

# Ein EU CO<sub>2</sub>- Grenzausgleichssystem (CBAM) Rechtliche Einschätzung

Strommarkttreffen Online

Jana Nysten  
25.05.2021

# Hintergrund

## (Hinter-)Gründe für die Einführung eines CBAM

- ▶ **Pariser Abkommen zum Klimaschutz:** EU als „**internationaler Vorreiter**“:  
CBAM könnte zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen weltweit beitragen
- ▶ **Carbon Leakage:**
  - Innerhalb der EU: Mechanismen zur Internalisierung von „CO<sub>2</sub>-Kosten“
    - **EHS** auf EU Ebene = harmonisiertes System zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung;
    - „**Non-EHS**“ = verbindliche nationale Ziele + Maßnahmen durch MS.
  - ABER: Außerhalb der EU: keine/nur vereinzelt vergleichbare Mechanismen zur Kontrolle von **CO<sub>2</sub>-Emissionen**;
  - Daher Gefahr, dass Unternehmen ihre Produktion in andere Länder mit **weniger strengen Emissionsauflagen** verlagern.
- ▶ Bereits bestehende Instrumente zum „**Carbon Leakage-Schutz**“:
  - Zuteilung freier Allokationen im EU-EHS;
  - Beihilferahmen für nationale Maßnahmen, u.a. Strompreiskompensation.

Plan der EU Kommission zum CBAM: EU- und weltweit großes Aufsehen

- ▶ **EU-(Steuer-)Recht?**
- ▶ **WTO-Recht?**
- ▶ **„Einmischung“** und möglicher Verstoß ggf. **Territorialitätsgrundsatz?**
- ▶ **Diskriminierung** gegenüber insb. Entwicklungs-/Schwellenländern?
- ▶ **Umstrittene „Wirkung“** des CBAM?  
Lediglich temporäre Verschiebungen in der Produktionskette statt nachhaltiger Prozessänderung?
  
- ▶ Aber: **mehr Klimaschutzbewusstsein + Motivation?**
  - **Joe Biden's Earth Day Summit?**

„... I think it is something that's more of a last resort, when you've exhausted the possibilities of getting emission reductions and joining in some kind of compact by which everybody is bearing the burden...“

„...serious implications for economies, and for relationships, and trade...“

John Kerry, 10.03.2021

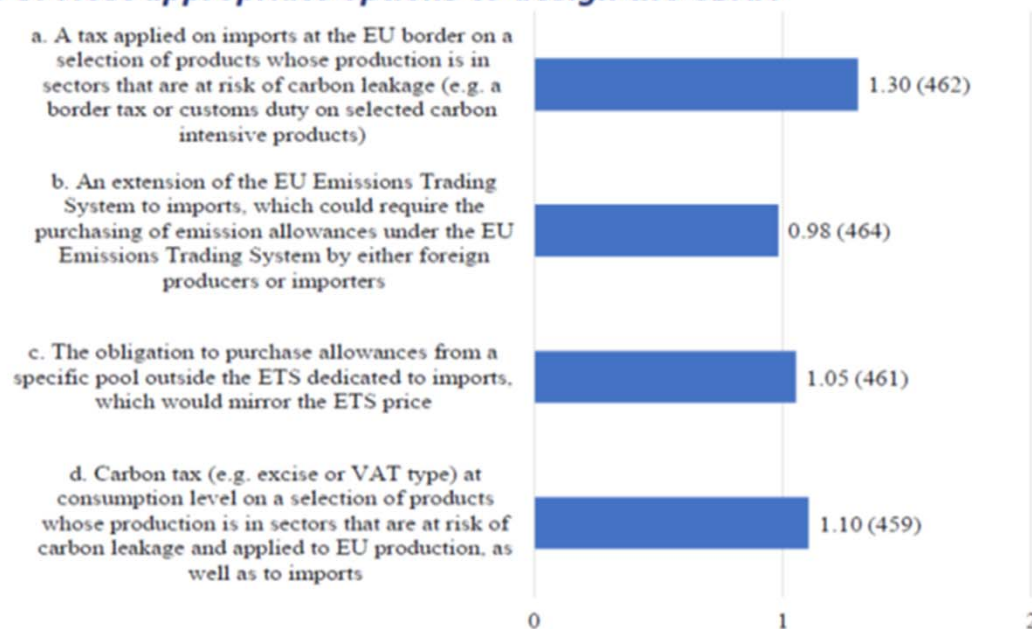
# Ausgestaltungsoptionen

## Mögliche Ausgestaltungsoptionen für einen CBAM (Vorstellungen der EU Kommission)

- ▶ Option A: **Grenzausgleichsteuer**, die an der Grenze auf Importe in die EU von Produkten aus Carbon Leakage-gefährdeten Sektoren erhoben wird.
- ▶ Option B: **Ausweitung des EU EHS** auf Importe (zumindest in Carbon Leakage-gefährdeten Sektoren).
- ▶ Option C: „**Fiktiver EHS**“ für Importe (in Carbon Leakage gefährdeten Sektoren), mit separatem Pool an Emissionsberechtigungen, aber Preisorientierung an EU EHS.
- ▶ Option D: **Neue CO<sub>2</sub>-Steuer** auf (bestimmte) EU Produkte und Importe (in Carbon Leakage gefährdeten Sektoren).

## Präferenzen für Ausgestaltungsoptionen des CBAM (Konsultation und EU Parlament)

Figure 5: Most appropriate options to design the CBAM



Legend: 0 = Not relevant 1 = Somewhat relevant 2 = Highly relevant

Source: Public consultation questionnaire responses

- ▶ Ergebnis **Konsultation** wenig eindeutig.
- ▶ ABER: Inzwischen **Initiativbericht EU Parlament**:
  - **Präferenz „fiktiver EHS“ (Option C)**
  - Ablehnung einer Verbrauchssteuer (Option D)
  - Benchmarks + individueller **Nachweis** für CO<sub>2</sub>-Emissionen
  - „**Solidaritätsklausel**“ für Entwicklungs- und Schwellenländer
- ▶ **Vorschlag** EU Kommission im **Juli 2021**

# EU Recht



## EU Rechtlicher Rahmen für einen CBAM (I): Mögliche Rechtsgrundlagen und EU-Eigenmittel

- ▶ **Umweltkompetenz**, Art. 192 AEUV = Insb. **Optionen B-D**:
  - Bisher als Grundlage für EHS gewählt, insofern insb. für Optionen B und C relevant;
  - Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mehrheitsbeschluss), aber insb. für Option D: als „Maßnahme **überwiegend steuerlicher Art**“ Einstimmigkeit!
- ▶ **Außenhandelskompetenz**, Art. 207 AEUV = Insb. **Option A (ggf. B und C)**:
  - Gilt für Maßnahmen die nur „an der Grenze greifen“, z.B. Anti-Dumping-Maßnahmen; es geht also primär um **internationale Wettbewerbspolitik!**
  - Voraussetzung: EU hat (Harmonisierungs-)Kompetenz „nach innen“;
  - Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (keine Einstimmigkeit).
- ▶ Neue Gelder für den EU Haushalt?  
**Interinstitutionelle Vereinbarung** v. Dezember 2020 = neue EU-Eigenmittel aus CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem ab 2023 geplant.

## EU-rechtlicher Rahmen für einen CBAM (II): Beihilferecht

- ▶ Bedeutung des **Beihilferechts** für nationale Maßnahmen:
  - Befreiungen von Unternehmen von finanziellen Belastungen;
  - KOM-Leitlinien für Beihilfen im Zusammenhang mit EU EHS nach 2021:
    - Kompensation höherer Strompreise („indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten“);
    - Neues „Cap“ der Kosten für besonders Carbon Leakage-gefährdete Unternehmen: 1,5 % der Bruttowertschöpfung.
- ▶ **Sonderfall: Freie Allokation im EHS**
  - Keine „staatliche Beihilfe“, aber Notwendigkeit/Angemessenheit in Verbindung mit CBAM umstritten;
  - Anerkennung auch im Initiativbericht des EP: Zuteilung freier Allokationen und CBAM schließen sich nicht notwendigerweise aus.

# WTO Recht

## WTO-rechtlicher Rahmen für einen CBAM (I)

**Art. I GATT** (= Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen der WTO):

- ▶ Grundsätzliches **Diskriminierungsverbot**
- ▶ **Meistbegünstigungsprinzip:**
  - Alle Vorteile, die WTO-Mitglieder im Handel mit Waren einem Handelspartner zugestehen, sind unverzüglich und bedingungslos auch jedem anderen WTO-Mitglied und seinen Staatsbürgern zu gewähren.
  - Problem:
    - „(Un-)Gleichbehandlung“ von Ländern mit bzw. unterschiedlicher bzw. ohne CO<sub>2</sub>-Bepreisung?
    - Außerdem: „(Un-)Gleichbehandlung“ von Entwicklungs- und Schwellenländer? (Vgl. EU Parlament).

## WTO-rechtlicher Rahmen für einen CBAM (II)

### ▶ Art. III GATT:

#### – Prinzip der **Inländerbehandlung**:

- Ausländische Produkte nicht schlechter behandeln als „gleiche“ inländische Produkte;
  - ▶ Hier: Was sind „**gleiche Produkte**“? CO<sub>2</sub>-Abdruck eher kein Unterscheidungspunkt!
- Auch „administrativer Aufwand“ kann Verstoß darstellen!

### ▶ Sonderfall: Art. II Abs. 2 Buchst. a) GATT:

#### „**Grenzausgleichsteuer**“ als Instrument grundsätzlich möglich; ABER:

- Setzt **STEUER voraus** und befreit **nicht** von Diskriminierungsverbot!

### ▶ Art. XX GATT: **Mögliche Rechtfertigung** durch Umweltschutz bzw. über Schutz von Mensch und Tier.

- Hier auch Verbot „willkürlicher und ungerechtfertigter Diskriminierung“
  - Aber: **CO<sub>2</sub>-Abdruck ggf. Merkmal zur Differenzierung!**

# Weitere Aspekte

## Weitergehende Erwägungen Internationales Recht und politische Symbolik

### ▶ Territorialitätsprinzip

- Grds. Länder nur „befugt“ **innerhalb ihres eigenen Staatsgebiets**
- CBAM aber „über Grenzen der EU hinaus“ = möglicher Konflikt?

### ▶ Pariser Abkommen

- Prinzip der „differenzierten Differenzierung“ = etwa Berücksichtigung des (unterschiedlichen) **Entwicklungsstatus** der Vertragsstaaten.
- Im Rahmen eines CBAM Berücksichtigung möglich/notwendig?
  - Dann aber fraglich: „**Meistbegünstigungsprinzip**“? (= Update WTO-Recht erforderlich? )

### ▶ Streitbeilegung im WTO-Recht

- Durch Blockade der USA = Streitbeilegungsmechanismus nicht funktional
- Erhöhte Gefahr von handelspolitischen „Vergeltungsschlägen“?

## Die Idee eines Klimaclubs Und weitere Gedanken...

- ▶ Wissenschaftlicher Beirat: „**Klimaclub**“ + „**gemeinsamer CBAM**“ um politische Opposition zu mindern?
  - Art. 24 GATT: ein solcher „Klub“
    - A) darf **Nicht-Mitglieder nicht schlechter stellen** als vor Gründung des Klubs; und
    - B) muss grds. **allen offen** sein (Diskriminierungsverbot).
  - D.h. „wenn“ Klimaclub, dann **erst nach Einführung CBAM?**
- ▶ Statt CBAM in EU: **Subventionen** zur Verbesserung internationaler Wettbewerbsfähigkeit von EU Produkten **außerhalb EU (im Weltmarkt)?**
  - ASCM (**Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**):
    - ▶ Exportsubventionen verboten
    - ▶ Auch andere „Subventionen“ anfechtbar bzw. Grundlage für **Ausgleichsmaßnahmen!**



# Zusammenfassung

## Fazit: Alle Optionen sind grundsätzlich rechtlich denkbar

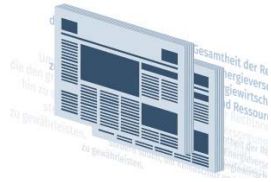
- ▶ CBAM als **Umweltmaßnahme**:
  - Optionen mit „**Steuer-Charakter**“ ggf. durch Einstimmigkeit politisch schwieriger;
    - Einfacher: Optionen wie EHS.
  - CBAM als Wettbewerbsmaßnahme (Außenhandelskompetenz) deutlich schwieriger.
- ▶ **Rechtfertigung** einer möglichen Diskriminierung im WTO-Recht denkbar, aber (weitestgehend ) diskriminierungsfreie Ausgestaltung erforderlich.
  - Insb. Berücksichtigung nationaler CO<sub>2</sub>-Bepreisungsmechanismen, Entwicklungsstatus...
- ▶ Verhältnis von **freien Allokationen im EHS** und weiteren „Carbon Leakage“-Schutzmaßnahmen zum Beihilferecht zu klären.
- ▶ Starke **(umwelt-)politische Kommunikation** + „Allianzen“ wünschenswert.

**IT'S COMPLICATED!**



# Fragen?

## Blieben Sie auf dem Laufenden



### Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



### Webseite

[www.umweltenergierecht.de](http://www.umweltenergierecht.de) als Informationsportal



### Social Media

aktuelle Informationen auf Facebook und Twitter



## Unterstützen Sie unsere Forschung



### Forschung fördern und gemeinsam mehr bewirken

Um weiterhin als Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende wichtige Impulse setzen zu können, brauchen wir Ihre Unterstützung! Ihre Spende fördert unsere Forschung und hilft, die Energiewende voranzubringen.

### Kontakt

Hannah Lallathin  
Referentin Fundraising  
lallathin@stiftung-umweltenergierecht.de

### Spendenkonto

Sparkasse Mainfranken  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU

Jana Nysten  
Wissenschaftliche  
Referentin

nysten@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-273

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97070 Würzburg

**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

**Spenden:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE16790500000046743183

**Zustiftungen:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE83790500000046745469