
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (COM 2021 654 final)

Am 14. Juli 2021 hat die Europäische Kommission im Rahmen des Fit for 55-Gesetzgebungspakets den Vorschlag für einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus vorgelegt.

Der DIHK hat zu diesem Vorhaben bereits am 1. April 2020 Leitlinien veröffentlicht und sich am 28. Oktober 2020 an der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission beteiligt.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Entwurf. Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs, von Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen des DIHK. Sollten dem DIHK weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird diese Stellungnahme entsprechend ergänzt.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Der unilaterale CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) birgt für die deutsche Wirtschaft das Risiko, handelspolitische Gegenmaßnahmen anderer Wirtschaftsräume zu provozieren und könnte weltweit zu mehr Protektionismus führen. Dies könnte insbesondere der international eng vernetzten deutschen Wirtschaft schaden. Anstelle einer übereilten Einführung sollten internationale Kooperationsansätze stärker in den Vordergrund rücken.
- Die Umsetzung eines CBAM im Rahmen eines plurilateralen „Klimaclubs“ würde die handelspolitischen Risiken für die deutsche Wirtschaft reduzieren. Sie wäre aus Sicht des DIHK das geeignete Mittel. Ein solcher Ansatz sollte insbesondere mit wichtigen Handelspartnern (z.B. G20) verfolgt werden. Bedingung für den Zugang zum Klimacub sollte eine explizite CO₂-Bepreisung sein. Ergänzend sollte die rechtssichere Klärung WTO¹-zulässiger Klimaschutzmaßnahmen durch plurilaterale Verhandlungen forciert werden. Die Ausweitung des EU Emissions Trading System (EU ETS) auf andere Länder sollte vorangetrieben werden, u.a. durch die Verknüpfung von Emissionshandelssystemen.

¹ In dieser Stellungnahme wird für die Welthandelsorganisation durchgehend die englische Abkürzung WTO (World Trade Organization) verwendet.

- Eine Reform des Carbon Leakage-Schutzinstrumentariums sollte auch darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie zu erhalten. Diese trägt in Deutschland erheblich zu Wohlstand und Beschäftigung bei. Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird vor diesem Hintergrund als ungeeignet und übermäßig herausfordernd für das deutsche Wirtschaftsmodell bewertet.
- Der DIHK spricht sich gegen die Abschaffung der freien Zuteilung für Sektoren aus, die dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus unterliegen². Im Falle der Einführung eines CBAM sollten die bestehenden Carbon Leakage-Schutzmechanismen stattdessen in einer ausreichend langen Testphase samt umfangreicher Evaluierung vollumfänglich fortgeführt und bei Bedarf ausgeweitet werden. Einige Unternehmen, u.a. aus dem Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien und der Automobilindustrie, unterstützen die Abschaffung der freien Zuteilung, da sie hierin einen Anreiz für Investitionen in klimafreundliche Technologien erwarten.
- Besonders kritisch ist aus Unternehmenssicht die Fokussierung der politischen Diskussion auf einen Mechanismus, der – wenn überhaupt – nur wenigen Branchen einen wirksamen Schutz vor Carbon Leakage bieten könnte. Aufgrund ambitionierter klimapolitischer EU-Maßnahmen steigt das Carbon Leakage-Risiko hingegen für die Breite der Wirtschaft. Hier bedarf es rascher und geeigneter Lösungen.
- CBAM sollte so unbürokratisch wie möglich ausgestaltet werden, was insbesondere für KMUs relevant ist.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die Europäische Union (EU) und die Mitgliedstaaten ergreifen zur Erreichung der ambitionierten Klimaziele des Green Deal Maßnahmen, die implizit oder explizit zu einer Bepreisung von CO₂-Emissionen führen und damit jede Tätigkeit der Wirtschaft in der EU berühren. Solange das klimapolitische Ambitionsniveau der globalen Wirtschaftsräume deutlich auseinanderklafft, fallen diese CO₂-Kosten in den meisten anderen Ländern außerhalb der EU nicht oder nur in geringerem Maße an. Dadurch werden Unternehmen aus der EU im internationalen Wettbewerb benachteiligt, was zu einer Verlagerung von Produktionsstätten und Wertschöpfung in Drittländer führen kann.

Zur Vermeidung dieses Carbon Leakage-Risikos hat die EU bereits geeignete Schutzmaßnahmen ergriffen. Ziel dieser Maßnahmen ist es einerseits, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Industriebetriebe zu wahren. Andererseits wird so die Effektivität der europäischen Klimaschutzmaßnahmen sichergestellt, da in Drittländern bei der Herstellung eines Produkts oft mehr CO₂-Emissionen anfallen als innerhalb der EU. Eine Verlagerung von Produktion und globale Mehremissionen können mit Hilfe dieser Sanktionsmaßnahmen vermieden werden.

Aufgrund des hohen Industrieanteils in Deutschland – mehr als ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts wird durch Industriebetriebe und angrenzende Dienstleister erwirtschaftet – und der steigenden CO₂-Kosten hat ein effektiver Schutz vor Carbon Leakage eine besondere Bedeutung für die

² Gleiches gilt auch für die Strompreiskompensation als bestehendes Carbon Leakage-Schutzinstrument.

deutsche gewerbliche Wirtschaft. Relevant ist der Vorschlag für einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus auch vor allem deshalb, weil dieser im Verordnungsentwurf als Ersatz für bestehende Mechanismen betrachtet wird. Die bestehenden Mechanismen bieten aber für einen Teil der deutschen Industrie bislang bereits einen wirksamen Schutz vor Carbon Leakage.

Die mit der Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus verbundenen handelspolitischen Risiken, z. B. Vergeltungsmaßnahmen von Drittstaaten und zunehmender Protektionismus, sind für die stark internationalisierte deutsche Wirtschaft sehr bedeutsam – im Zweifel sogar existenzbedrohend. Zugleich ist es für die deutsche Wirtschaft mit einer ausgesprochen starken internationalen Vernetzung samt starkem Exportanteil unabdingbar, dass die Wettbewerbsfähigkeit auf Märkten in Drittländern gewahrt bleibt. Hierzu tragen die bestehenden Carbon Leakage-Schutzmechanismen, nicht aber der im Verordnungsentwurf angelegte Grenzausgleichsmechanismus bei.³

C. Allgemeine Bewertung⁴

Handelspolitische Bewertung

Der vorgeschlagene CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) birgt das Risiko, heute noch nicht näher bestimmbare handelspolitische Gegenmaßnahmen tarifärer oder nicht-tarifärer Art hervorzurufen. Dies könnte weltweit zu mehr Protektionismus führen und insbesondere der international aufgestellten deutsche Wirtschaft schaden.

Vor der Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus sollte in jedem Fall rechtlich sicher und abschließend geklärt sein, dass der Mechanismus mit den Regeln der WTO und dem EU-Recht vereinbar ist. Dies vermeidet Unsicherheiten für die international agierenden Unternehmen. Geklärt werden sollte beispielsweise, inwiefern das Prinzip der Nicht-Diskriminierung heimischer und ausländischer Unternehmen eingehalten werden kann. Der Entwurf der Europäischen Kommission erscheint aus WTO-rechtlicher Perspektive im Grenzbereich des legal Möglichen. Im Zweifel sollte hier aber auf stärkere WTO-Kompatibilität gesetzt werden, um Unternehmen Planungssicherheit zu geben und weniger Angriffsfläche für Handelskonflikte zu bieten.

Der beste Weg hierzu wäre es, innerhalb der WTO rasch Verhandlungen zu initiieren, um rechtssicher etwa in Form eines begrenzten Klimawaivers zu vereinbaren, welche nichtdiskriminierenden Klimaschutzmaßnahmen Staaten ergreifen können, ohne gegen Handelsregeln zu verstoßen. Somit könnte die bereits fortschreitende Kollision der globalen Handels- und Klimaregularien gestoppt werden. Wichtig ist, Protektionismus keinen weiteren Vorschub zu leisten, sondern ein globales Forum für mehr multilateralen Austausch anstelle neuer Handelskonflikte zu bieten.

Die Errichtung neuer Handelsbarrieren sollte vermieden und die Entwertung des multilateralen regelbasierten Handelssystems durch weitere – und seien es nur potenziell – WTO-widrige unilaterale Maßnahmen sollte verhindert werden. Für die international aufgestellte deutsche Wirtschaft ist es von großer Bedeutung, dass neue Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage den

³ Einige Unternehmen aus der Automobilwirtschaft halten den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus für ein geeignetes Carbon Leakage-Schutzinstrument.

⁴ Aufbauend auf den DIHK-Positionierungen von April und Oktober 2020.

globalen Handel nicht über Gebühr einschränken. Zudem sollte gerade in Zeiten zunehmender Handelskonflikte kein Einfallstor für mehr Protektionismus geschaffen werden.

Der Vorschlag der vorigen deutschen Bundesregierung⁵, einen Grenzausgleich im Rahmen eines im Grundsatz für alle Staaten offenen plurilateralen Klimaclubs oder zumindest interoperabler Systeme zu erwägen, würde handelspolitische Risiken reduzieren und sollte daher aus Sicht der deutschen Wirtschaft insbesondere mit wichtigen Handelspartnern (bspw. auf Ebene des G20) weiterverfolgt werden. Nach Möglichkeit sollte die Umsetzung im Rahmen der WTO erfolgen. Eine enge Kooperation der EU mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der WTO ist hierzu in jedem Fall wünschenswert. Denn ein einheitliches Vorgehen könnte für die Unternehmen die Planungssicherheit erhöhen. Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus könnte in diesem Kontext einen Beitrag zur Einführung eines globalen Emissionshandels leisten. Der Klimaclub sollte als klimapolitische Maßnahme konzipiert werden und sich nicht zum Einfallstor für die vermehrte Einführung protektionistischer Maßnahmen entwickeln, die der deutschen Wirtschaft schaden würden.

Bedingung für den Zugang zum Klimaclub sollte jedoch eine explizite CO₂-Bepreisung sein, die im Anwendungsbereich und der Höhe dem europäischen Emissionshandel entspricht. Denn unterschiedlich hohe CO₂-Bepreisungen sorgen für Wettbewerbsverzerrungen. Sollte eine Einigung auf einen einheitlichen CO₂-Preis nicht möglich sein und die europäischen Preise über den Preisen der übrigen Klubmitglieder liegen, bedarf es einer entsprechenden Entlastung der europäischen Industrie. Eine Umrechnung nicht preisbasierter Maßnahmen in CO₂-Preise (im Sinne einer Anerkennung „äquivalenter“ Klimaschutzmaßnahmen) erscheint in der Praxis kaum realisierbar und könnte zu Wettbewerbsnachteilen für die europäische Industrie führen.

Darüber hinaus sollte eine global koordinierte Reduktion von Subventionen für fossile Energieträger vorangetrieben und der Handel mit Klima- und Umweltschutztechnologien erleichtert werden – z. B. durch handelspolitische Initiativen wie das WTO-Umweltgüterabkommen. In bilateralen Handelsabkommen kann die EU mit ehrgeizigen Energie- und Nachhaltigkeitskapiteln ein Vorbild sein und stärkere Klimaschutzanstrengungen von Drittstaaten unterstützen. Eine Szenarioanalyse der EU-Kommission hierzu wäre hilfreich.

Klima- und industriepolitische Bewertung

Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zielt darauf ab, im europäischen Binnenmarkt einen aus klimapolitischer Perspektive fairen Wettbewerb sicherzustellen. Ein solcher „nach innen“ gerichteter Ansatz würde der exportorientierten deutschen Wirtschaft nach Ansicht des DIHK insgesamt aber schaden. Die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft trägt ganz erheblich zu Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland und in der EU bei. Ihrem Erhalt sollte daher im Falle einer Reform der Carbon Leakage-Schutzmechanismen, zu der die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus zählt, stets eine sehr hohe Priorität eingeräumt werden. Ein Grenzausgleichsmechanismus, der die Exportfrage nicht wirksam adressiert, ist aus Sicht des DIHK

⁵ Schritte zu einer Allianz für Klima, Wettbewerbsfähigkeit und Industrie - Eckpunkte eines kooperativen und offenen Klimaclubs. [Hier](#) abrufbar.

daher als Ersatz für bestehende Carbon Leakage-Schutzmechanismen, wie die der freien Zuteilung, ungeeignet. Er stellt eine ernsthafte Gefahr für die deutschen Unternehmen dar. Hier besteht im Gesetzgebungsverfahren dringender Nachbesserungsbedarf.

Aus diesem Grund spricht sich der DIHK gegen die Abschaffung der freien Zuteilung für Sektoren aus, die dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus unterliegen. Ein solches Auslaufen eines bewährten Carbon Leakage-Schutzinstruments sollte erst in Betracht gezogen werden, wenn sich ein CBAM nach eingehender Evaluierung als Maßnahme mit äquivalenter Schutzwirkung sowie als politisch und rechtlich stabil erwiesen hat. Da ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus für die Grundstoffindustrie ein weltweites Novum darstellt, bedarf es aus Sicht der deutschen Wirtschaft einer ausreichend langen Testphase, die mindestens bis zum Jahr 2030 andauern sollte. Die bestehenden Schutzmechanismen sollten in dieser Phase vollumfänglich fortgeführt und bei Bedarf ausgeweitet werden.⁶ Einige Unternehmen, u.a. aus dem Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien und der Automobilindustrie, unterstützen die Abschaffung der freien Zuteilung, da sie hierin einen Anreiz für Investitionen in klimafreundliche Technologien erwarten. Einige Unternehmen halten diese auch für erforderlich, um die Vereinbarkeit mit den Regeln der WTO sicherzustellen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen und bürokratischen Belastungen eines CBAM bleiben weiter unklar und sind trotz der nun vorliegenden Folgenabschätzung der Europäischen Kommission nur schwer konkret kalkulierbar. Es besteht die Gefahr, dass sich aufgrund der Komplexität von industriellen Wertschöpfungsketten Verwerfungen ergeben, die zu gesamtwirtschaftlich negativen Effekten und unnötigem Aufwand führen. So könnte die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die dem CBAM unterfallende Produkte weiterverarbeiten, beeinträchtigt werden. Vermieden werden sollten insbesondere negative Auswirkungen auf solche Unternehmen, die ihre teils weiterverarbeiteten Produkte auf Märkten außerhalb der EU im internationalen Wettbewerb anbieten.

Der DIHK vertritt die Auffassung, dass es zur wirksamen Eindämmung des Klimawandels globaler Lösungsansätze und eines koordinierten Handelns aller relevanten CO₂-emittierenden Länder bedarf. Es ist jedoch nicht absehbar, ob und inwieweit die Einführung eines CBAM die internationale Zusammenarbeit beim Kampf gegen den Klimawandel fördert, möglicherweise sogar konterkariert, und dadurch zur notwendigen weltweiten Reduktion der CO₂-Emissionen führt. Einige Unternehmen, u.a. aus der Automobilwirtschaft, hingegen teilen diese Auffassung nicht. Sie halten einen „richtig ausgestalteten“ CBAM für ein geeignetes Instrument, um Carbon Leakage zu verhindern und sehen diesen als Beitrag zur Schaffung eines globalen Emissionshandels.

Festgestellt werden kann, dass einige Nachbarstaaten der EU in Reaktion auf die Pläne der Kommission angekündigt haben, eine CO₂-Bepreisung umsetzen zu wollen. Dies ist bislang jedoch noch nicht geschehen. In den USA bleibt die Einführung eines föderalen CO₂-Bepreisungsinstruments, das die energieintensive Industrie erfasst, politisch höchst unwahrscheinlich. Die Volksrepublik China hat im Jahr 2021 den landesweiten Emissionshandel begonnen, der jedoch die energieintensive Industrie bislang nicht erfasst und keine absolute Obergrenze (Cap) für die erfassten CO₂-Emissionen vorsieht.

⁶ Siehe hierzu auch Stellungnahme des DIHK zur Reform des Europäischen Emissionshandelssystems vom 3. November 2021, [hier](#) abrufbar.

Der DIHK empfiehlt in jedem Fall, die Anstrengungen für eine weltweite Bepreisung von CO₂ zu intensivieren, um durch einen globalen Emissionshandel oder einen Klimaclub (siehe hierzu Ausführungen in der vorherigen handelspolitischen Bewertung) vergleichbare Wettbewerbsbedingungen und einen effektiven weltweiten Klimaschutz zu erreichen.

Ausgesprochen kritisch beurteilt der DIHK aus klimapolitischer Perspektive schließlich die einseitige Fokussierung der politischen Diskussion auf einen Mechanismus, der – wenn überhaupt – nur wenigen Branchen einen wirksamen Schutz vor Carbon Leakage bieten könnte. Aufgrund der ambitionierten klimapolitischen Maßnahmen im Rahmen des Green Deal sowie gleichgerichteter nationaler politischer Weichenstellungen nimmt das Carbon Leakage-Risiko aufgrund steigender Energie- und CO₂-Kosten für die Breite der Wirtschaft zu. Dies gilt insbesondere für den in Deutschland wirtschaftlich bedeutsamen energieintensiven Mittelstand. Der DIHK appelliert daher eindringlich an die Politik auf europäischer und nationaler Ebene, die Perspektive zu weiten und rasch Lösungen für alle energie- und zum Teil noch emissionsintensiven Branchen zu erarbeiten.

CBAM-Einnahmen, die die Deckung der Kosten der CBAM-Verwaltung übersteigen, sollten für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen der Unternehmen innerhalb der EU verwendet werden, die einen Beitrag zur weltweiten CO₂-Emissionsreduktion leisten.

Hinweise zur Betroffenheit von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU)

Es bestehen Zweifel, ob ein CBAM für Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Importeure und Zulieferer⁷, handhabbar und bürokratiearm ausgestaltet werden kann. Im Entwurf der Kommission fehlen KMU-spezifische Regelungen. Es sollte daher geprüft werden, ob Ausnahme- und Unterstützungsregelungen nötig sein könnten, um KMUs vor übermäßiger bürokratischer Belastung zu schützen. Dies gilt insbesondere im Falle der Einbeziehung von Exporten in den Ausgleichsmechanismus zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hersteller auf Märkten in Drittländern.

Um die praktischen Auswirkungen abzuschätzen, ist eine Untersuchung der nationalen Umsetzungsverfahren notwendig. Dies betrifft sowohl zollrechtliche Prozesse unter Einbeziehung der betroffenen Wirtschaftsbereiche als auch eine kritische Prüfung der personellen und digitalen Kapazitäten der zuständigen Behörden, u.a. im Zollbereich.

Hinweise zur Ermächtigung der Europäischen Kommission

Die betroffenen Waren und Treibhausgase, die in Annex I aufgeführt sind, können nach dem Kommissionsvorschlag zukünftig durch einen delegierten Rechtsakt auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten (und damit z. B. auch der deutschen Bundesregierung) ausgeweitet werden. Hier sind transparentere und inklusivere (gesetzliche) Verfahren nötig, durch welche sich die Wirtschaft mit ausreichend zeitlichem Vorlauf effektiv in den Prozess einbringen kann.

⁷ Und eventuell Exporteure, falls die Gesetzgeber den Kommissionsvorschlag dahingehend anpassen.

D. Detaillierte Bewertung

Artikel 5 Abs. 3 - Antrag auf Zulassung

Die CBAM-Nummer des autorisierten Anmelders sollte in einem einzelnen bereits existierenden Feld der Zollerklärung übermittelt werden, um übermäßige Zollbürokratie für die Unternehmen zu vermeiden. Neue verpflichtende Berichtsprozesse sollte es dafür nicht geben.

Artikel 7 - Berechnung der grauen Emissionen

Falls sich die EU für die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus entscheidet, sollten die bei der Herstellung eines Gutes anfallenden CO₂-Emissionen präzise erfasst werden. Dazu sollten die bei der Herstellung anfallenden CO₂-Emissionen anlagenspezifisch erfasst werden, wie dies der Vorschlag der Europäischen Kommission in Anhang III vorsieht.

Kritisch bewertet der DIHK die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Beschränkung auf direkte Emissionen. In der EU werden auch die indirekten Emissionen über das Europäische Emissionshandelssystem mit einem CO₂-Preis belegt, der in der jetzigen Dekade voraussichtlich weiter ansteigen wird. Die in einigen Mitgliedstaaten bestehende Kompensation der indirekten Kosten des EU ETS (sog. Strompreiskompensation) gleicht nur einen Anteil der zusätzlichen Stromkosten aus, die durch die CO₂-Bepreisung in der EU für stromverbrauchende Unternehmen entstehen. Zugleich entstehen für einige Branchen (wie bspw. die Aluminiumherstellung) durch indirekte Emissionen höhere CO₂-Kosten als durch direkte Emissionen, da durch den Strombezug mehr Emissionen anfallen als durch den Anlagenbetrieb selbst.

Es erscheint dem DIHK unumgänglich, im Falle fehlender zuverlässiger und überprüfbarer Daten zu Emissionen in Drittländern auf Standardwerte für die Emissionsintensität der in einem Ausfuhrland hergestellten Güter zuzüglich eines Aufschlags zurückzugreifen. Bei der Umsetzung sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Standardwerte nicht zu einem Wettbewerbsnachteil für europäische Industriebetriebe führen, weshalb der Aufschlag angemessen hoch ausfallen sollte. Dies sollte in der Ermächtigung zum Erlass des Durchführungsrechtsakts klargestellt werden.

Liegen keine Daten für die Bestimmung der Durchschnittswerte vor, sieht der Kommissionsvorschlag den Rückgriff auf die Emissionswerte der 10 Prozent der EU-Anlagen mit der höchsten Emissionsintensität vor. Diesen Ansatz unterstützt der DIHK im Grundsatz. Es sollte jedoch geprüft werden, ob die angenommenen Emissionswerte nicht noch höher angesetzt werden müssen. In einigen Branchen (bspw. Chemie) liegen die realen Emissionen der von diesem Fallback-Ansatz betroffenen Anlagen über den Emissionswerten der emissionsintensivsten europäischen Anlagen. Die Grundlage der Berechnungsmethode sollte jedoch in der Verordnung präzisiert werden.

Artikel 8 - Prüfung grauer Emissionen

Der DIHK unterstützt die strengen Vorgaben für die Prüfung der Emissionen der Importgüter, denn die emissionshandelspflichtigen Anlagen in der Europäischen Union unterliegen einem

strengen Messungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungssystem (MRV). Für die Akkreditierung der Prüfer müssen EU-weit anspruchsvolle und einheitliche Kriterien gelten, weshalb diese zentralisiert auf europäischer Ebene organisiert werden sollte.

Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Prüfung, analog zum EU ETS, in den Anlagen stattfindet, um die Angaben in Berichten und Anträgen zu verifizieren.

Artikel 9 - In einem Ursprungsland gezahlter CO₂-Preis

Ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus kann nur reale Differenzen bei der CO₂-Bepreisung ausgleichen. Die Möglichkeit für einen Anmelder, eine Verringerung der Anzahl der abzugebenden CBAM-Zertifikate zu beantragen, wenn in einem Ursprungsland bereits ein CO₂-Preis bezahlt wurde, ist daher richtigerweise in Artikel 9 des Kommissionsvorschlags verankert.

In der Umsetzung sollte sichergestellt werden, dass die Nachweise über den gezahlten CO₂-Preis einer strengen Kontrolle unterliegen. Der Verweis in Art. 9 Absatz 2 auf eine „unabhängige Person“, die die Unterlagen bescheinigt, sollte präzisiert werden.

Artikel 10 - Registrierung von Betreibern und Anlagen in Drittländern

Die Registrierung von Anlagen in einer zentralen Datenbank kann den bürokratischen Aufwand für die Anmelder verringern und ist daher im Grundsatz zu unterstützen. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass das Anspruchsniveau der Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung analog zu den Anforderungen an Anlagenbetreiber im EU ETS (MRV) ausgestaltet wird, wobei der Aufwand für Registrierung und Kontrolle angemessen bleiben sollte.

Artikel 11 und 12 - Zuständige Behörden

Der Vorschlag überlässt die praktische Umsetzung in erster Linie und in weiten Teilen den Mitgliedsstaaten. Dieser Ansatz sollte zugunsten eines europaweit einheitlichen Systems aufgegeben werden, um innereuropäische Wettbewerbsnachteile für Unternehmen durch uneinheitliche rechtliche Umsetzung („Goldplating“) zu verhindern und der Wirtschaft einheitliche Ansprechpartner zu bieten. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Mitgliedsstaaten insbesondere auch im Zollbereich ausreichend Personal und Ressourcen bereitstellen, damit die Systeme von Beginn an reibungsfrei laufen. Dies ergibt sich allein schon daraus, dass die nationalen Zollbehörden, mit denen die Unternehmen vertraut sind, bei der Durchsetzung des Mechanismus eine zentrale Rolle spielen werden.

Artikel 18 – Akkreditierung der Prüfer

Die Anforderungen an die Akkreditierung der Prüfer sollten analog zu den im Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) geltenden Regeln ausgestaltet werden, was in der

Ermächtigung zur Verabschiedung konkreter Bestimmungen zur Kontrolle und Überwachung der Prüfer (Absatz 3) präzisiert werden sollte.

Dass im EU ETS tätige akkreditierte Prüfstellen im Grundsatz zur Überprüfung von Anlagen in Drittländern im Rahmen des CBAM tätig werden können, ist vor diesem Hintergrund richtig. Dennoch stellt sich die Frage, ob - aufgrund einer Eignung für die Prüfung im EU ETS, wie in Absatz 1 vorgesehen - zwangsläufig davon ausgegangen werden kann, dass eine Prüfstelle die notwendigen Voraussetzungen für eine qualifizierte Prüfung in Drittländern erfüllt. Der DIHK regt an, diese Frage zu klären und die Bestimmungen bei Bedarf anzupassen.

Artikel 20 ff - CBAM-Zertifikate

IT-Anforderungen an die Anmelder sollten so weit wie möglich minimiert werden. Alle technischen Spezifikationen für die Anmeldung und den Erwerb von CBAM-Zertifikaten müssen rechtzeitig, also mindestens 24 Monate vor der Einführung, zur Verfügung gestellt werden. Klare Leitlinien müssen ebenfalls lange im Voraus vereinbart und mitgeteilt werden.

Artikel 21 - Preis von CBAM-Zertifikaten

Da der CO₂-Grenzausgleich dem Ausgleich einer Differenz bei der real anfallenden CO₂-Bepreisung dient, ist die Nutzung des EU ETS-Preises als Referenzpreis angemessen.

Artikel 25 - Verfahren an der Grenze bei der Einfuhr von Waren

Laut Vorschlag der Kommission sollen Zollbehörden in regelmäßigen Abständen Informationen über die zur Einfuhr angemeldeten Waren, einschließlich eines achtstelligen KN-Codes, sowie Informationen über das Ursprungsland übermitteln. Es enthalten jedoch nicht alle Zollanmeldungen diese Daten.

Es sollte Aufgabe des Zolls sein, die Gültigkeit der CBAM-Kennung zu überprüfen, ähnlich wie bei der Überprüfung der IOSS-Nummer für Sendungen im elektronischen Handel.

Artikel 27 – Umgehung

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass die Kommission den Anwendungsbereich des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus auf leicht veränderte Erzeugnisse ausweiten kann. Hierzu muss die Kommission zur begründeten Annahme gelangen, dass deren vermehrte Einfuhr in den Binnenmarkt bei einem gleichzeitigen Rückgang der Einfuhren von Gütern, die bereits dem Ausgleich unterliegen, keinen „hinreichenden triftigen Grund“ oder „wirtschaftliche Rechtfertigung“ hat und somit von einer Umgehung des CO₂-Grenzausgleichs ausgegangen werden kann.

Den Mitgliedstaaten der EU oder betroffene Parteien, d.h. auch Unternehmen oder ihre Branchenverbände, kommt die Aufgabe zuteil, der Kommission Hinweise auf Umgehungspraktiken zu übermitteln.

Der DIHK hält das Risiko von Umgehungen des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus für hoch und Gegenmaßnahmen daher für grundsätzlich notwendig. Allerdings muss ein wachsendes System von Grenzausgleichspflichten dennoch zugleich überschaubar, unbürokratisch und praktisch handhabbar bleiben. Zudem bestehen Zweifel, ob die vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereichs in der Praxis tatsächlich wirksam vor Umgehungen schützt. Wichtig für die betroffenen Unternehmen ist ein schnell greifender und rechtssicherer Schutz, der wiederum mit dem Ende einer Umgehung endet.

Laut Verordnungsvorschlag liegt es allein im Ermessen der Kommission, über eine Ausweitung des Anwendungsbereichs zu entscheiden. Der DIHK empfiehlt, die Ermächtigungsgrundlage zeitlich zu begrenzen, eine Evaluierung der Kommissionspraxis - inklusive eines Berichts an die Gesetzgeber - vorzuschreiben und die Kommission zu verpflichten, den Gesetzgebern bei Bedarf eine Änderung der Regeln zur Vermeidung der Umgehungen vorzuschlagen.

Nicht adressiert wird durch den Kommissionsvorschlag das „Ressource Shuffling“, das ebenfalls als Umgehung bewertet werden kann. Handelspartner der EU könnten zukünftig klimafreundlich hergestellte Produkte in den europäischen Binnenmarkt exportieren, und zugleich konventionell, d.h. CO₂-intensiv hergestellte Güter vermehrt in andere Weltregionen exportieren. Eine solche Veränderung der Handelsströme würde dazu führen, dass das klimapolitische Ziel des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Verbesserung der globalen Treibhausgasbilanz) verfehlt würde. Die Verordnung sollte die Kommission verpflichten, in einem zeitnah und regelmäßig vorzulegenden Bericht über die Umsetzung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus eine Bewertung dieses Risikos und, bei Bedarf, Abhilfemaßnahmen, vorzuschlagen.

Artikel 31 – Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS und Verpflichtung zur Abgabe von CBAM-Zertifikaten

Da der CO₂-Grenzausgleich nur real anfallende CO₂-Kosten ausgleichen kann, ist eine Berücksichtigung der freien Zuteilung an europäische Anlagenbetreiber aus Sicht des DIHK notwendig. Da die Verringerung der abzugebenden CBAM-Zertifikate für die Wettbewerbssituation der europäischen Industrie weitreichende Folgen hat, sollte die Methodik jedoch in der Verordnung (bspw. in einem Anhang) und nicht in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt werden.

Die Methodik sollte die tatsächliche freie Zuteilung möglichst präzise abbilden, was u.a. die Berücksichtigung der Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors und etwaige Fortentwicklungen der Berechnung der Emissionswerte (*benchmarks*) erforderlich macht.

Artikel 32 bis 35 – Übergangsbestimmungen

Sollte sich die EU für die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus entscheiden, sollte - wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen - mit einer Übergangsphase begonnen werden, in der lediglich Berichtspflichten für die Anmelder CBAM-pflichtiger Güter gelten und noch keine Pflicht zur Abgabe von CBAM-Zertifikaten besteht. Ein solches Vorgehen erlaubt es den Handelspartnern der

EU, sich auf das neue System einzustellen und auf die später greifenden finanziellen Verpflichtungen zu reagieren.

E. Ansprechpartner

Klemens Kober, Referatsleiter Handelspolitik, transatlantische Beziehungen und EU-Zollfragen

kober.klemens@dihk.de

Malte Weisshaar, Referatsleiter Steuern in der EU, EU-Haushalt und Energiesteuern

weisshaar.malte@dihk.de

F. Wer wir sind

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).