

Ein EU CO₂- Grenzausgleichssystem (CBAM) Rechtliche Einschätzung

Gedankenaustausch

Hintergrund

(Hinter-)Gründe für die Einführung eines CBAM

- ▶ **Pariser Abkommen zum Klimaschutz:** EU als „**internationaler Vorreiter**“: CBAM könnte zur Minderung der CO₂-Emissionen weltweit beitragen
- ▶ **Carbon Leakage:**
 - Innerhalb der EU: Mechanismen zur Internalisierung von „CO₂-Kosten“
 - **EHS** auf EU Ebene = harmonisiertes System zur CO₂-Bepreisung;
 - „**Non-EHS**“ = verbindliche nationale Ziele + Maßnahmen durch MS.
 - ABER: Außerhalb der EU: keine/nur vereinzelt vergleichbare Mechanismen zur Kontrolle von **CO₂-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 erregt(e)
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?

„... 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...“

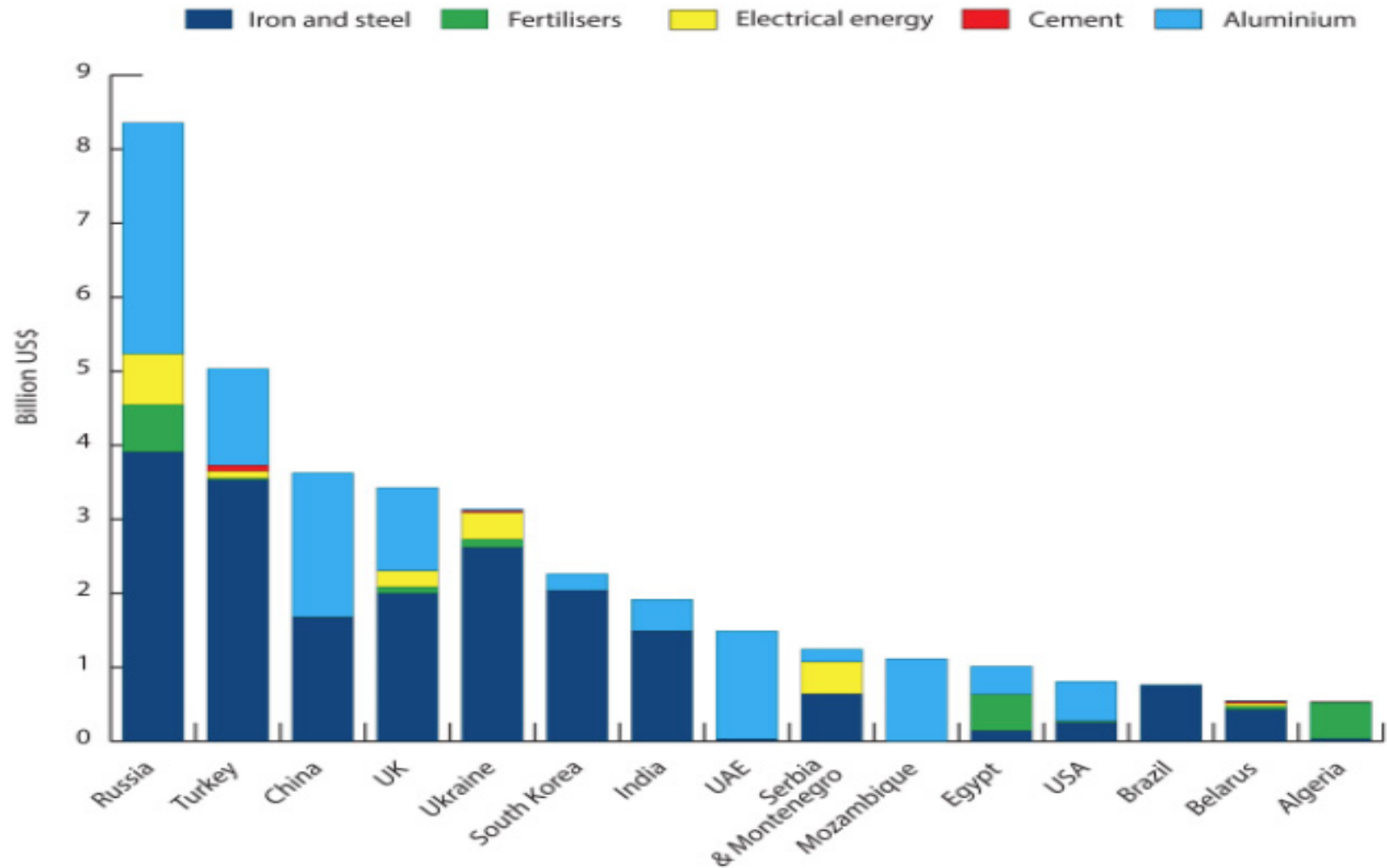
John Kerry, 10.03.2021

Vorschlag der EU- Kommission

Vorschlag für ein neues EU CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM)

- ▶ **Ausgestaltung als „fiktiver EHS“:**
 - Kein „gemeinsamer EHS“
 - Aber: Preisbildung für Zertifikate richtet sich nach Durchschnittspreis im EHS
 - Kein „Cap“ und keine (lineare Verknappung), sondern Steuerung/Verknappung über Preisorientierung im EHS
- ▶ **Anwendungsbereich:** Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl, Aluminium
- ▶ **„Verwaltung“ durch die Mitgliedstaaten** – mit EU als „Kontrollinstanz“
 - Kontrolle an der Grenze
 - Kauf und Verkauf von Zertifikaten über Mitgliedstaaten
 - Registrierung in nationalen Registern
- ▶ **Phase-In bis 2026:**
 - Bis 2025: Nur „Reporting“ der Emissionen, ab 2026 Verpflichtung zum Kauf von Zertifikaten

Chart 1: EU imports of products covered by proposed CBAM regulation
from 15 most exposed countries, 2019



Kostenlose Zuteilung: Zusammenspiel von CBAM und EHS I

2023: Einführung CBAM

2023-2025:

- CBAM im „Testmodus“
- (Reporting, noch keine Kaufverpflichtung für Zertifikate)
- Kostenlose Zuteilung nach EHS-Richtlinie in „vollem“ Umfang

2026: CBAM „scharf“ (Zahlungsverpflichtung)

2026-2034:

- CBAM scharf geschaltet (jetzt Pflicht zum Kauf von Zertifikaten, Preis orientiert an EHS)
- Phase-Out Kostenlose Zuteilung = jedes Jahr um 10% reduziert
- Einnahmen in Innovationsfonds

2035: CBAM ersetzt Kostenlose Zuteilung

2035:

- Ende der kostenlosen Zuteilung (für CBAM-Sektoren)

Achtung: Nicht alle Sektoren aus der kostenlosen Zuteilung sind im CBAM!

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 CO₂-Bepreisung?**
 - ▶ Hier insb. **Systeme zur Reduktion von THG-Emissionen die keine Bepreisung vorsehen problematisch!**
 - 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**“? CO₂-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: **CO₂-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: „**Meistbegünstigungs**prinzip“? (= 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: Ein erster Vorschlag ist da, was daraus wird ist ungewiss...

- ▶ **Verstoß WTO-Grundsätze** anzunehmen (Ungleichbehandlung durch Benchmark-System/Parallel-(d.h. nicht gleiches)System zu EHS...).
- ▶ **Rechtfertigung** einer möglichen Diskriminierung im WTO-Recht aber denkbar durch (weitestgehend) diskriminierungsfreie Ausgestaltung.
 - Insb. Berücksichtigung **nationaler CO₂-Bepreisungsmechanismen**, Entwicklungsstatus...
- ▶ Verhältnis von **freien Allokationen im EHS** und weiteren „Carbon Leakage“-Schutzmaßnahmen zu klären.
- ▶ Starke **(umwelt-)politische Kommunikation** + „Allianzen“ wünschenswert.
 - Oder: CBAM nur als „politischer Spielball“?

IT'S COMPLICATED!

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

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