATT in Anspruch zu nehmen. Als wichtigstes Kriterium gilt dabei, dass sich eine vorgesehene Maßnahme nicht mit anderen, weniger handelsverzerrend wirkenden Mitteln durchführen lässt. Im einschlägigen *Shrimp-Turtle*-Fall hatte das WTO-Schiedsgericht 1998 geurteilt, dass wandernde Schildkröten zwar als globale Ressource anzusehen sind und ihr Schutz insofern beim Fang von Garnelen sicherzustellen sei. Die Garnelen deshalb aber mit Einfuhrbeschränkungen zu belegen, anstatt andere Maßnahmen zu ergreifen – etwa die Fangboote mit technischen Mitteln auszustatten, die den Beifang verhindern –, sei handelsverzerrend und daher nicht angebracht.

Wenn also ein klimaschädliches Herstellungsverfahren der Grund für die Diskriminierung eines Gutes an der Grenze ist, muss erstens genauestens nachgewiesen werden, dass dieses Verfahren eine Schädigung der Erdatmosphäre bewirkt. Zweitens ist nachzuweisen, dass sich dieser Schaden einzig durch Handelsbeschränkungen abwenden lässt. Dabei reicht das Argument, dass ein Land keine dem Importland vergleichbare Klimapolitik betreibt, allein nicht aus. Vielmehr muss ernsthaft nach Alternativen gesucht worden sein, um glaubhaft zu machen, dass es tatsächlich keine andere Möglichkeit gibt, eine globale Ressource zu schützen.

Da der Klimaschutz in der Industrie vor allem mit technologischen Mitteln bewerkstelligt wird, wäre deren Anwendung in den Ursprungsländern aus handelsrechtlicher Sicht stets Vorrang einzuräumen. Der Idee eines schnelleren Technologietransfers sind zum Beispiel die derzeitigen

Initiativen verpflichtet, Umweltgüter und -dienstleistungen (*environmental goods and services*) im Rahmen der WTO von Zöllen zu befreien.

Die Androhung von »Klimazöllen« steht vor diesem Hintergrund auf wackligen Füßen. Das gilt insbesondere, wenn sie von vornherein gegen bestimmte Länder gerichtet sind (China, Indien) und vielleicht nicht einmal einen direkten Bezug zu den klimaschädigenden Produktionsprozessen haben. Denn für ein gehandeltes Endprodukt ist der Nachweis oft nicht mehr zu erbringen, mit welchem »schmutzigen« Verfahren es hergestellt wurde.

Internationale Klimaverhandlungen nicht gefährden

Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist auch, dass angedrohte Handelseinschränkungen, die das Trittbrettfahren großer Schwellenländer in der Klimapolitik verhindern sollen, einem Fortschritt in den internationalen Klimaverhandlungen schaden könnten. Der Verhandlungsprozess steuert gerade auf eine entscheidende Phase zu. Bis Ende 2009 sollen in den Verhandlungen über die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen die Grundlagen für ein globales Abkommen in den Jahren nach 2012 geschaffen werden. Die Einbindung der aufstrebenden Volkswirtschaften, deren Treibhausgasemissionen dynamisch wachsen, steht an erster Stelle der Bemühungen.

Diese Länder haben jedoch in den WTO-Verhandlungen den Eindruck gewonnen, dass Handelsliberalisierung, insbesondere bei Agrargütern, nicht immer in ihrem Sinne interpretiert wird. Jegliche Handelsmaßnahmen zu Klimaschutzzwecken werden daher von vornherein als Bedrohung wahrgenommen. Hier gilt es vor allem, gegenseitiges Vertrauen wiederherzustellen und gemeinsam mit den Exporteuren besonders emissionsintensiver Industriegüter über Verbesserungen im Sinne des Klimaschutzes zu verhandeln.

»Carbon leakage« – Die Flucht ins Ausland

Mit der Revision der EU-Emissionshandelsrichtlinie sieht sich die EU mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Sie muss gegen unerwünschte Klimawirkungen vorgehen, die aus der Verteuerung von Emissionsrechten resultieren.

Die Verlagerung von Emissionen als Reaktion auf nationale oder regionale Klimapolitik (*carbon leakage*) ist vor allem relevant geworden, seit sich unter dem Kyoto-Protokoll der VN (in Kraft 2005) die Industrieländer dazu verpflichtet haben, innerhalb ihrer nationalen Grenzen die Emission von Treibhausgasen zu vermindern. Dabei sind wichtige Handelspartner wie China und Indien keine vergleichbaren Verpflichtungen eingegangen. Ihr Nicht-handeln kann also bei steigenden Preisen für EU-Emissionsrechte als zusätzlicher Standortvorteil wirken – ein weiterer Aspekt des Trittbrettfahrerverhaltens.

Führt die EU- und die deutsche Klimastrategie direkt oder indirekt zu einer Verdrängung von Emissionen ins Ausland, dient dies nicht dem globalen Klimaschutz. Vielmehr wird die Effektivität der eigenen Anstrengungen und damit die klimapolitische Glaubwürdigkeit in Frage gestellt. Da die EU in der Klimapolitik eine Vorreiterrolle übernommen hat, steht sie unter dem Anspruch, ihre Emissionen auf eigenem Territorium nachweislich zu mindern.

Solange es keine Aussicht auf einen internationalen CO₂-Markt gibt, stehen die Produzenten kohlenstoffintensiv erzeugter Güter vor der Frage, wie sich diese Kosten der CO₂-Emissionen auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Selbst ein Durchbruch bei den entscheidenden internationalen VN-Verhandlungen in Kopenhagen 2009 wird kurzfristig keinen weltweit einheitlichen CO₂-Preis bedingen. Allerdings entstehen in verschiedenen Ländern regionale Märkte für handelbare Zertifikate. Australien und Neuseeland starten 2009 ein Emissionshandelssystem, in den USA und Kanada werden verschiedene solcher Systeme auf regionaler Ebene

vorbereitet. Dies alles wird die Bedingungen für den Wettbewerb international tätiger Firmen beeinflussen.

Die am EU ETS beteiligten Unternehmen haben also in nächster Zukunft mit neuen Kostenunterschieden an den Produktionsstandorten und in den Märkten zu rechnen. Wer in Europa produziert und exportiert, muss zusätzliche Emissionskosten einkalkulieren. Für besonders emissionsintensive Sektoren ist dies ein Problem, vor allem wenn die Konkurrenz aus Ländern kommt, in denen auch andere Produktionsfaktoren günstiger sind. Eine mögliche Reaktion auf die EU-Klimapolitik wäre also, Teile der Produktion durch Importe zu ersetzen oder den Produktionsstandort zu verlagern. Dies würde die Emissionsbilanz der EU zweifellos verbessern. Global wäre aber keine Reduktion zu erwarten. Bestenfalls liefe dies auf ein Nullsummenspiel hinaus. Denn da die EU eine fixe Menge erlaubter Emissionen festlegt (*cap*), entsteht durch die Abwanderung für die verbleibenden Emittenten zusätzlicher »Spielraum«. Eine Anpassung des *cap* nach unten im Fall von *carbon leakage* ist nicht vorgesehen.

Ausgangspunkt:

Der Anstieg der Emissionskosten

Wichtigstes Element des EU-Emissionshandels nach 2012 ist die Versteigerung von Zertifikaten (im Schnitt zu mindestens 60%). Bisher wurde dies nur in geringem Umfang praktiziert. Die Mehrzahl der Rechte für den Ausstoß von Klimagasen (allen voran CO₂) bekamen die Industrieunternehmen – ca. 12 000 in der EU – kostenlos zugewiesen. Zudem soll die Zahl der Emissionsrechte gekürzt werden (1,74% pro Jahr).

Beides, Auktionierung und Mengenkürzungen, wird den Preis für diese Zertifikate anheben. Die Unternehmen müssen in jeder Auktionsrunde für die Rechte zahlen. Und falls sie am Ende jeder Periode noch nicht genügend Emissionsnachweise für ihre Produktion haben sollten, werden sie den zusätzlichen Bedarf am Zertifikatemarkt decken müssen.

Das Volumen des Abwanderungspotentials wird sich an der Frage bemessen, ob die betroffenen Unternehmen mit den zusätzlichen Kosten weiterhin am Markt bestehen können. Dies wird dann der Fall sein, wenn sie entweder schon über neue klimafreundliche Technologien verfügen, die relativ schnell zum Einsatz kommen können, oder wenn sie die Kosten an die Verbraucher weitergeben können – die auf diese Weise ebenfalls zu verändertem Verhalten bewegt würden. Beide Effekte sind klimapolitisch wünschenswert.

Stehen beide Optionen nicht offen, wird die Neuausrichtung von Produktion und Investitionen zum entscheidenden Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit.

Während der Ersatz von nationaler Produktion durch Importe eine relativ kurzfristige Reaktion sein kann, stehen bei der Frage der Investitionsentscheidungen insbesondere die Erwartungen künftiger Kostenentwicklungen und Nachfragetrends im Mittelpunkt der Überlegungen. Allerdings spielt auch die vertikale Integration von Zulieferern und Abnehmern eine Rolle. Um das Abwanderungspotential auszuloten, bedarf es einer Reihe von Informationen: zum Beispiel über die Gewinnmargen und die Möglichkeiten, Kosten überwälzen – Informationen, über die meist nur die Unternehmen selbst verfügen. Zudem sind Prognosen über künftige Marktchancen und Kostenentwicklungen gefragt.

Trotz der relativ unsicheren Faktenlage – insbesondere auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten sowie innerhalb der Sektoren in der EU – wird derzeit über Maßnahmen verhandelt, mit denen die Abwanderung verhindert oder zumindest gedrosselt werden kann – solange es keinen globalen Markt gibt, der für eine Angleichung der Emissionskosten sorgt.

Die energie-intensiven Unternehmen im internationalen Wettbewerb

Dem Emissionshandel sind ausschließlich Unternehmen unterworfen. Bei einer Reihe von Industriesektoren ist der Energiebedarf

hoch und sind die Produktionsverfahren kohlenstoffintensiv. Das gilt etwa für die Herstellung von Zementklinker, Stahl, Raffinerie- oder chemischen Produkten. Für diese und einige weitere Branchen kann bei einer Versteigerung in vollem Umfang ein merklicher indirekter (über den Strompreis) und direkter Kosteneffekt auftreten.

Bei einer Kostensteigerung werden die Produktions- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen von der Frage beeinflusst, ob es möglich ist, die CO₂-Kosten an die Verbraucher weiterzugeben. Stehen die Unternehmen in einem starken Wettbewerb mit Anbietern aus Regionen, in denen geringere oder keine CO₂-Preise bestehen, wären mit einer Weitergabe Verluste bei Umsatz, Marktanteilen und Gewinnen verbunden.

Besitzen die Unternehmen hingegen Marktmacht, werden sie die höheren Kosten auf den Preis aufschlagen. Aufgrund der Erfahrung mit der freien Zuteilung von Emissionszertifikaten seit 2005 ist bekannt, dass dies auch dann geschieht, wenn die Zertifikate nicht ersteigert werden müssen (es wurden *windfall profits* erwirtschaftet).

Die Liste der erheblich betroffenen energieintensiven Unternehmen in Europa, die im internationalen Wettbewerb stehen oder starke Konkurrenten an den Grenzen des EU-Emissionshandelssystems haben (in Ost- und Südeuropa), fällt je nach zugrundegelegtem CO₂-Preis unterschiedlich aus. Neben den von direkten Kosten betroffenen Sektoren wie Zement, Kalk, Eisen und Stahl gehören auch jene dazu, deren Stromverbrauch hoch ist (z.B. Aluminiumproduktion) und die infolgedessen hohe indirekte Kosten (über die Stromrechnung) haben.

Bislang wurde im Prozess der Reform der EU-Direktive für den künftigen Emissionshandel noch nicht festgelegt, welche Sektoren zu den signifikant betroffenen gehören, die folglich mit Abwanderung reagieren könnten. Dies soll sukzessive erst 2010 und 2011 entschieden werden. Derzeit drängen einige Mitgliedstaaten (vor allem Frankreich und Deutschland) darauf, bereits 2008 in die Richtlinie aufzuneh-

men, welche Kriterien zur Festlegung der Liste gelten sollen, und diese Liste im Frühjahr 2009 aufzustellen.

Geringe Kenntnisse über die Effekte

Noch mangelt es an breiten Erkenntnissen über die erwartbaren Effekte. Zum einen machen die energieintensiven Sektoren geltend, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit bei steigenden CO₂-Preisen und Versteigerungen starke Einbußen erleiden würden, weil sie im Unterschied zu den Stromerzeugern die Kosten nicht weitergeben können. Eine Reihe von Untersuchungen hat gezeigt, dass bereits bei einem Preis von 20 Euro pro Tonne CO₂ für einige Sektoren erhebliche Kosteneffekte auftreten. Ein Preis in dieser Höhe könnte künftig eher die unterste Grenze im EU ETS darstellen.

Zum anderen will die EU-Kommission – darin folgt ihr das Europäische Parlament – das Ergebnis der internationalen Klimaverhandlungen Ende 2009 abwarten, bevor sie über Kriterien und Listen entscheidet. Internationale Fortschritte würden das Potential für *carbon leakage* senken. Und würden schon im Vorfeld Listen erstellt, könnte dies mißverständliche Signale über die Konsistenz der EU-Klimapolitik bzw. die Erwartungen der EU an das internationale Regime senden.

An der grundsätzlichen Situation jener wenigen Sektoren, die jetzt im Fokus der Debatte stehen, weil sie besonders CO₂-intensiv produzieren, wird sich jedoch nichts ändern. Um das Risiko für *carbon leakage* besser einschätzen zu können, sollte die Zeit genutzt werden, hier zu genaueren Erkenntnissen zu gelangen.

Regionale Unterschiede in der EU

Auch innerhalb der EU sind Industrieunternehmen der gleichen Branche durchaus unterschiedlich betroffen. So entstehen den Raffinerien in Großbritannien aufgrund ihrer älteren technischen Ausstattung höhere Kosten als jenen in Ostdeutschland. In der Zementproduktion ist vor

allem angesichts der Transportkosten geographische Nähe zum Endverbraucher entscheidend. Eine Verlagerung zum Zweck des Re-Imports ist derzeit in vielen EU-Ländern unwirtschaftlich bzw. lediglich an den Küsten attraktiv. Der künftige CO₂-Preis könnte dies ändern. Der spanische Markt wird bereits zunehmend von Nordafrika aus beliefert, weil der Transport über das Mittelmeer relativ kostengünstig ist. Strom könnte künftig aus Weißrussland und der Ukraine nach Polen exportiert werden, weil der Einsatz von Kohle zur Stromerzeugung jenseits der EU in absehbarer Zeit nicht durch Klimapolitik verteuert werden dürfte.

Mögliche Maßnahmen gegen eine Emissionsverlagerung

Als mögliche Maßnahme gegen die Verlagerung von Emissionen schlägt die Kommission vor, (a) die freie Zuteilung von Zertifikaten bis 2012 beizubehalten und danach sukzessive bis 2020 abzubauen. Auf EU- und auf globaler Ebene werden aber auch andere Maßnahmen diskutiert, darunter: (b) spezielle Abkommen für die besonders emissionsstarken Industrien, (c) die Kompensation der CO₂-Kosten, die Exporteuren entstehen, und (d) eine Kostenersatzung beim Außenhandel durch Grenzgleichsmaßnahmen.

(a) Freie Zuteilung. Die freie Zuteilung von Verschmutzungsrechten an die Unternehmen hat die ersten zwei Phasen des ETS dominiert. Bezugsgröße sind die Emissionen der Vergangenheit (*grandfathering*). Um neu hinzukommende Unternehmen nicht zu benachteiligen, wurde für sie eine Reserve vorgehalten. Dies bot indes wenig Anreize, Emissionen zu reduzieren. Der Preis der Zertifikate am freien Markt war gering, weil zu viele Rechte ausgegeben wurden.

Soll die Zuteilung an bestimmte Unternehmen auch künftig kostenlos sein, müssen gleichwohl Anreize bestehen, Emissionen zu vermeiden. Das lässt sich erreichen, indem die Zuteilung gekappt wird.

Um die Zuteilung endgültig anzupassen, muss das Ende der Zuteilungsperiode abgewartet werden. Denn erst dann ist erkennbar, wie viel ein Unternehmen produziert hat. Die Unternehmen werden dabei stets geneigt sein, möglichst hohe Produktionsmengen und damit hohe Emissionen nachzuweisen. Dadurch wird jedoch das Vorhaben unterlaufen, insbesondere in den klimaschädlichen Industriezweigen die Emissionen zu verringern. Zudem wären die Unternehmen nicht daran gehindert, sich am Ende doch für eine Schließung der Produktion und die Abwanderung zu entscheiden. Das *carbon leakage* ließe sich auf diese Weise nicht unterbinden.

Die Kommission überlegt, für die Zuteilung Richtwerte (*benchmarks*) einzuführen, die einen Anreiz zur CO₂-Einsparung schaffen. Aufgrund der Prämisse, erst die internationalen Verhandlungen abzuwarten, dürfte eine Entscheidung, in welcher Höhe die Kommission weiterhin freie Zuteilung gewährt, nicht vor 2010 fallen. Eine frühere Festlegung der Kriterien (also z.B. Einfluss auf die Kosten der Unternehmen, Handelsintensität) ist indes wahrscheinlich.

Zwei Nachteile bringt das Abwarten jedoch mit sich: Die Unternehmen haben bis 2010 keine Planungssicherheit und die grundsätzliche Frage bleibt unbeantwortet, ob freie Zuteilung für alle Sektoren die richtigen klimapolitischen Anreize bietet. Schon die Debatte über die negativen Wettbewerbswirkungen eines CO₂-Preises für die »schmutzigen« Produzenten hat gezeigt, dass ein hohes Potential für Interessenpolitik besteht, das sich nicht zuletzt aus den sehr heterogenen Industriestrukturen der einzelnen EU-Mitgliedsländer speist.

(b) Internationale Sektorabkommen.

Als Alternative zum CO₂-Preis für energieintensive Unternehmen wird auf globaler Ebene über die Möglichkeit diskutiert, dass sich die Unternehmen dieser Sektoren in Abkommen auf Produktionsstandards einigen. Wie diese Abkommen für die Stahl- oder Zementindustrie genau aussehen und vor allem wie sie umgesetzt werden könn-

ten, ist umstritten. Während viele Industrievertreter für freiwillige Verpflichtungen plädieren, ziehen Klimaschützer und Vertreter der Industrieländer (insbesondere Japan) rechtlich verbindlichere Regelungen vor. Die Idee ist, dass zum Beispiel Energieeffizienzstandards in allen beteiligten Ländern durchgesetzt werden. Sowohl bei den Verhandlungen als auch bei der Kontrolle der Einhaltung hätten somit die beteiligten Regierungen eine wichtige Rolle. Obwohl dies sicher eine sehr gute Lösung für das globale Klimaproblem wäre, scheitert die Verwirklichung derzeit daran, dass die Regierungen in den Schwellen- und Entwicklungsländern kaum Möglichkeiten haben, sie durchzusetzen, und auch die Kosten für ihre Produzenten als zu hoch ansehen. Fraglich ist zudem, welches Interesse die Produzenten haben sollten, sich mit ihren Konkurrenten auf kostspielige Standards zu einigen, wenn sich Regierungen nicht mit rechtlichen Mitteln für deren Einhaltung stark machen.

(c) Staatsbeihilfen – Kompensation für Exporteure. Ein weiterer Vorschlag, wie sich Kosten dämpfen lassen und somit die Wettbewerbsfähigkeit energie-intensiver Unternehmen in der EU gesichert werden kann, ist die Verwendung der Auktionierungserlöse, um damit für Re- und Neuinvestitionen aufgewendete Kosten der Unternehmen zu kompensieren. Diese Subventionierung der CO₂-Kosten wäre allerdings rechtlich problematisch, da unter den EG-Verträgen Staatsbeihilfen Begrenzungen unterliegen; zudem bedürften sie einer gesonderten Genehmigung. Diese Lösung käme nur zum Tragen, wenn sich alle Unternehmen an der Auktionierung beteiligen. Der Kostendruck jener Sektoren, die im internationalen Wettbewerb stehen, würde durch den Rücktransfer der Erlöse verringert. Auch hier müsste geklärt werden, wie man sicherstellen kann, dass dynamische Anreize zur klimafreundlicheren Produktion bestehen.

(d) Grenzausgleichsmaßnahmen.

Unter der französischen Ratspräsidentschaft ist die Diskussion über die Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen (*border adjustment measures*) wieder aufgenommen worden, die bereits 2007 von der Kommission angestoßen wurde. Wie bei der Staatsbeihilfe handelt es sich um eine Alternative zur freien Zuteilung. Sämtliche Unternehmen aus der vermutlich eher kleinen Zahl betroffener Sektoren würden sich an der Auktionierung beteiligen und gegebenenfalls Rechte am Markt zukaufen. Wenn sie ihre Produkte exportieren, könnten ihnen die aufgewendeten Kosten für CO₂ an der Grenze erstattet werden. Für Stahl aus Hochöfen zum Beispiel, welcher in eine Region mit geringerem oder gänzlich fehlendem CO₂-Preis geliefert wird, würde eine Erstattung erfolgen. Umgekehrt müssten die Unternehmen aus jenen Ländern bei Lieferung in das Gebiet der EU Zertifikate erwerben oder eine direkte Ausgleichszahlung leisten. Wichtig für dieses Vorgehen wäre allerdings, dass Importe aus emissionsarmer Produktion begünstigt würden – der Mechanismus bedürfte ähnlich wie die Sektorabkommen eines zugrundeliegenden Emissionsstandards. Dieser Ausgleich ähnelt dem Mehrwertsteuerausgleich an der Grenze, der nach dem Bestimmungslandprinzip funktioniert.

Wenn überhaupt, käme ein solcher Mechanismus aber wohl nur für jene Produkte in Frage, die homogen sind, am Anfang der Wertschöpfungskette stehen und als CO₂-intensiv gelten: etwa Produkte aus der Zement- oder Stahlindustrie und gegebenenfalls weiteren Sektoren, wenn der CO₂-Preis künftig stark ansteigt. Für Endprodukte (z.B. Autos, elektronische Geräte) wäre dieses Verfahren nicht sinnvoll, denn die Ermittlung des CO₂-Gehalts müsste die gesamte Wertschöpfungskette umfassen – ein technisch und bürokratisch kaum zu bewältigendes Unterfangen.

Aus klimapolitischer Sicht gilt es aber auch zu bedenken, dass die indirekten Emissionen dieser Sektoren Einfluss auf die

Berechnung eines Grenzausgleichs haben müssten. Stahl, der in Brasilien mit Strom aus Wasserkraft hergestellt wird, sollte nicht schlechtergestellt werden als Stahl, der in China mit Strom produziert wurde, welcher aus Kohlekraftwerken stammt. Somit würde dieses Kriterium unter Umständen Importe besserstellen als inländische Produkte und entsprechend auf Widerstand einzelner Industriezweige stoßen – je nach ihrer multinationalen Verflechtung. Daher und um der Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht willen ist bei der Konkretisierung eines solchen Instruments ein multilaterales Vorgehen anzustreben, das Standards für Emissionsintensitäten setzt und vor allem sämtliche beteiligten Handelspartner einbezieht. Unilaterale Grenzausgleichsmaßnahmen dienen lediglich dazu, protektionistischen Tendenzen einzelner Staaten Vorschub zu leisten, wie sie in der Forderung nach »Klimazöllen« bereits zum Ausdruck kommen.

Ausblick: keine Klimapolitik ohne Handelspolitik?

Selbst wenn der Einsatz von Handelsinstrumenten für klimapolitische Zwecke in der EU keine Mehrheit finden sollte, werden diese Instrumente auf der politischen Agenda bleiben. Ein Emissionshandelssystem in den USA beispielsweise wird nicht ohne Grenzausgleichsmaßnahmen auskommen. Die Entscheidung darüber hängt in den USA indes davon ab, ob man die Angst vor Nachteilen im Wettbewerb mit China eindämmen kann. Der aktuelle Entwurf für ein *cap-and-trade*-System (Lieberman-Warner-Boxer-Bill) sieht vor, dass Importeure aus Ländern ohne eine mit der amerikanischen »vergleichbaren« Klimapolitik Emissionsrechte nachweisen müssen. Noch ist unklar, ob und wie dieses Konzept umgesetzt wird und wer darüber entscheidet, dass eine »vergleichbare« Klimapolitik vorliegt. Auch die Anrechnung von Zertifikaten aus anderen Herkunftsländern und -quellen (sogenannten *Offset*-Projekten, z.B. aus Auf-

forstungsprojekten) wird in dem Senatsentwurf bisher großzügig gestattet. Nach den Präsidentschaftswahlen wird die unilaterale Klimapolitik der USA konkretere Gestalt annehmen. Dabei wird die Gefahr, dass Arbeitsplätze ins Ausland abwandern könnten, und zuvorderst die aktuelle Finanzkrise die Entscheidung über handelspolitische Maßnahmen beeinflussen.

Im Interesse der angestrebten Ziele der internationalen Klimaverhandlungen sollte man derzeit keine Option ausschließen, die eine effektive Minderung von Treibhausgasen verspricht, auch wenn die Wirkungen dieser Option noch nicht geklärt sind. Dies bedeutet zudem, dass noch viel Zeit auf die Bewertung auch handelspolitischer Instrumente als Mittel einer effektiven Klimapolitik verwendet werden muss – nicht zuletzt angesichts möglicher protektionistischer Tendenzen in den USA. Eine abschließende Klärung wird es bis 2009 nicht geben.

Die Europäische Union hat großes Interesse daran, für ihre umweltpolitische Voreiterstellung, die bisher vor allem in der Ankündigung von Maßnahmen bestand, einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit zu erlangen. Mit Ausnahme Frankreichs gibt es derzeit kein EU-Mitglied, das sich für die Verwendung handelspolitischer Instrumente im Klimaschutz ausspricht. Ungeachtet dessen sollten sich die Mitgliedstaaten mit der Frage befassen, wie sich die EU-Klimastrategie gegenüber Ländern außenwirtschaftlich »absichern« lässt, die in ihrer Klimapolitik nicht mit der EU Schritt halten. Ab 2009 wird sich Australien in diese Diskussion einschalten, und mittelfristig muss die EU sich darauf einstellen, dass auch aus den USA Vorstöße kommen werden. Insbesondere wenn ein Kostenausgleich an der EU-Grenze für eine beschränkte Zahl homogener Produkte erfolgen soll, sollte die EU mit ihren Handelspartnern frühzeitig über multilaterale Vorgehensweisen sprechen, die einen Protektionismus verhindern helfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364