

An das  
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,  
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie  
Sektion VI – Klima und Energie  
Abteilung V1/1 – Koordination Klimapolitik  
Stubenbastei 5  
1010 Wien

Wien, 15.09.2021

## **Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Mechanismus für den Kohlenstoffgrenzausgleich („CBAM“)**

Die Landwirtschaftskammer Österreich nimmt zu dem im Betreff genannten Entwurf wie folgt Stellung:

Der Begriff „First Mover“ stammt aus der Wirtschaftswissenschaft und bezeichnet Unternehmen, die als erste mit einem innovativen Produkt oder Dienstleistung am Markt eintreten. In der Wirtschaft schaffen diese Unternehmen neue Standards und können so wesentliche Wettbewerbsvorteile erlangen. Allerdings tragen sie auch ein hohes Risiko, da Innovationen bzw. Neuheiten oftmals an Kinderkrankheiten leiden.

Im Bereich der Klima- und Umweltpolitik kann die Europäische Union, im Vergleich zu den anderen großen Wirtschaftsmächten, hinsichtlich ihrer Ambitionen, Zielsetzungen aber auch der Umsetzung von Maßnahmen durchaus als sog „First Mover“ bezeichnet werden. Die von ihr festgelegten Umweltstandards suchen ihres Gleichen und mit der Schaffung des größten Emissionshandelssystems hat sie es geschafft dem THG-Ausstoß einzelner Sektoren ein Preisschild zu verpassen. Allerdings unterscheiden sich die Ambitionen, Zielsetzungen und konkreten Maßnahmen der weltweit größten THG-Emittenten stark, wodurch die Bepreisung des THG-Ausstoßes innerhalb des EU-Binnenmarkts auf globaler Ebene derzeit eher einen Wettbewerbsnachteil darstellt. Dadurch, dass die internationalen Partner der EU keine gleichwertigen Ansätze im Hinblick auf ihre Klimaschutzambitionen hegen, besteht das Risiko der Verlagerung von THG-Emissionen in das Ausland (sog Carbon Leakage).

Die bisher verfolgte Lösung des Carbon Leakage-Problems, nämlich die Gratiszuteilung von THG-Zertifikaten, hat zwar durchaus diese Problematik etwas entschärft, allerdings gleichzei-

tig das beabsichtigte Preissignal insgesamt erheblich geschwächt. Die nunmehr forcierte Lösung der Etablierung eines CBAM erscheint im Hinblick darauf zielführender, da die bereits stattgefundenen bzw. immer stärker stattfindende Vernetzung der weltweiten Wirtschaft es notwendig macht, gleiche Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer zu schaffen. Jedoch weist der vorliegende Entwurf entscheidende Mängel auf, die es jedenfalls vor dem Inkraft-Treten zu beheben gilt, da ansonsten die ambitionierte Klimapolitik der EU nicht als Wettbewerbsvorsprung, sondern lediglich als Wettbewerbsnachteil anzusehen ist.

Aus Sicht der Landwirtschaft erweist sich vor allem die Aufnahme von Düngemitteln als äußerst problematisch, da gleichzeitig Lebensmittelimporte vom CBAM nicht erfasst sind. Dadurch wird nämlich nicht nur die Lebensmittelproduktion innerhalb des EU-Binnenmarkts verteuert, sondern gleichzeitig auch die Lebensmittelimporte aus Drittstaaten preislich attraktiviert. Diesen Umstand gilt es jedenfalls zu beheben!

### **Allgemeine Probleme des CBAM**

Unabhängig von der oben angeführten Problematik zum Themenbereich Düngemittel, ergibt sich uE zusätzlich noch folgende Unzulänglichkeit:

Der Preis für EHS-Zertifikate ist marktbasierend und steigt bei entsprechender Nachfrage (beispielsweise aufgrund einer erhöhten Produktion), wobei eine absolute Anzahl an verfügbaren Zertifikaten besteht. Ein Preisanstieg findet solange statt, bis entweder ein Preis erreicht wird, an dem die Kosten für ein EHS-Zertifikat den tatsächlichen Nutzen (bspw. Deckungsbeitrag) übersteigen, oder keine Zertifikate mehr verfügbar sind (im folgenden Breakeven-Punkt). Ab diesem Zeitpunkt können keine Zertifikate mehr gekauft werden, da diese entweder nicht mehr verfügbar sind oder eine weitere Nachfrage den Preis weiter antreiben würde (Anstieg der Grenzkosten). Ergebnis ist, dass sich der Preis auf hohem Niveau stabilisiert, was durch das EHS grundsätzlich auch angestrebt wird.

Während das EHS nun eine absolute Obergrenze (Cap) an verfügbaren THG-Emissionszertifikaten festlegt, verfügt der derzeit vorgeschlagene CBAM über keine mengenmäßigen Beschränkungen, da ansonsten Handelsströme eingeschränkt werden könnten (vgl. ErwGr 19 CBAM-Entwurf). Durch diese Regelung wird aus unserer Sicht allerdings das Preissignal, das das EHS aussenden und der CBAM gegenüber Importen durchsetzen soll, erheblich geschwächt.

Denn damit der CBAM sein Ziel, die Verhinderung von Carbon Leakage, erreicht, muss der Preis zumindest dem EHS-Zertifikatspreis entsprechen (Idealerweise müsste er höher sein, wobei hier eine WTO-Konformität fraglich ist). Um dies zu erreichen, handelt es sich beim CBAM-Preis um den wöchentlichen Durchschnittspreis am EHS-Markt. Während sich somit der EHS-Preis marktwirtschaftlich festlegt, spiegelt der CBAM-Preis nur den EHS-Preis wider.

Problematisch erscheint aus unserer Sicht der Umstand, dass es einerseits keine CBAM-Zertifikate-Cap gibt und andererseits die Nachfrage nach CBAM-Zertifikaten den Zertifikatspreis nicht beeinflusst. Dies kann dazu führen, dass die Produktion von Gütern in Drittländern, die vom CBAM umfasst sind, ab dem Breakeven-Punkt vorteilhafter ist, da die Grenzkosten innerhalb des Binnenmarkts stärker steigen und somit Skalierungseffekte in Drittländern besser greifen. Hier besteht die Möglichkeit des Preisdumpings durch in Drittländern ansässigen Unternehmen, indem sie einerseits für den Drittmarkt und andererseits für den EU-Binnenmarkt produzieren. Etwaige Überschüsse aus der Produktion am Drittmarkt können dann für nicht-kostendeckende Angebote am EU-Binnenmarkt verwendet werden.

Der Umstand, dass sich die Anzahl an verfügbaren EHS-Zertifikaten in den nächsten Jahren immer stärker reduziert (Verringerung der Cap), wird diesen Effekt verstärken, womit ein etwaiger Breakeven-Punkt frühzeitiger erreicht wird, sodass der Import von vom CBAM umfassten Gütern aus Drittländern attraktiver wird. Dies würde den Anreiz zur Dekarbonisierung für in Drittstaaten ansässige Unternehmen schwächen, die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen begünstigen und das übergeordnete Klimaziel der CBAM beeinträchtigen. Diese Problematik gilt es aus unserer Sicht jedenfalls näher zu beleuchten.

### **Zur Problematik der Bepreisung von Düngemitteln**

Wie in der Farm-to-Fork-Strategie von der Kommission festgehalten, gelten europäische Lebensmittel bereits jetzt weltweit als Maßstab für sichere, ausreichend verfügbare, nahrhafte und hochwertige Lebensmittel. Um diesen Maßstab auch weiterhin darstellen zu können, ist es entscheidend faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, wobei sich aus Sicht der Landwirtschaft vor allem die Aufnahme des Imports von Düngemitteln samt gleichzeitiger Außerachtlassung von Lebensmittelimporten als äußerst problematisch erweist.

Der Umstand, dass lediglich Düngemittel, nicht aber Lebensmittel, vom CBAM erfasst sein sollen, wird die europäische Landwirtschaft in der Hinsicht schwächen, dass die Produktionskosten aufgrund erhöhter Kosten für den Düngemiteleinsatz steigen werden. Der Düngemiteleinsatz stellt eine wesentliche Kosten-Variable in der Lebensmittelproduktion dar. Da allerdings Lebensmittelimporte vom derzeitigen CBAM nicht umfasst sind, wird der Düngemiteleinsatz in der Lebensmittelproduktion in Drittstaaten preislich nicht berücksichtigt. Sollte der vorliegende Vorschlag zum CBAM umgesetzt werden, ist jedenfalls damit zu rechnen, dass die Lebensmittelproduktion in Europa aufgrund höherer Düngemittelkosten in ihrer Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt wird. Schon jetzt leidet die Landwirtschaft durch den Import von Lebensmitteln, die zu niedrigeren Standards (Umweltschutz, Treibhausgasemissionen, etc.<sup>1</sup>) produziert werden und daher im Hinblick auf den Preis wettbewerbsfähiger sind, da der Preis

---

<sup>1</sup> Hinzu kommen nicht vergleichbare Standards in anderen Bereichen z.B. Arbeitskosten.

immer noch die **wichtigste Kaufentscheidung** darstellt. Der derzeit vorliegende Entwurf ist daher sowohl aus landwirtschaftlicher als auch gesamt ökonomischer Sicht entschieden abzulehnen, da er nicht nur seine Ziele nicht erreicht (Klimaschutz und Verhinderungen von Carbon Leakage), sondern dieser vielmehr Carbon Leakage verursachen kann/wird.

Es ist davon auszugehen, dass die Aufnahme der Düngemittelproduktion und die damit einhergehende Verteuerung der Produktionskosten zu einem Carbon Leakage-Effekt iSe Abwanderung der landwirtschaftlichen Produktion in das EU-Ausland führen wird. Damit einhergehend ist zu befürchten, dass Lebensmittel aufgrund eines unbestreitbaren Wettbewerbsvorteils im Hinblick auf die Kosten vermehrt importiert werden. Daraus resultierend ist anzunehmen, dass der Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten oder die derzeit massiv stattfindende Aufgabe kleiner landwirtschaftlicher Betriebe weiter fortschreitet und sogar beschleunigt wird.

In ErwGr 8 des Entwurfs wird festgehalten, dass der CBAM als wesentlichstes Element zur Erreichung des Ziels einer klimaneutralen Union im Einklang mit dem Pariser Abkommen dienen soll. Hier ist allerdings nachdrücklich auf Art 2 Abs. 1 lit b des Pariser Klimaabkommens hinzuweisen, wo es heißt:

*„Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, **in a manner that does not threaten food production.**”*

Wenn nun in ErwGr 2 des Entwurfs explizit auf Art 2 Abs. 1 lit a des Pariser Klimaabkommens referenziert wird, ist es aus unserer Sicht unverständlich, dass lit b außer Acht gelassen wird. Aus Sicht der Landwirtschaft ist es entscheidend, dass die Nahrungsmittelproduktion durch Maßnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen nicht gefährdet werden darf! Da zum gegebenen Zeitpunkt nicht erkennbar ist, dass das 1,5°C-Ziel bei weiterhin ungebremster Anreicherung von fossilem CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre tatsächlich erreichbar sein wird, muss der Land- und Forstwirtschaftssektor den Fokus auf die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen richten.

Auch in der Stellungnahme zur Folgenabschätzung des Ausschusses für Regulierungskontrolle (Sec[2021] 564) wurde bemängelt, dass in der Folgenabschätzung die Auswirkungen der Einführung eines CBAM auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU näher beleuchtet werden müssen. So sollten besser die Risiken und Folgen der Verlagerung von Ressourcen und der Verlagerungen von Kohlenstoff in der Wertschöpfungskette berücksichtigt werden. Vor allem wird aber bemängelt, dass die Folgenabschätzung näher ausführen sollte, wie der CBAM mit dem Pariser Klimaabkommen im Einklang steht. Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass in Art 2 Abs. 1 lit b des Pariser Klimaabkommens festgelegt wird, dass die Nahrungsmittelproduktion nicht gefährdet werden darf.

## Zur Notwendigkeit der Schaffung eines CBAM für Lebensmittel

Gerade der weltweit stattfindende Handel mit Lebensmitteln erfordert die Schaffung eines CBAM, wobei idealerweise nicht nur der THG-Ausstoß, sondern darüber hinaus auch andere Umweltschutzanforderungen einer Monetarisierung unterworfen werden sollten.

Dadurch, dass innerhalb der EU eine Vielzahl an hohen Umwelt- und Klimaschutzvorschriften hinsichtlich der Produktion von Lebensmitteln bestehen, gleichzeitig aber Lebensmittel aus Drittstaaten, die unter weit niedrigeren Standards produzieren, importiert werden, besteht ein erhebliches Ungleichgewicht am Markt. Bereits jetzt wird innerhalb des Binnenmarkts die Ausbringung von Düngemitteln durch eine Vielzahl an Vorschriften reglementiert und eingeschränkt, während dies in Drittstaaten nicht der Fall ist. Sollte es nunmehr auch noch zu einer wesentlichen Verteuerung der Düngemittel kommen (womit zu rechnen ist), wird die Landwirtschaft abermals unverhältnismäßig beeinträchtigt.

Wie im kürzlich erschienenen JRC Technical Report<sup>2</sup> zur Umsetzung einzelner Maßnahmen des Green Deal erörtert, führen die derzeit in der EU geplanten Maßnahmen zwar zu einer Verringerung des THG-Ausstoßes in der EU-Landwirtschaft, gleichzeitig kommt es allerdings zu einer umfassenden Verlagerung dieser Emissionen in das Ausland. Dabei ist zu berücksichtigen, dass damit nicht nur kein nennenswerter Klimaeffekt erzielt wird, vielmehr werden die Lebensmittel auch unter nicht vergleichbaren Umweltschutzanforderungen produziert. Dass derartige Auswirkungen gewünscht sind, darf stark bezweifelt werden.

## Lösungsansatz

In einem ersten Schritt müsste die THG-Intensität der Lebensmittel erfasst werden. Lebensmittel mit einer hohen THG-Intensität sind sodann in einen CBAM aufzunehmen, womit zumindest im Hinblick auf den THG-Ausstoß Kostenwahrheit geschaffen wird. Dies hätte zusätzlich den klimapositiven Effekt, dass der Konsum regionaler Produkte aufgrund ihrer dann geringeren Kosten forciert werden würde.

Ein solcher CBAM wäre uE auch bereits durch den derzeitigen Entwurf möglich gewesen. Art 7 Abs. 1 des CBAM-Entwurfs legt fest, dass die in Waren eingebetteten Emission nach den in Anhang III beschriebenen Methoden berechnet werden. Art 7 Abs. 2 letzter Satz des CBAM-Entwurfs bestimmt anschließend, dass wenn die tatsächlichen Emissionen nicht angemessen bestimmt werden können, die eingebetteten Emissionen unter Bezugnahme auf Standardwerte gemäß den in Anhang III Nummer 4.1 beschriebenen Methoden ermittelt werden.

<sup>2</sup> Barreiro-Hurle, J., Bogonos, M., Himics, M., Hristov, J., Pérez-Domiguez, I., Sahoo, A., Salputra, G., Weiss, F., Baldoni, E., Elleby, C. *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model. Exploring the potential effects of selected Farm to Fork and Biodiversity strategies targets in the framework of the 2030 Climate targets and the post 2020 Common Agricultural Policy*, EUR 30317 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-20889-1, doi:10.2760/98160, JRC121368.

Anhang III Punkt 4.1 des CBAM-Entwurfs normiert dahingehend folgendes: Können die tatsächlichen Emissionen vom zugelassenen Anmelder (Art 3 Abs. 13 CBAM-Entwurf) nicht angemessen bestimmt werden, so sind Standardwerte zu verwenden. Diese Werte werden in Höhe der durchschnittlichen Emissionsintensität jedes Ausfuhrlandes und für jede der in Anhang I aufgeführten Waren außer Elektrizität festgelegt, zuzüglich eines Aufschlags, der in den Durchführungsrechtsakten zu dieser Verordnung festzulegen ist. Können für eine Warenart keine zuverlässigen Daten für das Ausfuhrland herangezogen werden, so werden die Standardwerte auf der Grundlage der durchschnittlichen Emissionsintensität der 10 % der EU-Anlagen mit der schlechtesten Leistung für diese Warenart festgelegt.

Eine zumindest vergleichbare Vorgangsweise wäre uE jedenfalls auch für Lebensmittel möglich, wobei entsprechende Standardwerte festgelegt und Berechnungen vorgenommen werden müssten.

Die Landwirtschaftskammer Österreich ersucht um Berücksichtigung der vorgebrachten Punkte und steht für weitergehende Gespräche gerne zur Verfügung.

Dem do Ersuchen entsprechend wird diese Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates auf elektronischem Weg übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

gez Josef Moosbrugger  
Präsident der  
Landwirtschaftskammer Österreich

gez Ferdinand Lembacher  
Generalsekretär der  
Landwirtschaftskammer Österreich