

Stellungnahme

CO₂-Grenzausgleich (CBAM)

Kernforderungen der deutschen Aluminiumindustrie

Bis zur Implementierung und Bewertung aller hier vorgeschlagenen Änderungen sollte **Aluminium aus dem CBAM-Anwendungsbereich** genommen werden.

CBAM darf **keinesfalls die indirekten CO₂-Emissionen** der Aluminiumindustrie erfassen.

Für jede Tonne importiertes Aluminium sollte ein Standardwert verwendet werden, unabhängig von der Produktionsart.

Die EU hat 2023 die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – „CBAM“) beschlossen, der auch Aluminium erfasst. Aluminium Deutschland fordert die Herausnahme von Aluminium aus dem CBAM-Anwendungsbereich und die Beibehaltung der bestehenden Carbon-Leakage-Maßnahmen. Denn CBAM verzerrt den internationalen Wettbewerb zu Lasten der Aluminiumunternehmen, fördert Carbon Leakage anstelle Carbon-Leakage-Schutz zu bieten, gefährdet die Transformation der europäischen Aluminiumindustrie, sieht keine Lösung für Exporte vor, birgt zollrechtliche Komplikationen und verhindert nicht effektiv seine Umgehung.

1. Ein CO₂-Grenzausgleich ist für die Aluminiumindustrie ungeeignet

Da CBAM in der aktuellen Ausführung Carbon Leakage in der Aluminiumindustrie fördert, muss die kostenlose Zuteilung auch weiterhin für Branchen bestehen bleiben, die von CBAM erfasste Produkte herstellen. Nach Ansicht der Politik soll dies jedoch nicht erfolgen. Es ist absehbar, dass insbesondere durch die Verteuerung des Aluminiums in der EU (s. Abschnitt 3) und die Umgehungsmöglichkeiten (s. Abschnitt 7), die negativen Auswirkungen für die europäische Aluminiumindustrie gravierend sein werden.

Selbst wenn alle nachfolgenden Forderungen dieses Papiers umgesetzt werden, ist davon auszugehen, dass sich CBAM negativ auf die gesamte Aluminium-Wertschöpfungskette auswirken wird. Aluminium Deutschland fordert daher, die Anwendung des CBAM für Aluminium und die schrittweise Reduzierung der kostenlosen Zuteilung für die Aluminiumindustrie sofort zu stoppen („stop the clock“), bis alle in diesem Papier genannten Änderungsvorschläge umgesetzt worden sind. Insbesondere die Forderungen in den Abschnitten 2 und 3 sind zwingende Voraussetzung für ein CBAM, dass der Branche nicht schadet. Anschließend muss eine umfassende Bewertung der Auswirkungen des CBAM auf die Wettbewerbsfähigkeit der Aluminiumindustrie erfolgen. Sollte diese Bewertung den Fall bestätigen, dass auch ein nach unseren Vorschlägen geänderter CBAM die Wettbewerbsfähigkeit der Aluminium-Wertschöpfungskette nicht erhalten kann, sollte Aluminium aus dem Anwendungsbereich genommen werden. Aus Klimaschutzsicht hätte die

Herausnahme von Aluminium kaum bzw. keine Auswirkungen, da Aluminiumimporte lediglich 3% des CO₂-Gehalts aller Importe von CBAM-Gütern ausmachen.

Die Politik darf die Aluminiumindustrie nicht vor die Wahl stellen, mit einem ungeeigneten Carbon-Leakage-Instrument oder mit gar keinen Carbon-Leakage-Schutz auskommen zu müssen. Gerade mit der fortschreitenden Verringerung der Zertifikate im EU-ETS bedarf es daher weiterer Entlastungsmaßnahmen und neuer Förderinstrumente zur Dekarbonisierung, die auf die Besonderheiten der Aluminiumindustrie zugeschnitten sind.

2. Keine Einbeziehung indirekter CO₂-Kosten

CBAM erfasst zwar grundsätzlich alle CO₂-Kosten der einbezogenen Produkte, jedoch richtigerweise nicht die indirekten CO₂-Kosten der Sektoren, die eine Strompreiskompensation (SPK) erhalten. Die Kommission muss aber die Einbeziehung genau dieser Emissionen prüfen. Die Aluminiumproduktion ist stromintensiv; Stromkosten können bis zu 45 % der Gesamtkosten ausmachen. Die indirekten CO₂-Kosten, die bei den Stromverbrauchern anfallen, sind in Europa dabei stets höher als die indirekten CO₂-Emissionen, die bei der Stromerzeugung entstehen. Grund hierfür ist, dass die indirekten CO₂-Kosten durch die Grenzkosten der Stromerzeugung – in der Regel ein gas- oder kohlebefeuetes Kraftwerk – determiniert werden. Diese Kraftwerksbetreiber legen die Zertifikatekosten auf die Großhandelsstrompreise um. Da für jede Stromerzeugungstechnologie, auch die aus erneuerbaren Energiequellen, derselbe Marktpreis gezahlt wird, sind die indirekten CO₂-Kosten stets höher als die tatsächlichen indirekten Emissionen. Dieses Phänomen tritt in Drittländern nicht auf. Ein CBAM kann dieses Problem nicht lösen.

Die SPK darf nicht durch CBAM ersetzt werden. Die derzeit gültigen Beihilfeleitlinien für die SPK sind grundsätzlich geeignet, um die stromintensive Industrie vor der Abwanderung ihrer Produktion und Investitionen zu schützen, die aufgrund höherer Strompreise durch indirekte CO₂-Kosten verursacht werden. Sie muss daher weiterhin für alle berechtigten CBAM-Sektoren gelten.

Sollte die Diskrepanz zwischen indirekten Emissionen und Kosten irgendwie gelöst werden können, wird Aluminium bei Einbeziehung der indirekten Emissionen der SPK-Sektoren zu teuer, um in der EU verarbeitet werden zu können. Durch diese Verteuerung würde das Carbon-Leakage-Risiko für Metallverarbeiter und Halbzeugproduzenten weiter steigen. Denn sowohl in der EU produziertes Aluminium wird ohne SPK in heutigem Umfang teurer als auch importiertes Aluminium, dessen CBAM-Abgabe durch die Einbeziehung der indirekten Emissionen weiter ansteigen würde. Europa ist auf Importe angewiesen, um den Bedarf der nachgelagerten Aluminiumverarbeiter zu decken. Heute werden ca. 54 % des Aluminiumbedarfs der EU durch Importe gedeckt. Die sinkende Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeiter durch die Verteuerung ist ein weiterer Grund dafür, warum die indirekten Emissionen der SPK-Sektoren nicht von CBAM erfasst sein dürfen.

3. Zusätzlicher Wettbewerbsnachteil für Sekundärproduzenten und Verarbeiter

Aluminium wird an internationalen Börsen zu einheitlichen Preisen gehandelt. Referenz für den Aluminiumpreis ist die London Metal Exchange (LME). Hinzu kommt die duty paid Prämie (Fastmarkets) für die lokale Verfügbarkeit. Diese Prämie fällt in den einzelnen Weltregionen unterschiedlich hoch aus und wird in der Regel für den Einfuhrort bzw. -hafen ermittelt. Sie besteht aus den Kosten für die Transportfähigkeit des Aluminiums, den Transport- und Lagerkosten sowie gegebenenfalls dem Zollsatz auf Aluminiumimporte. Künftig werden in der EU auch die CBAM-Kosten Teil dieser duty paid Marktprämie sein, welche als Preisreferenz für Aluminium in der EU gilt, unabhängig davon, wie dieses Aluminium hergestellt wurde. Auch Aluminiumschrott ist von dieser Preisreferenz betroffen, da sich sein Preis unmittelbar danach richtet. Der Aluminiumpreis wird bestimmt durch den Aluminiumprimärproduzenten mit den höchsten Kosten, der für die Nachfragedeckung der letzten Tonne Aluminium benötigt wird. Es ist unerheblich, ob es sich dabei um heimisch produziertes oder importiertes Aluminium handelt.

Aluminiumproduzenten und -verarbeiter in der EU werden so gegenüber ihren Wettbewerbern im Ausland benachteiligt: Zum einen entfällt für sie die kostenlose Zuteilung für die CO₂-Emissionen der Herstellung bzw. Weiterverarbeitung. Diese soll ausgeglichen werden durch den CBAM-Aufschlag. Ob das effektiv gelingen wird, ist aufgrund der vielen Schwächen von CBAM sehr fraglich. Zum anderen führt CBAM zu einer Verteuerung ihres Vorprodukts¹, dessen Preis sich in der EU nach der durch CBAM erhöhten duty paid Prämie als Referenz richtet (s. o.). Aluminiumverarbeiter in der EU müssen stets den EU-einheitlichen Preis für ihr Vorprodukt Aluminium zahlen, unabhängig davon, ob das in ihrer Verarbeitung eingesetzte Aluminium CO₂-arm hergestellt wurde oder nicht. Analog müssen Aluminiumrecycler den am EU-einheitlichen Aluminiumpreis gekoppelten Preis für ihr Vorprodukt Schrott zahlen.

Aluminiumproduzenten in Drittstaaten können denselben EU-einheitlichen Preis für ihr Aluminium in der EU verlangen, haben jedoch verschiedene Möglichkeiten, ihre Kosten für die Einfuhr in die EU zu senken, indem sie

- eine CO₂-Abgabe auf Basis ihrer tatsächlichen Emissionen zahlen anstatt auf dem des in der EU preissetzenden Aluminiumprimärproduzenten,
- ihren Vorprodukteinsatz umschichten können und CO₂-arme Materialien in ihrer Produktion für die EU nutzen, um die CBAM-Gebühr weiter zu senken (Schrott oder sekundär oder kohlenstoffarm produziertes Primärmaterial),
- CBAM leicht gänzlich umgehen können (s. Abschnitt 7), und
- CO₂-Kosten nur für den Teil ihrer Produktion zahlen, der in die EU geht, und daher mögliche CBAM-Kosten leichter im Gesamtunternehmen absorbieren können.

Die heute verbreitetste Produktionsart, um CO₂-armes Aluminium herzustellen, ist Recycling. Hier bevorzugt CBAM Produzenten in Drittstaaten auf besonders einfache Weise. Durch Deklarieren der „Sekundärroute“ (hergestellt aus Recycling) muss lediglich eine CBAM-Abgabe für die Emissionen der Verarbeitung beim Import zum freien Verkehr entrichtet werden, nicht jedoch für die Emissionen des Ausgangsmaterials. Aluminiumschrott kann zur Herstellung fast

¹ Das sind sowohl Aluminiumschrott für das Recycling als auch primär und sekundär produziertes Aluminium für die Weiterverarbeitung

aller importierten Produkte verwendet werden, die unter CBAM fallen. Der Schrottgehalt im importierten Produkt ist nicht überprüfbar. Jeder Produzent in einem Drittstaat kann seinem Kunden, der Aluminiumprodukte in die EU² einführt, angeben, dass dieses Produkt aus Schrott hergestellt wurde. Bei den Importeuren fällt also keine CBAM-Gebühr an der Grenze an, außer ggf. für die in der Weiterverarbeitung entstandenen Emissionen. Aufgrund der EU-einheitlichen Preisbildung kann das Aluminium jedoch zum selben Preis inklusive des CBAM-Elements in der Fastmarkets-Preisreferenz auf dem EU-Markt angeboten werden. Somit hat importiertes Aluminium einen gravierenden Wettbewerbsvorteil gegenüber hier produziertem bzw. verarbeitetem Aluminium.

Die Einbeziehung der Zolltarifnummer 7602 (Abfälle und Schrott aus Aluminium) in CBAM würde diesen Nachteil nicht beheben, da es bei dieser Umgehungsproblematik nicht um Schrotte an sich, sondern den bereits verarbeiteten Schrottanteil in hergestellten Aluminiumprodukten geht. Die Einbeziehung dieser Schrotte kann sich sogar negativ auf das Recycling in der EU auswirken und somit den Zielen des EU Green Deals zuwiderlaufen.

Die Verteuerung des Vormaterials für Aluminiumrecycler (Schrott) und -verarbeiter (primär oder sekundär produziertes Aluminium) durch den CBAM-Preiseffekt kann die ohnehin einsetzende Verteuerung aufgrund der entfallenden freien Zuteilung in dieser Industrie noch verstärken. CBAM, als Carbon-Leakage-Schutz gedacht, verschlechtert also die Wettbewerbsfähigkeit der Aluminiumindustrie in der EU gegenüber Importen über die „Sekundärroute“ oder anderweitig im Drittstaat CO₂-arm hergestelltem, unverarbeitetem Aluminium. Dies ist ein wesentlicher Beleg dafür, dass CBAM für Aluminium ungeeignet ist und keinen Carbon-Leakage-Schutz bietet.

Auch der Legislativvorschlag aus Dezember 2025³ löst dieses Problem nicht. Die vorgesehene Einbeziehung von pre-consumer Schrott lässt das Schlupfloch über post-consumer Schrott offen. Vor allem aber greift der Ansatz bereits im Grundsatz zu kurz: Solange importiertes Aluminium je nach primärer oder sekundärer Produktionsroute unterschiedlich behandelt wird, tragen Importeure nicht dieselben CO₂-Kosten wie europäische Unternehmen, erhalten aber dennoch denselben Preis für ihr Aluminium. Der Wettbewerbsnachteil für die heimische Aluminiumindustrie bleibt damit bestehen.

Lösungsvorschlag:

Um den dargelegten Wettbewerbsnachteil für die europäische Aluminiumindustrie einzudämmen, muss sichergestellt sein, dass für den Aluminiumanteil jedes CBAM-Produkts derselbe CO₂-Gehalt und damit dieselben CO₂-Kosten angesetzt werden. Hierfür müssen bei allen Importen Standardwerte für unverarbeitetes Aluminium verwendet werden. Dieser Standardwert würde auf Aluminium als Rohform (7601) und Aluminium, das als Vorprodukt in von CBAM erfassten Aluminiumprodukten (7601, 7603-7616) enthalten ist, angewendet werden. Dieser einheitliche Standardwert sollte auf den durchschnittlichen direkten CO₂-Emissionen bei der Primäraluminiumproduktion im Herkunftsland basieren und auf die Menge des Aluminiums im importierten Aluminiumprodukt angewendet werden. Falls es im Herkunftsland keine Primärproduktion gibt oder das Land nicht bekannt ist, sollte der

² Hierzu zählt in diesem Papier auch der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) und die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)

³ KOM(2025) 989: Vorschlag für die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf nachgelagerte Waren sowie auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Umgehungspraktiken

Standardwert auf dem weltweiten Durchschnitt für Primärproduktion basieren. Tatsächliche Emissionen sollten, wenn überhaupt, nur für die Verarbeitung des Metalls gemeldet werden.

4. Ausweitung des Anwendungsbereichs vertikal entlang der Wertschöpfungskette

Solange CBAM in Kraft und Aluminium davon erfasst ist, müssen auch Halbzeuge und Endprodukte erfasst werden, da sonst ein Großteil der gehandelten Erzeugnisse unberücksichtigt bleibt. Hierdurch kann zusätzliches Abwanderungsrisiko auf die nächste Stufe der Wertschöpfungskette verlegt werden. Für Hersteller nicht-erfasster Aluminiumendprodukte wäre es demnach günstiger, in einem Drittstaat zu produzieren als in der EU, weil er dort seine Grundstoffe und Halbzeuge günstiger bekommt und diese dann ohne Zuschlag in der EU absetzen kann. Bei der Erfassung von Endprodukten wäre dies nicht der Fall. Daher müssten auch bei Aluminium alle Stufen der Wertschöpfungskette vom CBAM erfasst sein. Der Legislativvorschlag hierzu [KOM(2025) 989] bleibt jedoch deutlich dahinter zurück, da er für Aluminium nur einen begrenzten Ausschnitt der relevanten Halbzeuge und Endprodukte erfasst. Ausgenommen sollten Schrotte sein, da ihre Verfügbarkeit in der EU begrenzt ist, sie jedoch aufgrund ihrer Recyclingeigenschaften essenziell für die Ziele des EU Green Deals sind.

Gegen diesen Ansatz spricht, dass der bürokratische Aufwand für zusätzliche Produkte auf das Aufwandsniveau bereits heute erfasster Produkte angehoben werden würde. Dies würde jedoch die negativen Auswirkungen von CBAM zumindest etwas begrenzen.

5. Verringerung der bürokratischen Anforderungen erforderlich

CBAM verursacht einen sehr hohen bürokratischen Aufwand für weite Teile der Industrie. Insbesondere für den Mittelstand, der häufig nur kleine Mengen importiert und dem zugleich Ressourcen für diese Mehrarbeit fehlen, steht der bürokratische Aufwand in keinem sachgerechten Verhältnis zur Menge der gemeldeten Emissionen. Die Politik will, entgegen dem sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene erklärten Ziel des Bürokratieabbaus, weiter an CBAM festhalten, obwohl er nachweislich die administrativen Pflichten von Unternehmen und Behörden massiv erhöht. Mit jeder Erweiterung des CBAM steigen diese administrativen Bürden weiter an.

6. Exportlösung

Die CBAM-Verordnung enthält keine Lösung für Exporte aus der EU hinaus. Dabei verursacht CBAM erhebliche Wettbewerbsnachteile für deutsche Aluminiumproduzenten auch auf allen Märkten außerhalb der EU. Zum einen erhöhen sich die Produktionskosten aufgrund unvollständiger kostenloser Zuteilung und zusätzlicher, schrittweiser Reduktion der kostenlosen Zuteilung für die CBAM-Sektoren. Zum anderen stellen die durch CBAM erhöhten Kosten für Vorprodukte (s. Abschnitt 3) einen Wettbewerbsnachteil für europäische Aluminiumunternehmen gegenüber internationalen Wettbewerbern auch auf allen Nicht-EU-Märkten dar. Daher müssen in der EU produzierte Güter, die aus der EU exportiert werden, eine Erstattung für die nicht durch bestehenden Carbon-Leakage-Schutz kompensierten CO₂-

Kosten und die höheren Kosten für ihre Vorprodukte erhalten. Dabei muss gleichzeitig die Konformität mit dem Recht der Welthandelsorganisation (WTO) gewährleistet sein.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Exportlösung im Rahmen eines Temporären Dekarbonisierungsfonds [KOM(2025) 990] sind völlig unzureichend, auch weil viele durch CBAM betroffene Bereiche gar nicht erfasst werden. Hierzu gehören z. B. die Anlagen von Aluminiumproduzenten und -verarbeitern, die nicht im ETS sind.

7. Umgehungsmöglichkeiten

Drittstaaten könnten einen CBAM umgehen, indem sie die Handelsströme so verändern (resource shuffling), dass die Produkte mit dem niedrigsten CO₂-Gehalt nach Europa exportiert werden, während die verbleibenden Produkte mit hohem CO₂-Gehalt in Regionen verkauft werden, in denen es keine protektionistischen Maßnahmen hinsichtlich des Kohlenstoffgehalts gibt. Es muss rechtlich klarer vorgegeben werden, dass solche Praktiken verboten sind. Hierfür sollten die Emissionen des gesamten Unternehmens bzw. Standorts herangezogen werden, damit dieses seine Produktion nicht in eine CO₂-arme Herstellung für Produkte, die in die EU eingeführt werden, und eine CO₂-reiche Herstellung für Produkte, die im Inland oder dem Rest der Welt verkauft werden, unterteilen kann.

Zudem sollten weitere Beispiele zu Art. 27 aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass diese Praktiken als Umgehung von CBAM angesehen werden. Ein Beispiel wäre die Praxis, dass sich Unternehmen in Drittstaaten gegenseitig internen Schrott verkaufen, anstatt ihn innerhalb der eigenen Produktion zu behalten. Dadurch erhöhen sie künstlich ihren deklarierten Schrotteinsatz und verringern somit den in CBAM ausgewiesenen CO₂-Gehalt. Ein weiteres Beispiel wäre die Schaffung einer separaten Unternehmenseinheit für CO₂-arme Herstellung für den Export in die EU, während die CO₂-reiche Herstellung desselben Produkts weiterhin für den Rest der Welt bestimmt ist.

CBAM kann gänzlich umgangen werden, wenn Drittstaaten einen anrechenbaren CO₂-Preis einführen, der größer/gleich dem ETS-Preis ist. Dies ist sogar erklärtes Ziel des CBAM. Wird die CO₂-Kostenbelastung dieser Unternehmen durch verdeckte anderweitige Subventionen wieder ausgeglichen, schöpfen diese Unternehmen die in der EU eingepreisten CO₂-Kosten in den Marktprämien vollständig ab. Für den öffentlichen Haushalt dieser Drittstaaten wäre es im schlechtesten Fall ein Nullsummenspiel, denn es wären zusätzliche Steuereinnahmen durch höhere Unternehmensgewinne zu erwarten. Dieses Szenario ist gerade für Aluminium zu befürchten, da ca. 73 % der globalen Primäraluminiumproduktion aus China, Russland und dem mittleren Osten stammt. Bereits heute sind bei vielen Produkten aus China Anti-Dumping-Maßnahmen aufgrund nachgewiesener wettbewerbsverzerrender Subventionierung in Kraft. Insbesondere aus nicht-marktwirtschaftlichen Staaten sind daher mit Umgehungsaktivitäten zu rechnen.

Entsprechend müssen auch die Durchsetzungsmechanismen verstärkt und abschreckende Sanktionen eingeführt werden. Hierzu gehören u.a. eine niedrige Beweisschwelle für Untersuchungen und Schnellverfahren bei begründetem Verdacht auf Umgehung.

Die ausschließliche Verwendung von Standardwerten (s. Abschnitt 3) würde die in diesem Abschnitt genannten Umgehungsmöglichkeit weitestgehend beseitigen.

Berlin, den 7. Mai 2026

Nima Nader

Leiter Wirtschafts- und Klimapolitik / Head of Economic and Climate Policy

Telefon: +49 211 4796-290

Mobil: +49 1520 998 64 48

nima.nader@alu-d.de

Aluminium Deutschland e. V.

Unter den Linden 10, 10177 Berlin | Fritz-Vomfelde-Straße 30, 40547 Düsseldorf