

# „CBAM“ – der „Klimazoll“ auf EU-Importe

## Ärmste Länder brauchen Unterstützung gegen negative Auswirkungen

**„Es ist (...) wenig sinnvoll, lediglich die eigenen Treibhausgasemissionen zu verringern, wenn wir gleichzeitig mehr CO<sub>2</sub> (...) importieren.“**

(EU-Kommissionspräsidentin U. von der Leyen, Jan. 2020)

**“(...) CBAM may worsen the income distribution between rich and poor economies, and erode the capacity of some low-income countries to decarbonize their economies.”**

(H. Xiaobei et al., Task Force on Climate, Development and the International Monetary Fund, März 2022)

Die EU will bis 2030 ihre Treibhausgasemissionen um 55 Prozent (gegenüber 1990) mit dem „Fit for 55“-Maßnahmenpaket reduzieren. Ein wichtiger Teil dieses Pakets ist ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism, „CBAM“). Dabei soll der Treibhausgasgehalt von energieintensiven, in die EU importierten Waren und Dienstleistungen bepreist werden. CBAM soll außerdem eine Verlagerung von „schmutzigen“ EU-Produktionen in Länder außerhalb der EU verhindern (Risiko von „Carbon Leakage“). Der Preis der CBAM-Zertifikate

### **i** DARUM GEHT'S:

- Die EU will einen „Klimazoll“ auf die Importe energieintensiver Produkte erheben.
- Die Importe aus den ärmsten Länder sind davon nicht ausgenommen. Das betrifft insbesondere Mosambik.
- Es ist nicht sicher, dass die EU ärmste Länder mit den Einnahmen des Klimazolls unterstützt.

ist eng an die Preise im EU-Emissionshandel gekoppelt. Neben negativen Auswirkungen auf den globalen Handel (CBAM als protektionistische Maßnahme) wird kritisiert, dass auch diejenigen, die für den Klimawandel nicht verantwortlich sind, zur Kasse gebeten werden sollen. Denn CBAM wird auch ärmste und vom Klimawandel besonders betroffene Länder des Globalen Südens treffen. Besonders Mosambik, das mehr als die Hälfte seiner Aluminiumexporte in die EU importiert, gehört zu den am stärksten von CBAM betroffenen Ländern.

### Empfehlungen für Österreich

Österreich sollte in den EU-Verhandlungen dafür eintreten, dass

- **die gesamten CBAM-Einnahmen für Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen in LDCs und SIDS verwendet werden.**
- **die Einnahmen in einen internationalen Klimafonds, wie etwa den UNFCC Adaptation Fund, oder einen neuen europäischen Klimafonds fließen.** Die Mittel sollen zusätzlich zu bereits zugesagten Klimafinanzierungen und ausschließlich in Form von Zuschüssen bereitgestellt werden. Es ist wichtig, dass dabei die Eigenverantwortung der Länder respektiert wird und Vorhaben finanziert werden, die auf den Klimaprioritäten der Bürger\*innen und Regierungen der LDCs und SIDS basieren.
- **die Gratiszertifikate im EU-Emissionshandel möglichst schnell, spätestens im Jahr 2032, auslaufen.** CBAM und Gratiszertifikate können nicht koexistieren, da beide Instrumente dem Risiko von Carbon Leakage begegnen. Überdies erhalten EU-Industrien so geringere Anreize, ihre Emissionen zu reduzieren, was die Durchsetzung des Verursacherprinzips (polluter pays principle) weiter verzögert.
- Leider wurde in den Verhandlungen bereits ausgeschlossen, LDCs und kleine Inselentwicklungsländer (SIDS) vom CBAM auszunehmen oder ihnen zumindest eine Übergangsphase zu gewähren. Dabei kann CBAM deren Einnahmen schwerwiegend reduzieren. So stehen auch weniger Mittel für Investitionen in öffentliche Dienstleistungen und in den grünen Wandel zur Verfügung. **Deshalb sollte Österreich die von CBAM betroffenen Partnerländer im Rahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit unterstützen. Dies gilt insbesondere für Mosambik.**

## Wer soll zahlen?

Alle Importeur\*innen von Waren aus energieintensiven Sektoren aus Nicht-EU-Ländern, also sogenannten Drittländern. Ausgenommen sind bisher nur die Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen sowie EU-Territorien wie Helgoland, Ceuta oder Melilla.

## Sind Länder des Globalen Südens davon ausgenommen?

Nein. Auch die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sind nicht von CBAM ausgenommen.

## Was wird bepreist?

Die Treibhausgase, die bei der Produktion in folgenden energieintensiven Sektoren entstehen: Eisen und Stahl, Zement, Düngemittel, Aluminium und Strom. Darüber hinaus will das EU-Parlament (EP) organische Chemikalien, Plastik, Wasserstoff und Ammoniak aufnehmen, wenn dies technisch möglich ist; zudem sollen laut EP auch indirekte Emissionen erfasst werden.

## Wie wird bepreist?

Die Importeur\*innen müssen jährlich Emissions-Zertifikate („CBAM-Zertifikate“) entsprechend der fürs Vorjahr berechneten „grauen“ Emissionen abgeben, die bei der Produktion der o.a. angeführten Waren entstanden sind. Die Zertifikate haben sie zuvor von national dafür beauftragten Behörden (oder, wie das EP vorschlägt, einer zentralen CBAM-Behörde der EU) gekauft. Die Richtigkeit der gemeldeten Emissionen soll einer genauen Überprüfung unterzogen werden. Die von der EU akkreditierten Prüfer\*innen sollen auch Zugang zu den Produktionsstätten im jeweiligen Drittstaat erhalten.

Die Importeur\*innen, die Produktionsstätten und deren Betreiber\*innen sowie Informationen über die CBAM-Zertifikate sollen in einem zentralen Register oder, wie die Kommission vorschlägt, in nationalen Registern erfasst werden. Während das EP die Veröffentlichung der Informationen über Importeur\*innen, Produzent\*innen, Standort und Namen der Produktionsstätten sowie der Emissionswerte verlangt, wollen Kommission und Rat nur die Produzent\*innen und die Standorte in den Registern öffentlich zugänglich machen.

## Wie hoch ist die Abgabe?

Der Preis der CBAM-Zertifikate entspricht den letztwöchigen Durchschnitts-Auktionspreisen des EU-Emissionshandels. Eine Reduktion der Zertifikate ist möglich, wenn Importeur\*innen nachweisen können, dass die Produzent\*innen bereits im Herstellungsland einen CO<sub>2</sub>-Preis bezahlt haben.

Der CO<sub>2</sub>-Preis soll laut EU-Kommission auf den tatsächlichen, in der Produktion entstehenden Emissionen basie-

## **i** WAS BRINGEN DIE EMPFEHLUNGEN?

- Das Risiko von Carbon Leakage kann verringert werden, ohne die ärmsten Länder zu schädigen.
- Die CBAM-Einnahmen können die ärmsten Länder bei der Erreichung ihrer Klimaziele unterstützen und tragen damit auch zum Gelingen der globalen Klimaschutzziele bei.
- CBAM wird international nicht mehr als rein protektionistische Maßnahme der EU angesehen.

### **Begriffsdefinition** **Carbon Leakage**

Carbon Leakage bezeichnet (insbesondere) im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems die Verlagerung von Produktionsstandorten und damit auch CO<sub>2</sub>-Emissionen in Nicht-EU-Staaten. Ein empirischer Nachweis von maßgeblichem Carbon Leakage gelang bisher aber nicht (siehe etwa Ecorys, 2013). Deswegen wird oft eher von einem „Risiko von Carbon Leakage“ gesprochen.

### **Begriffsdefinition** **direkte, indirekte und graue Emissionen**

Direkte Emissionen entstehen bei der Herstellung einer Ware. Über sie übt der Hersteller eine direkte Kontrolle aus. Indirekte Emissionen bezeichnen Emissionen, die bei der Erzeugung von Strom oder Wärme und Kälte entstehen, die für die Warenproduktion verbraucht werden. Graue Emissionen sind die Emissionen, die in einer Anlage beim Produktionsprozess und während des CBAM-Berichtszeitraums entstehen.

### **Begriffsdefinition** **LDCs**

Least Developed Countries (LDCs) bezeichnet die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder. Dies sind laut UN-Definition Länder mit niedrigem Einkommen, die mit schwerwiegenden strukturellen Hindernissen für eine nachhaltige Entwicklung konfrontiert sind. Sie sind anfällig für wirtschaftliche und ökologische Schocks und verfügen über ein geringes Humankapital. 33 der derzeit 47 LDCs befinden sich in Afrika.

### **Begriffsdefinition** **SIDS**

Small Island Developing States (SIDS) bezeichnet die Gruppe der kleinen Insel- und flachen Küstenanrainer-Entwicklungsländer, die den Auswirkungen des Klimawandels besonders ausgesetzt sind. Dazu gehören derzeit 38 Staaten in Afrika, der Karibik und Ozeanien.

ren. Wo eine Ermittlung nicht möglich ist, soll ein Standardwert festgelegt werden. Neben diesen direkten Emissionen will das EP auch indirekte Emissionen einbeziehen. Darüber hinaus gelten eigene Regeln für Stromimporte.

### **Laufen die Gratiszertifikate des Emissionshandels (EHS) aus?**

Die Gratiszertifikate, die an EU-Produzent\*innen verteilt wurden und maßgeblich zur Ineffizienz des EU-EHS beitrugen, sollten diese vor Carbon Leakage schützen. Mit dem CBAM dürfte die Maßnahme nun eigentlich nicht mehr notwendig sein. Doch aufgrund des Drucks der betroffenen europäischen Industrien wird ein langsames Auslaufen der kostenlosen Zertifikate angepeilt. Im Gegenzug sollen auch die CBAM-Zahlungen proportional niedriger ausfallen.

Einig ist man sich über das Auslaufen der Gratiszertifikate noch nicht: Während die Kommission ein kontinuierliches Auslaufen von 2026 bis 2036 vorschlägt, ist der Rat für eine langsamere Reduktion zu Beginn und eine beschleunigte Reduktion gegen Ende dieses Zeitraums. Das EP dagegen will später (2027) anfangen und früher (2032) aufhören.

### **Wofür sollen die Einnahmen verwendet werden?**

Die Einnahmen, die sich nach Angaben der Kommission bis zum Jahr 2030 auf 2,1 Mrd. Euro jährlich belaufen könnten, sollen ins EU-Budget fließen. So wird im Begründungstext des Richtlinien-Vorschlags erwähnt, dass die EU Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf dem Weg zur Dekarbonisierung ihrer verarbeitenden Industrie unterstützen und darüber hinaus weniger entwickelten Staaten technische Unterstützung bereitstellen will, „um die Anpassung an die neuen Verpflichtungen (...) zu erleichtern.“ Auch das EP will die CBAM-Einnahmen im EU-Budget sehen. Doch sollen sie zur Gänze LDCs zugutekommen. Das soll in Form von Projektfinanzierungen über das EU-Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit geschehen. Eine Zweckbindung der Mittel oder die Zahlung in einen internationalen Klimafonds ist nicht vorgesehen.

### **Wann soll CBAM in Kraft treten?**

Fest steht nur, dass eine CBAM-Probephase am 1.1.2023 starten soll, in der Importeur\*innen die grauen Emissionen der eingeführten Produkte und Dienstleistungen melden müssen. Zahlungen sind jedoch noch nicht vorgesehen. Diese Probephase soll drei (laut Kommission und Rat) oder vielleicht auch vier Jahre (laut EU-Parlament) dauern. CBAM-Zölle sollen also spätestens ab 2027 entrichtet werden.

### **Welche Länder sind besonders betroffen?**

Unterschiedliche Studien, inklusive der EU-Folgenabschätzung, zeigen unterschiedliche Resultate - etwa weil wichtige Details des Mechanismus lange nicht bekannt waren (und teilweise noch immer sind) oder den Studien unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise zugrunde gelegt wurden. Einigkeit herrscht jedoch darin, dass natürlich jene Länder am stärksten betroffen sind, die stark vom Export von CBAM-erfassten Gütern in die EU abhängig sind und deren EU-Exporte eine hohe CO<sub>2</sub>-Intensität aufweisen.

Russland (dessen CBAM-betroffene Güter zum Großteil derzeit wegen der EU-Sanktionen nicht importiert werden dürfen), Ukraine, Türkei und China sind wohl angesichts ihrer Exportvolumina am stärksten betroffen. Aber auch Länder mit niedrigem Einkommen (LDCs) und klimavulnerable Länder, wie kleine Inselstaaten, kann CBAM hart treffen. Die LDCs gehören zwar nicht zu den wichtigsten Importländern der EU. Die EU-Folgenabschätzung räumt aber ein, dass die Bedeutung der Exporte in die EU für die LDCs selbst recht groß sein kann.

Besonders Mosambik, das mehr als die Hälfte seiner Aluminiumexporte in die EU importiert, gehört zu den am stärksten von CBAM betroffenen Ländern. Der EU-Klimazoll könnte nach Berechnungen des Center for Global Development das BIP um 1,6 % schrumpfen lassen. Die Regierungseinnahmen würden sinken und damit auch die Möglichkeiten, sich gegen die Folgen des Klimawandels zu wappnen.

Laut dem Institute for European Environmental Policy (IEEP) betrifft CBAM auch andere sog. Entwicklungsländer: Ghana und Kamerun für Aluminium; Simbabwe, Sambia und Nigeria für Stahl; Algerien, Libyen, Ägypten, Tunesien sowie Trinidad und Tobago für Dünger; und Marokko für Elektrizität. Eine Studie der französischen Entwicklungsagentur AFD verweist überdies auf eine Reihe südosteuropäischer Nachbarstaaten (Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien), die wegen ihrer CO<sub>2</sub>-intensiv hergestellten Elektrizitätsimporte in die EU stark zur Kasse gebeten werden könnten.

### **Wie haben die betroffenen Länder reagiert?**

Starke negative Reaktionen kamen bisher von der sog. BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien, China). Sie sehen das Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ sowie die nationale Souveränität bei der Bekämpfung des Klimawandels verletzt. Senegal bezeichnete die Maßnahme als „unfair“. Überdies wurde der Vorwurf des Handelsprotektionismus immer wieder laut, insbesondere als klar wurde, dass die Gratiszertifikate für die EU-Industrien nur sehr langsam auslaufen werden.

## Unsere Bewertung der Kommissions-, Rats- und Parlamentspositionen

- + **Andere Länder können motiviert werden, ihre eigenen Klimaanstrengungen zu verstärken, um dem Klimazoll zu entgehen.**
- + **Es gibt zumindest generell den Willen, LDCs angesichts der CBAM-Kosten finanziell zu unterstützen.**
- **Es gibt keine Ausschluss- oder Übergangsregelungen für arme bzw klimavulnerable Länder (LDCs und SIDS),** obwohl diese Länder nichts zum Klimawandel beitragen und beitragen, aber von dessen Auswirkungen am stärksten betroffen sind.
- **Die CBAM-Einnahmen sollen direkt ins EU-Budget gehen und es gibt noch keinen Konsens, ob und in welchem Ausmaß diese zur Unterstützung von LDCs und SIDS verwendet werden.** Selbst der Vorschlag des EP enthält keine Garantie, dass die Einnahmen zur Gänze für Klimaschutz und (ökologisch) nachhaltige Entwicklung in diesen Ländern verwendet und die Mittel zusätzlich zu bereits zugesagten Klimafinanzierungen bereit gestellt werden. Bei einer Abwicklung über das EU-Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit ist auch nicht gewährleistet, dass die Länder gleichberechtigt über die Mittelverwendung entscheiden können.
- **Die Gratiszertifikate des EU-EHS existieren trotz CBAM nach wie vor weiter und werden erst nach einigen Jahren auslaufen.** Das verkompliziert das Verfahren und bietet für die EU-Industrien keine Anreize, ihre klimaschädliche Produktion rasch umzustellen.
- **Die Klimaverhandlungen** im Vorfeld und während der COP27 in Ägypten könnten durch CBAM **weiter belastet** werden.

### Quellen und weitere Informationen:

[CBAM-Vorschlag der EU-Kommission vom Juli 2021](#)

[CBAM-Vorschlag des EU-Parlaments](#)

[Vorschlag des Rats \(also der EU-Mitgliedstaaten\)](#)

[Ecorys \(2013\): Carbon Leakage Evidence Project](#)

[CBAM-Folgenabschätzung der Kommission](#)

[IEEP Policy Brief](#)

[Center for Global Development Blog](#)

[Französische Entwicklungsagentur - Artikel](#)

### Informationen und Kontakt:


Martina Neuwirth  
VIDC- Global Dialogue  
neuwirth@vidc.org  
+43-1-713 35 94 67

**VIDC** Global  
Dialogue

### Impressum:

VIDC- Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit  
Möllwaldplatz 5/9, 1040 Wien  
[www.vidc.org](http://www.vidc.org)

Gefördert durch die

 **Österreichische  
Entwicklungs-  
zusammenarbeit**