

Implementierung des CO₂- Grenzausgleichsmechanismus

Bürokratie und Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft

Mai 2024

Kernforderungen

- **Nutzung von drittlandspezifischen Standardwerten über den Sommer 2024 hinaus;**
- **CBAM-Übergangsregister von anhaltenden IT-Fehlern bereinigen;**
- **Vereinfachungen beim Reporting und Zeitaufschub;**
- **De-minimis-Schwellenwert anheben;**
- **EU CBAM Self-Assessment Tool einführen;**
- **Großer Informationsoutreach für Unternehmen und Drittstaaten mit Dokumenten auch auf Deutsch und in anderen wichtigen Sprachen;**
- **CBAM so korrigieren, dass Exporte von EU-Herstellern entlang der Wertschöpfungskette nicht benachteiligt werden;**
- **Störungen komplexer Lieferketten vermeiden – der vermehrte Import von verarbeiteten Waren, die nicht CBAM-relevant sind, oder das Verlagern der Produktion ins Nicht-EU-Ausland wären genau das Gegenteil dessen, was mit dem CBAM erreicht werden soll;**
- **CBAM-Überprüfung im Jahr 2025 nutzen, um mit der Wirtschaft einen engen Dialog zu strategischen Fragen wie Sicherstellung eines ausreichenden Carbon Leakage-Schutzes, CBAM-Ausweitung, CBAM-Auswirkungen auf Wertschöpfungsketten und Exporte den Klimaklub und das Auslaufen der freien Zuteilungen zu starten.**

Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Im Oktober 2023 hat die Übergangsphase des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) begonnen. In dieser Übergangsphase müssen Unternehmen bis Ende 2025 quartalsweise Berichte abgeben, in denen die grauen Emissionen der eingeführten CBAM-pflichtigen Waren aufgeführt werden. Der erste Bericht war am 31. Januar 2024 fällig. Ab dem 1. Januar 2026 tritt CBAM vollständig in Kraft und Unternehmen müssen schrittweise entsprechend den grauen CO₂-Emissionen (embedded emissions) der Importwaren CBAM-Zertifikate erwerben. Die freie Zuteilung für Anlagen im EU ETS, die diese CBAM-Waren herstellen, verringert sich dann schrittweise entsprechend, wodurch für europäische Hersteller von Stahl, Aluminium, Zement und Düngemittel enorme CO₂-Kosten entstehen, die sie und ihre Kunden belasten.

Die deutsche Wirtschaft unterstützt die Pariser Klimaziele, die Ziele des Green Deal und den Schutz vor Carbon Leakage, da international kein Level Playing Field existiert. Die aktuelle Ausgestaltung und insbesondere Umsetzung des CBAM wirft allerdings große Fragen auf und stellt betroffene Unternehmen und Branchen vor enorme Herausforderungen. Ein wirksamer und unbürokratischer Carbon Leakage-Schutz ist für die grüne Transformation der Industrie unabdingbar. Ohne ein Level Playing Field bei der CO₂-Bepreisung büßt die europäische Industrie in hohem Maße ihre Wettbewerbsfähigkeit ein, sodass energieintensive Produktion in Europa zukünftig nicht mehr möglich ist. Der CBAM stößt beim Carbon Leakage-Schutz an konzeptionelle Grenzen. Ein Bepreisungsmechanismus, der die grauen CO₂-Emissionen von heimischer Produktion und eingeführten Produkten belastet, muss aus Sicht der betroffenen Unternehmen auch Wettbewerbsnachteile der europäischen Industrie auf Exportmärkten verhindern und effektiv die Wettbewerbsfähigkeit für CBAM-Produkte und für Downstream-Produkte zu sichern. Eine solche Exportlösung muss WTO-konform ausgestaltet werden. Der CBAM muss jedenfalls insgesamt zwingend so wirken, dass Importprodukte keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber Produkten europäischer Hersteller haben. Das bislang bestehende Regelwerk muss dringend angepasst werden, um den Verlust von Wertschöpfung in der EU zu verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit von Exporten in Drittländer zu erhalten. Dies muss eine Hauptpriorität der neuen EU-Kommission nach den Europawahlen sein. Gleichzeitig ist darauf zu achten, die Gefahr von Carbon Leakage nicht einfach in andere Teile der Wertschöpfungskette zu verlagern. Negative Auswirkungen auf Downstream-Industrien und Disruptionen in internationalen Wertschöpfungsketten müssen vermieden werden. Die aktuelle Ausgestaltung des CBAM mindert die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, die auf CBAM-pflichtige Importe aus Drittländern angewiesen ist.

CBAM-Implementierung: Bürokratielast, Unsicherheit und viele offene Fragen

Für betroffene Unternehmen stellt die Einführung der CBAM-Berichtspflichten eine große bürokratische Belastung dar, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Zwischen Verabschiedung der CBAM-Durchführungsverordnung im Sommer 2023 und Inkrafttreten im Oktober 2023 blieb den betroffenen Unternehmen nur sehr wenig Vorbereitungszeit. Zur Anpassung von IT-System und Abläufen benötigten Unternehmen monatelange Vorbereitungen. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung erst kurz vor Weihnachten 2023 bekanntgegeben hat, dass die deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) in Deutschland für die Umsetzung des CBAM zuständig ist („national competent authority“). Deutsche Unternehmen konnten sich erst Mitte Januar 2024 – also wenige Tage vor Einreichungsfrist des ersten CBAM-Übergangsberichts – im CBAM-Übergangsregister anmelden. Somit blieben weder der DEHSt

noch den Unternehmen ausreichend Zeit, um konkrete Implementierungsfragen vor der Fälligkeit des ersten Berichts abschließend zu klären und entsprechende Vorbereitungen zu treffen. Gerade kleinen und mittleren Unternehmen fehlen häufig die notwendigen Ressourcen und Expertise für die Implementierung. Das gilt sowohl für EU-Importeure als auch für Hersteller aus Drittländern. Hier ist mehr Unterstützung von Seiten der Behörden notwendig.

Aber auch auf EU-Ebene gab es zum Zeitpunkt der Abgabe des ersten Berichts noch viele offene Fragen und Probleme bei der technischen Umsetzung und Bereitstellung des EU-weiten CBAM-Übergangsregisters, über das Wirtschaftsbeteiligte ihre CBAM-Berichte abgeben müssen. Aufgrund dieser zum Teil massiven technischen Schwierigkeiten konnten die Wirtschaftsbeteiligten individuelle Fristverlängerungen bis Ende März mit Wirkung bis Ende April 2024 beantragen.

Für die Abgabe des ersten CBAM-Berichts mussten Unternehmen zum Teil sehr großen Aufwand aufbringen, der teilweise in keinem Verhältnis zu den gemeldeten Emissionen steht, da teils nur wenige Positionen und Einfuhren gemeldet werden mussten. Eine ausführliche Auflistung, der von Unternehmen betriebenen Aufwände findet sich im Annex dieses Papiers.

Neben der Bürokratielast und weiterhin bestehenden technischen Problemen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gibt es auch eine Reihe von konkreten Implementierungsfragen, die kurzfristig und abschließend geklärt werden müssen.

Grundsätzliche Herausforderungen bei der Implementierung

Insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen ist es schwierig, überhaupt zu erfassen ob und in welchem Umfang sie vom CBAM betroffen sind. In einigen EU-Mitgliedstaaten ist die zuständige nationale Behörde proaktiv auf Wirtschaftsbeteiligte zugegangen, die CBAM-pflichtige Waren importiert haben. Ein ähnliches Vorgehen ist auch in Deutschland beziehungsweise für die gesamte EU notwendig. Auch ein Self-Assessment Tool wäre angemessen, in dem Unternehmen durch Angabe des Drittstaats und HS-Codes prüfen können, inwiefern sie CBAM-Pflichten unterliegen und welche Daten sie von ihren ausländischen Lieferanten anfordern müssen und welche Ermittlungsmethoden dabei zu beachten sind. Darüber hinaus sollten die Europäische Kommission sowie die Mitgliedstaaten in einem breiten Informations-Outreach auch auf Drittstaaten zugehen. Dies ist besonders wichtig, um dort Kenntnis über CBAM zu schaffen, da europäische Wirtschaftsbeteiligte auf Informationen ihrer Zulieferer in Drittstaaten angewiesen sein werden. Können die notwendigen Daten vom Hersteller im Drittland nicht beschafft werden, drohen Sanktionen. Dies kann sich negativ auf Lieferketten auswirken. Insgesamt müssen Informationsangebote so niedrigschwellig wie möglich zugänglich sein, einfach verständlich sein und in allen Amtssprachen der EU sowie den Amtssprachen relevanter Drittstaaten vorliegen. Aktuell stellt die Komplexität der von der Kommission zur Verfügung gestellten Template-Vorlagen eine große Herausforderung dar, insbesondere für Unternehmen, die sogenannte „Complex Goods“ importieren und nur begrenzten Einblick in die vorgelagerten Prozesse haben. Die Dokumente sind aktuell nur schwer verständlich und für Unternehmen häufig nicht ohne weiteres auf ihre Zulieferer anwendbar. Vorlagen müssen daher unbedingt vereinfacht werden und sollten sich auf wesentliche Informationen konzentrieren.

Die größte Belastung für die betroffenen Unternehmen stellt die große Unsicherheit dar, die die Einführung eines völlig neuen Instrumentes mit sich bringt. Mit der „Scharfschaltung“ des CBAM am 1. Januar 2026 beginnt auch die Abschmelzung der freien Zuteilung im ETS. Ob und wie der CBAM den Verlust der freien Zuteilung „wettmachen“ und so weiter die unbedingt erforderliche und zunehmend wichtiger werdende Minderung des Carbon Leakage-Risikos gewährleisten kann, ist völlig offen.

Daneben ergibt sich eine große Herausforderung für Importeure aus der enormen bürokratischen Belastung, die CBAM generiert. Der CBAM-Bericht 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. Die Anzahl der Pflichtdatenfelder sollte also so weit wie möglich reduziert werden. Die Zolldaten der importierten CBAM-Güter liegen den Behörden bereits vor. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese von Unternehmen nochmals eingegeben werden müssen. Das widerspricht dem once-only-Prinzip. Zudem ist die Beschaffung der Zolldaten im Fall direkter Vertretung teilweise mit erheblichem Aufwand verbunden. Daher sollten die Zolldaten der importierten CBAM-Güter pro Importeur auf Basis dessen EORI-Nummer direkt ins Register eingespielt werden. Das meldepflichtige Unternehmen prüft, korrigiert und ergänzt diese dann. Weiterhin sollten kleine Meldepositionen zu einer Meldeposition zusammengefasst werden können, beispielsweise gleichartige Waren unter 50 kg.

Für die ersten CBAM-Berichte können Unternehmen noch auf Standardwerte zurückgreifen, die von der Europäischen Kommission veröffentlicht wurden. Ab dem vierten Bericht müssen Unternehmen bereits in wenigen Monaten die produktspezifischen grauen Emissionen selbst berechnen. Hierzu sind sie auf Informationen ihrer Zulieferer in Drittländern angewiesen. Diese Informationsbeschaffung wird die Unternehmen vor zusätzliche bürokratische Herausforderungen stellen und sehr zeit- und personalintensiv sein, insbesondere wenn Zulieferer (noch) keine Kenntnis über die Anforderungen haben, die sich aus dem CBAM ergeben. Lange Liefer- und Wertschöpfungsketten und komplexe Lieferbeziehungen erschweren die Datenbeschaffung für Importeure weiter. Die bisherigen Erfahrungen der Unternehmen mit Blick auf ihre Zulieferer sind überwiegend negativ und zeigen, dass Zulieferer häufig nicht in der Lage oder bereit sind, die geforderten Werte zu liefern. Teils werden die benötigten Daten als geheim angesehen, oder das Kartellrecht verbietet deren Weitergabe beziehungsweise Offenlegung. Handelt es sich um kleine und mittlere Unternehmen, gibt es oft keine Ressourcen für die Datenermittlung. Zum Teil ist der CBAM auch noch völlig unbekannt und die Unternehmen müssten ihre Zulieferer zunächst schulen. Die Datenqualität kann nicht überprüft werden und es bestehen Sorgen, dass aus schlechten Daten möglicherweise Rechtsrisiken entstehen können. Hinzu kommt, dass die komplexe Berechnung der "embedded" CO₂-Emissionen auch eine große Herausforderung für die Lieferanten in den Drittländern ist, gerade bei mehrstufigen Fertigungsprozessen bei unterschiedlichen Firmen. Die Lieferanten stellen daher Kosten für die Datenermittlung in Rechnung. Diese übersteigen oft die Kosten der Lieferung beziehungsweise den CO₂-Preis.

Um die Bürokratielast für europäische Unternehmen zu begrenzen und überhaupt die Umsetzung der CBAM-Reporting-Pflichten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen zu gewährleisten, sollten Standardwerte übergangsweise länger verwendet werden können, insbesondere wenn die Daten der Zulieferer nicht zu ermitteln sind¹. Die Verwendung von Standardwerten kann helfen, der Entstehung von Konflikten mit Lieferanten zu vermeiden. Doch ist zu betonen, dass Ausnahmen und/oder andere etwaige Lösungen für Importeure nicht dazu führen dürfen, dass der CBAM umgangen werden kann. Ziel muss es im Sinne der CBAM-VO sein, die Belastung von Importen und in der EU erzeugten Waren anzugleichen. Sollten Schlüssellieferanten aus Drittländern sich weigern, beim CBAM mit den Importeuren zu kooperieren, darf dies nicht zu Disruptionen in den Lieferketten führen. In der EU ansässige Unternehmen, die nicht über ausreichende Marktmacht verfügen, sind nicht in der Lage, von kooperationsunwilligen Lieferanten die erforderlichen Daten in der erforderlichen Qualität zu

¹ Sobald die CBAM-Verordnung 2026 vollständig in Kraft tritt, ist die Nutzung von Standardwerten in den Fällen erlaubt, in denen die tatsächlichen Emissionen nicht hinlänglich ermittelt werden können. Die Details sind jedoch erst noch in Durchführungsrechtsakten zu regeln, vgl. CBAM-VO, Art. 7 (7) a). Lediglich in der Übergangsphase ist die Nutzung von Standardwerten für einen gewissen Zeitraum nicht gestattet.

beschaffen. Da weder die EU noch die betroffenen Importeure die Kooperation erzwingen können, muss für solche Fälle ein Ausweg gefunden werden.

Es sollten drittlandspezifische Standardwerte veröffentlicht werden, die im Austausch zwischen der EU-Kommission und relevanten Experten aus den betroffenen Sektoren mit der Zeit verbessert werden können. Daneben sind weitere – auch politische – Anstrengungen der EU-Kommission erforderlich: bei den Lieferanten aus Drittländern muss Überzeugungsarbeit geleistet werden, damit diese ihre anlagenspezifischen Emissionen berichten. Letztlich kann ein Level Playing Field für die europäischen Erzeuger nur sichergestellt werden, wenn auch außerhalb der EU die Überwachung, Berichterstattung, Überprüfung (sog. MRV) der anlagenspezifischen CO₂-Emissionen international harmonisiert erfolgt. Ein wichtiger erster Schritt ist hier die Zurverfügungstellung von gut verständlichen, auf die Situation im Drittland eingehenden Leitfäden für die Lieferanten in der jeweiligen Landessprache.

Die derzeitige Freigrenze, unter der Einfuhren von CBAM-pflichtigen Waren von der Melde- bzw. Berichtspflicht befreit sind, ist derzeit 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-Regel². 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 CO₂-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. Daher sollte der Bezug zum Zollrecht gestrichen und die Freigrenze erhöht werden.³ Alternativ könnte auch über die Einführung einer gewichtsbezogenen Bagatellgrenze diskutiert werden.

Vereinfachungen muss es auch für gebrauchte und neuwertige wieder eingeführte CBAM-Waren geben, die nicht unter die Regelung des Artikel 203 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 fallen. Die Produktionsdaten dieser CBAM-Waren sind in der Regel nicht mehr recherchierbar, da die Produktion bereits Jahre zurückliegt. Zudem wird die gebrauchte und häufig defekte Rückware beziehungsweise neuwertige Rückware, die aufgrund von Lagerbereinigungen wieder eingeführt wird, nicht auf der Grundlage einer vertraglichen Liefervereinbarung mit dem Importeur zurückgesendet. Ebenso sollte für CBAM-Vorprodukte, die im Ausland bearbeitet werden und wieder zurückkommen, kein Emissionswert erforderlich sein. Aktuell werden lediglich Waren in der passiven Veredelung ausgenommen, dies deckt aber bei weitem nicht alle Fälle ab. Mit der aktuellen Vorgehensweise werden EU-Exporteure mit CBAM belastet.

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 zweitem Halbjahr 2024), sind sie wie beschrieben in jedem Fall auf Informationen von Zulieferern in Drittländern angewiesen, um vollständige und korrekte Berichte abgeben zu können. Sollten sie diese Informationen nicht bekommen, wäre eine Sanktionierung rechtlich möglich. Auch aufgrund der vergleichsweise kurzen Implementierungsphase sollten daher im Übergangszeitraum keine Sanktionen verhängt werden. Die Europäische Kommission sollte dies rasch schriftlich bestätigen und entsprechende Ausnahmen vorsehen beziehungsweise klarstellen was passiert, wenn Unternehmen trotz bester Anstrengungen nicht an bestimmte Daten kommen können oder IT-Systeme nicht

² Im Rahmen der Revision des Unionszollkodex schlägt die Europäischen Kommission allerdings sogar vor, diese de minimis-Freigrenze gänzlich zu streichen. Dies hätte zur Folge, dass es auch für CBAM-pflichtige Waren keine Freigrenze mehr gäbe.

³ Das Vereinigte Königreich schlägt in seinem CBAM-Vorschlag eine De-minimis-Schwelle von 10.000 GBP vor: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-introduction-of-a-uk-carbon-border-adjustment-mechanism>.

funktionieren. Diese Dokumente sollten genaue Informationen für Unternehmen enthalten, welche Schritte notwendig sind, um Informationen von Zulieferern in Drittländern zu beschaffen. Wenn Unternehmen diese Schritte unternommen haben und dennoch nicht die notwendigen Daten ermitteln konnten, sollte die verlängerte Nutzung von angepassten drittlandspezifischen Standardwerten mit entsprechender Anreizwirkung greifen. Fehlende Kooperationsbereitschaft oder praktische Schwierigkeiten von Drittlandlieferanten darf nicht dazu führen, dass der CBAM umgangen werden kann, noch dazu vergleichsweise einfach. Die Nicht-Bereitstellung der geforderten Daten darf nicht zu Vorteilen für kooperationsunwillige Lieferanten führen. Zudem muss sichergestellt werden, dass von den nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten vergleichbare Strafen verhängt werden. Ziel muss die Gleichbehandlung von EU-Importeuren und EU-Erzeugern sein.

Konkrete Implementierungsfragen und Probleme

Neben den oben genannten grundsätzlichen Fragen, die sich mit der Implementierung des CBAM ergeben, gibt es zudem noch eine Reihe von konkreten Fragen und Problemen, die im Rahmen der Abgabe des ersten Berichts aufgetaucht sind und so schnell wie möglich von der DEHSt oder der Europäischen Kommission abschließend geklärt oder gelöst werden müssen:

- Vor allem das CBAM-Übergangsregister (sowie ab 2026 das CBAM-Register), aber auch sämtliche Informationsmaterialien oder FAQ-Dokumente sollten in allen Amtssprachen der EU zur Verfügung gestellt werden.
- Es sollte eine funktionsfähige Übersichtsversion zum Melden von Daten ohne Registrierung geben.
- Die im Übergangsregister angezeigten Fehlermeldungen sind teilweise nicht aufschlussreich und erschweren die Beseitigung und Vermeidung von künftigen Fehlern massiv. Sie müssen einfach verständlich sein, um die Erstellung und Abgabe der CBAM-Berichte zu vereinfachen und zu beschleunigen.
- Bei der Eingabe der Daten ist es den Nutzern nicht ersichtlich, ob Daten auf Positionsebene im System gespeichert wurden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass Daten, die versehentlich gelöscht wurden, wiederhergestellt werden können.
- Sollte es künftig wieder zu Systemüberlastungen oder -ausfällen kommen, sollte es systemseitig eine Mitteilung geben, sobald das System wieder stabil ist und eine weitere Dateneingabe wieder möglich ist.
- Nach derzeitigem Sachstand haben die Anmelder bis zum 31.07.2024 Zeit, Korrekturen in ihren ersten beiden CBAM-Berichten vorzunehmen. Vor dem Hintergrund der noch bestehenden technischen Probleme bei der Eingabe der Daten im Übergangsregister der EU-Kommission sollte eine Verlängerung der Frist für Korrekturen erfolgen.
- Es muss möglich sein, dass Unternehmen CBAM-Berichte herunterladen können.

Zusätzlich zur Lösung konkreter Probleme und Klärung drängender Fragen können Unternehmen entlastet und die Abgabe der CBAM-Berichte vereinfacht werden:

- Die Möglichkeit eines konzerneinheitlichen CBAM-Reporting (also ein CBAM-Deklarant für mehrere Unternehmensteile, Tochtergesellschaften o. ä.) würde bei größeren Unternehmen oder Unternehmensverbänden den administrativen Aufwand zum Teil deutlich reduzieren.
- Gleichzeitig muss es für Vertreter mehrerer anderer Unternehmen (bspw. Zolldienstleister) möglich sein, Informationen je vertretenes Unternehmen anzugeben, um dies nicht umständlich auf Positionsebene einpflegen zu müssen. Dann wäre auch ein separater Bericht pro vertretenes Unternehmen möglich. Aktuell enthält der erstellte Bericht abschließend die Informationen aller vertretenen Unternehmen, sodass dieser datenschutzrechtlich nicht an die Vertretenen ausgehändigt werden kann.
- Für Wirtschaftsbeteiligte wäre es eine deutliche Vereinfachung, wenn Importdaten (mindestens von CBAM-pflichtigen Einfuhren) zentral von der Zollverwaltung vorab zur Verfügung gestellt werden könnten (nicht erst nach dem Hochladen des CBAM-Berichts). Dies würde auch helfen, sicherzustellen, dass Unternehmen vollständige CBAM-Berichte abgeben.
- Eine „System to System connection“ ist momentan nicht verfügbar. Dies muss unbedingt gewährleistet sein, damit bei hohen Volumen nicht einzelne Angaben gemacht werden müssen. Auch der momentan verfügbare Excel-Upload reicht nicht aus.
- Der Excel-Upload sollte zudem dahingehend vereinfacht werden, so dass Auswertungen aus bekannten Zollsoftwares einfach ergänzt und eingespielt werden können.
- Aktuell ist es nicht möglich, Daten fortlaufend, beispielsweise direkt nach dem Import, im CBAM-Portal einzugeben, da man nur nach Ablauf des Quartals im Folgemonat erst den neuen Bericht eröffnen kann. Es wäre für viele Unternehmen hilfreich, wenn es die Möglichkeit gäbe, die Daten direkt nach der Einfuhr ins System einzugeben.
- Für Unternehmen ist es unerlässlich mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf über Wartungsarbeiten, die am CBAM-Portal durchgeführt werden, informiert werden. Auch eine Mitteilung über aktuelle Störungen im Portal wäre sehr hilfreich.
- Auf EU-Ebene sollte eine Servicestelle/ein Helpdesk eingerichtet werden, die/der fachliche Einzelanfragen bearbeitet. Obwohl Helpdesks bei den nationalen CBAM-Behörden vorgesehen sind, können diese bei Problemen oder technischen Fragen nur begrenzt weiterhelfen. Die technischen Lösungen für das Übergangsregister sowie die Umsetzung der Berichtspflicht liegen in der Zuständigkeit der EU-Kommission.
- Bis Januar 2026 müssen klare und einfach handhabbare Regeln vorliegen, wie die effektive CO2-Bepreisung im Drittland nachgewiesen werden kann.

Blick nach vorne: übergeordnetes Ziel muss die Sicherstellung wirksamen Carbon Leakage-Schutzes für die europäischen Industrien sein

Die Klimaschutzambitionen in den meisten Nicht-EU-Ländern sind zum Teil deutlich niedriger als in der EU. Instrumente wie CBAM können nur „Krücken“ darstellen. Entscheidend ist, dass die Ambitionsniveaus von EU- und Nicht-EU-Staaten rasch und deutlich konvergieren.

Eine zusätzliche Belastung für die europäische Produktion muss verhindert werden. Die Gefahr von Carbon Leakage darf deshalb nicht einfach in andere Teile der Wertschöpfungskette verlagert werden. Negative Auswirkungen auf Downstream-Industrien und Disruptionen in internationalen Wertschöpfungsketten müssen vermieden werden. Bestimmte Produkte müssen aus Drittstaaten importiert werden, wenn keine Herstellung in der EU erfolgt oder erfolgen kann, sie also nicht durch Binnenmarktzeugnisse ersetzt werden können. Die CBAM-Vorgaben dürfen Importe nicht verhindern und nicht zu unkalkulierbaren Disruptionen in den Wertschöpfungsnetzen führen.

Dringend muss eine Lösung gefunden werden, die den mit dem CBAM zwangsläufig verbundenen Exportpreisanstieg neutralisiert. Der Wegfall der freien Zuteilung auch für exportierte CBAM-Waren gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen EU-Unternehmen. Ein Bepreisungsmechanismus, der die grauen CO₂-Emissionen von heimischer Produktion und eingeführten Produkten belastet, muss aus Sicht der betroffenen Unternehmen auch Wettbewerbsnachteile der europäischen Industrie auf Exportmärkten verhindern und effektiv die Wettbewerbsfähigkeit für CBAM-Produkte und für Downstream-Produkte sichern. Eine solche Exportlösung muss WTO-konform ausgestaltet werden. Der CBAM muss jedenfalls insgesamt zwingend so wirken, dass Importprodukte keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber Produkten europäischer Hersteller haben. Das bislang bestehende Regelwerk muss dringend angepasst werden, um den Verlust von Wertschöpfung in der EU zu verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit von Exporten in Drittländer zu erhalten. Inwiefern hier der Einsatz der EU für einen effektiven Klimaklub und notfalls auch bilateralen Vereinbarungen mit relevanten Handelspartnern unterstützen kann, wäre zu prüfen. Ein Kommissionsbericht gemäß CBAM-Verordnung nachdem ein unter Umständen irreparabler Schaden bereits eingetreten ist, ist keine Lösung.

Viel stärker als bisher muss sich die EU-Kommission auch der Aufgabe widmen, die Kenntnisse bei Handelspartnern zu verbessern und CBAM-Umgehungstatbestände⁴ sowohl in Drittländern als auch innerhalb der EU zu verhindern.

Die EU-Kommission muss die Analysen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs auf weiterverarbeitete Produkte mit hoher Dringlichkeit vorantreiben, damit die Verlagerung von Wertschöpfung aus der EU in Drittländer und Carbon Leakage vermieden werden.⁵ Hier sollte die Europäische Kommission die von einer möglichen Ausweitung betroffenen Unternehmen inklusive der weiterverarbeitenden Industrie sowie entsprechende Wirtschaftsverbände frühzeitig in die Diskussionen einbeziehen.

⁴ Zur Erläuterung eines Umgehungstatbestandes ein Beispiel aus dem Zementsektor, das sich womöglich auch auf verwandte Sachverhalte übertragen lässt. Zement könnte absichtlich oder unabsichtlich als kohlenstoffarmer Zement seitens des CBAM-Zollanmelders deklariert werden. Wie CO₂-intensiv die Herstellung erfolgte, kann visuell nicht beurteilt werden. Von der europäischen Zementindustrie kommt daher u. a. der Vorschlag, beim Import in die EU regelmäßig obligatorische Stichprobenanalysen, zumindest des wichtigsten Parameters, d.h. der Zusammensetzung des Zements und insbesondere seines Klinkeranteils, vorzunehmen. So könnte die Plausibilität und Genauigkeit der angegebenen produktspezifischen CO₂-Emissionen überprüft werden. Nähere Informationen hierzu finden sich unter www.cembureau.eu und www.vdz-online.de.

⁵ Weiterverarbeitete Stahl-intensive Produkte, die vornehmlich aus bereits CBAM-pflichtigen Produkten bestehen, sollten noch vor 2026 in den Anwendungsbereich aufgenommen werden.

Die EU muss frühzeitig an Lösungen für das Problem des „Resource Shuffling“ arbeiten. Im EU ETS gilt die anlagenbezogene Emissionsberichterstattung, die nicht mit der produktspezifischen Emissionsberichterstattung im CBAM zusammenpasst. Es sollte daher erwogen werden, perspektivisch auch die Bestimmung der CO₂-Intensität für die gesamte Produktion des Drittlandes einzubeziehen. Denn während die Produktion in EU ETS-Anlagen in Gänze der CO₂-Bepreisung unterliegt, fokussiert sich der CBAM nur auf die CO₂-Intensität der aus dem Drittland exportierten Mengen. Nicht berücksichtigt bei der Bestimmung der CO₂-Intensität im Drittland wird dagegen die große restliche, nicht in die EU exportierte Menge von CBAM-Produkten, deren Produktion im Drittland (unter Umständen deutlich) CO₂-intensiver ist. Mit anderen Worten: Wenn in einem Drittland eine begrenzt vorhandene CO₂-freie oder -arme Produktion nur verwendet wird, um beim Import der Produkte in die EU vom CBAM ausgenommen zu werden, die nicht exportierte restliche Produktmenge aber unter CO₂-intensiven Bedingungen hergestellt wird, ist für das Klima nichts gewonnen. Die Auswirkungen des möglichen Resource Shuffling können heute bestenfalls grob abgeschätzt werden. Die Problematik muss aber im Auge behalten werden. Gleichzeitig muss bedacht werden, dass die EU hier keine direkte Handhabe hat und Drittstaaten nicht gegen sich aufbringen sollte. Sonst wird der Anreiz, sich auf europäisches Klimaschutzniveau hinzubewegen, noch geringer und Handelskonflikte drohen.

Hinweis: Die Umsetzung der CBAM-VO hat vor kurzem begonnen und es ist davon auszugehen, dass einige weitere Entwicklungsschritte folgen werden. BDI und DIHK betrachten das Papier deshalb als "Living Document", das fortentwickelt werden soll, sobald mehr Klarheit über die weitere Umsetzung herrscht.

Annex

Wir haben Unternehmen gebeten, zu versuchen, den Aufwand bei der CBAM-Berichtsabgabe aufzuschlüsseln und zu beziffern (nach Ende der ersten Berichtsperiode). Im Folgenden finden sich anonymisierte Berichte von Unternehmen, die den Aufwand bei der Einreichung der CBAM-Berichte beschreiben.

Auch die IHK Region Stuttgart hat nach Ende der ersten Berichtsperiode eine Umfrage unter betroffenen Importeuren durchgeführt. Die Ergebnisse der Umfrage finden sich unter folgendem Link: <https://www.ihk.de/stuttgart/fuer-unternehmen/international/import-export/import/erfahrungen-zum-ersten-cbam-bericht-6080572>.

„Rückmeldungen zum Zeitaufwand:

- ~ 50 h bisher für die Beschaffung von Informationen, Zusammentragen der Daten, Anmeldung im Portal, Abgabe des Berichts
- Abgesehen von den vielen zig Stunden, die wir bis jetzt schon im Vorfeld für CBAM aufgewandt haben und noch werden, sehe ich unseren Zeitaufwand bei ca. 2-3 Stunden pro Meldeposition bei CBAM

Rückmeldungen zu Kosten:

„Da wir uns sonst in diesem Bereich (Zoll etc.) nicht wirklich auskennen, sind wir uns sehr unsicher, was die Qualität und Richtigkeit der abgegebenen Daten betrifft. Aus diesem Grund sind wir auf der Suche nach externen Dienstleistern, die uns bei der CBAM-Anmeldung unterstützen oder diese komplett für uns übernehmen. Hierzu haben wir ein Angebot für eine komplette Software-Lösung erhalten, die mit einem Preis von ca. 20.000 € aber deutlich über unserem Budget liegt. Zudem haben wir einen Dienstleister gefunden, der nur die Überprüfung für ca. 5.000 € anbietet. Mit diesem müssen wir noch einiges abstimmen, können uns eine Zusammenarbeit aber vorstellen.““

„Den direkten bürokratischen Aufwand mit Bezug zum CBAM-Bericht habe ich für Sie hier aufgeschlüsselt. (Alle Werte sind Mittelwerte von KMU ohne CBAM-Erfahrung, bei Verwendung der Emissionsstandartwerte, ausführende Person in den Unternehmen sind fast immer die Zollbeauftragten, sehr selten Umwelt bzw. Nachhaltigkeitsbeauftragte)

1. Identifikation der CBAM relevanten Warenströme und Lieferantenbeziehungen im firmeneigenen Warenwirtschaftssystem: ca. 45 min
2. Ermittlung der melderelevanten Tonnage im Berichtszeitraum: ca. 30 min
3. CBAM-Registrierung und eingehende Belehrung der Prozessbeteiligten (Wer darf sich wo, mit welcher ID anmelden): ca. 30 min
4. Ausfüllen des Berichtes (Header info): ca. 10 min
5. Ausfüllen des Berichtes (Goods Imported): ca. 10 min pro Ware
6. Ausfüllen des Berichtes (Goods Imported – Add Emission): ca. 20 min pro Ware

Zwar gibt das System die Werte für direkte und indirekte Emissionen als Vorschlag aus den Standardwerten vor, doch bei bisher allen Ausfüllenden, die ich begleitet habe, führen sowohl die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Emissionen als auch die vielen Felder mit Zusatzinfos zu Verwirrung, Unsicherheit und Rückfragen

Bei den Punkten 3,5 und 6 lassen sich sicherlich noch Lerneffekte generieren, dennoch bleibt der reine Ausführungsaufwand recht hoch. Insbesondere wenn die tatsächlichen Emissionswerte mit all ihren berichtbaren Einzelheiten ins Spiel kommen. Hierzu beobachte ich ein sehr differenziertes Bild bei den Lieferanten aus betroffenen Drittstaaten. Mir wurde beispielsweise mehrfach positiv von der Mitwirkungswilligkeit türkischer Lieferanten berichtet, hingegen sollen sich einige indische Lieferanten weniger bis nicht kooperationswillig gezeigt haben.“

„[...] Rückmeldung von 6 Firmen hinsichtlich bisherigem CBAM – Aufwand wie folgt erhalten (Summenzahlen in Stunden):

- Implementierungsphase (Infoeinholung z.B. bei DEHSt., EU-Portal; Registrierung Trader Portal etc.) > 250 Std.
- Reporting > 130 Std.
- Ist-Werte aus Drittland > 30 Std. (war nur 1 Firma, die anderen haben bislang Abstand davon genommen, da zu erklärungskomplex bzw. beziehen von Händlern)

Beklagt wird aktuell vor allem das Misslingen der Dateneingabe in die Reportingsheets, ständige Fehlermeldungen und viel zu viele Daten bei nur Kleinimporten. Und die schiere Unmöglichkeit, bei den Drittlieferanten Ist-Werte einholen zu können.“

„Wir schätzen den Aufwand bisher auf ca. 80 bis 100 Stunden – für ein relativ geringes Volumen an Transaktionen.“

„[...]Aufwands- und Kostenschätzung bezüglich der Einführung von CBAM:

- Gesamtkosten bis Ende des CBAM-Übergangszeitraums (Ende 2025):
392 Arbeitsstunden, die Kosten liegen bei 53.900 €
- Gesamtkosten ab 2026 pro Jahr:
200 Arbeitsstunden, die Kosten liegen bei 27.500 €“

„[...] Einschätzung des zeitlichen Aufwands eines unserer größeren Unternehmen: „Alleine der Aufwand sich in all den VO und Meldungen/Portalen einzulesen und anzumelden war gut 1 Woche. Der Report selbst war dann ca. 2 STD. Der eigentliche Aufwand kommt mit den tatsächlichen Emissionen ab Q3/2024.““

„Wir haben Ihre Frage an unsere Mitglieder gerichtet und von unterschiedlichen Unternehmen folgende Rückmeldungen erhalten:

- Aufwand CBAM insgesamt: 100 Stunden im Monat

- Aufwand lediglich für die Abgabe des Berichts: 20-40 Stunden im Monat
- Aufwand lediglich für die Abgabe des Berichts unter Verwendung von Durchschnittswerten: 3h/Quartal“

„Arbeitsaufwand zur ersten Berichtserstellung im Januar: 4 Meldepflichtige Gruppenunternehmen: Im Januar musste ich von meinen 18 Arbeitstagen 12 Tage für CBAM verwenden. Seitens unserer IT waren es für die Abfragenerstellung einmalig rd. 3 Tage Vollzeit.

Anzumerken ist noch, dass die Hauptarbeit mit der Erfassung der Lieferanten und Produkte im EU-CBAM-Portal noch ansteht.

- Aufwand für eine Software unterstützende Lösung: 10.000 €
- Aufwand für die Erfassung der Daten pro Quartal: 2.000 €
- Aufwand für das erste Jahr: 18.000 €“

„Nach einer internen Umfrage eines größeren mittelständigen Unternehmens werden folgende Aufwände geschätzt:

- Von Oktober 2023 bis März 2024 sind zur Vorbereitung des ersten Berichts 787,33 Personalstunden angefallen.
- Pro Quartal wird künftig mit einem Aufwand von 65,6 Stunden gerechnet.
- Die zusätzlichen Kosten belaufen sich pro Jahr auf rund 9.000 Euro zzgl. Sachaufwand.

Andere Unternehmen berichten von mehrtätigem Aufwand pro Person, um die erforderlichen Daten überhaupt von Lieferanten zu erhalten. Kosten werden von verschiedenen Unternehmen im mittleren 5-stelligen Bereich für externe Berater angegeben, weiterhin zusätzlich anfallende interne Kosten zusätzlich nochmals mit 50.000 - 60.000 Euro, natürlich abhängig von der Unternehmensgröße.“

„Bereits vor Oktober 2023 und einen mehrere Monate umfassenden Zeitraum wurden regelmäßige interne Besprechungen durchgeführt. Diese waren besetzt mit verschiedenen Abteilungen und entsprechendem Personal, um sich auf das CBAM-Berichtswesen vorzubereiten. Es mussten völlig neue Strukturen aus dem Boden gestampft werden. Hierfür konnten keine zusätzlichen Ressourcen bereitgestellt werden, aufgrund der immer noch angespannten Wirtschaftslage, was zu einer weiteren Arbeitsverdichtung für die Mitarbeiter führte. Es kann nicht das Ziel des Gesetzgebers sein, solche Kleinstmengen einem hochgerüsteten CBAM-Berichtswesen zu unterziehen, wie unten näher erläutert einige Freigrenzen auszuweiten. Unser Fazit: Es wird "mit Kanonen auf Spatzen" gezielt, die Umsetzung entsprechend aktuellen Regeln steht in keinem Verhältnis zum Aufwand.“

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer
Breite Straße 29, 10178 Berlin
<https://www.dihk.de>
T: +49 030 20308-0

Redaktion

Anna Kantrup
Referentin Außenwirtschaftspolitik
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
T: +49 30 2028-1526
a.kantrup@bdi.eu

Dr. Joachim Hein
Referent Energie- und Klimapolitik
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
T: +49 30 2028-1555
j.hein@bdi.eu

Klemens Kober
Leiter des Referats Handelspolitik, EU-Zollfragen, Transatlantische Beziehungen
DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer
T: +32 (0)2 286-1622
kober.klemens@dihk.de

BDI Dokumentennummer: D1916