

Klimaclubs: Chancen and Fallstricke

Multilaterale Klimapolitik darf nicht zu Produktionsverlagerungen führen

Martin Menner, Götz Reichert and Jan S. Voßwinkel



© shutterstock

Anlässlich der UN-Klimakonferenz COP26 hat sich die Diskussion darüber, wie die Defizite des globalen Klimaschutzes aufgefangen werden können, intensiviert. Während die EU-Kommission einen unilateralen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) vorgeschlagen hat, um ihre Industrien angesichts höherer Klimaschutzanstrengungen zu schützen, plädieren andere – darunter auch die Bundesregierung – für einen multilateralen Klimaclub "williger" Länder, die einen gemeinsamen Mindestpreis für CO₂ festlegen. Das cep nennt die Anforderungen, die ein Klimaclub erfüllen muss, um Verlagerungen von Industrien zu verhindern.

Kernpunkte

- ▶ Grundsätzlich können multilaterale Klimaschutzmaßnahmen in Form von Klimaclubs die globalen CO₂-Emissionen wirksam eindämmen, da sich die Clubmitglieder zu höheren Klimaschutzziele verpflichten.
- ▶ Allerdings muss die Verlagerung CO₂-intensiver Produktion in Drittländer mit schwächeren Klimaschutzmaßnahmen ("Carbon Leakage") vermieden werden, da sonst innerhalb des Clubs Wertschöpfung verloren ginge, während gleichzeitig die globalen CO₂-Emissionen steigen; Klimaclubs müssen daher "Carbon Leakage-fest" sein.
- ▶ Die derzeit diskutierten Klimaclubs mit einem CO₂-Mindestpreis und einem CBAM an der Grenze zu Nichtmitgliedern führen jedoch zu Carbon-Leakage aus der EU in andere Clubmitglieder ("internes Carbon-Leakage"), wenn der Zertifikatspreis im EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) höher ist als der gemeinsame Mindestpreis des Clubs.
- ▶ Internes Carbon-Leakage wird vermieden durch (1) ein multilaterales ETS mit einheitlichem CO₂-Preis oder (2) für Länder mit einem ETS: eine Klimasteuer auf aus Nichtmitgliedern importierte oder inländische Güter, die nicht für Nichtmitglieder bestimmt sind, sowie frei zugeteilte ETS-Zertifikate für Unternehmen mit Carbon-Leakage Risiko; für andere Clubmitglieder: ein CO₂-Mindestpreis verbunden mit einem Grenzausgleich für Nicht-Mitglieder.

Inhalt

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Executive Summary | 3 |
| 1 Introduction | 6 |
| 2 Background: Weaknesses of Global Climate Action | 8 |
| 2.1 Tragedy of the Commons: Different Ambition Levels and Free Riding | 8 |
| 2.2 Carbon Leakage: Ambitious Countries and the Climate Lose..... | 8 |
| 3 Deficient EU Response: Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) | 10 |
| 3.1 “Notional ETS” versus Carbon Consumption Tax (CCT)..... | 10 |
| 3.2 Assessment..... | 10 |
| 4 Theoretical “First-best” Solution: Global Carbon Pricing | 12 |
| 5 Pragmatic “Second-best” Solution: Multilateral Climate Club | 13 |
| 5.1 Punitive Tariffs: The Climate Club Model by Nordhaus..... | 13 |
| 5.2 Alternative Models of Climate Clubs Based on Carbon Border Adjustment (CBA) | 13 |
| 5.2.1 CBA + Potentially Punitive Tariffs: Climate Club Model by the BMWi-Beirat..... | 14 |
| 5.2.2 CBA + Trade Facilitation: The Trade Climate Club Model by IW..... | 14 |
| 5.2.3 CBA + Sectoral Uniform Carbon Pricing: The Sector Climate Club Model by IW | 15 |
| 5.3 Diplomatic Initiative: Key-Issues Paper of the German Government..... | 15 |
| 6 Assessment of Climate Club Models | 17 |
| 6.1 Common Ambition | 17 |
| 6.2 Incentives to Join the Club | 17 |
| 6.3 Carbon Leakage Protection | 18 |
| 6.3.1 Carbon Leakage Into Non-Club-Members (“External Carbon Leakage”)..... | 18 |
| 6.3.2 Carbon Leakage Towards Club-Members (“Internal Carbon Leakage”)..... | 19 |
| 6.4 Effect on Global GHG Emissions..... | 19 |
| 6.5 Legal Feasibility and Effects on Trade | 20 |
| 7 Carbon Leakage Protection by Club Design | 22 |
| 7.1 Recommended Club Design: A “Carbon Leakage-Proof” Climate Club | 22 |
| 7.2 Long-Term Goal: An Emission-Trading-based Climate Club | 25 |
| 8 Conclusion | 26 |

Zusammenfassung

Hintergrund

- ▶ Im Hinblick auf die Pariser Klimaziele, die globale Erwärmung auf "deutlich unter 2°C" und wenn möglich auf 1,5°C zum vorindustriellen Niveau zu begrenzen, wurden auf der UN-Klimakonferenz in Glasgow im November 2021 erste Schritte zur Schaffung eines internationalen "Klimaclubs" (KC) unternommen.
- ▶ Ein KC soll die Schwächen der derzeitigen globalen Klimamaßnahmen überwinden und über die einseitige Umsetzung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (carbon border adjustment mechanism, CBAM) durch die EU hinausgehen, der negative Reaktionen von Handelspartnern hervorgerufen hat.

Mängel der globalen Klimaschutzpolitik

- ▶ Die strengen Klimabestimmungen der EU – insbesondere steigende Kosten für Zertifikate im EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) – führen zu erheblichen Nachteilen für EU-Produzenten im internationalen Wettbewerb, sowohl bei Importen auf EU-Märkten als auch bei Exporten in Nicht-EU-Märkte.
- ▶ Diese Wettbewerbsnachteile können zu einer Verlagerung der Produktion in Länder mit einer weniger strengen Klimapolitik führen. Die Folge wäre ein Verlust an Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in der EU sowie weltweit höhere Emissionen, da die Produktion außerhalb der EU meist weniger strengen Anforderungen unterliegt ("Carbon Leakage").

Unzureichende EU-Reaktion: CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)

- ▶ Derzeit erhalten EU-Hersteller, bei denen das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, einen Teil der Zertifikate kostenlos zugeteilt – proportional zu den historischen Produktionsmengen und einer produktspezifischen Benchmark, die auf den 10 % der effizientesten Anlagen basiert. Angesichts der rasch steigenden Preise für Zertifikate ist der Schutz vor Carbon Leakage unvollständig.
- ▶ Deshalb hat die EU-Kommission die einseitige Einführung eines CBAM in Form eines "fiktiven ETS" vorgeschlagen. Er soll die kostenlose Zuteilung von EU-ETS-Zertifikaten ersetzen, die schrittweise auslaufen soll. Ein fiktiver CO₂-Preis, der den Preis der EU-ETS-Zertifikate widerspiegelt, wird auf Einfuhren erhoben, um gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem EU-Binnenmarkt zu schaffen. Für EU-Ausfuhren ist jedoch kein Ausgleich für das Auslaufen der kostenlosen Zertifikate vorgesehen. Daher würden die EU-Exportunternehmen auf den Weltmärkten einen zunehmenden Wettbewerbsnachteil erleiden.
- ▶ Ein von der EU unilateral eingeführter CBAM kann aufgrund seines engen Anwendungsbereichs nur einen begrenzten Beitrag zur Erreichung globaler Emissionsreduktionen leisten. Er ist dem Klimaschutz abträglich, da er die Kooperationsbereitschaft der Länder schwächt und erhebliche Risiken für internationale Handelskonflikte birgt. Statt einer einseitigen Einführung eines CBAM sollte die EU daher multilaterale kooperative Lösungen anstreben, die höhere globale Minderungsanstrengungen und die Vermeidung von Carbon Leakage fördern.
- ▶ Eine Alternative zum CBAM ist eine CO₂-Verbrauchssteuer (CCT) auf CO₂-Emissionen, die in Konsumgütern enthalten sind. Ergänzend zur kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten würde sie sowohl für importierte als auch für im Inland produzierte Produkte gelten, die in der EU verbraucht werden. Eine CCT kann als indirekte Steuer wie eine Verbrauchssteuer oder Mehrwertsteuer gestaltet werden. Diese Option würde auch auf den Weltmärkten einen Schutz vor Verlagerung von CO₂-Emissionen bieten.

Pragmatische "Second-best"-Lösung: Multilateraler Klimaclub (KC)

- ▶ Ein globales ETS als erstbeste Lösung oder eine globale CO₂-Steuer sind vorerst unrealistisch. Eine pragmatische Zwischenlösung könnte eine multilaterale Zusammenarbeit von "willigen" Ländern innerhalb eines KC sein. Diese Länder, die Clubmitglieder, würden ihre "national festgelegten Beiträge" (NDC) des Pariser Abkommens auf ein Niveau anheben, das besser mit den Pariser Klimazielen übereinstimmt.
- ▶ Der Grundgedanke eines KC ist die gegenseitige Verringerung des Carbon Leakage-Risikos zwischen seinen Mitgliedern, einschließlich des Verlusts des Schutzes für EU-Exporteure, die dem EU-ETS unterliegen, und des Risikos internationaler Handelskonflikte im Falle von CBAM.

- ▶ Ein effektiver und effizienter KC könnte gebildet werden, indem die Länder durch ein ETS verbunden werden. Dies würde die CO₂-Emissionen verringern und Carbon Leakage verhindern. Leider ist dies kurzfristig nicht machbar, da es die Einrichtung von ETSs in allen teilnehmenden Ländern erfordern würde.
- ▶ Die derzeit diskutierten CC-Vorschläge weisen gravierende Mängel auf. Insbesondere wird meist nicht berücksichtigt, dass der Preis für die EU-ETS-Zertifikate von den Marktkräften bestimmt wird und daher über den Mindestpreis im CC hinausgehen kann. Der Wettbewerbsnachteil, der sich aus den höheren CO₂-Kosten für die EU-Industrie im Vergleich zu anderen Clubmitgliedern ergibt, wird somit übersehen.

Empfehlung: "Carbon Leakage-sicherer" Klimaclub (CLS-KC)

- ▶ Der CLS-KC beseitigt klimabedingte Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des KC und gegenüber Nicht-Mitgliedern, die unabhängig davon wirken, ob KC-Mitglieder ein ETS eingeführt haben oder nicht. Es reduziert die Emissionen weltweit und verhindert die Verlagerung von Kohlenstoff zwischen den CC-Ländern. Schließlich setzt es Anreize für Nicht-KC-Länder, sich anzuschließen, da sie auf den KC-Märkten keine Wettbewerbsvorteile mehr durch den Verzicht auf Klimaschutz erlangen. Durch handelsereichernde Maßnahmen können zusätzliche Vorteile der Clubmitgliedschaft geschaffen werden

Beseitigung von klimabedingten Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des KC:

- ▶ Der KC einigt sich auf einen Mindestpreis für Sektoren, in denen ein Carbon Leakage Risiko besteht, zu dem sich alle KC-Mitglieder verpflichten, unabhängig davon, ob sie ein ETS eingeführt haben oder nicht. Es bleibt den KC-Mitgliedern überlassen, wie sie den Mindestpreis garantieren.
- ▶ In Mitgliedsländern, die kein ETS eingeführt haben, ist dies unter anderem über eine CO₂-Steuer oder implizit über Schattenpreise möglich, wie sie derzeit in den USA erwogen werden.
- ▶ Mitglieder, die ein ETS eingeführt haben, wie die EU, ergreifen zwei Maßnahmen parallel:
 - Sie teilen ihren inländischen Unternehmen in Sektoren mit Carbon Leakage Risiko die erforderlichen ETS-Zertifikate kostenlos zu. Das bedeutet eine Ausweitung der kostenlosen Zuteilung über das derzeitige Niveau hinaus. So entstehen diesen Unternehmen keine Klimaschutzkosten durch das ETS.
 - Sie erheben eine "Klimasteuer" (CT) in Höhe des Mindestpreises. Die CT wird von allen Produzenten in Sektoren mit Carbon Leakage Risiko erhoben, sofern sie für den heimischen Markt produzieren oder in andere KC-Länder exportieren. Nur Exporte in Nicht-KC-Länder sind von der CT befreit.
- ▶ Diese Unternehmen haben also nur Emissionskosten in Höhe des Mindestpreises. Alle Unternehmen in Sektoren mit dem Risiko von Carbon Leakage haben auf KC-Märkten die gleichen Klimaschutzkosten.

Schutz vor klimabedingten Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Nicht-KC-Ländern:

- ▶ Der Mindestpreis führt zu klimaschutzbedingten Wettbewerbsnachteilen gegenüber Konkurrenten aus Nicht-KC-Ländern, die weniger strenge oder gar keine Klimaschutzvorschriften eingeführt haben. Dies gilt sowohl für die Märkte des KC (Importkonkurrenz) als auch für Nicht-KC-Märkte.
- ▶ Mitglieder, die ein ETS eingeführt haben, wie die EU,
 - können den Wettbewerbsnachteil auf ihren heimischen Märkten ausgleichen, indem sie die CT auch auf Importe aus Nicht-KC-Ländern erheben;
 - erleiden dank der kostenlosen Zuteilung keinen Wettbewerbsnachteil auf den Märkten der Nicht-KC-Länder, sofern ihre inländischen Unternehmen von der CT befreit sind.
- ▶ Mitglieder, die kein ETS eingeführt haben,
 - können den Wettbewerbsnachteil auf ihren heimischen Märkten ausgleichen, indem sie einen CO₂-Grenzausgleich (carbon border adjustment, CBA) auf Importe anwenden;
 - können Wettbewerbsnachteile auf Nicht-KC-Märkten verhindern, indem sie ihre Klimaschutzzorgaben nicht auf Exporte anwenden oder Exportrabatte nach im KC vereinbarten Regeln gewähren.
- ▶ Diese Lösung kann kurzfristig umgesetzt werden und Länder wie die EU vor Carbon Leakage schützen.

Die vollständige Version dieser cep**Studie** wurde in englischer Sprache veröffentlicht und ist hier abrufbar:
[cep**Study** Climate Clubs: Chances and Pitfalls](#)

**Autoren:**

Dr. Martin Menner
Wissenschaftlicher Referent
menner@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)
Fachbereichsleiter Energie | Umwelt | Klima | Verkehr
reichert@cep.eu

Prof. Dr. Jan. S. Voßwinkel
Wissenschaftlicher Berater
Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU)
vosswinkel@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 | D-10117 Berlin
phone: + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,
das **Centre de Politique Européenne** PARIS,
und das **Centro Politiche Europee** ROMA
bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.