

Call for Proposals

Die Handels- und Wohlfahrtseffekte eines CO₂-Grenzausgleichssystems auf Österreichs Wirtschaft

Format: Quantitative Analyse mit dem Fokus auf konkrete Empfehlungen für die österreichische Position in der EU

Zeitplan: Einreichungsfrist Proposals 7. September 2020
Beauftragung: 30. September 2020
Fertigstellung: März 2021

Sprache: Deutsch oder Englisch

Budget: 25.000 Euro

Ausgangslage

Sowohl das österreichische Regierungsprogramm 2020 als auch der Europäische Green Deal der Europäischen Kommission sieht die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems vor. Diese Maßnahme soll die Abwanderung emissionsintensiver Industrien aufgrund einer europäischen CO₂-Bepreisung (*carbon leakage*) verhindern und damit ein *level playing field* für europäische Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittstaaten sicherstellen.

Die konkrete Ausgestaltung und Implementierung des geplanten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus ist aufgrund der hohen Komplexität noch relativ offen. Zu den zentralen Faktoren, die darüber entscheiden, zählen zum einen die damit einhergehenden administrativen Kosten, die umso höher sind, desto treffsicherer der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sein soll. Je weniger pauschalisiert der CO₂-Ausstoß pro importierendem Drittstaat oder Sektor ohne CO₂-Bepreisung seitens der EU erhoben wird, desto effizienter und zielsicherer wirkt die Maßnahme zur Vermeidung von *carbon leakage*. Aus handelspolitischer Sicht besteht außerdem die Gefahr,

dass die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus durch die EU von ihren Partnerländern als Handelsbarriere interpretiert wird und es dadurch zu Vergeltungsmaßnahmen kommt. Sowohl die WTO-Konformität eines EU-CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, als auch das Funktionieren des Streitbeilegungsmechanismus der WTO sind hier entscheidende Faktoren.

Derzeitige Vorschläge sehen jedenfalls vor, lediglich Importe aus jenen Sektoren in den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus einzubeziehen, die bereits durch den Emissionshandel (ETS) der EU abgedeckt sind. Die administrativen Kosten durch die Bestimmung des genauen CO₂-Gehalts ausländischer Produkte sollen möglichst geringgehalten werden, indem dafür die durchschnittlichen Produktionsemissionen (Benchmarks) herangezogen werden. Den Importeuren soll jedoch die Möglichkeit gegeben werden, nachzuweisen, dass die tatsächliche CO₂-Emissionen ihrer Produkte unter dem EU-Durchschnitt liegen und für sie somit geringere Zahlungen anfallen. Dies verringert zwar die Wahrscheinlichkeit einer ungerechtfertigten Diskriminierung, verlagert jedoch den Verwaltungsaufwand der Emissionsbestimmung auf die Importeure.

Zu den offenen Punkten zur konkreten Ausgestaltung, die diskutiert werden, gehören:

- Umsetzung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus in Form einer CO₂-Verbrauchssteuer bzw. eines Zolls, einer Integration der Importeure in das EU-ETS oder eines zusätzlichen Zertifikatsystems, das die Preise des ETS widerspiegeln würde
- Abdeckung nicht nur direkter Emissionen, sondern auch indirekter Emissionen, die beispielsweise bei der Erzeugung der zur Herstellung des Produkts verwendeten Energie auftreten
- Abdeckung der Emissionen der gesamten Wertschöpfungskette, nicht nur der Emissionen der letzten Produktionsstufe vor dem Import in die EU
- Differenzierte Behandlung von Einfuhren von Fertigprodukten, Zwischenprodukten und Primärprodukten
- Berücksichtigung der Emissionen aus dem internationalen Transport der erfassten Waren
- Berechnung der Emissions-Benchmarks auf Basis der durchschnittlichen Emissionen des Ursprungslands, der EU oder der gesamten Welt

Die unterschiedlichen Arten der Ausgestaltung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus haben unterschiedliche Auswirkungen auf die österreichische (Außen-)Wirtschaft. Es ist daher notwendig, sowohl die intendierten (z.B. Vermeidung von *carbon leakage*), als auch nicht intendierten ökonomischen Folgen (z.B. Verlust der globalen Wettbewerbsfähigkeit) der unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus vor dessen Einführung zu analysieren.

Forschungsfragen

- Wie groß ist der derzeitige ökonomische Schaden für Österreich durch die CO₂-Bepreisung (EU-ETS) ohne eines gleichzeitigen Grenzausgleichsystems? Wie stark hängt das Ausmaß von *carbon leakage* von Gratiszuteilungen von Zertifikaten bzw. Überschusszertifikaten ab?
- Welche unterschiedlichen Ausgestaltungen sind auf Basis der oben genannten offenen Punkte realistisch bzw. kompatibel?
- Welche Effekte hätten die unterschiedlichen Ausgestaltungen eines EU-CO₂-Grenausgleichssystems auf die Handelsströme und das Bruttoinlandsprodukt Österreichs? Welche Sektoren würden profitieren, welche verlieren? Wie stark hängen die Effektgrößen von zusätzlichen administrativen Kosten für in die EU importierende Unternehmen ab?
- Wie würden sich die Effekte eines CO₂-Grenausgleichsmechanismus von einer äquivalenten europäischen CO₂-Verbrauchssteuer unterscheiden? Welche Nachteile bzw. Vorteile hätte eine CO₂-Verbrauchssteuer?
- Exporteure welcher Drittstaaten wären am stärksten von dem EU-CO₂-Grenausgleichsmechanismus betroffen? Lassen sich Aussagen über mögliche Vergeltungsmaßnahmen und ihre möglichen negativen Auswirkungen treffen?
- Welche Auswirkungen hat ein EU-CO₂-Grenausgleichsmechanismus auf die globalen CO₂-Emissionen? Wie könnte ein etwaiger Anstieg der globalen CO₂-Emissionen durch die Einführung verhindert werden?
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den Ergebnissen für die österreichische Position in der EU ableiten?

Ziel

Diese Studie soll unabhängige ex-ante Schätzungen zu den Effekten unterschiedlicher Varianten des geplanten CO₂-Grenausgleichs auf Basis neuester Daten liefern. Sie wird die notwendige Basis für die Positionierung Österreichs auf EU-Ebene sowie eine faktenbasierte Öffentlichkeitsarbeit rund um das Thema darstellen. Mögliche adverse Effekte für österreichische Unternehmen sollen auf Basis dieser Ergebnisse bestmöglich verhindert werden, indem rechtzeitig entsprechende Gegenmaßnahmen getroffen werden.

Impressum

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Stubenring 1, 1010 Wien
Wien, 2020. Stand: 24. August 2020

Abt. III/7 Handels-sowie wettbewerbspolitische Analysen und Strategien

Telefon: +43 1 711 00-803112

E-Mail: POST.III7_19@bmdw.gv.at.