

---

## Association of German Chambers of Industry and Commerce (DIHK)

---

### Guidelines on carbon border adjustment mechanisms

**1. Companies depend on effective and efficient protection against carbon leakage.**

European companies bear a financial burden resulting from the European Union's ambitious climate goals and policies that do not affect competitors in third countries. Despite the coming into force of the Paris Agreement, it is currently unlikely that other countries will define similarly ambitious climate goals and take action through concrete policy measures. Moreover, the EU plans to significantly and unilaterally increase its CO<sub>2</sub> reduction targets within the framework of the European Green Deal. Many technical solutions for mitigating CO<sub>2</sub> are still at the pilot stage and far from being economically feasible. Therefore, the European Union should focus on finding ways to both reduce CO<sub>2</sub> emissions and strengthen the competitiveness of European companies and the attractiveness of the EU as a business location.

**2. The existing carbon leakage protection mechanisms, such as free allocation in the European emissions trading system and electricity price compensation, are effective and should be extended where needed.** Phasing out these instruments would jeopardise the competitiveness of the companies both globally and in the Single Market. Alternatives to free allocation and electricity price compensation would have to provide both equivalent protection and legal and political certainty.

**3. The carbon border adjustment (CBA) mechanisms under consideration risk provoking retaliatory trade measures and begetting more protectionism.** The German economy, which is highly dependent on international trade, would particularly stand to suffer. Moreover, a number of important questions remain as to the mechanisms' compatibility with WTO and EU law, which should be answered before the introduction of a CBA. These include the question of how the principle of non-discrimination between domestic and foreign companies can be observed. Creating new trade barriers should be avoided, as should the erosion of the multilateral, rule-based trading system by further WTO-incompatible unilateral measures. It is crucial for the German economy that new regulations on carbon leakage do not unduly restrict global trade and do not pave the way to more protectionism in times of increasing trade conflicts.

**4. The economic effects of CBA mechanisms are unclear and difficult to predict.** Given the complexity of value chains, a CBA might lead to distortions that would negatively affect the whole economy. For example, the competitiveness of companies that process products subject to a CBA could be impaired. In particular, negative effects should be avoided on companies that offer their products in markets outside the EU and thus face international competition. An

instrument aimed exclusively at the European market would harm the export-oriented German economy. Safeguarding the competitiveness of the export industry should, therefore, be a priority in a possible reform of the carbon leakage protection mechanisms.

5. **Effective mitigation of climate change requires global solutions and coordinated action by all relevant CO<sub>2</sub>-emitting countries.** However, it is doubtful whether the introduction of a CBA mechanism would promote international cooperation in the fight against climate change and thus lead to the necessary global reduction of CO<sub>2</sub> emissions. We recommend stepping up efforts for global CO<sub>2</sub> pricing and facilitating trade in climate and environmental protection technologies - ,e.g., through trade policy initiatives such as the WTO Environmental Goods Agreement. In bilateral trade agreements, the EU can play a pioneering role with ambitious energy and sustainability chapters.
6. **There are serious doubts as to whether a CBA mechanism could be established without excessive red tape and in a way that companies could manage, especially small and medium-sized importers, exporters and suppliers.** A comprehensive investigation of possible customs law issues and a critical examination of the capacities of customs are necessary.
7. **The practical implementation of CBA mechanisms brings numerous challenges.** It is unclear how the CO<sub>2</sub> footprint of imported goods can reliably and precisely be determined. Simply resorting to benchmark values would not be appropriate given the often company- or plant-specific differences in the CO<sub>2</sub> intensity of production. Calculating the CO<sub>2</sub> cost burden within the EU is also challenging due to the fluctuating certificate prices in emissions trading and a plant-related free allocation of certificates.
8. **Competitive disadvantages for companies causing carbon leakage also arise from national climate protection policies, such as the national emissions trading system in Germany.** The EU state aid rules should allow measures to avoid carbon leakage in the Single Market. This is particularly relevant because national measures are put into place to achieve EU targets. At the same time, the European Union should make efforts to consolidate national solutions at the EU level, which in the long run would create a level playing field.
9. **In light of the above, any adaptation of the existing carbon leakage protection instruments, such as the introduction of CBA mechanisms, should be considered only after a comprehensive impact assessment with the earliest possible involvement of economic actors.** Furthermore, alternatives such as the extension of existing protection mechanisms (free allocation, electricity price compensation) must be seriously considered.

## **Who we are**

The Association of German Chambers of Commerce and Industry (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK) is the central organisation of 79 Chambers of Commerce and Industry, CCI (Industrie- und Handelskammern, IHKs) in Germany, representing 3.6 million companies from industry, commerce and services. All German companies registered in Germany, with the exception of handicraft businesses, the free professions and farms, are required by law to join a chamber. The DIHK also coordinates the network of 140 foreign chambers of commerce, delegations and representative offices of the German business (Auslandshandelskammern, AHK) in 92 countries worldwide.

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### Leitlinien zu CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen

- 1. Die Unternehmen sind auf einen wirksamen und effizienten Schutz vor Carbon Leakage angewiesen.** Die durch hohe Klimaschutzambitionen der EU entstehenden Belastungen europäischer Unternehmen fallen in anderen Wirtschaftsräumen nicht oder in deutlich geringerem Maße an. Denn trotz des Inkrafttretens des Pariser Übereinkommens ist zurzeit nicht absehbar, dass andere Länder ähnlich ambitionierte Klimaschutzziele definieren und mit konkreten Maßnahmen unterfüttern. Zudem plant die EU, ihre CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele im Rahmen des Green Deals weiter signifikant und unilateral zu verschärfen. Technische Möglichkeiten zur Vermeidung von CO<sub>2</sub> befinden sich erst in der Erprobung und sind zurzeit weit davon entfernt, wirtschaftlich darstellbar zu sein. 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.
- 2. Die bestehenden Carbon Leakage-Schutzmechanismen, wie freie Zuteilung im Europäischen Emissionshandelssystem und Strompreiskompensation, haben sich bewährt und sollten bedarfsgerecht ausgeweitet werden.** Eine Abschaffung würde die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen auf den Weltmärkten, aber auch im Binnenmarkt gefährden. Alternativen zur freien Zuteilung und Strompreiskompensation müssten eine äquivalente Schutzwirkung entfalten, sowie rechtlich und politisch beständig sein.
- 3. Die erwogenen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen bergen das Risiko, handelspolitische Gegenmaßnahmen zu provozieren und könnten sich zum Einfallstor für mehr Protektionismus entwickeln. Die internationalisierte 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 CBA 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 Erosion des multilateralen regelbasierten Handelssystems durch weitere WTO-widrige unilaterale Maßnahmen verhindert werden. Für die internationalisierte deutsche Wirtschaft ist es von großer Bedeutung, dass neue Regelungen zu Carbon Leakage den globalen

Handel nicht über Gebühr einschränken und in Zeiten zunehmender Handelskonflikte nicht zum Einfallstor für mehr Protektionismus werden.

- 4. 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 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. Dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft sollte daher im Falle einer Reform der Carbon Leakage-Schutzmechanismen eine hohe Priorität eingeräumt werden.
- 5. Zur wirksamen Eindämmung des Klimawandels bedarf es globaler Lösungsansätze und eines koordinierten Handelns aller relevanten CO<sub>2</sub>-emittierenden Länder.** Es ist jedoch zweifelhaft, ob 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. Der DIHK empfiehlt, Anstrengungen für eine weltweite Bepreisung von CO<sub>2</sub> zu intensivieren und den Handel mit Klima- und Umweltschutztechnologien – z. B. durch handelspolitische Initiativen wie das WTO-Umweltgüterabkommen - zu erleichtern. In bilateralen Handelsabkommen kann die EU mit ehrgeizigen Energie- und Nachhaltigkeitskapiteln eine Vorreiterrolle spielen.
- 6. Es bestehen ernste Zweifel, ob ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Importeure, Exporteure und Zulieferer handhabbar und bürokratiearm ausgestaltet werden könnte.** Eine umfangreiche Untersuchung möglicher zollrechtlicher Fragen und eine kritische Prüfung der Kapazitäten im Zollbereich tut hier Not.
- 7. 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. 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.

- 8. Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die zu Carbon Leakage führen, entstehen auch durch nationale Klimaschutzpolitiken, wie dem nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) in Deutschland.** Die EU sollte im Rahmen der beihilferechtlichen Vorgaben Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage im Binnenmarkt zulassen. Dies gilt ganz besonders vor dem Hintergrund, dass die nationalen Maßnahmen zur Erreichung der EU-Ziele ergriffen werden. Gleichzeitig sollte die Europäische Union Anstrengungen unternehmen, nationale Lösungen auf EU-Ebene zusammenzuführen, wodurch perspektivisch eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen erreicht würde.
- 9. Jedwede Anpassung des bestehenden Carbon Leakage-Schutzinstrumentariums, wie die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs, sollte vor dem Hintergrund der zuvor genannten Punkte erst nach einer umfänglichen Folgenabschätzung unter frühestmöglicher Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure erwogen werden.** Zudem müssen Alternativen wie die Ausweitung der bestehenden Schutzmechanismen (freie Zuteilung, Strompreiskompensation) ernsthaft geprüft werden.

## **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).