

## DER EU CO<sub>2</sub>-GRENZAUSGLEICHSMEECHANISMUS: PRAKTISCHES NEULAND UND RECHTLICHE FALLSTRICKE

Von  
Bernhard Tröster,  
Werner Raza,  
Verena Madner,  
Birgit Hollaus,  
Stefan Mayr

Mit dem EU-Emissionshandelssystem ist die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ein zentrales Instrument für die Erreichung der EU Klimaziele. Um Produktionsverlagerungen durch höhere CO<sub>2</sub>-Preise zu verhindern, soll eine CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe (CBAM) für fairen Wettbewerb sorgen. Seit 2021 liegt ein Entwurf der EU-Kommission dazu vor. Laut einer aktuellen Studie<sup>1</sup> ist der vorgeschlagene CBAM zwar ein taugliches Instrument zur Vermeidung von Carbon Leakage, riskiert aber Konflikte mit zentralen Regeln des WTO-Rechts. Für eine zügige Dekarbonisierung der Schwerindustrie braucht es ergänzend vor allem Technologieförderung.

**Der EU-CBAM als wichtiges Element zur Flankierung des EU-Emissionshandels und zur Verhinderung von Emissionsverlagerungen.**

Auf Ebene der Europäischen Union (EU) wird derzeit über einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus, auch bekannt als „Carbon Border Tax Adjustment Mechanism“ (kurz: CBAM), verhandelt. Die EU-Kommission (EK) hat dazu im Juli 2021 einen Vorschlag vorgelegt.<sup>2</sup> Derzeit laufen Konsultationen im Rat und im Europäischen Parlament (EP). Die Stellungnahmen dieser beiden Institutionen werden voraussichtlich bis Juli dieses Jahres vorliegen. Schon im Herbst könnten die finalen Verhandlungen zur CBAM-Verordnung zwischen Kommission, Rat und Parlament kommen. Der CBAM soll nach derzeitigem Stand schrittweise ab 1.1.2023 zur Anwendung gelangen.

Der EK-Entwurf sieht vor, dass Importeure für ausgewählte Grundstoffe und Grunderzeugnisse aus den emissionsintensiven Sektoren Eisen/Stahl, Aluminium, Zement und Düngemittel, sowie Strom, CO<sub>2</sub>-Zertifikate erwerben müssen. Deren Preis orientiert sich an den aktuellen Werten aus dem EU-Emissionshandelssystem. Wie viel CO<sub>2</sub> im jeweiligen Produkt steckt, muss im Einzelfall nachgewiesen oder Tabellen mit Referenzwerten entnommen werden. Bereits im EU-Ausland bezahlte CO<sub>2</sub>-Preise können dabei gegenverrechnet werden. Mit dieser

Vorgehensweise sollen Kostenunterschiede zwischen im In- und im Ausland produzierten Waren ausgeglichen werden.

### CBAM als Teil des „Fit-for-55“ Pakets

Im Kampf gegen den Klimawandel will die EU bis 2030 die Netto-Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) verbindlich um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 senken. Bis 2050 soll die EU klimaneutral werden. Auch wenn sich auf dem Klimagipfel COP 26 in Glasgow im November 2021 viele Länder ebenfalls zur Erreichung der Klimaneutralität im Zeitraum zwischen 2040 und 2060 bekannt haben und deutliche Senkungen ihrer Treibhausgasemission in den nächsten 10 Jahren planen, bleiben die Pläne der EU im internationalen Vergleich durchaus ambitioniert. Die EK hat unter dem Namen „Fit-for-55“ ein Paket verschiedenster Maßnahmen vorgestellt, mit dessen Hilfe diese Ziele kurzfristig erreicht werden soll.

### Das zentrale klimapolitische Instrument der EU ist der EU-Emissionshandel

Durch die forcierte Reduktion der jährlich zur Verfügung stehenden Emissionszertifikate und dem Auslaufen der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten an produzierende

**Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Carbon Leakage in Zukunft deutlich stärker auftritt.**

Unternehmen in der EU, bis 2035 auch für emissionsintensive Sektoren,<sup>3</sup> sollen CO<sub>2</sub>-Preise eine starke Lenkungswirkung zur Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz bzw. zur technologischen Transformation in THG-freie Produktionsverfahren entwickeln. Ein zentrales Problem dieses Systems betrifft das Risiko von Carbon Leakage, das heißt die Verlagerung von Produktion und damit von THG-Emissionen in Länder mit weniger strengen Klimapolitiken. Eine solche Verlagerung könnte im Extremfall die globalen Gesamtemissionen sogar erhöhen und steht damit im Gegensatz zu den EU-Klimazielen. Zudem beeinflussen Preise auf THG-Emissionen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und können so zum Verlust von Produktionskapazität, und damit von Wertschöpfung und Beschäftigung führen, mit negativen Folgewirkungen auf die politische Akzeptanz der ambitionierten EU-Klimaziele.

### Steigendes Risiko von Carbon Leakage

Die empirischen Ergebnisse zum Auftreten von Carbon Leakage sind bislang gemischt. Studien zeigen etwa, dass Länder, die dem Kyoto-Protokoll beigetreten sind, ihre eigenen Emissionen reduziert, dafür aber mehr CO<sub>2</sub>-intensive Güter importiert haben. Andere Studien auf Basis von Befragungen von EU-Unternehmen und empirische Untersuchungen rund um den EU-Emissionshandel fanden bislang keine signifikanten Carbon Leakage-Effekte. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in der Vergangenheit der CO<sub>2</sub>-Preis gering war und dass in der EU dem Risiko einer möglichen Verlagerung von Emissionen bisher über die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten an energieintensive Sektoren aktiv entgegengewirkt wurde.

Beides wird sich in den nächsten Jahren deutlich verändern. Gerade wenn der Emissionshandel in der EU in die nächste Phase tritt und die bisherige freie Zuteilung von Emissionszertifikaten bis 2035 für alle Sektoren auslaufen soll, werden die Belastungen für Unternehmen durch CO<sub>2</sub>-Preise größer. Vor allem ex ante Modellsimulationen weisen auf Carbon Leakage-Effekte durch unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise zwischen Ländern oder Regionen hin, auch wenn die dahinterstehenden Annahmen und Methoden durchaus kritisch zu beurteilen sind. Insgesamt kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass Carbon Leakage in Zukunft deutlich stärker auftreten wird. Die Einführung eines unilateralen EU-CBAM stellt daher ein wichtiges Element zur Flankierung des EU-Emissionshandels dar. Die Modellsimulationen legen ebenfalls den Schluss nahe, dass die Gefahr von Carbon Leakage mit Hilfe des CBAM entschärft werden kann. Allerdings steht die Anwendung dieses Instruments in der Praxis noch aus.

### Komplexe Abwägungen notwendig

Die Analyse des CBAM-Entwurfs der EK ergibt, dass sowohl hinsichtlich der Frage der Effektivität als auch im Hinblick auf die WTO-Kompatibilität des CBAM gewisse Problembereiche bestehen. Im Hinblick auf die Effektivität ergeben sich Risiken vor allem aus dem beschränkten Anwendungsbereich des CBAM auf Grundstoffe und Grunderzeugnisse in den Sektoren Eisen/Stahl, Aluminium, Zement und Düngemittel sowie auf Strom. Damit besteht weiterhin ein Potential für Carbon Leakage im ökonomisch bedeutenden Bereich der Produktion weiterverarbeiteter Produkte. So könnte der CBAM umgangen werden, wenn statt Grundstoffen aus inländischer Herstellung weiterverarbeitete Produkte importiert werden, die nicht vom CBAM betroffen sind.

Um dieses Risiko zu verringern, sind zum Beispiel neben Stahl zumindest Stahlprodukte aus der nächsten Verarbeitungsstufe wie etwa Stahlrohre im EK-Entwurf erfasst.

Unterstützt durch einen Teil der wissenschaftlichen Literatur fordert das Europäische Parlament jedoch die Ausweitung des CBAM-Anwendungsbereichs auf alle Produkte,<sup>4</sup> welche die im EU-Emissionshandel aufgeführten Grundstoffe beinhalten. Hier stellt sich allerdings die Frage nach der Umsetzbarkeit und dem Verhältnis von Kosten und Nutzen einer solchen Ausweitung. So sind die zwei besonders CO<sub>2</sub>-intensiven Grundstoffsektoren, Raffinerieprodukte und organische chemische Erzeugnisse, im Vorschlag der EK ausgeklammert, da hier die Emissionen einzelner Produkte nicht klar festgelegt werden können. Für verarbeitete Produkte wäre dies nur möglich, wenn methodisch komplexe und für Importeure administrativ äußerst aufwändige Verfahren zur Messung des CO<sub>2</sub>-Gehalts der zahlreichen in komplexen verarbeiteten Produkten enthaltenen Rohstoffe und Komponenten eingeführt würden. Dafür wichtige Voraussetzungen sind derzeit jedoch nicht gegeben. Auch wenn mit den geplanten CBAM-Sektoren 55 % der Industrieemissionen erfasst werden, bleibt der Anwendungsbereich daher in der kurzen und mittleren Frist jedenfalls eingegrenzt.

Der CBAM-Vorschlag der EK sieht zudem keine Erstattung bezahlter CO<sub>2</sub>-Kosten für aus der EU exportierte Waren vor. Im Unterschied dazu hatte sich das EP in seiner CBAM-Resolution dafür ausgesprochen, eine transparente und WTO-kompatible Regelung für eine Exporterstattung in den Kommissionsvorschlag aufzunehmen. Abgesehen von der mit Exporterstattungen verbundenen WTO-rechtlichen Subven-

tionsproblematik stellt sich auch hier die Frage der technischen Umsetzbarkeit und der Effektivität.

### CBAM und die WTO: Die rechtliche Dimension

Der CBAM-Entwurf der EK ist vom Bemühen gekennzeichnet, Konflikte mit dem Recht der Welthandelsorganisation (WTO) zu vermeiden. Dennoch könnten Elemente des in Aussicht genommenen Mechanismus gegen grundlegende Prinzipien des WTO-Rechts verstoßen. In diesem Zusammenhang spielen neben den im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) festgelegten Obergrenzen für Zölle und andere im Zusammenhang mit der Einfuhr erhobene Abgaben insbesondere die zentralen Bestimmungen zu Meistbegünstigung (Art. I), Inländerbehandlung (Art. III) und zu den Allgemeinen Ausnahmeregelungen (Art. XX) eine wichtige Rolle.

Eine Diskriminierung zwischen importierten Produkten aus unterschiedlichen Drittstaaten könnte z.B. daraus resultieren, dass ein im Ursprungsland gezahlter CO<sub>2</sub>-Preis angerechnet werden kann, nicht jedoch sonstige kostenwirksame Emissionsminderungsmaßnahmen. Dies könnte einen Verstoß gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz darstellen. Mit Blick auf den Grundsatz der Inländerbehandlung ist z.B. an den zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu denken, der für EU-Einführer:innen im Rahmen des CBAM im Zusammenhang mit der Ermittlung relevanter CO<sub>2</sub>-Emissionen entsteht und den Preis importierter Produkte erhöhen könnte.

Ausfuhrerabatte für EU-Exporte, wie sie etwa der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des EP fordert, würden das Risiko einer Verletzung von WTO-Subventionsre-

**Eine Ausweitung des CBAM auf weiterverarbeitete Waren ist methodisch komplex und mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden.**

## Der EU CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus: praktisches Neuland und rechtliche Fallstricke

### Der CBAM könnte gegen zentrale Prinzipien des WTO-Rechts verstoßen.

geln mit sich bringen. Auch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf verarbeitete Produkte könnte die identifizierten Probleme weiter verschärfen. Den hohen Kosten aufgrund komplexer Administrationsprozesse stünde ein relativ geringer klimapolitischer Zusatznutzen gegenüber, da die Emissionen aus dem Herstellungsprozess verarbeiteter Produkte im Vergleich zu den Emissionen aus der Produktion der Grundstoffe relativ gering sind.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Vereinbarkeit des CBAM mit dem GATT letztlich davon abhängt, ob die

Maßnahme gemäß Art. XX GATT gerechtfertigt werden kann. Im konkreten Fall kommt eine Rechtfertigung auf Grundlage von Art. XX(b) oder Art. XX(g) GATT in Frage. Art. XX(b) GATT stellt auf die „Notwendigkeit“ der Maßnahme zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen ab. Für die Qualifikation des CBAM als notwendige Maßnahme spielt seine Wirksamkeit und sein Beitrag zur Erreichung des Schutzziels (Vermeidung von Carbon Leakage, Klimaschutz) eine wesentliche Rolle. Vereinfacht gesagt kommt eine Rechtfertigung auf Grundlage des Art. XX(b) GATT umso eher in Betracht, je überzeugender die EU die Wirksamkeit des CBAM darlegen kann. Dabei ist zwischen direkter Wirksamkeit (aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Maßnahme) und indirekter Wirksamkeit (aufgrund z.B. der Verwendung der Erlöse aus der Maßnahme) zu unterscheiden.

Art. XX(g) GATT stellt dem gegenüber nicht auf die Notwendigkeit der Maßnahme ab und gewährt WTO-Mitgliedern daher einen weiteren Handlungsspielraum. Für die Rechtfertigung des CBAM auf dieser Grundlage ist unter anderem von Bedeutung, ob die mit der Erhaltung natürlicher Ressourcen verbundenen Lasten ausgewogen verteilt sind und nicht primär importierte Waren treffen. Darüber hinaus darf die Anwendung des CBAM nicht zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.

### Innovationsförderung statt reiner Preispolitik

Aufgrund dieser praktischen und rechtlichen Erwägungen sollte ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich in administrativer Hinsicht möglichst einfach handhabbar ausgestaltet sein und der



Die Stimme der österreichischen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen für ein gerechtes Europa in allen Belangen.

@AK\_EU\_Int

**Für die Transformation der europäischen Industrie sind ein einfach zu handhabender CBAM und direkte Technologieförderung entscheidend.**

Fokus sollte darauf liegen, seine Effektivität auf indirektem Weg zu steigern. Wenn das prioritäre Ziel der EU-Klimapolitik darin besteht, die THG-Intensität der Produktion so umfassend und rasch wie möglich zu senken, dann sollten der CBAM bzw. das EU-Emissionshandelssystem vor allem um nicht-preisbasierte Instrumente mit Schwerpunkt auf transformativer Forschungs- und Innovationsförderung ergänzt werden. Dies aus zwei Gründen: Zum einen besteht für die Erreichung der EU Klimaziele bis 2030 bereits hoher Zeitdruck. Zum anderen ist der Umstieg auf kohlenstofffreie Produktionsverfahren in bestimmten Schwerindustrien vor allem ein technologisches Problem und weniger eine Kostenfrage. In bestimmten Industrien wie z.B. der Stahlindustrie fehlen schlicht die nötigen alternativen Technologien. Die mittels CBAM generierten Finanzmittel ebenso wie die Erlöse aus dem Verkauf von Emissionszertifikaten sollten daher nicht wie geplant in den allgemeinen Haushalt der EU fließen, sondern für Fonds zur Erforschung und Förderung fundamental neuer Technologien (break-through technologies) sowie ressourcen- und energiesparender Produktionsmethoden in energiereichen Bereichen zumindest teilweise zweckgewidmet werden. Hierfür könnte z.B. der Innovation Fund der EU ausgebaut und stärker grundlagenforschungsorientierte Programme im Rahmen des EU-For-

schungsprogramms Horizon Europe unterstützt werden. Auf diesem Wege ließe sich nicht zuletzt die handelsrechtliche Kompatibilität des CBAM erhöhen und es wäre möglich durch geförderte Investitionen in emissionsarme Technologien einen Lock-in Effekt zu erzeugen, der potenzielle Abwanderungstendenzen von EU-Unternehmen abschwächt und im Erfolgsfall mittel- bis langfristig die Kostenbelastung der EU-internen CO<sub>2</sub>-Bepreisung reduziert. Würde die EU die auf diesem Weg erreichten Innovationen per Technologietransfer auch den Ländern des Globalen Südens zur Verfügung stellen, würde dies die politische Akzeptanz des CBAM auf internationaler Ebene zudem deutlich erhöhen.

**Bernhard Tröster**, Researcher an der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)  
b.troester@oefse.at

**Werner Raza**, Leiter der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung  
w.raza@oefse.at

**Verena Madner**, Professorin für Öffentliches Recht, Umweltrecht, Public und Urban Governance an der Wirtschaftsuniversität Wien; Leiterin des Instituts für Recht und Governance  
verena.madner@wu.ac.at

**Birgit Hollaus**, Universitätsassistentin (PostDoc) am Institut für Recht und Governance an der Wirtschaftsuniversität Wien  
birgit.hollaus@wu.ac.at

**Stefan Mayr**, Senior Scientist am Institut für Recht und Governance an der Wirtschaftsuniversität Wien  
stefan.mayr@wu.ac.at

- 1 Raza, W./Tröster, B./Madner, V./Mayr, St./Hollaus, B.: Analyse und Beurteilung des Vorschlags der Europäischen Kommission für einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism) der EU, IMK Study Nr. 80, Düsseldorf, Mai 2022. Download: [https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-008323](https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008323).
- 2 Europäische Kommission (2021): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems.
- 3 Für Sektoren mit geringer Emissionsintensität und niedrigem Carbon Leakage-Risiko wird die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten bereits 2030 auslaufen.
- 4 Garicano, L. (2020): Towards a feasible Carbon Border Adjustment Mechanism: Explanation and analysis of the European Parliament's Proposal. Download: [https://luisgaricano.eu/wp-content/uploads/2021/03/CBAM\\_WorkingPaper\\_LuisGaricano-1.pdf](https://luisgaricano.eu/wp-content/uploads/2021/03/CBAM_WorkingPaper_LuisGaricano-1.pdf)



## BESTELLEN!

Unter  
<https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html>

können Sie den EU-Infobrief  
kostenlos bestellen.

# infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

**Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.** Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.