



Kleine Information zum Carbon border adjustment mechanism

Über die CO₂-Abgabe an der EU-Außengrenze für acht Produkte und ihre Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht und dem Pariser Klimaschutzabkommen

Côme Thevenin

Juni

2025



Was ist CBAM?

CBAM („Carbon border adjustment mechanism“ auf Englisch, auf Deutsch „CO₂-Grenzenausgleichssystem“) ist ein Rechtsinstrument, das durch die Verordnung 2023/959 EU der Europäischen Union geschaffen wurde und am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten ist.

CBAM ist Teil des „European Green Deal“ (auf Deutsch „Grüner Deal für Europa“), einem Maßnahmenpaket der Europäischen Union zur Bekämpfung der globalen Erwärmung und zur Verbesserung des Umweltschutzes. Der European Green Deal hat ehrgeizige Reduktionsziele festgelegt: Europa soll bis 2050 der erste Kontinent sein, der CO₂-Neutralität erreicht. CO₂-Neutralität ist der Zustand, in dem die Menge des in die Atmosphäre ausgestoßenen CO₂ der Menge entspricht, die durch menschliches Handeln aus der Atmosphäre entfernt wird.

Der European Green Deal hat zwei Zwischenziele festgelegt: Die Mitgliedstaaten müssen ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % (gegenüber dem Stand von 1990) und bis 2040 um 90 % (gegenüber dem Stand von 1990) reduzieren.

Das Ziel des CBAM ist es, Unternehmen, die umweltschädliche Materialien (Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Strom und Wasserstoff) herstellen, zu bewegen, ihre Treibhausgasemissionen, wie z. B. CO₂, zu reduzieren. CBAM zielt darauf ab, den ökologischen Wandel dieser umweltschädlichen Industrien zu fördern, insbesondere durch die Entwicklung neuer Technologien zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen.

CBAM funktioniert nach zwei Hauptprinzipien:

Zertifikatsrichtlinie:

Die Emissionszertifikate wurden 2005 durch die EU-Emissionshandelssystemrichtlinie (EU-EHS) geschaffen, um die Verpflichtungen der europäischen Länder aus dem Kyoto-Protokoll von 1997 zu erfüllen. Sie sind das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und damit zur Bekämpfung der globalen Erwärmung.

Emissionszertifikate sind Zertifikate, die von Unternehmen erworben werden können und ihnen das Recht geben, eine bestimmte Menge CO₂ in die Atmosphäre zu emittieren.



Der Emissionszertifikate-Mechanismus ermöglicht es, den Treibhausgasemissionen einen Preis zu geben („Kohlenstoffpreis“) und den Unternehmen einen finanziellen Anreiz zu bieten, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren und umweltfreundlichere Lösungen zu entwickeln. Um dieses Ziel zu erreichen, legt die Europäische Union jedes Jahr eine Höchstmenge für die Menge an Treibhausgasen fest, die im gesamten EU-Gebiet entstehen darf. Diese Höchstmenge wird dann in Emissionszertifikate aufgeteilt. Die Unternehmen können auf einem europäischen Auktionsmarkt oder von anderen Unternehmen, die nicht alle ihre Zertifikate genutzt haben, diese erwerben.

Um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, wird die Anzahl der von der Europäischen Union zum Verkauf angebotenen Zertifikate jedes Jahr verringert, wodurch der Preis für Kohlenstoff steigt. Darüber hinaus werden Unternehmen, die mehr CO₂ ausgestoßen haben, als ihre Emissionszertifikate zulassen, von der Europäischen Union mit einer Geldstrafe belegt.

Das von der Europäischen Union eingenommene Geld wird zur Finanzierung der europäischen Umweltpolitik verwendet, um die Ziele des Grünen Plans für Europa zu erreichen.

Das Problem der Verlagerung von CO₂-Emissionen:

Das EU-Emissionshandelssystem hat jedoch ein Problem: die Verlagerung von Emissionen, auch „Kohlenstoffloch“ genannt. Die Verlagerung von CO₂-Emissionen ist ein Mittel für Unternehmen, die vom EU-EHS betroffen sind, um die Zahlung der Emissionszertifikate zu umgehen, indem sie ihre Produktionsstätten in Drittländer (Nicht-EU-Mitglieder) verlagern, die keine Abgaben auf Treibhausgasemissionen erheben.

Das Kohlenstoffloch stellt ein erhebliches Risiko für die europäische Industrie und die Wirtschaft der EU-Mitgliedstaaten insgesamt dar. Um die finanzielle Belastung durch das EU-EHS und die Suche nach umweltfreundlicheren Technologien zu vermeiden, würden Unternehmen versuchen, im Ausland hergestellte Produkte zu importieren und ihre europäischen Produktionsstätten zu schließen, was erhebliche negative Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft haben würde.

Um eine Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden, hatte das EU-EHS zunächst als Lösung die Vergabe kostenloser Emissionszertifikate für Unternehmen gefunden, die am



stärksten vom Wettbewerb mit Drittländern betroffen sind und die die Kosten der Emissionszertifikate nicht an ihre Kunden weitergeben können.

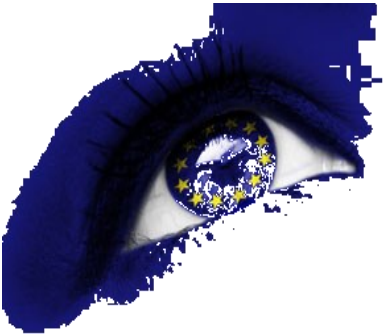
CBAM an den Außengrenzen der EU (CBAM an der EU-Außengrenze):

Der CBAM ergänzt das EU-Emissionshandelssystem, um das Kohlenstoffloch wirksamer zu verhindern. Der CBAM ist eine Abgabe, die von Unternehmen gezahlt wird, die Produkte aus Drittländern, die über keinen nationalen Mechanismus zur Bepreisung von CO₂-Emissionen verfügen, in die EU importieren möchten.

Der CBAM ermöglicht einen fairen Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen und Unternehmen aus Drittländern. Der von den Importeuren gezahlte CBAM-Preis entspricht nämlich grundsätzlich dem Preis der EU-EHS-Emissionszertifikate, den das Unternehmen gezahlt hätte, wenn es in der EU produziert hätte. Dadurch wird der finanzielle Vorteil der Verlagerung von CO₂-Emissionen beseitigt, da Unternehmen unabhängig davon, ob sie Produkte in Europa herstellen oder aus einem Drittland importieren, auf ihre Treibhausgasemissionen mit der Abgabe veranlagt werden.

Der CBAM soll auch Drittstaaten (Nicht-EU-Mitglieder) dazu anregen, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Da der CBAM-Preis auf der Grundlage der bei der Produktion verbrauchten CO₂-Menge und nicht auf der Grundlage der Waren selbst berechnet wird, haben Drittländer ein wirtschaftliches Interesse daran, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, um die CBAM-Abgabe nicht zahlen zu müssen.

Unternehmen, die der Europäischen Union nachweisen können, dass sie den CO₂-Preis bereits vor dem Export der Waren im Heimatland bezahlt haben oder dass bei der Herstellung der Waren keine Treibhausgase freigesetzt wurden, müssen die CBAM-Abgabe nicht bezahlen.



Welche Probleme stehen dem CBAM entgegen?

Da es sich beim CBAM um eine sehr neue Maßnahme handelt (das Ende der Übergangsphase ist für den 31. Dezember 2025 vorgesehen), müssen noch einige Fragen zum CBAM geklärt werden.

Mögliche Rechtfertigung des CBAM (Carbon border adjustment mechanism, auf Deutsch: Europäisches CO₂-Grenzausgleichssystem) im Hinblick auf das Völkerrecht:

1- In Bezug auf die Grundsätze der WTO (Welthandelsorganisation):

Die WTO ist eine internationale Organisation, die sich mit den Regeln für den internationalen Handel zwischen den meisten Ländern der Welt befasst, darunter auch die Europäische Union, der fast alle europäischen Länder angehören.

Obwohl die WTO erst 1995 gegründet wurde, hat sie die Bestimmungen des 1947 unterzeichneten GATT in ihr Recht übernommen.

Die WTO führt in Artikel 1 des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, englisch General Agreement on Tariffs and Trade) den Grundsatz der Meistbegünstigung im internationalen Handel ein. In Artikel 1 heißt es: „Alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die von einem Vertragspartner für ein Erzeugnis gewährt werden, das aus irgendeinem anderen Land stammt oder für irgendein anderes Land bestimmt ist, werden sofort und bedingungslos auch auf jedes gleichartige Erzeugnis ausgedehnt, das aus den Gebieten anderer Vertragspartner stammt oder für sie bestimmt ist.“

Warum stellt dieses Prinzip für die CBAM ein Problem dar?

Wenn ein Unternehmen aus Land A bereits eine Emissionsquote in seinem Herkunftsland bezahlt oder eine Ware ohne Treibhausgasemissionen hergestellt hat, muss es die CBAM-Abgabe an der Außengrenze der EU nicht entrichten.



Ein Unternehmen aus Land B, in dem es keine Steuer auf Treibhausgasemissionen gibt und das seine Waren daher auf umweltschädliche Weise hergestellt hat, muss jedoch den Kohlenstoffpreis zahlen, wenn es seine Waren in die EU exportieren möchte.

Nach dem Meistbegünstigungsprinzip darf es jedoch keine unterschiedliche Behandlung von zwei „gleichartigen Produkten“ bei der Einfuhr in die EU geben. Unternehmen aus Land B müssten dann ebenso wie Unternehmen aus Land A von der Zahlung der CBAM-Abgabe befreit werden.

Es liegt auf der Hand, dass die CBAM, wenn sie gemäß dem Meistbegünstigungsprinzip im Sinne von Art. 1 GATT anzuwenden ist, keinerlei Auswirkungen auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen haben und die Verlagerung von CO₂-Emissionen nicht mehr verhindern wird.

Das Berufungsgremium der WTO (Appellate Body), das für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung der GATT-Normen zuständig ist, hat präzisiert, dass die Kriterien für die Definition „gleichartiger Waren“, die dem Meistbegünstigungsprinzip unterliegen, folgende sind:

- Natur und Eigenschaften der Produkte;
- ihren Verwendungszwecken;
- den Anschauungen und Gewohnheiten der Verbraucher und;
- der Zollklassifizierung.¹

Nach der Auslegung des WTO-Berufungskammer (Appellate Body) werden „ähnliche Erzeugnisse“ im Sinne von Artikel 1 des GATT anhand ihrer äußeren Ähnlichkeit und nicht anhand ihrer Herstellungsweise bestimmt.

¹ : Matthias Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Auflage (München: C.H. Beck, 2014), 162.



Das bedeutet, dass Produkte, die mit umweltschädlichen Methoden hergestellt wurden, denen ähnlich sind, die mit CO₂-freien Methoden hergestellt wurden, wenn sie die gleichen Eigenschaften haben und in den Augen der Kunden ähnlich sind.

Dies stellt ein Problem für die Anwendung des CBAM dar, da in diesem Fall die „Vorteile“, die umweltfreundlichen Produkten gewährt werden, auch umweltschädlichen Produkten gewährt werden müssten.

Um zu verhindern, dass Artikel 1 des GATT in dieser Auslegung auf den CBAM angewendet wird, kann die Europäische Union verschiedene Argumente vorbringen:

Die EU ist der Ansicht, dass der CBAM keine „Ausnahme von einer Zollregelung“ darstellt, die die herkömmliche Anwendung von Artikel 1 des GATT ermöglichen würde, sondern ein Instrument zur Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit zwischen europäischen Unternehmen und Unternehmen aus Drittländern. Tatsächlich müssen Unternehmen innerhalb des europäischen Binnenmarktes gemäß dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) den Preis für die ausgestoßenen CO₂-Emissionen bezahlen, indem sie CO₂-Emissionszertifikate kaufen. Unternehmen, die in Drittländern mit umweltschädlichen Methoden Waren herstellen, müssen jedoch keine EU-Emissionszertifikate kaufen und könnten ihre Produkte somit zu günstigeren Preisen auf dem europäischen Binnenmarkt verkaufen, was zu einer Wettbewerbsverzerrung führte. Der CBAM ist ein Mechanismus, der die Gleichheit zwischen den Unternehmen wiederherstellt, was auch als Ziel von Artikel 1 des GATT angesehen werden kann.

Darüber hinaus sind die Situationen, in denen Unternehmen aus Drittländern von der Zahlung des CBAM befreit sind, für alle gleich: Sie müssen den Kohlenstoffpreis gemäß den nationalen Rechtsvorschriften des Landes, in dem sie ansässig sind, zahlen oder ihre Waren ohne CO₂-Emissionen produzieren. Diese Maßnahme ist keine „Ausnahme“, sondern eine Voraussetzung dafür, dass die Freiheiten der Unternehmen im europäischen Binnenmarkt gewahrt bleiben. Daher werden Unternehmen aus Drittländern nicht ungleich behandelt, sondern unterliegen denselben Auflagen wie europäische Unternehmen: Unternehmen, die kein CO₂ ausstoßen, müssen keine EU-Emissionszertifikate kaufen.

Darüber hinaus ist die EU der Ansicht, dass Produkte, deren Herstellung CO₂-Emissionen verursacht, und Produkte, deren Herstellung CO₂-neutral ist, nicht immer „gleichartig“ sind –



jedenfalls, solange die Herkunftsländer nicht die Zusagen vom Pariser Klimaschutzabkommen einhalten. Die EU ist auch der Ansicht, dass die CBAM-Abgabe weder eine Steuer noch eine protektionistische Maßnahme ist (die gegen das WTO-Recht verstoßen würde).

2- In Bezug auf das Pariser Klimaabkommen von 2015:

Im Pariser Klimaabkommen wurde das Ziel festgelegt, die Erderwärmung unter 2°C zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat jeder Vertragsstaat entsprechend seinem Wohlstand und seinen Möglichkeiten zur Reduzierung seiner Treibhausgasemissionen ein nationales Ziel festgelegt (NDC – Nationally Determined Contribution).

Länder, deren nationales Ziel eine geringere Reduzierung der Treibhausgasemissionen vorsieht als das der Europäischen Union (62 % bis 2030 im Vergleich zu 2005)², wie beispielsweise Nigeria (20 % bis 2030)³, könnten jedoch gegen den CBAM protestieren, indem sie argumentieren, dass er sie zwingt, die europäischen Ziele und nicht ihre NDC einzuhalten, wenn ihre Unternehmen in die EU exportieren und für ihre Entwicklung auf diese Exporte in die EU angewiesen sind.

Das europäische Ziel, bis 2050 CO₂-Neutralität zu erreichen, ist in der Tat sehr ehrgeizig und für die am wenigsten entwickelten Länder nicht zu erreichen. Der CBAM zielt jedoch darauf ab, dieses Ziel für den EU-Binnenmarkt und die darauf befindlichen Waren zu erreichen. Gemäß dem Pariser Abkommen sind Drittländer verpflichtet, zu Hause die Grenze von 2°C der Erderwärmung und die in ihren NDCs beschriebenen Maßnahmen einzuhalten, nicht jedoch die Ziele der EU.

² : Europäische Union, *Nationally Determined Contribution – Update 2023*, S. 15. Verfügbar unter: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-1017%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf> (zuletzt abgerufen: Juni 2025).

³: Nigeria, *Nationally Determined Contribution – Update 2021*, S. 27, Abs. 5: Mitigation Policies. Verfügbar unter: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC_File%20Amended%20_11222.pdf (zuletzt abgerufen: Juni 2025).



Der CBAM wurde von der EU auch konzipiert, um Länder, die sich sehr niedrige Umweltziele gesetzt haben oder ihre Verpflichtungen nicht einhalten, durch wirtschaftliche Anreize zu veranlassen, weniger Treibhausgase auszustoßen. Dabei handelt es sich insbesondere um Schwellenländer wie China oder Indien, die zwar große Treibhausgasemittenten sind, aber gleichzeitig mit europäischen Unternehmen im Wettbewerb stehen.

Dazu folgendes Beispiel:

Nigeria will, wie oben dargelegt, nur ein Drittel des CO₂ bis 2030 von dem EU-Beitrag einsparen. Also könnte Nigeria sagen: Wir haben das Recht auf Senkung der CBAM-Abgabe auf ein Drittel der Abgabe, wenn unsere Unternehmen in die EU exportieren und auf diese Exporte angewiesen sind: 33,3% der CBAM-Abgabe.

Die EU könnte möglicherweise dagegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einwenden, dass sie ein bestimmte Maß für die CBAM-Abgabe wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit benötigt, Art. 5 Abs. 4 EUV:

- Die gewünschte Absenkung der CBAM-Abgabe könne nicht in ein allgemeines Konzept mit rechtmäßigem Ziel integriert werden, weil dann zu viele andere Staaten die Senkung der CBAM-Abgabe in dieser Höhe verlangen würden.
- Es sei eine geringere Absenkung der CBAM-Abgabe erforderlich, weil sonst zu viel nigerianischer Stahl in die EU käme und die EU-Unternehmen mit diesem billigen Stahl nicht konkurrieren könnten. Die Wettbewerbsgleichheit im EU-Binnenmarkt würde gefährdet.
- Die gewünschte Absenkung der CBAM-Abgabe sei in der Höhe nicht angemessen, weil er der nigerianischer Wirtschaft nicht so schlecht gehe.

Wenn zu viele vergleichbare Staaten auch eine Absenkung der CBAM-Abgabe in der gewünschten Höhe erhalten möchten, wäre dies sicherlich nicht möglich. Aber für sie alle müsste die EU ein beherrschender, sehr wichtiger Absatzmarkt sein.

Ob die nigerianische Wirtschaft auf den EU-Binnenmarkt als Absatzmarkt für Stahl angewiesen ist, müsste man empirisch untersuchen. In Zeiten, in denen die USA den Einfuhrzoll für



Stahl erhöhen, könnte aber der EU-Binnenmarkt für afrikanische Staaten immer wichtiger werden.

Die mögliche Unangemessenheit der Einfuhr nigerianischen Stahls mit abgesenkter CBAM-Abgabe könnte man dadurch verhindern, dass der afrikanische Staat nur für ein bestimmtes Kontingent seiner Einfuhr eine Absenkung der CBAM-Abgabe verlangen könnte, etwa für x Tonnen.

So würden einerseits die gleichen Personenrechte der Staaten (insbesondere der ärmeren Staaten des Südens) gemäß dem Pariser Klimaschutzabkommen gewahrt, und der EU-Binnenmarkt würde andererseits nicht durch einzelne geringere CBAM-Abgaben die Wettbewerbsgleichheit verlieren.



VERSION FRANÇAISE :

Quelques informations sur le MACF, tel qu'au 17 juin 2025

Par Côme Thevenin, Université Grenoble Alpes

Europe Direct Duisbourg a organisé cinq soirées de discussion en 2022/2023 sur les projets législatifs européens en cours, dont une le 10 février 2023 sur le MACF, un nouveau prélèvement sur les émissions de CO₂ pour les marchandises en provenance de pays tiers. Côme Thevenin, de l'Université Grenoble Alpes, a analysé les résultats de cet événement et a résumé l'état actuel des débats.

Qu'est-ce que le MACF ?

Le MACF (Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, ou en anglais CBAM, Carbon border adjustment mechanism) est un outil juridique créé par le règlement 2023/959 UE de l'Union européenne, entré en vigueur le 1er octobre 2023.

Le MACF fait partie du « Plan vert pour l'Europe » (European Green Deal), un ensemble de mesures prises par l'Union européenne et les États-membres pour lutter contre le réchauffement climatique et améliorer la protection de l'environnement. Le Plan vert pour l'Europe a fixé des objectifs de réduction ambitieux : faire de l'Europe le premier continent à atteindre la neutralité carbone en 2050. La neutralité carbone est la situation dans laquelle la quantité de CO₂ émise dans l'atmosphère est égale à la quantité retirée de l'atmosphère par l'action humaine.

Le Pacte vert pour l'Europe a fixé deux objectifs intermédiaires : les États-membres devront réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 55% (par rapport aux niveaux de 1990) d'ici à 2030, puis de 90% (par rapport aux niveaux de 1990) d'ici à 2040.

L'objectif du MACF est de contraindre les entreprises produisant des matériaux polluants (ciment, fer et acier, aluminium, engrais, électricité et hydrogène) à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, comme le CO₂. Le MACF vise à favoriser la transition écologique de ces industries polluantes, notamment en développant des nouvelles technologies réduisant les émissions de gaz à effet de serre.



Le MACF fonctionne selon deux principes majeurs :

- Les quotas d'émissions :

Les quotas d'émissions ont été créés en 2005 par le règlement SEQE-UE (Système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne), afin de respecter les engagements pris par les pays européens en 1997 dans le Protocole de Kyoto. Les quotas d'émissions, introduits dans le droit allemand par la loi TEHG (Treibhausgasemissionshandelsgesetz), sont l'outil principal de l'Union européenne pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et ainsi lutter contre le réchauffement climatique.

Les quotas d'émissions sont des certificats pouvant être achetés par les entreprises, qui les autorisent à émettre une certaine quantité de CO₂ dans l'atmosphère.

Le mécanisme des quotas d'émission permet de donner un prix aux émissions de gaz à effet de serre, appelé « prix du carbone » et de donner un intérêt financier pour les entreprises à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, et à développer des solutions moins polluantes.

Pour atteindre cet objectif, l'Union européenne fixe chaque année un quota maximal sur la quantité de gaz à effet de serre produite sur l'ensemble du territoire de l'UE. Ce quota maximal est ensuite divisé en quotas d'émission, que les entreprises peuvent acheter sur un marché d'enchères européen, ou à d'autres entreprises n'ayant pas utilisé tous leurs quotas.

Afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, le nombre de quotas mis en vente par l'Union européenne diminue chaque année, ce qui augmente le prix du carbone. De plus, les entreprises qui ont émis plus de CO₂ que la quantité autorisée par leurs quotas d'émissions seront sanctionnées par l'Union européenne d'une amende.

L'argent collecté par l'Union européenne est ensuite utilisé pour financer la politique environnementale européenne, notamment atteindre les objectifs du Plan vert pour l'Europe.

Le problème de la fuite de carbone :

Cependant, le SEQE-UE présente un problème : la délocalisation des émissions, aussi appelée « fuite de carbone ». La fuite de carbone est un moyen pour les entreprises concernées



par le SEQE-UE d'éviter de payer le prix des quotas d'émissions en déplaçant leurs centres de production vers des pays tiers (non membres de l'UE), qui n'imposent pas de taxes sur les émissions de gaz à effet de serre.

La fuite de carbone présente un risque important pour l'industrie européenne et l'économie des pays-membres de l'UE dans son ensemble. En effet, pour ne pas subir le poids financier du SEQE-UE et de la recherche sur des technologies moins polluantes, les entreprises chercheront à importer des produits fabriqués à l'étranger, et fermer leurs centres de production européens, avec des conséquences négatives importantes pour l'économie locale.

Pour éviter les fuites de carbone, le SEQE-UE a trouvé comme solution l'octroi de quotas d'émissions gratuits pour les entreprises les plus touchées par la concurrence avec les pays tiers, et les entreprises ne pouvant pas transférer le coût des quotas d'émissions à leurs clients.

Le MACF aux frontières extérieures de l'UE :

Le MACF complète le SEQE-UE pour empêcher plus efficacement les fuites de carbone. Le MACF est un prélèvement acquitté par les entreprises souhaitant importer des produits depuis un pays tiers vers l'UE. La condition préalable est que ces pays ne disposent pas d'un mécanisme national de tarification du carbone.

Le MACF permet de maintenir une concurrence équitable entre les entreprises européennes et celles de pays tiers. En effet, le prix du MACF payé par les importateurs est en principe équivalent au prix des quotas d'émissions SEQE-UE que l'entreprise aurait payé si elle avait fabriqué dans l'UE. Ce mécanisme élimine l'avantage financier de la fuite de carbone, car les entreprises sont taxées sur leurs émissions de gaz à effet de serre, qu'elles fabriquent leurs produits en Europe, ou les importent d'un pays tiers.

Le MACF a également comme objectif d'inciter les états tiers à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. En effet, le prix du MACF étant calculé sur la quantité de CO₂ utilisée lors de la production, et non sur les marchandises elles-mêmes, les pays tiers ont un intérêt économique à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, pour ne pas avoir à payer le MACF.



Les entreprises qui peuvent prouver à l'UE qu'elles ont déjà payé le prix du carbone pour leurs produits dans leur pays d'origine avant leur introduction dans le marché européen, ou qu'aucun gaz à effet de serre n'a été émis lors de la production des produits, sont exonérées du MACF.

Quels sont les problèmes qui s'opposent au MACF ?

Le MACF étant une mesure très récente (la fin de la période de transition est prévue pour le 31 décembre 2025), certaines questions doivent encore être résolues à propos du MACF.

1- Adéquation du MACF avec le droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) :

L'OMC est une organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce international entre une majorité des pays du monde, dont l'Union européenne est membre, comme la quasi-totalité des pays européens.

Bien que l'OMC ait été fondée en 1995, elle a repris dans son droit les mesures du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en anglais General agreement on Tariffs and Trade), signé en 1947.

Le GATT est un traité international qui a défini les principes fondamentaux du commerce international, notamment la « clause de la nation la plus favorisée ». Ce principe, inscrit à l'article 1er, dispose que : « Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. »

Pourquoi ce principe pose-t-il un problème pour le MACF ?

Si une entreprise d'un pays A a déjà payé un quota d'émissions dans son pays d'origine, ou a produit une marchandise sans produire de gaz à effet de serre, elle n'a pas à payer le prélèvement MACF à la frontière extérieure de l'UE.

Cependant, une entreprise d'un pays B dans lequel il n'y a pas de taxe sur les émissions de gaz à effet de serre, et qui a donc produit ses marchandises de manière polluante doit payer le prix du carbone si elle souhaite exporter ses marchandises vers l'UE.



Or, selon le principe de la nation la plus favorisée, il ne peut pas y avoir de traitement différent pour deux « produits similaires » lors de l'entrée dans l'UE. Les entreprises du pays B devraient alors être exemptées de payer le prélèvement MACF, comme les entreprises du pays A.

Il est évident que si le MACF doit s'appliquer selon le principe de la nation la plus favorisée, au sens de l'article 1er du GATT, alors il sera dénué de tout impact sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et n'empêchera plus la fuite de carbone.

L'Organe d'appel de l'OMC (Appellate Body), juridiction chargée de régler les litiges sur l'interprétation des normes du GATT a précisé que les critères pour définir les « produits similaires » soumis au principe de la nation la plus favorisée sont :

- La nature et les propriétés des produits ;
- Les objectifs d'utilisation ;
- La perception et les habitudes des consommateurs, et ;
- La classification par les douanes.¹

Pour l'Organe d'appel, la similitude au sens de l'article 1er du GATT se caractérise donc uniquement par leurs propriétés externes, et non par leurs méthodes de fabrication. Par conséquent, pour l'OMC, l'acier produit à l'aide de méthode sans émissions de CO₂, telles que l'utilisation d'hydrogène, comme c'est le cas en Namibie par exemple, et l'acier produit à l'aide de méthodes plus polluantes, de Chine ou d'Inde par exemple, sont des « produits similaires ».

La question se pose donc de savoir si, malgré cette similitude, l'acier provenant de Chine ou d'Inde peut être soumis au prélèvement MACF. Le prélèvement MACF sur l'acier provenant d'Inde et générant des émissions de CO₂ pourrait être justifié par le terme « avantages » figurant à l'article 1er du GATT.

¹ : Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10^e édition, Munich 2014, page 162.



En autorisant l'entrée des marchandises sur son territoire, l'UE ne se contente pas d'accorder l'accès physique au marché intérieur européen. Elle accorde également l'accès aux quatre libertés du marché intérieur, en particulier la libre circulation des marchandises conformément aux articles 28 et suivants du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'UE). Cette liberté permet d'agir de manière autonome avec les marchandises sur le marché intérieur de l'UE. Cette liberté est à la base de l'exercice des droits subjectifs au sein du marché intérieur, tels que la compétence de conclure des contrats sur ces marchandises. L'UE définit la libre circulation des marchandises pour les huit produits concernés par le MACF de telle sorte que cette liberté inclut le commerce d'un produit sans émission de CO₂ ou le paiement du MACF. Elle crée ainsi des conditions de concurrence équitables sans émission de CO₂.

Dans l'UE, les contrats relatifs aux huit produits concernés par le MACF ne peuvent donc être conclus que pour des marchandises produits sans émissions de CO₂, ou si le prix du carbone émis est payé dans le pays d'origine, ou si le MACF est payé au passage de la frontière extérieure de l'UE. L'« avantage » de la possibilité de commercialiser la marchandise dans l'UE comprend l'absence d'émission de CO₂ ou le paiement du prix du carbone (soit par le prélèvement MACF, soit par un prélèvement équivalent dans le pays d'origine). Le prélèvement MACF fait ainsi partie de l'« avantage » identique dans l'UE pour toutes les marchandises au sens de l'article 1er du GATT.

En ce concerne la liberté de commerce des marchandises sur le marché intérieur de l'UE, les marchandises bénéficient de conditions de concurrence égales, et d'une liberté de commerce égale, même s'il existe des différences dans le paiement du MACF. Ces différences garantissent l'égalité de la liberté de commerce sur le marché intérieur de l'UE. Les différences dans le paiement du MACF sont même nécessaires pour garantir l'égalité des conditions de concurrence. C'est la seule façon d'exclure la question du CO₂ de la concurrence et de créer des conditions de concurrence équitables.

2- L'adéquation du MACF avec les Accords de Paris sur le climat de 2015:

Les Accords de Paris sur le climat sont une série de traités internationaux signés par la quasi-intégralité des États en 2015, dans le cadre des Conférences des parties (COP) de l'Organisation des Nations unies (ONU). Dans ces accords, chaque État s'est engagé à prendre des



mesures pour maintenir le réchauffement climatique sous le seuil de +2°C par rapport à la période préindustrielle.

Pour atteindre cet objectif, chaque État signataire a défini un objectif national, la Contribution déterminée à l'échelle nationale (NDC, soit en anglais Nationally determined contribution) en fonction de sa prospérité et de ses possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les États dont l'objectif national prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre inférieur à celle de l'Union européenne (62% d'ici 2030 par rapport à 2005)², comme le Nigéria (20% d'ici à 2030)³, pourraient toutefois s'opposer au MACF en arguant qu'il les oblige à respecter les objectifs de l'UE et non ceux de leur NDC.

L'objectif européen d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 est en effet très ambitieux et impossible à atteindre pour les États les moins développés. Le MACF vise toutefois à atteindre cet objectif pour le marché intérieur de l'UE et les marchandises qui y sont commercialisées. Conformément aux Accords de Paris sur le climat, les pays tiers sont tenus de respecter chez eux la limite de 2°C de réchauffement climatique et les mesures décrites dans leurs NDC, mais pas les objectifs de l'UE.

Le MACF a également été conçu par l'UE pour inciter les États qui ont fixé des objectifs très bas ou qui ne respectent pas leurs engagements à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre grâce à une incitation économique. Il s'agit en particulier des pays émergents tels que la Chine ou l'Inde, qui sont certes de grands émetteurs de gaz à effet de serre, mais qui sont également en concurrence avec les entreprises européennes.

² : NDC de l'Union européenne – Mise à jour 2023, page 15
<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-1017%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf>

³: NDC du Nigéria – Mise à jour 2021, page 27, paragraphe 5: Mitigation Policies
https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC_File%20Amended%20_11222.pdf



Voici un exemple :

Le Nigéria ne souhaite réduire que d'un tiers ses émissions de CO₂ d'ici 2030 par rapport à la contribution de l'UE. Le Nigéria pourrait donc affirmer qu'il a le droit de réduire le prélèvement MACF à un tiers du prix du carbone, soit 33,3% du prix du MACF.

L'UE pourrait éventuellement invoquer le principe de proportionnalité pour s'opposer à cette mesure, arguant qu'elle a besoin d'un certain niveau de prélèvement MACF en vertu du principe de proportionnalité, selon l'article 5, paragraphe 4 du Traité sur l'UE :

- La réduction souhaitée du prélèvement MACF ne pourrait pas être intégrée dans un concept général ayant un objectif légitime, car de nombreux autres États exigeraient alors également la réduction du prélèvement MACF, ce qui atténuerait son impact sur la fuite de carbone.
- Une réduction moins importante du prélèvement MACF serait nécessaire, car sinon trop d'acier nigérien entrerait dans l'UE et les entreprises européennes ne pourraient pas rivaliser avec cet acier bon marché. L'équité de la concurrence au sein du marché intérieur de l'UE serait compromise.
- La réduction souhaitée du prélèvement MACF n'est pas appropriée dans son ampleur, car l'économie nigériane ne se porte pas si mal.

La réduction du prélèvement MACF ne serait certainement pas possible si trop d'États comparables souhaiteraient en bénéficier. Mais pour tous ces États, l'UE pourrait constituer un marché de vente très important, voire dominant. Il faudrait mener une étude empirique pour déterminer si l'économie nigériane dépend du marché intérieur de l'UE comme débouché pour l'acier. À une époque où les États-Unis augmentent leurs droits de douane sur l'acier, le marché intérieur de l'UE pourrait devenir de plus en plus important pour les pays africains.

L'éventuelle non-appropriation des importations d'acier nigérien avec un prélèvement MACF réduit pourrait être évitée en permettant à l'État africain de ne demander une réduction du MACF que pour une certaine part de ces exportations vers l'UE, par exemple pour X tonnes.



Ainsi, l'égalité des droits des États serait préservée conformément à aux Accords de Paris sur le climat, et le marché intérieur de l'UE ne perdrait pas sa compétitivité en raison de prélèvements MACF mois élevés pour certains pays.



ENGLISH VERSION

Some information about CBAM, as of 06.17.2025

By Côme Thevenin, Grenoble Alpes University

Europe Direct Duisburg hosted five discussion evenings in 2022/23 on current EU legislative projects, including one on February 10, 2023, on CBAM, the new levy on CO₂ emissions for goods from third countries. Côme Thevenin, of the Grenoble Alpes University evaluated the results of this event and summarized the current state of this topic.

What is CBAM?

CBAM stands for “carbon border adjustment mechanism”, and is a legal instrument created by Regulation 2023/959 EU of the European Union, which came into force on October 1, 2023. CBAM is part of the European Green Deal, a set of measures taken by the EU and its Member States to combat global warming and improve environmental protection. The European Green Deal has set ambitious CO₂ reduction targets: to make Europe the first ever continent to achieve carbon neutrality by 2050. Carbon neutrality is the case in which the amount of CO₂ emitted into the atmosphere is equal to the amount removed from it by human activity.

The European Green Deal has set two preliminary targets: Member States will have to reduce their greenhouse gas emissions by 55% (compared to 1990 levels) by 2030, and then by 90% (compared to 1990 levels) by 2040. CBAM aims to force companies producing polluting materials (cement, iron and steel, aluminum, fertilizers, electricity, and hydrogen) to reduce their greenhouse gas emissions, such as CO₂. CBAM aims to promote the ecological transition of these polluting industries, notably by developing new technologies to reduce greenhouse gas emissions. CBAM operates according to two main principles:

Emissions quotas:

Emissions quotas were created in 2005 by the EU-ETS (European Union Emissions Trading System) regulation to meet the commitments made by European countries in 1997 under the Kyoto Protocol. Emissions quotas, introduced into German law by the TEHG



(Treibhausgasemissionshandelsgesetz), are the EU's main tool for reducing greenhouse gas emissions and thus combating global warming.

Emissions quotas are allowances that can be purchased by companies, authorizing them to emit a certain amount of CO₂ into the atmosphere. The emission quota mechanism establishes a price for greenhouse gas emissions, known as the "carbon price", and provides a financial incentive for companies to reduce their greenhouse gas emissions and develop less polluting solutions.

To achieve this objective, the European Union sets a maximum quota each year for the amount of greenhouse gases produced throughout the EU. This maximum quota is then divided into emission allowances, which companies can purchase on a European auction market or from other companies that have not used all of their allowances.

To reduce greenhouse gas emissions, the number of allowances put up for sale by the European Union decreases each year, which increases the carbon price. Furthermore, companies that emit more CO₂ than the amount authorized by their emission allowances will be fined by the European Union. The money collected by the European Union is then used to finance European environmental policy, including achieving the objectives of the European Green Deal.

The problem of carbon leakage:

However, the EU ETS presents a problem: the offshoring of emissions, also known as "carbon leakage." Carbon leakage is a way for companies covered by the EU ETS to avoid paying the price of emission allowances by moving their production centers to third countries (non-EU members), which do not impose taxes on greenhouse gas emissions.

Carbon leakage poses a significant risk to European industry and the economies of EU member states as a whole. Indeed, to avoid the financial burden of the EU ETS and research into cleaner technologies, companies will seek to import products manufactured abroad and close their European production centers, with significant negative consequences for the local economy.



To prevent carbon leakage, the EU ETS found a solution by granting free emission allowances to companies most affected by competition with third countries, and to companies that cannot pass on the cost of emission allowances to their customers.

CBAM at the EU's external borders:

CBAM complements the EU ETS in order to more effectively prevent carbon leakage. CBAM is a levy paid by companies wishing to import products from a third country into the EU. The prerequisite is that these countries do not have a national carbon pricing mechanism. CBAM helps maintain fair competition between European and third-country companies.

Indeed, CBAM price paid by importers is, in principle, equal to the price of EU ETS emission allowances that the company would have paid if it had produced the goods in the EU. This system eliminates carbon leakage's economic incentive, as companies are taxed on their greenhouse gas emissions, whether they produced their products in Europe or imported them from a third country.

CBAM also aims to encourage third countries to reduce their greenhouse gas emissions. Indeed, since CBAM price is calculated on the quantity of CO₂ used during production, and not on the goods themselves, third countries have an economic incentive to reduce their greenhouse gas emissions, to avoid having to pay CBAM levy. Companies that can prove to the EU that they have already paid the carbon price for their products in their country of origin before their introduction on the European market, or that no greenhouse gases were emitted during the production of the products, are exempt from paying CBAM.

What issues is CBAM facing?

Since CBAM is a very recent mechanism (for instance, the end of the transition phase is scheduled for December 31, 2025), some questions still need to be resolved regarding CBAM.

1- Compatibility between CBAM and World Trade Organization (WTO) law:

The WTO is an international organization that regulates the rules governing international trade between a majority of the world's countries, of which the European Union is a member, as are



almost all European countries. Although the WTO was founded in 1995, it adopted into its legislation GATT's measures (General Agreement on Tariffs and Trade), signed in 1947.

GATT is an international treaty that defined the fundamental principles of international trade, including the "most-favored-nation treatment". This principle, enshrined in Article 1, provides that: "With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation [...], any advantage, favor, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties."

Why does this principle pose a threat for CBAM?

If a company in country A has already paid for its emissions allowance in its country of origin, or has produced a good without producing greenhouse gases, it does not have to pay the CBAM levy at the EU's external border. However, a company in country B, which has no tax on greenhouse gas emissions and therefore produced its goods in a polluting manner, must pay the carbon price if it wishes to export its goods to the EU.

However, according to the most-favored-nation principle, there cannot be different treatment for two "like products" upon entry into the EU. Companies in country B should then be exempt from paying the CBAM levy, like companies in country A. It is clear that if CBAM is to be applied according to the most-favored-nation principle, within the meaning of Article 1 of the GATT, then it will have no impact on reducing greenhouse gas emissions and will no longer prevent carbon leakage.

The WTO Appellate Body, the court responsible for settling disputes over the interpretation of GATT standards, has clarified that the criteria for defining "like products" subject to the most-favored-nation principle are:

- The nature and properties of the products;
- The intended uses;
- Consumer perceptions and habits;



- Customs classification.¹

For the Appellate Body, similarity within the meaning of GATT Article 1 is therefore characterized solely by their external properties, not by their production methods. Consequently, for the WTO, steel produced using methods that do not produce CO₂ emissions, such as the use of hydrogen, as is the case in Namibia for example, and steel produced using more polluting methods, such as those in China or India for example, are "like products." The question therefore arises as to whether, despite this similarity, steel from China or India can be subject to the CBAM levy. The CBAM levy on steel from India that generates CO₂ emissions could be justified by the term "favours" in GATT Article 1.

By allowing the entry of goods into its territory, the EU not only grants physical access to the European internal market. It also grants access to the four freedoms of the internal market, in particular the free movement of goods in accordance with Articles 28 et seq. of the TFEU (Treaty on the Functioning of the EU). This freedom allows for trading goods autonomously on the European internal market. This freedom is the basis for the exercise of individual rights within the internal market, such as the ability to conclude contracts for these goods. The EU defines the free movement of goods for the eight products covered by CBAM in such a way that this freedom includes trading CO₂ emissions-free products, or whose importer paid the price of carbon.

It thus creates a level playing field without CO₂ emissions. In the EU, contracts relating to the eight CBAM-covered products can therefore only be concluded for goods produced without CO₂ emissions, or if the carbon price emitted is paid in the country of origin, or if the CBAM levy is paid upon crossing the EU's external border. The "favor" of being able to sell the goods in the EU includes the absence of CO₂ emissions or the payment of the carbon price (either through the CBAM levy or an equivalent levy in the country of origin). The CBAM levy is thus part of the identical "favor" granted by the EU to all goods, as per the meaning of GATT Article 1.

¹ : Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10th edition, Munich 2014, page 162.



With regard to the freedom of trade within the EU internal market, goods benefit from an equal competition conditions and an equal freedom of trade, even if there are differences in how CBAM is paid. These differences guarantee equal freedom of trade within the EU internal market. Differences in CBAM payment are even necessary to ensure equal conditions of competition. This is the only way to exclude the CO₂ issue from competition and create a level playing field.

2- Compatibility between CBAM and the Paris Climate Agreements:

The Paris Climate Agreements are a series of international treaties signed by almost all countries in 2015, within the Framework Convention on Climate Change (FCCC) of the United Nations (UN).

In these agreements, each Member State committed to taking measures to keep global warming below +2°C compared to the pre-industrial period.

To achieve this goal, each signatory state defined a national target, the Nationally Determined Contribution (NDC), based on its prosperity level and greenhouse gas emission reduction potential. States whose national target provides for a reduction in greenhouse gas emissions lower than that of the European Union (62% by 2030 compared to 2005)², such as Nigeria (20% by 2030)³, could, however, oppose the CBAM levies, arguing that it obliges them to comply with the EU's targets and not those of their NDC. The European target of achieving carbon neutrality by 2050 is indeed very ambitious and impossible for the least developed states to achieve. However, CBAM aims to achieve this objective for the EU's internal market and the goods traded there.

² : European Union's NDC – Update 2023, page 15

<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-1017%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf>

³: Nigeria's NDC – Update 2021, page 27, title 5: Mitigation Policies

https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC_File%20Amended%20_11222.pdf



In accordance with the Paris Climate Agreement, third countries are required to comply with the 2°C global warming limit and the measures outlined in their NDCs, but not the EU's targets.

CBAM was also designed by the EU to provide economic incentives to countries that have set very low targets or do not meet their commitments to reduce their greenhouse gas emissions. This particularly concerns emerging countries such as China and India, which are major emitters of greenhouse gases, but also compete with European companies.

Here is an example:

Nigeria only aims to reduce its CO₂ emissions by one-third by 2030 compared to the EU's contribution. Nigeria could therefore claim that it has the right to reduce the CBAM levy to one-third of the carbon price, or 33.3% of the CBAM price.

The EU could possibly object to this on the grounds of proportionality, arguing that it needs a specific level for the CBAM levy due to the principle of proportionality, as per Article 5 (4) of the Treaty on the EU:

- The desired reduction in the CBAM levy cannot be integrated into a general concept with a legitimate objective because too many other states would then demand a reduction in the CBAM levy of this magnitude.
- A smaller reduction in the CBAM levy is necessary because otherwise too much Nigerian steel would enter the EU and EU companies would not be able to compete with this cheap steel. This would jeopardize competitive equality in the EU internal market.
- The desired reduction in the CBAM levy is not appropriate in terms of amount because the Nigerian economy is not doing so badly.

But for all these states, the EU could constitute a very important market, if not dominating. An empirical study would be needed to determine whether the Nigerian economy depends on the



EU internal market as an outlet for steel. At a time when the United States is increasing its steel tariffs, the EU internal market could become increasingly important for African countries.

The potential non-appropriation of Nigerian steel imports with a reduced CBAM levy could be avoided by allowing the African state to request a CBAM reduction only for a certain share of these exports to the EU, for example, for X tons. Thus, the Member State's rights equality would be preserved as per the Paris Climate Agreements, and the EU internal market would not lose its competitiveness due to lower CBAM levies for certain countries.