

### **CBAM: Schädlich für Klimaschutz und EU-Exportindustrie**

#### **Die EU sollte ihr Vorhaben eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs (CBAM) überdenken**

Marion Jousseume, Martin Menner und Götz Reichert



© shutterstock

Die Abwanderung von Produktion in Länder mit weniger strengen Klimavorschriften führt in der EU zu Arbeitsplatzverlusten und global zu mehr CO<sub>2</sub>-Emissionen (Carbon Leakage). Daher erhalten betroffene EU-Unternehmen CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte derzeit gratis. Die EU-Kommission will die Gratiszuteilung schrittweise abschaffen und stattdessen über einen „Carbon Border Adjustment Mechanism“ – CBAM – Importe in die EU verteuern, um die Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen auf den EU-Märkten aufgrund der EU-Klimapolitik auszugleichen. Ein Ausgleich der Wettbewerbsnachteile von EU-Exporteuren, die durch den schrittweisen Wegfall der Gratiszuteilung entstehen, ist nicht geplant.

#### **Kernthesen**

- ▶ Die Kommission sollte ihr CBAM-Vorhaben überdenken: Erstens bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit WTO-Recht, wodurch internationale Handelskonflikte drohen. Zweitens erhöht die schrittweise kompensationslose Abschaffung der Gratiszuteilung für Exporteure massiv das Carbon-Leakage-Risiko und führt damit sowohl in der EU zu Arbeitsplatzverlusten als auch global zu höheren CO<sub>2</sub>-Emissionen.
- ▶ Die Kommission sollte im Gegenteil das System der Gratiszuteilungen nachbessern, um derzeit fortbestehende und neu entstehende Wettbewerbsnachteile aufgrund der EU-Klimapolitik auszugleichen. Sofern die Kommission einen CBAM für Importe durchsetzt, muss die Gratiszuteilung von Emissionsrechten für Exporte beibehalten werden.

## Zusammenfassung

### Das Carbon-Leakage-Problem der EU-Klimapolitik

- ▶ Die strengen Klimaschutzvorschriften der EU – insbesondere die hohen und immer weiter steigenden Kosten für Emissionsrechte im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems EU-ETS – führen zu massiven Wettbewerbsnachteilen der in der EU produzierenden Unternehmen im globalen Wettbewerb. Dies gilt sowohl für Importkonkurrenten auf den EU-Märkten als auch für Exporteure auf den Nicht-EU-Märkten.
- ▶ Diese Wettbewerbsnachteile drohen zur Abwanderung von Produktion in Länder mit weniger strengen Klimaschutzvorschriften zu führen. Die Folge sind sowohl Wertschöpfungsverluste und Arbeitsplatzverluste in der EU als auch sogar höhere Emissionen global, da die Produktion außerhalb Europas weniger strengen Vorschriften unterliegt („carbon leakage“).
- ▶ Um beide Folgen zu mildern, erhalten in der EU produzierende Unternehmen, für die ein Carbon-Leakage-Risiko besteht, derzeit eine pauschalierende Gratiszuteilung von Emissionsrechten, die sich u.a. nach dem Ausmaß des Carbon-Leakage-Risikos der jeweiligen Branche und nach der CO<sub>2</sub>-Intensität des jeweiligen Produkts richtet, wobei die emissionsärmsten Produktionsverfahren eine Benchmark bilden.

### Die CBAM-Pläne der EU-Kommission

- ▶ Die Kommission will die Gratiszuteilung von Emissionsrechten vollständig abschaffen. Hinsichtlich der endgültigen Abschaffung werden unterschiedliche Zeitpunkte erwogen.
- ▶ Gleichzeitig will sie für Importe einen „Carbon Border Adjustment Mechanism“ – CBAM – einrichten. Dieser soll über die Verteuerung von Importen einen Ausgleich für klimaschutzbedingte höhere Produktionskosten in der EU schaffen und somit den Wegfall der Gratiszuteilung kompensieren.
- ▶ Die Kommission plant einen CBAM in Gestalt eines „notional ETS“: Importeure sollen verpflichtet werden, „CBAM certificates“ zu erwerben, deren Preis sich an dem jeweils geltenden Preis für Emissionsrechte des EU-ETS orientiert.
- ▶ Das „notional ETS“ soll nach den Vorstellungen der Kommission auch bewirken, dass die Klimaschutzkosten über höhere Preise an die Verbraucher weitergegeben werden („pass through“), damit diese ihr Verhalten anpassen und weniger CO<sub>2</sub>-intensive Produkte nachfragen. Die Kommission macht die Gratiszuteilung der Emissionsrechte dafür verantwortlich, dass dies derzeit praktisch nicht geschehe.
- ▶ Von der Kommission als Option erwähnt, aber nicht befürwortet wird ein CBAM in Gestalt einer „carbon consumption tax“ (CCT), die sowohl die Importeure von Produkten als auch die einheimischen Hersteller den Endverbrauchern in Rechnung stellen und deren Steuersatz sich an dem jeweils geltenden Preis für EU-ETS-Emissionsrechte orientieren würde.
- ▶ Einen CBAM für Produkte europäischer Exporteure plant die Kommission bislang nicht. Sie sollen folglich keine Kompensation für den Wegfall der Gratiszuteilung erhalten. Dadurch erleiden sie erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren Konkurrenten aus Drittstaaten.

### Anforderungen an einen CBAM

- ▶ CBAM müssen das Carbon-Leakage-Problem wenn nicht lösen, so doch zumindest gegenüber der derzeit geltenden Lösung der Gratiszuteilung von EU-ETS-Emissionsrechten verringern.
- ▶ CBAM müssen mit den Regeln der Welthandelsorganisation WTO vereinbar sein, da sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten WTO-Mitglieder sind. Insoweit erfordert insbesondere der Grundsatz der Inländergleichbehandlung [Art. 3 GATT], dass aus Drittstaaten importierte Produkte an der Grenze durch einen CBAM nicht stärker belastet werden dürfen als Produkte von EU-Unternehmen durch die Kosten der EU-Klimapolitik.
- ▶ Außerdem sollten CBAM neue Handelskonflikte mit Drittstaaten möglichst vermeiden.

### Bewertung der CBAM-Pläne der EU-Kommission

- ▶ Die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die bei der Herstellung einzelner importierter Produkte anfallen, können nicht exakt bestimmt werden. Daher sind Pauschalierungen nötig. CBAM wie das „notional ETS“ führen somit gegenüber dem geltenden System der Gratiszuteilungen bei Importen nicht zu einer systematischen Verringerung des Carbon-Leakage-Problems.

- ▶ Ein CBAM in Gestalt eines „notional ETS“ kann grundsätzlich WTO-konform ausgestaltet werden, indem aus Drittstaaten importierte Produkte nicht stärker belastet werden als die Importkonkurrenzprodukte europäischer Unternehmen durch die Kosten der EU-Klimapolitik. Doch selbst falls dies der EU gelingen sollte, zeichnet sich bereits ab, dass die einseitige Einführung eines CBAM auf importierte Produkte durch die EU zu neuen Handelskonflikten zu führen droht.
- ▶ Eine Kombination aus der kompletten Abschaffung der Gratiszuteilung und der Beschränkung des CBAM auf Importe droht zu einem massiven Anstieg des Carbon-Leakage-Risikos für die betroffene EU-Exportindustrie zu führen. Die Folge wären Abwanderungen von Produktion aus der EU und damit sowohl Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzverluste in der EU als auch ein Anstieg der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen.
- ▶ Nicht die Gratiszuteilung verhindert die Überwälzung der Klimaschutzkosten auf die Verbraucher („pass through“), sondern die Konkurrenz durch außereuropäische Unternehmen. Die Gratiszuteilung gleicht lediglich die Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen aufgrund der EU-Klimapolitik aus.
- ▶ Ein „notional ETS“ ermöglicht zwar eine Überwälzung der Klimaschutzkosten auf die Verbraucher („pass through“), da es importierte Produkte in ähnlichem Umfang belastet wie die Produkte der europäischen Hersteller. Dies verringert jedoch nicht die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU, da diese vom EU-ETS vorgegeben sind.
- ▶ Da Importgüter teurer werden, sinkt die Nachfrage nach emissionsintensiven Produkten aus Drittstaaten. Dies kann die ökologischen und vor allem die ökonomischen Nachteile aber nicht ausgleichen, die durch den Wegfall der Gratiszuteilung für den Exportsektor der EU entstehen.
- ▶ Insgesamt gibt es folglich keinen ersichtlichen Grund dafür, das derzeitige System der Gratiszuteilung von EU-ETS-Emissionsrechten durch einen CBAM in Form eines „notional ETS“ zu ersetzen.

### Empfehlungen

- ▶ Angesichts der zahlreichen Risiken sollte die Kommission ihr Vorhaben, das derzeitige System der Gratiszuteilung von Emissionsrechten durch einen CBAM in Gestalt eines „notional ETS“ zu ersetzen, überdenken.
- ▶ Die EU sollte stattdessen, solange ein Emissionshandelssystem auf globaler Ebene nicht durchsetzbar ist, alles daransetzen, dass sich die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer auf ein solches System verständigen. Nur unter dieser Voraussetzung können die Gratiszuteilungen auslaufen, da dann verbleibende Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen verkräftbar sind.
- ▶ Wenn auch dies nicht gelingt, muss das derzeit geltende System der Gratiszuteilungen aufrechterhalten werden. Seine Vereinbarkeit mit den WTO-Vorschriften wurde bislang von Drittstaaten nicht in Frage gestellt, und es hat auch keine Handelskonflikte ausgelöst.
- ▶ Sofern die Kommission ihr Vorhaben, einen CBAM in Gestalt eines „notional ETS“ einzuführen, durchsetzt, muss die Gratiszuteilung von Emissionsrechten für Exporte aus der EU aufrechterhalten werden. Die Gratiszuteilung für Importkonkurrenzprodukte kann entfallen. Dies kann WTO-konform ausgestaltet werden, indem der Grenzausgleich für Importe und die Gratiszuteilung für Exporte die Klimaschutzkosten europäischer Unternehmen nicht überkompensieren.
- ▶ Alternativ kommt ein CBAM in Gestalt der – von der Kommission nicht befürworteten – „carbon consumption tax“ in Frage. Da sie die Importeure und die Importkonkurrenten gleichermaßen belastet, aber nur letztere die Klimaschutzkosten der EU zu tragen haben, muss hier die Gratiszuteilung auch für europäische Importkonkurrenzprodukte aufrechterhalten werden. Das Risiko handelspolitischer Konflikte ist zwar geringer als beim „notional ETS“. Dagegen spricht jedoch, dass eine neue Steuer eingeführt würde.
- ▶ Vor diesem Hintergrund sind sowohl ein „notional ETS“ als auch eine „carbon consumption tax“ abzulehnen. Solange ein möglichst viele Staaten umfassendes Emissionshandelssystem nicht geschaffen werden kann, sollte die EU das bestehende System der Gratiszuteilungen nicht aufgeben, sondern im Gegenteil nachbessern, um derzeit fortbestehende und neu entstehende Wettbewerbsnachteile aufgrund der EU-Klimapolitik auszugleichen.

Die vollständige Version dieser cepStudie wurde in englischer Sprache veröffentlicht und ist hier abrufbar:

[cepStudy CBAM: Damaging to Climate Protection and EU Export Industries](#)

## Content

<b>Executive Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>2 General Definitions and Terms</b> .....	<b>8</b>
2.1 Border Tax Adjustment and CBAM for Imports and Exports .....	8
2.2 European Emissions Trading System (EU-ETS) .....	9
<b>3 CBAM Objectives and Options Under Consideration</b> .....	<b>9</b>
3.1 CBAM Objectives .....	9
3.1.1 Protection Against Carbon Leakage .....	10
3.1.1.1 Definition and Forms of Carbon Leakage .....	10
3.1.1.2 Existing EU Measures Against Carbon Leakage .....	11
3.1.2 Phasing-out Existing Carbon Leakage Protection .....	11
3.1.3 Incentivising Stricter Climate Policies of Third Countries .....	13
3.1.4 Reducing the EU’s Carbon Footprint .....	13
3.1.5 Raising Own Resources for the EU Budget .....	13
3.2 CBAM Options in General .....	13
3.2.1 Import CBAM Options .....	13
3.2.1.1 Customs Duty .....	13
3.2.1.2 Extension of the EU-ETS .....	14
3.2.1.3 Notional ETS .....	14
3.2.1.4 Carbon Consumption Tax (CCT) .....	14
3.2.2 Export CBAM Options .....	14
3.2.2.1 Reimbursement or Annual Refunds of Allowance Costs .....	15
3.2.2.2 Export Rebates Linked with the Environmental Performance .....	15
3.2.2.3 Free Allocation of EU-ETS Allowances .....	15
3.3 EU Commission: Plans and Considerations .....	15
3.3.1 Import CBAM: “Notional ETS” .....	16
3.3.1.1 2023–2025: Simplified CBAM System .....	16
3.3.1.2 After 2025: CBAM Certificates .....	16
3.3.2 No Export CBAM and Gradual Phase-out of Free Allocation .....	17
<b>4 Discussions in the Run-up to the Commission’s CBAM Proposal</b> .....	<b>19</b>
4.1 EU Member States: French and German Perspectives .....	19
4.1.1 French Perspectives .....	19
4.1.1.1 French Government .....	19
4.1.1.2 French Think-Tanks .....	20
4.1.1.3 French Stakeholders .....	21

4.1.2	German Perspectives.....	21
4.1.2.1	German Government .....	21
4.1.2.2	German Think-Tanks .....	22
4.1.2.3	German Stakeholders.....	22
4.2	European Parliament.....	23
4.3	European Stakeholders .....	24
<b>5</b>	<b>WTO Compatibility.....</b>	<b>24</b>
5.1	Relevant WTO Requirements .....	25
5.2	Import CBAM Options .....	26
5.2.1	Non-Discrimination: National-Treatment-Principle, Art. III GATT.....	26
5.2.1.1	Adjustability of CBAM Options?.....	26
5.2.1.2	“Like Products”?.....	30
5.2.1.3	Comparison of Fiscal Burden: “Not in Excess”? .....	31
5.2.2	Non-Discrimination: Most-Favoured-Nation-Principle, Art. I GATT.....	32
5.3	Export CBAM Options.....	33
5.3.1	“Prohibited” Export Subsidy? .....	33
5.3.2	“Actionable” Export Subsidy?.....	34
5.4	Justification, Art. XX GATT .....	35
5.4.1	Necessary for the Protection of Human/Animal/Plant Life or Health?.....	35
5.4.2	Relating to the Conservation of Exhaustible Natural Resources? .....	36
5.4.3	Arbitrary or Unjustifiable Discrimination or Disguised Trade Restriction? .....	37
5.5	Interim Conclusions.....	37
<b>6</b>	<b>Economic, Environmental, Technical and Political Implications.....</b>	<b>38</b>
6.1	Preliminary Considerations and Evaluation Criteria .....	38
6.2	Import CBAM Options .....	39
6.2.1	Protection of Competitiveness.....	39
6.2.2	Environmental Effectiveness .....	40
6.2.3	Economic Efficiency .....	41
6.2.4	Consistency with Climate Obligations and Policy Instruments of the EU .....	42
6.2.5	Technical and Administrative Feasibility .....	43
6.2.6	Minimisation of International Trade Conflict Risks .....	43
6.2.7	Minimal Misuse Potential for Protectionism.....	44
6.3	Export CBAM Options.....	44
6.3.1	Protection of Competitiveness.....	44
6.3.2	Environmental Effectiveness .....	45
6.3.3	Economic Efficiency .....	46
6.3.4	Consistency with Climate Obligations and Policy Instruments of the EU .....	46
6.3.5	Technical and Administrative Feasibility .....	46

---

6.3.6	Minimisation of International Trade Conflict Risks .....	46
6.3.7	Minimal Misuse Potential for Protectionism.....	47
6.3.8	No Export CBAM Instrument .....	48
6.4	Interim Conclusions.....	48
6.4.1	Import CBAM Options .....	48
6.4.2	Export CBAM Options.....	49
6.4.3	Implications for a CBAM Combined of Import and Export CBAM Instruments .....	50
<b>7</b>	<b>Conclusion and Recommendations .....</b>	<b>51</b>
7.1	Background: Carbon Leakage and Existing Carbon-Leakage-Protection .....	51
7.2	CBAM as Alternative to Existing Carbon-Leakage Measures .....	51
7.2.1	Import CBAM Options .....	51
7.2.2	Export CBAM Options.....	52
7.3	Conclusions.....	53
7.3.1	Conclusions on WTO Compatibility .....	53
7.3.1.1	Import CBAM Options .....	53
7.3.1.2	Export CBAM Options .....	53
7.3.1.3	Justification, Art. XX GATT.....	53
7.3.1.4	Significant Risk of WTO Incompatibility .....	54
7.3.2	Conclusions on Economic, Environmental, Technical and Political Implications ...	54
7.3.2.1	Import CBAM Options.....	54
7.3.2.2	Export CBAM Options .....	56
7.4	Recommendations .....	58



**Authors:**

Marion Jousseaume, LL.M. (Passau)  
Policy Analyst  
jousseaume@cep.eu

**Centre de Politique Européenne PARIS**  
18, rue Balard | F-75015 Paris  
Tel. + 33 1 45 54 91 55

Dr. Martin Menner  
Policy Analyst  
menner@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)  
Head of the Department on Energy | Environment | Climate | Transport  
reichert@cep.eu

**Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN**  
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin  
Tel. + 49 761 38693-0

The **Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN**, the **Centre de Politique Européenne PARIS**, and the **Centro Politiche Europee ROMA** form the **Centres for European Policy Network FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA**.

The cep institutes are specialised in the analysis and evaluation of European Integration Policy. They publish their scientific work independently of any vested interest, in favour of a European Union that respects the Rule of Law and the principles of the social market economy.