

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### DIHK-Beitrag zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich

#### A. Das Wichtigste in Kürze

- Die Europäische Kommission erkennt Carbon Leakage als Gefahr für die europäische Wirtschaft und wirksamen Klimaschutz als zentrales Politikziel an. Die im Rahmen des Green Deal beabsichtigte unilaterale Erhöhung der EU-Klimaschutzambition verschärft das Carbon Leakage-Risiko so lange, wie andere Wirtschaftsregionen ihre Ambition nicht auf ein vergleichbares Niveau steigern. Bis dahin hält der DIHK einen effektiven Schutz von handels- und energieintensiven Unternehmensbranchen für erforderlich.
- Die Frage, ob ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment – CBA) wirksam, rechtssicher, zielgerichtet und für die Unternehmen handhabbar umgesetzt werden kann, ist noch offen. In jedem Fall bringt ein solcher Mechanismus in der Umsetzung erhebliche Herausforderungen mit sich, die zu keinen wirtschaftlichen Verwerfungen führen dürfen.
- Gleichzeitig gilt: Die bestehenden Carbon Leakage-Schutzmechanismen haben sich bewährt und sollten zumindest fortgeführt werden.
- Die von der EU-Kommission zur Diskussion gestellten CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen bergen das Risiko, handelspolitische Gegenmaßnahmen anderer Wirtschaftsregionen zu provozieren und könnten zu mehr Protektionismus im internationalen Handel führen. Die international stark verflochtene deutsche Wirtschaft würde hierunter besonders leiden.
- Eine Ausdehnung des EU-Emissionshandelssystems (EU ETS) auf Importe sollte nicht dazu führen, dass Importeure CO<sub>2</sub>-Zertifikate aufkaufen, die eigentlich für bislang dem EU ETS unterliegende Anlagen vorgesehen sind.

- Ein etwaiger CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus sollte auch darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit exportorientierter Branchen auf Märkten in Drittländern zu wahren.
- Der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck eines Importgutes müsste möglichst präzise und gleichzeitig unbürokratisch bestimmt werden können, um eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung ausländischer Produzenten zu vermeiden. Zudem wäre eine Überwachung durch unabhängige Dritte notwendig, die ebenso zuverlässig und feinmaschig sein müsste wie für Anlagen im EU ETS. Die Umgehung des Mechanismus müsste verhindert werden.
- Implementiert ein Drittland ähnlich ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen wie die EU, die zu einer vergleichbaren CO<sub>2</sub>-Bepreisung führen, sollten die von dort in die EU importierten Produkte nicht mit einem Ausgleich belegt werden.

## B. Hintergrund

Die Europäische Kommission plant, im Rahmen des Green Deal für ausgewählte Sektoren ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem einzuführen, um „Carbon Leakage“ vorzubeugen. Im Gegenzug sollen bestehende Schutzmechanismen (kostenlose Zuteilung im EU ETS, Strompreiskompensation) abgeschafft oder zurückgefahren werden. Der DIHK hat zu diesem Vorhaben bereits am 1. April 2020 [Leitlinien](#) veröffentlicht. Mit diesem Beitrag beteiligt sich der DIHK an der [öffentlichen Konsultation](#) der Europäischen Kommission zum CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich.

## C. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Deutschland gehört in der EU und weltweit zu den bedeutendsten Industrienationen. Mehr als ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts wird durch Industriebetriebe erwirtschaftet. Viele Industriebetriebe sind sehr energie- und zum Teil emissionsintensiv. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ergreifen zur Erreichung der ambitionierten Klimaziele Maßnahmen, die implizit oder explizit zu einer Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen führen. Solange das Ambitionsniveau der globalen Wirtschaftsräume deutlich auseinanderklafft, fallen diese Kosten in den meisten anderen Ländern außerhalb der EU nicht oder nur in viel geringerem Maße an. Dann werden Hersteller 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 Politik Schutzmaßnahmen ergriffen. Ziel dieser Maßnahmen ist es einerseits, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Industriebetriebe zu wahren. Andererseits wird die Effektivität der europäischen Klimaschutzmaßnahmen sichergestellt, da in Drittländern bei der Herstellung eines Produkts oft mehr CO<sub>2</sub>-Emissionen anfallen als innerhalb der EU. Eine Verlagerung von Produktion kann zu globalen Mehremissionen führen. Aufgrund des hohen Industrieanteils in

Deutschland und den steigenden CO<sub>2</sub>-Kosten hat der effektive Schutz vor Carbon Leakage besondere Bedeutung für den deutschen Wirtschaftsstandort. Relevant sind Diskussionen um CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen auch dann, wenn diese als Ersatz für bestehenden Mechanismen betrachtet werden, die bereits heute wirksam vor Carbon Leakage schützen. Hingegen wurden CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen bislang nur in spezifischen Einzelfällen außerhalb der EU eingesetzt.<sup>1</sup> Zudem sind für die stark internationalisierte deutsche Wirtschaft die mit der Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs verbundenen handelspolitischen Risiken wie mögliche Vergeltungsmaßnahmen wesentlich. Für viele Unternehmen könnte sich ein bürokratischer Mehraufwand ergeben, der insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen zu Nachteilen im Wettbewerb führen könnte. Schließlich ist bislang ungeklärt, wie die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, die in Drittländer exportieren, geschützt würde.

#### D. Allgemeine Anmerkungen (aufbauend auf DIHK-Leitlinien vom 1. April 2020)

- **Der DIHK bewertet es positiv, dass die Europäische Kommission global divergierende Ambitionsniveaus beim Klimaschutz als Herausforderung erkennt und plant, Maßnahmen zu ergreifen. Nach Ansicht des DIHK sind energie- und handelsintensive Unternehmen auf einen wirksamen und effizienten Schutz vor Carbon Leakage angewiesen.** Die durch hohe Klimaschutzambitionen der EU entstehenden CO<sub>2</sub>-Kosten europäischer Unternehmen fallen in anderen Wirtschaftsräumen nicht oder in deutlich geringerem Maße an. Denn trotz des Inkrafttretens des Pariser Übereinkommens ist zurzeit nicht absehbar, ob und wann andere Länder ähnlich ambitionierte Klimaschutzziele definieren und mit konkreten Maßnahmen unterfüttern. Zudem plant die EU, die CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele im Rahmen des Green Deals signifikant und unilateral zu verschärfen. Statt um 40 Prozent sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen entsprechend eines Kommissionsvorschlags<sup>2</sup> bis 2030 um 55 Prozent sinken. Das Europäische Parlament fordert eine Reduktion um 60 Prozent.<sup>3</sup> Technische Möglichkeiten zur Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen befinden sich in vielen Fällen erst in der Entwicklung und Erprobung. Für viele Branchen stehen noch keine technischen und wirtschaftlichen im Wettbewerb tragfähigen Alternativen zur Nutzung fossiler Energieträger zur Verfügung.<sup>4</sup> Die Europäische Union sollte sich daher viel intensiver mit der Frage beschäftigen, wie die CO<sub>2</sub>-Minderungen mit einer Stärkung der Standortqualität der EU und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen verbunden werden können. Unternehmen benötigen neben finanziellen

---

<sup>1</sup> So hat der US-amerikanische Bundesstaat Kalifornien einen CO<sub>2</sub>-Grenausgleichsmechanismus für Stromimporte eingeführt.

<sup>2</sup> COM(2020) 563 final.

<sup>3</sup> P9\_TA-PROV(2020)0253.

<sup>4</sup> In ihrem Bericht „Energy Technology Perspectives 2022“ kommt die Internationale Energieagentur zu dem Schluss, dass 35 Prozent der notwendigen Treibhausgasreduktionen zur Erreichung von Netto-Null-Emissionen weltweit bis 2050 von Technologien abhängen, die sich noch im Demonstrations- oder Pilotstadium befinden. 40 Prozent hängen von Technologien ab, die zwar verfügbar, aber bislang noch nicht kommerziell im Massenmarktmaßstab eingesetzt werden.

Anreize die richtigen Rahmenbedingungen, um auf dem Weg hin zur Klimaneutralität durch Innovationen und zukunftssträngige Technologien im globalen Wettbewerb erfolgreich zu sein.<sup>5</sup>

- **Die bestehenden Carbon Leakage-Schutzmechanismen, wie freie Zuteilung im Europäischen Emissionshandelssystem und Strompreiskompensation, haben sich bewährt und sollten mindestens erhalten und bei Bedarf ausgeweitet werden**<sup>6</sup>. Eine Abschaffung würde die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen auf den Weltmärkten, aber auch im Binnenmarkt unmittelbar gefährden.<sup>7</sup> Andererseits sind Schutzmechanismen nur so lange erforderlich, wie das Ambitionsniveau der globalen Wirtschaftsräume so stark auseinanderklafft wie zurzeit. Alternativen zur freien Zuteilung und Strompreiskompensation müssten in jedem Fall eine äquivalente Schutzwirkung entfalten, sowie rechtlich und politisch beständig sein. Zudem sollten Carbon Leakage Schutzmechanismen, wie bislang, Anreize für Innovation und zukunftssträngige Technologien setzen.<sup>8</sup> Sollte sich die Politik für einen Übergang von einem zum anderen System entscheiden, müsste ein solcher rechtssicher und unbürokratisch gestaltet werden, wozu Übergangsfristen beitragen könnten. Dies ist u. a. notwendig, um Investitionssicherheit zu gewähren.
- **Die erwogenen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen (CBA) bergen das Risiko, heute noch nicht näher bestimmbare handelspolitische Gegenmaßnahmen zu provozieren und könnten zu mehr Protektionismus führen. Die international aufgestellte deutsche Wirtschaft würde hierunter ganz besonders leiden.** Zudem wirft die Kompatibilität mit den Regeln der Welthandelsorganisation und dem EU-Recht zahlreiche Fragen auf, die vor der Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus beantwortet sein sollten. Hierzu zählt beispielsweise, inwiefern das Prinzip der Nicht-Diskriminierung heimischer und ausländischer Unternehmen eingehalten werden kann. Die Errichtung neuer Handelsbarrieren sollte vermieden und die Entwertung des multilateralen regelbasierten Handelssystems durch weitere WTO-widrige unilaterale Maßnahmen verhindert werden. Für die international aufgestellte deutsche Wirtschaft ist es von großer Bedeutung, dass neue Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage den globalen Handel nicht über Gebühr einschränken und in Zeiten zunehmender Handelskonflikte durch handelspolitische Gegenmaßnahmen von Drittländern nicht zum Einfallstor für mehr Protektionismus werden.

---

<sup>5</sup> Einige Unternehmen vertreten die Auffassung, dass Investitionen in klimafreundliche Herstellungsverfahren durch CO<sub>2</sub>-Differenzkontrakte ermöglicht werden sollten.

<sup>6</sup> Unternehmen aus dem Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien stellen die bestehenden Carbon-Leakage-Schutzmechanismen in Frage und sprechen sich daher gegen deren Ausweitung aus. Unternehmen aus der Stahlindustrie fordern eine Ausweitung der bestehenden Mechanismen.

<sup>7</sup> Indem sie Strom als zunehmend regenerativ erzeugte Energieform verbilligt, befördert die Strompreiskompensation zudem eine stärkere Sektorenkopplung, was wiederum dem Klimaschutz zugute kommt.

<sup>8</sup> Die freie Zuteilung um ETS richtet sich bpsw. nach den Emissionen der 10 Prozent effizientesten Anlagen, wodurch für weniger effizientere Anlagen Anreize zur Effizienzsteigerung gesetzt werden .

- **Die wirtschaftlichen Auswirkungen von CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen sind unklar und nur schwer vorherzusehen.** Es besteht die Gefahr, dass sich aufgrund der Komplexität von Wertschöpfungsketten Verwerfungen ergeben, die zu gesamtwirtschaftlich negativen Effekten führen. So könnte die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die einem CO<sub>2</sub>-Ausgleich unterfallende Produkte weiterverarbeiten, beeinträchtigt werden. Vermieden werden sollten insbesondere auch negative Auswirkungen auf Unternehmen, die ihre teils weiterverarbeiteten Produkte auf Märkten außerhalb der EU im internationalen Wettbewerb anbieten. Der exportorientierten deutschen Wirtschaft würde ein Instrument, das ausschließlich auf den europäischen Markt abzielt, unter dem Strich schaden (siehe Ausführungen zu Rabatten für Exporte unter E). Dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft sollte daher im Falle einer Reform der Carbon Leakage-Schutzmechanismen eine hohe Priorität eingeräumt werden.
- **Zur wirksamen Eindämmung des Klimawandels bedarf es globaler Lösungsansätze und eines koordinierten Handelns aller relevanten CO<sub>2</sub>-emittierenden Länder.** Es ist jedoch nicht absehbar, ob und inwieweit die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus die internationale Zusammenarbeit beim Kampf gegen den Klimawandel befördert und dadurch zur notwendigen weltweiten Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen führt. Einige Unternehmen sehen in der Einführung eines CBA Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung und den Klimaschutz. Die Europäische Kommission sollte diese Frage in ihrer Folgenabschätzung sorgfältig prüfen. Der DIHK empfiehlt jedenfalls, Anstrengungen für eine weltweite Bepreisung von CO<sub>2</sub> zu intensivieren, um durch einen globalen Emissionshandel vergleichbare Wettbewerbsbedingungen und effektiven Klimaschutz zu erreichen. Zudem sollte eine global koordinierte Reduktion fossiler Subventionen vorangetrieben und der Handel mit Klima- und Umweltschutztechnologien – z. B. durch handelspolitische Initiativen wie das WTO-Umweltgüterabkommen – erleichtert werden. In bilateralen Handelsabkommen kann die EU mit ehrgeizigen Energie- und Nachhaltigkeitskapiteln ein Vorbild sein und somit stärkere Klimaschutzanstrengungen von Drittstaaten unterstützen. Eine Szenarioanalyse der EU-Kommission hierzu wäre hilfreich.
- **Es bestehen Zweifel, ob ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Importeure, Exporteure und Zulieferer, handhabbar und bürokratiarm ausgestaltet werden könnte.** Es besteht daher die Gefahr, dass durch eine solche Maßnahme Großunternehmen einen Vorteil gegenüber kleineren Unternehmen der gleichen Branche erhalten. Eine umfangreiche Untersuchung möglicher zollrechtlicher Fragen unter Einbeziehung der betroffenen Wirtschaftsakteure und eine kritische Prüfung der personellen und digitalen Kapazitäten im Zollbereich tut hier Not.

- **Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich bringt in der praktischen Umsetzung zahlreiche Herausforderungen mit sich.** Fraglich ist, wie sich der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck importierter Waren zuverlässig und präzise feststellen lässt. Allein auf Benchmark-Werte zurückzugreifen, würde der oft unternehmens- und/oder anlagenspezifisch unterschiedlichen CO<sub>2</sub>-Intensität der Produktion nicht gerecht und könnte für die Unternehmen zu einer hohen Rechtsunsicherheit führen. Die von Produzenten aus Drittländern vorgelegten Daten sollten in jedem Fall durch unabhängige Dritte verifiziert werden. Die Berechnung der innerhalb der EU anfallenden CO<sub>2</sub>-Kostenbelastung ist aufgrund der im Emissionshandel fluktuierenden Zertifikate-Preise und einer anlagenbezogenen freien Zuteilung von Zertifikaten ebenfalls herausfordernd. Zudem sollten wirksame Maßnahmen gegen die Umgehung des Grenzausgleichs ergriffen werden.
- **Der DIHK empfiehlt, Anpassungen des bestehenden Carbon Leakage-Schutzinstrumentariums, wie die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs, vor dem Hintergrund der zuvor genannten Punkte erst nach einer umfänglichen Folgenabschätzung unter frühestmöglicher Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure zu erwägen.** Zudem sollten Alternativen, wie die Ausweitung der bestehenden Schutzmechanismen (freie Zuteilung, Strompreiskompensation), ernsthaft geprüft werden.
- **Das Carbon Leakage-Risiko erhöht sich durch die gesteigerte Klimaschutzambition des Green Deal in relativ kurzer Frist für eine Vielzahl von Branchen.** Der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich könnte hingegen, wenn überhaupt, für einige wenige Sektoren und mit erheblichem zeitlichem Vorlauf eingeführt werden. Die Europäische Union sollte vor diesem Hintergrund ihre Anstrengungen nicht alleine auf die Etablierung des Grenzausgleichs fokussieren. Es bedarf viel eher einer umfassenderen Anpassung und Verbesserung der Carbon Leakage-Schutzmaßnahmen, zu der auch die bereits erwähnte bedarfsgerechte Ausweitung der bestehenden Instrumente zählt.
- **Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die zu Carbon Leakage führen, können auch durch nationale Klimaschutzmaßnahmen, wie dem nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) in Deutschland, entstehen.** Die EU sollte im Rahmen der Reform des Carbon Leakage-Schutzes beihilferechtliche Vorgaben so ausgestalten, dass Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage im Binnenmarkt von den Mitgliedstaaten ergriffen werden können. Diese würden den Mitgliedstaaten besser ermöglichen, schnell und nicht zum Nachteil der eigenen Wirtschaft ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen umzusetzen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass sich die nationalen Maßnahmen zur Erreichung der EU-rechtlich vorgegebenen Ziele von einem Mitgliedstaat zum anderen stark unterscheiden. Gleichzeitig empfiehlt der DIHK der Europäischen Union Anstrengungen zu unternehmen, um nationale Klimaschutzinstrumente

auf EU-Ebene zusammenzuführen. Dadurch würdeperspektivisch eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen erreicht.

## E. Details

### Ausgestaltungsoptionen

Eine **Ausdehnung des EU-Emissionshandelssystems** (EU ETS) sollte nicht bedeuten, dass Importeure CO<sub>2</sub>-Zertifikate aufkaufen, die eigentlich für dem EU ETS unterliegende Anlagen vorgesehen sind. Das Cap wurde für die emissionshandlungspflichtigen Anlagen in der EU fixiert, weshalb eine Einbeziehung ausländischer Anlagen nur durch eine entsprechende Anpassung des Cap sinnvoll wäre. Fraglich ist allerdings, ob eine solche geographische Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EU ETS in der Praxis unilateral umsetzbar ist und politisch zielführend wäre. Sollte die Politik einen auf dem EU ETS aufbauenden CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich in Erwägung ziehen, sollte hierfür ein spezifischer Zertifikate-Pool außerhalb des EU ETS geschaffen werden, der die Preise des EU ETS widerspiegelt. Unerlässlich bleibt aus Sicht des DIHK - ergänzend zur Regulierung der Importe in den Binnenmarkt - eine entsprechende **Entlastung der Exporte europäischer Hersteller**, um deren Wettbewerbsfähigkeit auf Märkten in Drittländern zu wahren und Carbon Leakage zu verhindern. Fallen durch die Einführung eines Grenzausgleichs höhere CO<sub>2</sub>-Kosten für ein in der EU hergestelltes Gut an, würde dieses auf Märkten außerhalb der EU durch Güter aus Drittstaaten verdrängt, bei deren Produktion die CO<sub>2</sub>-Kosten gar nicht oder in geringerem Maße anfallen. Exportorientierte Branchen dürften in diesem Szenario global Marktanteile verlieren, ohne dass die weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen sinken würden.

Der DIHK bezweifelt, dass die **Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer** (Verbrauchssteuer oder eine Art Mehrwertsteuer) auf Verbraucherebene auf bestimmte emissionsintensive Produkte aus Carbon Leakage-gefährdeten Sektoren ein wirksamer Ersatz oder eine nützliche Ergänzung für die bestehenden Carbon Leakage-Schutzmechanismen darstellen kann.<sup>9</sup> Die europäischen Hersteller der von einer Verbrauchssteuer betroffenen Produkte müssten von Belastungen durch den EU-Emissionshandel ausgenommen werden (beispielsweise durch eine vollständige freie Zuteilung für entsprechende Anlagen), um eine Doppelbelastung zu vermeiden. Beim Export der in der EU hergestellten Produkte müsste die Steuer zurückerstattet werden. In jedem Fall handelt sich bei dieser Ausgestaltungsoption um eine **systematische Kehrtwende**, deren Auswirkungen auf die europäischen Unternehmen schwer abzuschätzen sind. Während das EU ETS die bei der Herstellung emissionsintensiver Produkte anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen begrenzt und bepreist, zielt eine CO<sub>2</sub>-Verbrauchssteuer viel stärker auf eine Beeinflussung des Konsumverhaltens der Endkunden ab. Das EU ETS setzt Anreize für Effizienz auf Anlagenebene, während eine Verbrauchssteuer die Substitution emissionsintensiver Produkte anreizt. Dies gilt insbesondere,

---

<sup>9</sup> Einige Unternehmen befürworten die Einführung einer Verbrauchsabgabe, die sich am CO<sub>2</sub>-Fußabdruck orientiert.

wenn die Verbrauchssteuer nicht die tatsächlich bei der Herstellung eines Produkts angefallenen CO<sub>2</sub>-Emissionen bepreist, sondern auf einen Sektor-Benchmark<sup>10</sup> rekurriert.

### **Anwendungsbereich**

Der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich dient dazu, eine Differenz der in der EU und im Ausland anfallenden CO<sub>2</sub>-Kosten effektiv auszugleichen, um Carbon Leakage zu verhindern. In der Praxis handhabbar wäre nach Ansicht des DIHK lediglich ein **Ausgleich der im EU ETS anfallenden Kosten für Sektoren, die einem Carbon Leakage-Risiko ausgesetzt sind**. Indirekte Kosten müssten für Sektoren ausgeglichen werden, die nicht von der Kompensation der indirekten Kosten des EU ETS (Strompreiskompensation) profitieren können. Der DIHK spricht sich jedoch für eine Fortführung und bedarfsgerechte Ausweitung der bestehenden Strompreiskompensation aus.<sup>11</sup> Aus Sicht der Unternehmen ist eine **Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette** zwar theoretisch wünschenswert, in der Praxis jedoch nicht umsetzbar. Dies würde konkret bedeuten, dass für jedes Produkt eine umfassende und möglichst anlagenspezifische CO<sub>2</sub>-Bilanz inkl. der anfallenden CO<sub>2</sub>-Kosten erstellt werden müsste. Bereits innerhalb der EU wäre die Erfassung des CO<sub>2</sub>- und CO<sub>2</sub>-Kosten-Fußabdrucks nicht einfach, in Drittländern wahrscheinlich nicht möglich. In jedem Fall ist nicht damit zu rechnen, dass in Drittländern eine Überwachung und regelmäßige Prüfung erfolgen würde, die eine zuverlässige Bilanzierung jedoch voraussetzt.

### **Spezifische Umsetzungsfragen**

#### *Berechnung des CO<sub>2</sub>-Gehalts von Importgütern*

Der CO<sub>2</sub>-Gehalt eines Importgutes müsste möglichst präzise bestimmt werden, um eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung ausländischer Produzenten zu vermeiden. Durch die Anwendung weltweiter Produktbenchmarks oder der EU-Produktbenchmarks würde dies nicht erreicht. Herkunftslandspezifische Produktbenchmarks erscheinen hier zielführender, bringen aber zugleich erheblichen bürokratischen Aufwand zur Festsetzung und wirksamen Prüfung mit sich. Dennoch müssten Importeure die Möglichkeit haben, die eigene CO<sub>2</sub>-Bilanz der Produktherstellung nachzuweisen. Im Idealfall würden die angefallenen CO<sub>2</sub>-Emissionen anlagenspezifisch erfasst.

Auch indirekte Emissionen müssten möglichst präzise erfasst werden.

Der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck müsste ähnlich zuverlässig und feinmaschig überwacht werden, wie dies im EU ETS der Fall ist. Eine Überprüfung durch unabhängige Dritte ist nach Auffassung des DIHKs

---

<sup>10</sup> Im Europäischen Emissionshandel werden beispielsweise CO<sub>2</sub>-Benchmarks für einzelne Produkte festgelegt, die sich an den 10 Prozent der effizientesten Anlagen orientieren.

<sup>11</sup> Vgl. [DIHK-Stellungnahme](#) zum Entwurf der Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021. Veröffentlicht im März 2020.



unabdingbar. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Prüfung den Standards entspricht, die im EU ETS gelten.

### *Umgehungsmöglichkeiten*

Der DIHK hält alle Umgehungsmöglichkeiten für ein Risiko, das die Wirksamkeit des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs als Carbon Leakage-Schutzinstrument gefährdet. Welches Risiko überwiegt, hängt vom sektoralen Anwendungsbereich des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich ab.

Die Verschiebung von Ressourcen wird v. a. dann zu einem ernsthaften Problem, wenn der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich die globale Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft nicht durch einen entsprechenden Abschlag gewährleistet. In diesem Fall würden europäische Exporteure mit hohen CO<sub>2</sub>-Kosten außerhalb der EU vermehrt im Wettbewerb mit Konkurrenten stehen, die trotz hoher CO<sub>2</sub>-Emissionen keine oder geringere CO<sub>2</sub>-Kosten zu tragen haben.

### *„Abschlag“ für EU-Exporteure*

Bestehende Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage (freie Zuteilung, Strompreiskompensation) schützen auch Unternehmen, die ihre Produkte auf Märkten außerhalb der EU im internationalen Wettbewerb anbieten. Sollte die EU einen Ersatz dieser Mechanismen durch einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich erwägen, müsste dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft weiter eine hohe Priorität eingeräumt werden. Ein neues Carbon Leakage-Schutzinstrument sollte deshalb in seiner Wirkung nicht auf den Binnenmarkt beschränkt werden. Ein Ausgleich der Kosten für Exporteure (Abschlag) erscheint unbedingt erforderlich.

### *Ausnahmen*

Für den DIHK ist von hoher Bedeutung, dass der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich nur real existierende Differenzen bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bzw. bei den CO<sub>2</sub>-Kosten ausgleicht. Neben dem CO<sub>2</sub>-Fußabdruck sollten daher in jedem Fall auch die anfallenden CO<sub>2</sub>-Kosten bestimmt werden. Es ließe sich weder klimapolitisch noch handelspolitisch rechtfertigen, Importe mit einem Ausgleich zu belegen, die in Anlagen in Ländern hergestellt wurden, in denen ähnlich hohe CO<sub>2</sub>-Kosten wie innerhalb der EU anfallen. In solch einem Fall würde der CO<sub>2</sub>-Ausgleich eindeutig eine WTO-widrige Diskriminierung ausländischer Hersteller darstellen, die rein protektionistischen, aber nicht klimapolitischen Zwecken dienen würde.

## **Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen sind unklar und nur schwer vorherzusehen.

Im Grundsatz besteht die Gefahr, dass sich aufgrund der Komplexität von Wertschöpfungsketten Verwerfungen ergeben, die zu gesamtwirtschaftlich negativen Effekten führen. So könnte die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die einem CO<sub>2</sub>-Ausgleich unterfallende Produkte weiterverarbeiten, beeinträchtigt werden. Ohne einen entsprechenden Abschlag für europäische Exporteure ergäben sich insbesondere auch negative Auswirkungen auf Unternehmen, die ihre Produkte auf Märkten außerhalb der EU im internationalen Wettbewerb anbieten. Der exportorientierten deutschen Wirtschaft würde ein Instrument, das ausschließlich auf den europäischen Markt abzielt, schaden.

Berücksichtigt werden sollten bei einer Folgenabschätzung auch die Konsequenzen der handelspolitischen Verwerfungen, die sich absehbar aus einer unilateralen Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs ergeben würden. Zudem sollte ein solches System erst eingeführt werden, wenn alle Risiken durch entsprechende Schätzungen berücksichtigt werden können. Das Voranschreiten mit einigen wenigen „Pilotsektoren“ kann im internationalen Umfeld als rechtliche Unsicherheit des Instruments gewertet werden.

In jedem Fall ist mit erheblichem bürokratischem Aufwand zu rechnen, der insbesondere für KMU zu unverhältnismäßig hohen Belastungen führen könnte. Grundsätzlich sollte daher das Ziel einer mittelstandsfreundlichen und rechtssicheren Ausgestaltung und Umsetzung, gerade im Zollbereich, gelten. Den Unternehmen sollten dabei keine übermäßigen Prüfpflichten auferlegt werden. Gezielte Fortbildungsprogramme können gerade KMUs hierbei unterstützen.

## **F. Ansprechpartner**

**Julian Schorpp**, Referatsleiter Europäische Energie- und Klimapolitik  
[schorpp.julian@dihk.de](mailto:schorpp.julian@dihk.de)

**Klemens Kober**, Referatsleiter Handelspolitik, transatlantische Beziehungen und EU-Zollfragen  
[kober.klemens@dihk.de](mailto:kober.klemens@dihk.de)

**Malte Weisshaar**, Referatsleiter Steuern in der EU, EU-Haushalt und Energiesteuern  
[weisshaar.malte@dihk.de](mailto:weisshaar.malte@dihk.de)

## **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. Diese Stellungnahme beruht auf den uns zugegangenen Stellungnahmen der IHKs. Wir werden unsere Stellungnahme ergänzen, wenn und soweit uns weitere Stellungnahmen zugehen und sich daraus ergänzende Aspekte ergeben.

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).