



Informationsnotiz

Datum: 09. Februar 2023
Für: BAFU: BAL, WIS, KB
Kopie an: SECO: gpr, lzm, she, eng

Aktenzeichen: SECO-451.11-7/3/1

Anmerkungen des SECO: Rechtsgutachten zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) in der Schweiz vom 30. Oktober 2022, erstattet dem Bundesamt für Umwelt BAFU von Prof. Dr. Thomas Cottier, Prof. Dr. Ilaria Espa und Dr. Kateryna Holzer

Zusammenfassung

Das SECO teilt der Auffassung der Gutachtenden, dass es möglich ist, einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Tax Adjustment, CBAM) WTO-rechtskonform auszugestalten. Betreffend den dem Gutachten zugrundeliegenden Entwurf eines EU CBAM gibt es jedoch Anhaltspunkte, die auf die Verletzungen von WTO-rechtlichen Verpflichtungen hindeuten.

Anmerkungen zur rechtlichen Analyse

WTO-rechtliche Einordnung der Massnahme (Rn. 10-13)

Die WTO-rechtliche Einordnung der Massnahme ist ein wichtiges Element im Rahmen einer juristischen Beurteilung. Die Unterscheidung zwischen internen Steuern und Abgaben spielt dabei eine entscheidende Rolle. Die Einordnung des CBAM als «Border Tax Adjustment» ist nur möglich, wenn das Emissionshandelssystem (EHS) der EU als «interne Steuer» qualifiziert wird (Artikel II:2(a) GATT). Die Qualifizierung des EHS als interne Steuer ist aber fraglich. Einerseits schwächen Preisschwankungen, Gratzuteilungen und die Handelbarkeit der Zertifikate die Verbindung zwischen der Abgabe und ihrer Bemessungsgrundlage, so dass die Zertifikatspreise möglicherweise als «andere innere Abgaben» i. S. d. Artikel III:2 GATT eingestuft werden. Andererseits kann die Pflicht zum Erwerb von Emissionszertifikaten als eine interne Regelung i. S. d. Artikel III:4 GATT gesehen werden.

Beim Befund einer internen Steuer wäre weiter zu klären, ob der CBAM als Grenzausgleich des EHS angesehen werden kann. Wird diese Frage nicht bejaht, liegt kein «Border Tax Adjustment» vor, so dass der CBAM gemäss WTO-Recht einer Rechtfertigung bedarf.

Wird das EHS nicht als interne Steuer i. S. d. Artikel II:2(a) GATT eingestuft, wird der CBAM als eine grundsätzlich widerrechtliche Grenzabgabe qualifiziert. Die Einstufung des CBAM als grundsätzlich widerrechtliche Grenzabgabe kann zudem auch bei Qualifizierung des EHS als interne Steuer nicht ausgeschlossen werden. Der CBAM müsste in diesen Fällen unter den allgemeinen Ausnahmen gerechtfertigt werden.

Eine vertiefte Diskussion dieser Aspekte im Gutachten würde aus Sicht des SECO Mehrwert bringen.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Brigitta Imeli
Holzikofenweg 36
3003 Bern
Tel. +41 58 462 56 56
brigitta.imeli@seco.admin.ch
<https://www.seco.admin.ch>



Vorliegen einer Diskriminierung (Rn. 16-21)

Der CBAM dürfte Produkte aus WTO-Mitgliedern, dessen Produktion höhere, unter der Massnahme berücksichtigte CO₂-Fussabdrücke aufweist, stärker belasten als gleichartige einheimische Produkte und gleichartige Importe aus anderen Mitgliedern. Dies stellt nach ständiger Rechtsprechung der WTO eine *de facto* Diskriminierung dar.

Die Nichtberücksichtigung von impliziten Massnahmen zur Emissionsreduktion im Ausland und der höhere administrative Aufwand betreffend Einfuhren sprechen ebenfalls für das Vorliegen einer Diskriminierung. Diese kann durch den breiteren Anwendungsbereich des EHS nicht «geheilt» werden – der Vergleich bezieht sich nämlich auf gleichartige Produkte.

Rechtfertigung des EU CBAM (Rn. 23-30)

Die Erforderlichkeit des CBAM zum Schutze der Umwelt sowie zur Umsetzung des EHS ist unklar. So war das EHS lange Zeit in Kraft ohne CBAM, was die «Erforderlichkeit» des CBAM zur Umsetzung des EHS in Frage stellt.

In der Einführung des Gutachtens (Rn. 1 und 3) wird auf «level playing field»-Elemente verwiesen. Die Berücksichtigung dieser Aspekte bei der ganzheitlichen Analyse unter dem Chapeau wäre zu begrüssen.

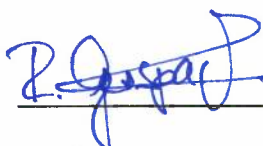
Rechtfertigung der Ausnahme der Schweiz (Rn. 17)

Das SECO bezweifelt nicht, dass die Ausnahme der Schweiz (und der EFTA-Staaten) vom CBAM gerechtfertigt werden kann. Die Rechtfertigung der Ausnahme aus der Meistbegünstigung kann jedoch, aus Sicht des SECO, nicht gestützt auf Artikel XXIV GATT begründet werden. Vielmehr muss die Rechtfertigung der Ausnahme auf der Verknüpfung der beiden EHS beruhen. Dies stellt sicher, dass mit Blick auf die Schweiz keine Gefahr von «carbon leakage» besteht.

Weitere Anmerkungen

Das Gutachten hält in Rn. 97 zutreffend fest, dass voraussichtlich «*die in der EU getroffene CBAM Regelung in der WTO von einer breiten Klägerschaft auf Grund zahlreicher Bestimmungen des Vertragswerks gerichtlich angefochten werden wird*». Gemäss Erfahrungen des SECO werden sich die voraussichtlichen Klagen – bereits aus systemischen Gründen – gegen alle WTO-Mitglieder richten, die einen vergleichbaren CBAM eingeführt haben. Auch vor diesem Hintergrund sind die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Handlungsoptionen der Schweiz sorgfältig abzuwägen.

Visum:



Rolf Gerspacher



Brigitta Imeli