

EU-GRENZAUSGLEICHSMECHANISMUS AUS VERBRAUCHERSICHT

Feedback zum Inception Impact Assessment der EU-Kommission durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Stand: 31.03.2020

ÜBER DEN VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBAND

Als Dachverband der 16 Verbraucherzentralen der deutschen Länder und 26 weiterer verbraucherpolitischer Verbände in Deutschland bündelt der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv – www.vzbv.de) die Kräfte für einen starken Verbraucherschutz in Deutschland und in der Europäischen Union. Der Verband hat seinen Sitz in Berlin und ein Büro in Brüssel.

CO₂-GRENZAUSGLEICH ALS EFFEKTIVES MITTEL ZUR ERREICHUNG DER KLIMAZIELE

Eine Erhöhung des Ambitionsniveaus der CO₂-Reduktion in der EU im Rahmen des European Green Deal bringt das Risiko mit sich, dass emissionsintensive Industriezweige ihre Aktivitäten in Weltregionen mit weniger strikten Klimaregeln verlagern. Für Verbraucherinnen und Verbraucher¹ würde es schwerer, nachhaltige Konsumententscheidungen zu treffen. Um dies zu verhindern, sind eine Reihe von Instrumenten denkbar, allen voran ein internationales Abkommen zur Bepreisung von CO₂-Emissionen. Da ein solches Abkommen derzeit politisch unrealistisch erscheint, ist ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus aus Sicht des vzbv ein sinnvolles Instrument, um Importen einen Aufschlag um die Kosten ihrer CO₂-Emissionen aufzuerlegen, so wie sie in der EU entstehen würden.

- ❖ Der vzbv begrüßt die Diskussion über einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus. Bei richtiger Ausgestaltung kann er ein effektives Instrument der Außenwirtschaftspolitik sein, um die klimapolitischen Ziele der Europäischen Union im Rahmen des European Green Deal zu erreichen und Verbrauchern einen nachhaltigen Konsum zu ermöglichen. Ein solcher Mechanismus muss eine klare Lenkungswirkung hin zu nachhaltigen, verbraucherfreundlichen Produktionsmethoden entfalten.
- ❖ Ein Grenzausgleichsmechanismus kann ein adäquates Mittel sein, um ein „level-playing field“ zwischen europäischen und nicht-europäischen Produkten im Hinblick auf die in den Produkten enthaltenen CO₂-Emissionen zu schaffen. Industriesubventionen, die bislang dem Erhalt eines level-playing-fields gedient haben, sollten umfassend gestrichen werden.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

- ❖ Die Ausgestaltung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sollte WTO-konform sein und das Ziel haben, möglichst viele weitere Staaten in ein solches System einzubeziehen.

UMFASSENDES MAPPING VON INDUSTRIESUBVENTIONEN

- ❖ Die EU-Kommission sollte prüfen, welche Maßnahmen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene ergriffen wurden, um Industriesektoren von Umwelt- und Klimaschutzkosten zu entlasten („Mapping“). Aus Sicht des vzbv sollte dieses Mapping umfassend sein und auch Beihilfen umfassen, die im Rahmen der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020² (UEBLL) gewährt werden. In einem Folgeschritt sollten diese Industriesubventionen, die dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit dienen, abgeschafft werden, da mit dem Grenzausgleich ein wettbewerbles level-playing field erreicht wird.

Hintergrund

Damit ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus nichtdiskriminierend auf Drittstaaten angewandt werden kann, darf er nur Belastungen der heimischen (EU-)Industrie ausgleichen. Das setzt voraus, dass diese Belastungen in Form eines CO₂-Preises auch tatsächlich bestehen. Grundsätzlich müssten bei der Einführung eines Grenzausgleichs entsprechend alle „Erleichterungen“ auf EU-Ebene und nationaler Ebene für die Industrie abgeschafft werden.

- Die derzeitige Zuteilung kostenloser Zertifikate, bzw. eine auch nur teilweise Rückerstattung oder Vergünstigungen beim Kauf eines CO₂-Zertifikats innerhalb des EU-ETS wäre nicht vereinbar mit einem diskriminierungsfreien CO₂-Grenzausgleichsmechanismus.
- Sollte die EU-Energiebesteuerungsrichtlinie reformiert werden, wie von der EU-Kommission angekündigt, müssten die bislang in Art. 17 geregelten Ausnahmen für die energieintensive Industrie ebenfalls gestrichen werden.
- Bei der anstehenden Reform der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (UEBLL) wären die derzeitigen Beihilfen an die stromintensive Industrie in Form von Ermäßigungen der finanziellen Beiträge zur Förderung erneuerbarer Energiequellen nicht vereinbar mit einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus. In Deutschland könnte dies beispielsweise die Ausnahme für stromintensive Betriebe von der Zahlung der vollen Erneuerbare-Energien-Gesetz-Umlage (EEG-Umlage) betreffen.

AUSWIRKUNGEN AUF VERBRAUCHER DETAILLIERT UNTERSUCHEN

- ❖ Die EU-Kommission sollte die Auswirkungen eines Grenzausgleichsmechanismus auf Verbraucherpreise detailliert untersuchen. Dabei sollte sie ein beson-

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29>

deres Augenmerk auf die wirtschaftlichen Auswirkungen auf Verbrauchergruppen mit niedrigem Einkommen legen und Verteilungseffekte zwischen den Verbrauchergruppen untersuchen.

- ❖ Da ein Grenzausgleich potentiell zu Preiserhöhungen bei Verbrauchsgütern führen kann und damit private Verbraucher die größten Lasten zu tragen hätten, sollten die Einnahmen aus einem Grenzausgleichsmechanismus sowie die freiwerdenden Mittel aus der Subventionsstreichung den privaten Verbrauchern vollständig zugutekommen.

Hintergrund

Mögliche Kosten für Verbraucher

Die Effekte eines Grenzausgleichsmechanismus auf deutsche europäische Verbraucher wurden noch nicht detailliert untersucht. Das französische Institut für Konjunkturforschung hat aber eine Berechnung von Effekten einer Grenzausgleichssteuer basierend auf einem CO₂-Preis von 25€/Tonne angestellt.³ Die Untersuchung geht davon aus, dass alle Verbrauchsgüter mit dieser Steuer belastet werden. Deutlich wird durch die Berechnung, die in ihren Grundzügen auch auf die Importstrukturen von Rohstoffen und Verbrauchsgütern in Deutschland zutreffen könnte, dass knapp die Hälfte der CO₂-Bilanz Frankreichs auf importiertes CO₂ zurückgeht (47,2 Prozent).⁴ 21,4 Prozent der importierten Emissionen kommen aus der Europäischen Union. Der größte Drittstaat für CO₂-Importe ist China mit 17,9 Prozent der importierten Emissionen. Würden auf alle CO₂-Importe die oben genannte Steuer von 25€/Tonne erhoben, brächte dies etwa 3 Milliarden Euro, oder 87 Euro pro französischem Haushalt ein. Die Berechnungen des französischen Instituts zeigen, dass ein CO₂-Grenzaufschlag je nach Konsumstruktur durchaus zu einem Anstieg der Verbraucherpreise führen könnte.

Darüber hinaus kämen auf die Verbraucher womöglich weitere Kosten zu. Um einen Grenzausgleichsmechanismus WTO-kompatibel zu machen, müssten gegebenenfalls eine Reihe von Industriesubventionen abgeschafft werden, die derzeit für den Erhalt der heimischen Wettbewerbsfähigkeit gezahlt werden. Die Industrie hätte höhere Kosten, die sie womöglich über höhere Produktpreise an die Verbraucher weitergeben würde.

Wenn gleichzeitig der gewünschte Lenkungseffekt eines Grenzausgleichs eintreten würde und Drittländer eigene CO₂-Bepreisungssysteme einführen, um dadurch dem EU-Grenzausgleich zu entgehen, würden die Kosten für die Industrie in Drittländern ebenfalls steigen. Auch dies könnte sich in höheren Verbraucherpreisen für importierte Waren in die EU niederschlagen.

³ OFCE: L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf-articles/actu/carbonevf.jpg>, 09.01.2020

⁴ Grundlage ist ein consumption-based accounting der gesamten Emissionen.

Mögliche Entlastungen für Verbraucher

Andererseits könnten die Verbraucher entlastet werden, wenn die Teuerungseffekte abgefedert oder vollständig ausgeglichen würden.

In funktionierenden Märkten mit ausreichendem Wettbewerb könnten Exporteure in die Europäische Union kleinere Profitmargen in Kauf nehmen und damit die Preiserhöhung durch einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus nicht vollständig an die Verbraucher weitergeben. Wenn Produzenten in Drittländern in effizientere Produktionsanlagen mit niedrigen Emissionen investieren, würde die Belastung durch den Grenzausgleich wieder reduziert. Gerade bei der Einführung einer Grenzausgleichssteuer in Sektoren, dessen Stoffe noch stark weiterverarbeitet werden, wie etwa Zement und Stahl, würden die Auswirkungen auf die Preise von Verbrauchsgütern ohnehin gering ausfallen.

Auch müsste geprüft werden, wie die Preiselastizität in einzelnen Sektoren angelegt ist. Sollte sich durch einen Grenzausgleich auf Zement der Hausbau für Verbraucher verteuern, würde dies eine Verbrauchergruppe betreffen, die über eine höhere Toleranz gegenüber Preiserhöhungen verfügt, als ein wirtschaftlich schwacher Verbraucher, der zur Miete wohnt.

Obwohl ein Grenzausgleich eingeführte Waren verteuern könnte, würde dieser gleichzeitig neue Einnahmen generieren. Mit diesen Einnahmen könnten negative Effekte auf die Kaufkraft von Verbrauchern ausgeglichen werden.

Neben den Einnahmen der Grenzausgleichssteuer würden zusätzliche Mittel frei, weil gegebenenfalls Subventionen für die Industrie gestrichen werden müssten, um den Mechanismus WTO-kompatibel zu machen. Diese freiwerdenden Mittel könnten ebenfalls den Verbrauchern zugutekommen damit unter dem Strich den privaten Verbrauchern keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Büro Brüssel*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

Buero-bruessel@vzbv.de