



**Position des VhU-Energieausschusses**

**CBAM**

**EU-Klimazoll ist fehleranfällig, bürokratisch und handelspolitisch riskant**

Aktualisierte Position vom 02.07.2024

## **Inhaltsverzeichnis**

Zusammenfassung .....	3
1. Sachverhalt .....	4
2. Kritik .....	5
2.1. Fehleranfällig, bürokratisch und handelspolitisch riskant .....	5
2.2. Bereits die CBAM-Übergangsphase verursacht hohen Aufwand .....	6
3. Handlungsempfehlungen .....	7
3.1. Statt EU-Klimazoll: Level Playing Field durch internationale Kooperation schaffen .....	7
3.2. Alternativ: CBAM zumindest deutlich vereinfachen.....	8

## Zusammenfassung

Die Europäische Union hat 2023 mit dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) einen Klimazoll eingeführt. Der Klimazoll hat das Ziel, Unternehmen in der EU vor Energiekosten-Nachteilen im internationalen Wettbewerb zu schützen, wenn die freie Zertifikatzuteilung im europäischen CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel durch die EU schrittweise abgeschafft wird. Seit Oktober 2023 müssen Unternehmen, die Waren aus den Produktgruppen Aluminium, Düngemittel, Zement, Eisen und Stahl sowie Strom in die EU importieren, der Deutschen Emissionshandelsstelle quartalsweise in einem CBAM-Bericht mitteilen, wie viel CO<sub>2</sub> sie über die Einfuhr der Produkte nach Europa importiert haben. Ab 2026 müssen die Unternehmen eine Abgabe auf dieses CO<sub>2</sub> zahlen. Später soll die Abgabe auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden.

Der Ansatz eines europäischen Klimazolls ist mit zahlreichen Schwierigkeiten und auch Gefahren verbunden, weshalb er in der derzeitigen Ausgestaltung abzulehnen ist. Kurzgesagt: CBAM ist fehleranfällig, bürokratisch und handelspolitisch riskant. Schon durch den ersten CBAM-Bericht vom Januar 2023 wurde klar, wie fehleranfällig und bürokratisch der Mechanismus ist. Ohne immensen personellen und bürokratischen Aufwand für die Importeure erscheint es in der Praxis nicht möglich zu sein, die CO<sub>2</sub>-Emissionen genau zu ermitteln. Dass der Klimazoll international als protektionistische Maßnahme gewertet werden kann, zeigen unter anderem die Klage Polens gegen CBAM sowie die Erklärung Indiens vor der WTO. Da auch eine Entlastung der Exporte nicht mit den Vorgaben der WTO vereinbar ist, werden einige heimische Unternehmen zwar durch CBAM in der EU geschützt, aber nicht außerhalb. Wettbewerbsnachteile für die europäischen Unternehmen bleiben also bestehen.

Statt des Klimazolls sollte die EU alternative Schutzmaßnahmen gegen Carbon Leakage entwickeln und sich international stärker für vergleichbare Klimaschutzstandards für Unternehmen einsetzen. Sollte der Klimazoll beibehalten werden, müssen alle Möglichkeiten genutzt werden, CBAM zu entbürokratisieren.

## 1. Sachverhalt

Unternehmen in der EU müssen für die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die bei der Produktion ihrer Güter entstehen, CO<sub>2</sub>-Zertifikate im Rahmen des EU-Emissionshandels (EU-ETS 1) erwerben. Diese CO<sub>2</sub>-Kosten machen ihre Produkte teuer im Vergleich zu ausländischen Wettbewerbern, die keiner oder einer geringeren CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegen. Bisher wurden diese Wettbewerbsnachteile durch die Zuteilung freier Zertifikate an die Unternehmen ausgeglichen. Das soll aber bald enden. Um zu verhindern, dass dann Produktionsstätten samt Emissionen aus der EU in Regionen mit weniger strengen Klimaschutzauflagen verlagert werden, hat die EU den sog. CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) geschaffen (Verordnung 2023/956 vom 10. Mai 2023). CBAM ist eine Zollabgabe in Form von CBA-Zertifikaten auf in die EU importierte Güter aus den Produktgruppen Aluminium, Düngemittel, Zement, Eisen und Stahl sowie auf Elektrizität, die sich nach dem CO<sub>2</sub>-Gehalt richtet. Die EU sieht eine schrittweise Verschärfung des Klimazolls vor.

Im Oktober 2023 hat die Übergangsphase des Klimazolls begonnen. In dieser Übergangsphase bis Ende 2025 müssen Unternehmen quartalsweise Berichte abgeben, in denen die Emissionen der eingeführten CBAM-pflichtigen Waren aufgeführt werden. Der erste Bericht war am 31. Januar 2024 fällig. Ab dem 1. Januar 2026 tritt der Klimazoll vollständig in Kraft. Unternehmen müssen dann schrittweise entsprechend dem CO<sub>2</sub>-Gehalt der Importwaren CBAM-Zertifikate erwerben. Die freie Zuteilung für Anlagen im EU-ETS, die die CBAM-Waren herstellen, verringert sich dann schrittweise über 10 Jahre hinweg pro Jahr um 10 Prozentpunkte. Für 2030 ist geplant, diesen Mechanismus auch auf weitere Produktgruppen auszuweiten.

Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen war die Einführung der CBAM-Übergangsphase mit einem bürokratischen Mehraufwand verbunden. Erst wenige Tage vor Weihnachten 2023 gab die Bundesregierung bekannt, dass die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) für die Umsetzung von CBAM in Deutschland zuständig ist. Damit blieb weder der DEHSt noch den Unternehmen ausreichend Zeit, konkrete Umsetzungsfragen bis zur Frist für den ersten Bericht abschließend zu klären und entsprechende Vorbereitungen zu treffen.

Nicht nur in Deutschland, sondern auch auf EU-Ebene gab es zum Zeitpunkt der Abgabe des ersten Berichts noch viele offene Fragen und Probleme - unter anderem bei der technischen Umsetzung und Bereitstellung des EU-weiten CBAM-Übergangsregisters, über das die Betreiber ihre CBAM-Berichte abgeben müssen. Aufgrund dieser zum Teil massiven technischen Schwierigkeiten konnten die Betreiber individuelle Fristverlängerungen bis Ende Februar 2024 beantragen.

## **2. Kritik**

### **2.1. Fehleranfällig, bürokratisch und handelspolitisch riskant**

Das langfristige Ziel der EU, Treibhausgasneutralität zu erreichen, ist grundsätzlich richtig. Andererseits gefährdet die EU mit hohen Klimaschutzauflagen den heimischen Wirtschaftsstandort und den Erfolg der eigenen klimapolitischen Anstrengungen, da eine Abwanderung von Wertschöpfung und Emissionen in Regionen mit geringeren Auflagen droht (Carbon Leakage).

Dieses Problem der EU-Klimapolitik lässt sich mittelfristig nur lösen, wenn möglichst viele Staaten außerhalb der EU sich den ehrgeizigen Reduktionszielen anschließen und wenn die Kluft zwischen den unterschiedlich hohen Ambitionsniveaus geschlossen wird. Erfolg und Effektivität der europäischen Klimapolitik hängen auch davon ab, ob sie andere Wirtschaftsräume zum Mitmachen animiert – perspektivisch wäre ein global level playing field am besten. Bis dahin müssen betroffene Branchen in der EU wirksam vor Wettbewerbsnachteilen geschützt werden.

Ein Klimazoll wie CBAM ist kritisch zu sehen, weil er die Problematik der unterschiedlichen Klimaschutzambitionen nicht besser adressiert als bisherige Schutzmaßnahmen, stattdessen aber neue Gefahren für die Wirtschaft in der EU und für den Klimaschutz mit sich bringt.

Die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs im Alleingang ist handelspolitisch riskant. Zwar könnte ein solches System die Kooperationsbereitschaft anderer Länder erhöhen, die ansonsten wirtschaftliche Nachteile befürchten. Es könnte aber auch das Gegenteil eintreten, nämlich dass internationale Partner die Einführung als protektionistische Maßnahme ansehen und mit Gegenmaßnahmen reagieren, wie die Kritik Indiens in einer Erklärung vor der Welthandelsorganisation (WTO) Anfang 2023 und die Ankündigung Polens, gegen die

CBAM zu klagen, vermuten lassen. Wie schnell auch andere Branchen und Sektoren in einem Handelsstreit von Gegenmaßnahmen betroffen sein können, zeigen unter anderem die zusätzlichen Zölle als Sanktion im Handelsstreit mit der EU, die die USA im Oktober 2019 auf Weine aus Europa eingeführt haben.

Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem macht zudem nur Sinn, wenn die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Produktes zweifelsfrei und transparent nachvollziehbar ermittelt werden können. Die Praxis zeigt, dass dies allenfalls mit einem enormen Bürokratie- und Kontrollaufwand möglich ist, der die Importeure mit hohen Kosten belastet. Gerade weil die Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen so schwierig und fehleranfällig ist, wäre es umso leichter, das System zu manipulieren. Die Kontrolle der korrekten Anwendung von CBAM dürfte daher auch für den Regulator schwierig werden.

Stattdessen auf standardisierte Werte auszuweichen, würde das System ad absurdum führen, weil es gerade darum gehen soll, faire Bedingungen durch das Bepreisen der tatsächlichen Emissionen zu schaffen – alles im Zeichen der ebenfalls stattfindenden Dekarbonisierung bzw. Defossilisierung. Zudem können Pauschalisierungen Verwerfungen auslösen, z. B. ungerechtfertigte Diskriminierung, Handelsumleitungen und handelsrechtliche Konflikte.

Ein Mechanismus, der einen hohen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck von Produkten bestraft, müsste außerdem zugleich eine Entlastung für den Export von Produkten mit niedrigem CO<sub>2</sub>-Gehalt zulassen. Andernfalls werden heimische Unternehmen zwar in der EU geschützt, aber nicht außerhalb. Eine Entlastung der Exporte ist aber nicht mit den Vorgaben der WTO vereinbar.

## **2.2. Bereits die CBAM-Übergangsphase verursacht hohen Aufwand**

Für die Unternehmen zeigt sich auch die Praxis ein enormer Bürokratiemehraufwand. Der CBAM-Bericht, den ein Unternehmen erstellen muss, umfasst pro Produkt etwa 200 Datenfelder, die für jede Sendung ausgefüllt werden müssen. Selbst wenn vergleichsweise wenige CBAM-pflichtige Güter eingeführt werden, entsteht ein sehr hoher bürokratischer Aufwand.

Für die ersten beiden CBAM-Berichte in 2024 können Unternehmen noch auf Standardwerte zurückgreifen, die von der Europäischen Kommission veröffentlicht wurden. Ab dem dritten Bericht müssen Unternehmen die produktspezifischen Emissionen selbst berechnen. Hierzu

sind sie auf Informationen ihrer Zulieferer in Drittländern angewiesen. Die Informationsbeschaffung wird die Unternehmen vor zusätzliche bürokratische Herausforderungen stellen und sehr zeit- und personalintensiv sein, insbesondere wenn Zulieferer keine Kenntnis über die Anforderungen haben, die sich aus dem CBAM ergeben.

Die derzeitige Freigrenze, unter der Einfuhren von CBAM-pflichtigen Waren von der Melde- bzw. Berichtspflicht befreit sind, ist mit lediglich 150 Euro sehr niedrig – hier bezieht sich die Verordnung nicht auf eine allein für CBAM geltende Regelung, sondern auf eine allgemeine, im Zollrecht verankerte de minimis-Regel. Somit unterliegt eine Vielzahl von Importeuren (Unternehmen, Institutionen und Privatpersonen) der CBAM-Meldepflicht: Für jede Einfuhr über 150 Euro (bspw. von Schrauben, Motorradersatzteilen, Werbematerialien etc.) muss ein CBAM-Report erstellt werden. Trotz geringer CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Herstellung dieser Produkte ist der administrative Aufwand in diesen Fällen, sowohl für die betroffenen Importeure als auch für die Verwaltungen, unverhältnismäßig hoch.

Bereits in der Übergangsphase können Unternehmen sanktioniert werden, wenn sie keine, unvollständige oder falsche CBAM-Berichte abgeben. Sobald Unternehmen aber keine Standardwerte mehr nutzen dürfen (ab dem zweitem Halbjahr 2024), sind sie in jedem Fall auf Informationen von Zulieferern in Drittländern angewiesen, um vollständige und korrekte Berichte abgeben zu können. Sollten sie diese Informationen nicht bekommen, drohen Sanktionen.

### **3. Handlungsempfehlungen**

#### **3.1. Statt EU-Klimazoll: Level Playing Field durch internationale Kooperation schaffen**

Die EU sollte CBAM in seiner derzeitigen Form nicht fortführen. Stattdessen sollte die EU ihre bisherigen Schutzmaßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU und gegen Carbon Leakage weiterentwickeln und sich international stärker für vergleichbare Klimaschutzstandards der Unternehmen einsetzen. Die Ratifizierung neuer Handelsabkommen kann eine Möglichkeit bieten, andere zum Mitmachen beim Klimaschutz zu animieren.

### **3.2. Alternativ: CBAM zumindest deutlich vereinfachen**

Alternativ sollten dringend alle Möglichkeiten genutzt werden, um CBAM zumindest deutlich zu vereinfachen und zu entbürokratisieren. Folgende Änderungen sollten unter anderem erfolgen:

1. Das CBAM-Übergangsregister und alle Informationsangebote der EU zu CBAM für Lieferanten sollten möglichst niederschwellig zugänglich sein und in allen Amtssprachen der EU sowie in den Amtssprachen der betroffenen Drittstaaten zur Verfügung stehen.
2. Die Anzahl der obligatorischen Datenfelder für den CBAM-Bericht sollte so weit wie möglich reduziert werden.
3. Die Freigrenze, unter der Einfuhren von CBAM-pflichtigen Waren von der Melde- bzw. Berichtspflicht befreit sind, sollte von 150 Euro deutlich angehoben werden, und gleichartige Waren unter 50 kg sollten zusammengefasst werden können.
4. Aufgrund der relativ kurzen Umsetzungsphase sollten in der Übergangszeit Sanktionen ausgesetzt werden.
5. Wenn Unternehmen alle möglichen Schritte unternommen haben und dennoch nicht in der Lage sind, die erforderlichen Daten zu ermitteln, sollte von Sanktionen abgesehen werden.
6. Konkrete Leitlinien der EU sollten sicherstellen, dass die Sanktionen, die von den nationalen Behörden verhängt werden, in allen Mitgliedstaaten gleich sind, damit deutsche Unternehmen nicht schlechter behandelt werden als Unternehmen in anderen EU-Mitgliedsstaaten.
7. Es sollte die Möglichkeit eines konzerneinheitlichen CBAM-Reportings geschaffen werden, um den administrativen Aufwand für größere Unternehmen deutlich zu reduzieren.
8. Importdaten sollten zentral von der Zollverwaltung vorab zur Verfügung gestellt werden können.

## **Kontakt**

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V.

Abteilung Wirtschafts- und Umweltpolitik

### **Dr. Clemens Christmann**

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer

Tel 069 95808-220, CChristmann@vhu.de

### **Marius Schäfer**

Referent für Energie- und Klimapolitik

Tel: 069 95808-222, MSchaefer@vhu.de

[www.vhu.de](http://www.vhu.de)