

Dr. Hartmut Henninger
Rechtsanwalt

Lars Hillmann
Rechtsanwalt

Assistenz: Karen Lau
T +4940 35922-115
F +4940 35922-123
h.henninger@gvw.com
l.hillmann@gvw.com

Poststraße 9 - Alte Post
20354 Hamburg

21. Oktober 2024

Akten Nr. 5029/2024, 5031/2024, 5032/2024

Gutachterliche Stellungnahme

**zur Anwendbarkeit der CBAM-Verordnung auf Strom, der durch Offshore-
Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands
erzeugt wurde**

erstellt im Auftrag der

**Amprion GmbH
Robert-Schuman-Str. 7
44263 Dortmund**

**TenneT Offshore GmbH
Bernecker Straße 70
95448 Bayreuth**

**50Hertz Transmission GmbH
Heidestraße 2
10557 Berlin**

A. Prüfanlass und Prüfauftrag

Die Mandantinnen sind Übertragungsnetzbetreiber. Sie sind gesetzlich verpflichtet, alle Energieerzeuger ans Übertragungsnetz anzuschließen und die Einspeisung in das Stromnetz zu ermöglichen. Im vorliegenden Zusammenhang relevant ist der Anschluss von Offshore-Windkraftanlagen, die Strom in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugen. Die Übertragungsnetzbetreiber verbringen den Strom in das Zollgebiet der Union und geben derzeit die Zollanmeldungen für die zollrechtliche Einfuhr des Stroms ab. Nach der Verordnung (EU) 2023/956 zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems und der zugehörigen Durchführungsverordnung (EU) 2023/1773 führt die Einfuhr von Strom mit Ursprung in einem Drittland zu einer Berichtspflicht, die den zollrechtlichen Einführer trifft.

Daher stellen sich den Mandantinnen folgende Fragen:

- Handelt es sich bei Strom, der in einer Offshore-Windkraftanlage erzeugt wurde, um eine CBAM-Ware im Sinne der Anhang I der CBAM-VO?
- Handelt es sich bei Strom, der in der ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands erzeugt wurde, um eine Ware mit Ursprung im Drittland im Sinne der CBAM-VO?
- Welchen Beteiligten entlang der Übertragungskette des Stroms treffen die CBAM-Pflichten und welche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen?
- Welche Voraussetzungen hat die Beantragung einer verbindlichen Ursprungsankunft für Strom, der in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wird?
- Welcher Emissionswert ist nach der CBAM-VO für Strom anzusetzen, der in Offshore-Windparks in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wird?
- Welche gesetzlichen Anpassungen kommen in Betracht, um Strom, der durch Offshore-Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wurde, dem Anwendungsbereich der CBAM-VO zu entziehen und welche Voraussetzungen müssen dafür erfüllt sein?

B. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die Begutachtung hat ergeben, dass Strom, der in Offshore Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wurde, bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Union nicht dem Anwendungsbereich der CBAM-VO unterfällt und die Übertragungsnetzbetreiber keinen Pflichten nach der CBAM-VO unterliegen. Im Einzelnen:

- Strom, der in Offshore-Windkraftanlagen erzeugt wurde, ist eine CBAM-Ware im Sinne des Anhangs I der CBAM-VO, da die Kombinierte Nomenklatur nur eine Zolltarifnummer für Strom enthält, mithin also nicht nach der Art der Erzeugung unterscheidet.
- Für Strom, der in Offshore-Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands erzeugt wurde, ist der Anwendungsbereich nach Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO nicht eröffnet, weil dieser Strom keine Ware mit Ursprung im Drittland im Sinne der CBAM-VO ist. Dies ergibt sich aus Folgendem:
 - Die Eröffnung des Anwendungsbereichs setzt voraus, dass die Einfuhrware ihren Ursprung in einem Land oder Gebiet außerhalb des Zollgebiets der Union hat. Die ausschließliche Wirtschaftszone liegt zwar räumlich außerhalb des Zollgebiets, ist aber kein Land oder Gebiet im ursprungsrechtlichen Sinne.
 - Ursprungsrechtlich müssen Erzeugnisse, die in der ausschließlichen Wirtschaftszone gewonnen werden, einem Land oder Gebiet zugeordnet werden, da das Ursprungsrecht keinen Ursprung in der ausschließlichen Wirtschaftszone kennt.
 - Nach Art. 31 lit. h) UZK-DA ist der in der ausschließlichen Wirtschaftszone durch ortsfeste Anlagen erzeugte Strom dem Staat ursprungsrechtlich zuzuordnen, der in der Wirtschaftszone ausschließliche Rechte ausübt – hier: Deutschland. Diese Auslegung folgt dem Seerechtsübereinkommen, das dem Staat, der die ausschließlichen Rechte ausübt, nicht nur die Ausbeutung des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds zuweist, sondern auch die Energieerzeugung durch Windkraft in dieser Zone.
 - Sollte diese Auslegung nicht mit dem Wortlaut des Art. 31 lit. h UZK-DA vereinbar sein, lägen auch die rechtlichen Voraussetzungen für die analoge Anwendung der Vorschrift auf die Erzeugung durch Windkraft in der ausschließlichen Wirtschaftszone vor.
- Die gegenwärtige verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Einfuhr, die die Übertragungsnetzbetreiber zu Einführern macht, ist rechtlich zwar zulässig, aber vom Zollrecht nicht zwingend vorgegeben. Als zollrechtliche Einführer könnten ebenso die

Erzeuger oder Empfänger des Stroms auftreten. Die Entscheidung hierüber liegt bei den Wirtschaftsteilnehmern, nicht bei den Zollbehörden.

- Die Zuständigkeit für die Erteilung einer verbindlichen Ursprungsauskunft für eine Ware, die außerhalb des Zollgebiets der Union vollständig erzeugt und gewonnen wurde, ist nicht eindeutig geregelt. Der Antrag sollte beim HZA Hannover gestellt werden. Eine gemeinsame Antragstellung mehrerer Unternehmen ist nicht möglich.
- Für Strom, der in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wurde, können nach der CBAM-VO keine tatsächlichen Emissionswerte angesetzt werden. Heranzuziehen wäre der CO₂-Emissionsfaktor für in der Union erzeugten Strom. Die Regelungen für die Heranziehung von tatsächlichen Emissionswerten für Strom als eingeführte Ware wurden ersichtlich allein in Hinblick auf die Einfuhr von Strom aus Drittländern geschaffen. Die zugehörigen Voraussetzungen können bei Strom, der in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wurde, nicht erfüllt werden.
- Würden tatsächliche Emissionswerte angesetzt, wären diese mit „Null“ zu bewerten, weil nach der gesetzlichen Regelung die Überwachung der direkten Emissionen bei der Stromerzeugung *„alle Verbrennungsemissionen und Prozessemission aus der Rauchgasreinigung“* umfasst und solche Prozesse bei der Erzeugung von Strom in Windkraftanlagen nicht stattfinden.
- Strom, der durch Offshore-Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone erzeugt wurde, könnte dem Anwendungsbereich der CBAM-VO entzogen werden, wenn für diesen Strom eine eigene Zolltarif-Unterposition in der Kombinierten Nomenklatur geschaffen würde. Eine solche Änderung wäre rechtlich zulässig. Vorzugswürdig wäre allerdings eine Änderung der CBAM-VO, die die Thematik unmittelbar adressiert. Eine Änderung wäre aus folgenden Gründen geboten:
 - Die CBAM-Regelungen zum Emissions-Monitoring und der Behandlung von Strom als eingeführte Ware legen den Schluss nahe, dass bei der Schaffung der CBAM-VO die Erzeugung von Strom durch Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone nicht berücksichtigt wurde.
 - Die Erzeugung von Strom in Windkraftanlagen in der Union unterfällt nicht dem EU-Emissionshandelssystem. Daher wäre es folgerichtig, die Erzeugung von Strom in Windkraftanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone von Mitgliedstaaten nicht dem Anwendungsbereich der CBAM-VO zu unterwerfen.

C. Executive Summary

The legal assessment has shown that electricity generated by offshore wind power plants in the exclusive economic zone does not fall within the scope of the CBAM Regulation when it is imported into the customs territory of the Union and that the transmission system operators are not subject to any obligations under the CBAM Regulation. In detail:

- Electricity generated in an offshore wind power plant is also a CBAM-good within the meaning of Annex I of the CBAM Regulation, as the Combined Nomenclature (CN) only contains one CN Code for electricity and therefore does not differentiate according to the type of generation.
- The scope of application according to Article 2 para. 1 CBAM Regulation does not cover electricity generated in offshore wind power plant in the German exclusive economic zone, because this electricity is not a good originating in a third country within the meaning of the CBAM Regulation. This results from the following:
 - The scope of application requires the imported goods to originate in a country or territory outside the customs territory of the Union. Although the exclusive economic zone is located outside the customs territory, it is not a country or territory in the sense of the legal provisions on origin.
 - According to the legal provisions on origin, products obtained in the exclusive economic zone must be assigned to a country or territory, as these provisions do not recognize origin in the exclusive economic zone.
 - According to Article 31 lit. h) UCC-DA, electricity generated in the exclusive economic zone by means of fixed installations is to be attributed under origin law to the state that exercises exclusive rights in the economic zone. This interpretation follows the Convention on the Law of the Sea, which assigns not only the exploitation of the seabed and subsoil to the state exercising exclusive rights, but also the generation of energy by wind power in this zone.
 - If this interpretation is not compatible with the wording of Article 31 lit. h) UCC-DA, the legal requirements for the application of the provision by analogy to wind power generation in the exclusive economic zone would also be met.
- The current customs procedure for import, which makes the transmission system operators importers, is legally permissible, but not mandatory under customs law. The producers or recipients of the electricity could also act as importers under customs law. The decision on this lies with the economic operators, not the customs authorities.

- The responsibility for issuing binding origin information for a product that was completely produced or obtained outside the customs territory of the Union is not clearly regulated. The application should be submitted to the Principal Customs Office Hannover. A joint application by several companies is not possible.
- For electricity generated in the exclusive economic zone, no actual emission values can be applied in accordance with the statutory regulation. The CO₂ emission factor for electricity generated in the Union would have to be used. The regulations for the use of actual emission values for electricity as an imported product were obviously created solely with regard to the import of electricity from third countries. The respective requirements cannot be met for electricity generated in the exclusive economic zone.
- If actual emission values were used, these would have to be assessed as “zero” because, according to the legal regulation, the monitoring of direct emissions in electricity generation includes “*Any combustion emissions and process emissions from flue gas treatment*” and such processes do not take place in the generation of electricity in wind power plants.
- Electricity generated by offshore wind power plants in the exclusive economic zone could be excluded from the scope of the CBAM Regulation if a separate customs tariff subheading were created for this electricity in the Combined Nomenclature. Such a change would be legally permissible. However, an amendment to the CBAM Regulation that directly addresses the issue would be preferable. Such an amendment would be indicated for the following reasons:
 - The CBAM regulations on emissions monitoring and the treatment of electricity as an imported product suggest that the generation of electricity by wind power plants in the exclusive economic zone was not taken into account when the measure was created.
 - The generation of electricity in wind power plants in the Union is not subject to the EU Emissions Trading System (ETS). It would therefore be logical to exclude the generation of electricity from wind power plants in the exclusive economic zone of Member States from the scope of the CBAM Regulation.

Inhaltsverzeichnis

A. Prüfanlass und Prüfauftrag	2
B. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	3
C. Executive Summary	5
D. Sachverhalt	13
1. Zoll- und steuerrechtliche Behandlung des Stroms aus Nord- und Ostsee	13
2. Der CO₂-Grenzausgleichmechanismus (CBAM)	14
3. Belegenheit und Betreiber der Offshore-Windparks	15
4. Technische Formen des Netzanschlusses von Offshore-Windparks	15
5. Interkonnektoren mit anderen Staaten via Seekabel	15
6. Gespräch der Übertragungsnetzbetreiber mit BMWK	16
E. Rechtliche Bewertung	17
1. Eröffnung des Anwendungsbereichs der CBAM-VO beim Verbringen von in der Nord- und Ostsee erzeugtem Strom in die Union	17
1.1 Bereichsausnahmen.....	17
1.2 Elektrischer Strom als Ware des Anhangs I CBAM-VO	17
1.3 Ursprung in einem Drittland.....	18
1.3.1 „Drittland“ im Sinne der CBAM-VO.....	18
1.3.2 „Ursprung“ im Sinne der CBAM-VO	21
1.3.3 „Ursprung in einem Drittland“ im Sinne der CBAM-VO	22
1.3.4 Ursprung von Strom aus dem Küstenmeer	23
1.3.5 Ursprung von Strom aus Interkonnektoren.....	23
1.3.6 Ursprung von Strom aus der AWZ	24
1.3.6.1 In der AWZ erzeugter Strom als Ware im Sinne des Art. 31 lit. h) UZK-DA	24
1.3.6.1.1 Auslegungsgrundsätze	25
1.3.6.1.2 Auslegung des Art. 31 lit. h) UZK-DA.....	27

1.3.6.2	Hilfsweise: Analoge Anwendung des Art. 31 lit. h) UZK-DA.....	33
1.3.6.2.1	Voraussetzungen einer Analogie nach Unionsrecht	34
1.3.6.2.2	Analogie zu Art. 31 lit. h) UZK-DA	36
1.3.6.2.3	Analogie zu Art. 31 lit. f) UZK-DA.....	40
1.4	Einfuhr i.S.d. CBAM-VO.....	41
1.4.1	Strom aus der AWZ als Nicht-Unionsware	41
1.4.2	Externes Versandverfahren beim Überschreiten der Zollgrenze.....	41
1.4.3	Person des Einführers	42
1.4.4	Einfuhr.....	43
2.	Beantragung einer verbindlichen Ursprungsankunft	43
2.1	Voraussetzungen der Beantragung einer vUA	43
2.1.1	Rechtliches Interesse des Antragstellers an der Entscheidung.....	44
2.1.2	Keine Beantragung durch mehrere Personen	44
2.2	Zuständige Behörde.....	45
2.2.1	Zuständigkeitsverteilung für Anträge auf Erteilung von vUA.....	45
2.2.2	Antrag zum HZA Hannover.....	46
3.	Alternative Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Einfuhr	46
4.	CBAM-Emissionswert von Strom aus der AWZ	48
4.1	Bestimmung des Emissionswerts für Strom als eingeführte Ware.....	48
4.2	Bewertung.....	50
5.	Legislative Anpassungsmöglichkeiten.....	51
5.1	Änderung von Anhang III.2 CBAM-VO.....	52
5.2	Änderung des Zolltarifs	53
5.2.1	Schaffung einer eigenen Unterposition KN.....	53
5.2.1.1	Verfahren zur Schaffung neuer Unterpositionen KN.....	53
5.2.1.1.1	Beteiligung des Ausschusses für den Zollkodex	54
5.2.1.1.2	Entwurf eines Durchführungsrechtsaktes	55
5.2.1.2	Antragsinhalt	55
5.2.2	Änderung auf TARIC-Ebene.....	57

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Langform
50Hertz	50Hertz Transmission GmbH; Heidestraße 2, 10557 Berlin
Amprion	Amprion GmbH; Robert-Schuman-Straße 7, 44263 Dortmund
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
CBAM	CO ₂ -Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism)
CBAM-VO	Verordnung (EU) 2023/956 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Schaffung eines CO ₂ -Grenzausgleichssystems (Text von Bedeutung für den EWR)
CBAM-Bericht-VO	Durchführungsverordnung (EU) 2023/1773 der Kommission vom 17. August 2023 mit Vorschriften über die Anwendung der Verordnung (EU) 2023/956 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die im Übergangszeitraum geltenden Berichtspflichten für die Zwecke des CO ₂ -Grenzausgleichssystems (Text von Bedeutung für den EWR)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; 1957 mit dem Ziel der europäischen Integration durch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik gegründet
FEP	Flächenentwicklungsplan
KN	Kombinierte Nomenklatur
KN-Grundverordnung	Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif
KN-Durchführungsverordnung	Durchführungsverordnung (EU) 2024/964 der Kommission vom 21. März 2024 zur Einreihung bestimmter Waren in die Kombinierte Nomenklatur
NEP	Netzentwicklungsplan

SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und Übereinkommen zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens vom 28. Juli 1994
TenneT	TenneT TSO GmbH; Bernecker Straße 70, 95488 Bayreuth
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber; Dienstleistungsunternehmen zur operativen Betreuung, Instandhaltung und Dimensionierung der Infrastruktur überregionaler Stromnetze zur elektrischen Energieübertragung
UZK	Zollkodex der Union; Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung)
UZK-DA	Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung des UZK
UZK-IA	Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung der Bestimmungen des UZK
vUA	Verbindliche Ursprungsauskunft
ZK	Zollkodex der Gemeinschaften; Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodexes der Gemeinschaften
ZK-IA	Verordnung (EWG) 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

Literaturverzeichnis

Name	Titel
Dorsch/Rüsken, Reinhart	Zollrecht Kommentar, Stand: 226. Ergänzungslieferung, Juli 2024 (zitiert als: Dorsch-Bearbeiter)
Franzen, Martin	Auslegung und Fortbildung von privatrechtsangleichenden Richtlinien, in: Christoph Weber u. a. (Hrsg.), Jahrbuch junger Zivilrechtswissenschaftler. 1997 „Europäisierung des Privatrechts: Zwischenbilanz und Perspektiven“, Stand: 1998, S. 285
Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin	Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, Kommentar, Stand: 82. EL Mai 2024 (zitiert als: Grabitz/Hilf/Nettesheim-Bearbeiter)
Groeben, Hans von der/Hatje, Armin/Schwarze, Jürgen	Europäisches Unionsrecht, Fachbuch, Stand: 7. Auflage 2015 (zitiert als: von der Groeben/Hatje/Schwarze-Bearbeiter)
Hübschmann, Walter/Hepp, Ernst/Spitaler, Armin	Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Stand: 262. Aufl./Lfg., 04.2021 (zitiert als: Hübschmann/Hepp/Spitaler-Bearbeiter)
Jung, Michael	Gestaltungsmöglichkeiten und Risiken bei Einfuhrgeschäften mit vereinbarter Lieferklausel „frei Haus/verzollt“ (DDP), ZfZ Nr. 9/2010, 225
Krenzler, Horst Günther/Herrmann, Christoph/Niestedt, Marian	EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Kommentar, Stand: 23. EL April 2024 (zitiert als: Krenzler/Herrmann/Niestedt-Bearbeiter)
Lauf, Thomas/Memmler, Michael/Schneider, Sven	Emissionsbilanz erneuerbarer Energieträger, Umweltbundesamt, Climate Change 37/2019 (zitiert als: Lauf/Memmler/Schneider)
Scheller, Peter/Zaczek, Susanne	Offshore-Windparks: Ein steuerliches Unikum, DStR 2016, 2254

Uhlmann, Christian	Europarecht und nationales Verfahrensrecht - Der Zivilprozess im Spannungsfeld zwischen Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und unionalen Vorgaben, GVRZ 1/2023, 7 (1-75)
Witte, Peter	Zollkodex der Union (UZK) Kommentar, Stand: 8. Aufl. 2022 (zitiert als: <i>Witte-Bearbeiter</i>)
Wolfgang, Hans-Michael/Jatzke, Harald	Unionszollkodex, Kommentar, Stand: 9. Lieferung 6/2024 (zitiert als: <i>Wolfgang/Jatzke-Bearbeiter</i>)

D. Sachverhalt

Die Übertragungsnetzbetreiber TenneT, 50Hertz und Amprion sind zum Netzanschluss von Offshore-Windparks in der deutschen Nord- und Ostsee gesetzlich verpflichtet gem. § 17d Abs. 1 EnWG i.V.m. § 1 Abs. 2 WindSeeG. Offshore-Windenergieanlagen leisten einen wichtigen Beitrag, um den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung zu steigern (vgl. § 1 Abs. 3 WindSeeG). Über TenneT und 50Hertz sind mehr als 20 bestehende Windparks angeschlossen. Die Windparks werden von Gesellschaften nach deutschem Recht betrieben. Die Betreibergesellschaften gehören unter anderem zu den Konzernen EnBW, Omexom, RWE und Vattenfall. Amprion befindet sich aktuell in der Aufbauphase für mehrere Konverterstationen, über die weitere Windparks in der Nordsee angeschlossen werden sollen.

Das Meeresgebiet der deutschen Nord- und Ostsee teilt sich seewärts in das Küstenmeer (12-Seemeilen-Zone), die Anschlusszone (bis zu 24 Seemeilen) und die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ), die bis zu 200 Seemeilen vom Küstenmeer reicht.

Die gesetzliche Aufgabe der Übertragungsnetzbetreiber („ÜNB“) besteht darin, alle Energieerzeuger, einschließlich der Offshore-Windkraftanlagen, ans Übertragungsnetz anzuschließen und die Einspeisung in das Stromnetz zu ermöglichen. Die ÜNB sind dabei weder an der Erzeugung, noch an dem Vertrieb des Stroms beteiligt. Eine solche Beteiligung wäre aufgrund der unionsrechtlich vorgegebenen Entflechtungsvorschriften (§§ 8 ff. EnWG) unzulässig. Die ÜNB sind daher nicht Abnehmer, Empfänger oder Nutzer des Stroms, der in Nord- und Ostsee produziert wird. Ihre Aufgabe beschränkt sich allein auf den Transport des Stroms. Weiterhin gelten sie als anbindungsverpflichtete ÜNB nach § 17d Abs. 1 EnWG entsprechend den Vorgaben der Netzentwicklungspläne („NEP“) und dem Flächenentwicklungsplan („FEP“) gemäß § 5 des Windenergie-auf-See-Gesetzes zur Errichtung und dem Betrieb ausgewählter Offshore-Netzanschlussysteme.

1. Zoll- und steuerrechtliche Behandlung des Stroms aus Nord- und Ostsee

Durch die besondere Lage der Offshore-Windparks außerhalb der deutschen Küstengewässer stellte sich bereits vor längerem die Frage nach der zoll- und steuerrechtlichen Behandlung des Stroms,¹ insbesondere bei dessen Verbringung in das Zollgebiet der Union. Auf Vorschlag der Zollbehörden erfolgt die zollrechtliche Behandlung des Stroms aus Nord- und Ostsee sowie des Stroms über Interkonnektoren ausschließlich durch die ÜNB. Weder die Windpark-Betreiber noch die Empfänger des Stroms geben Zollanmeldungen für den Strom ab, der in der AWZ erzeugt wurde.

Zu diesem Zweck saldieren die ÜNB den Strom, der über Seekabel an Land geführt wird. Die Überlassung des Stroms zum zollrechtlich freien Verkehr erfolgt auf Basis

¹ Scheller/Zaczek, DStR 2016, 2254.

dieser Berechnung. Die ÜNB verfügen hierzu über eine Bewilligung zur Anschreibung in der Buchführung des Anmelders (Art. 182 UZK).

Diese Vorgehensweise verursacht bereits jetzt einen hohen administrativen Aufwand bei den ÜNB, weil sie die Zollanmeldungen abgeben und die Pflichten eines zollrechtlichen Einführers übernehmen. Für die Zollbehörden führt dies zu einem verhältnismäßig geringen administrativen Aufwand, da die Gestaltung vermeidet, dass entlang der Stromübertragungskette mehrere zollrechtlich Verpflichtete tätig werden.

2. Der CO₂-Grenzausgleichmechanismus (CBAM)

Diese Stellung als Einführer könnte dazu führen, dass die ÜNB zusätzliche Pflichten unter dem neuen CO₂-Grenzausgleichmechanismus der Union zu erfüllen haben.

Mit der Verordnung (EU) 2023/956 vom 10. Mai 2023 zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems („CBAM-VO“) hat die Union ein Berichts- und Bepreisungssystem für Einfuhren bestimmter CO₂-intensiver Waren eingeführt. Zu diesen Waren gehört auch elektrischer Strom. Unternehmen in der Union, die CBAM-Waren importieren, unterliegen während der sogenannten „Übergangsphase“ vom 1. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2025 der Pflicht, quartalsweise Berichte über die grauen Emissionen abzugeben, die im Produktionsprozess der importierten Güter entstanden sind. Ab dem 1. Januar 2026 dürfen nur noch „zugelassene CBAM-Anmelder“ CBAM-Waren zur Einfuhr anmelden. Zudem wird ab dem 1. Januar 2026 der Erwerb von CBAM-Zertifikaten verpflichtend, mit denen die in den importierten Waren enthaltenen grauen Emissionen bepreist werden. Die CBAM-VO gilt als wichtiger Bestandteil des Legislativpakets „Fit für 55“ und soll das Ziel einer klimaneutralen EU bis spätestens 2050 im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris fördern (Erwägungsgrund Nr. 10 CBAM-VO).

Die CBAM-VO steht in engem Zusammenhang mit dem EU-Emissionshandelssystem. Durch die Erweiterung des EU-Emissionshandelssystems, insbesondere das schrittweise Auslaufen der freien Zuteilung von Emissionsberechtigungen², entstehen weitere Wettbewerbsnachteile für die energieintensiven Industrien in der Union. Es droht die Abwanderung von Industrie in Drittstaaten. Die Union will durch CBAM verhindern, dass die emissionsintensive Produktion in anderen Ländern stattfindet (sog. „carbon leakage“). Hierfür soll im Binnenmarkt ein sog „Level Playing Field“ zwischen in der Union hergestellten Waren und Waren aus anderen Staaten geschaffen werden. Diesem Ziel dient die CBAM-VO.

² Siehe der neu eingefügte Abs. 1a zu Art. 10 der Emissionshandels-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG).

Gleichzeitig sollen Anreize für Hersteller in Drittländern geschaffen werden, neue Technologien einzusetzen, um die Treibhausgasemissionen ihrer Anlagen zu reduzieren. Die Union erwartet, dass CBAM wirksam zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in Drittländern beitragen wird. Ein wichtiger Hebel bei der Reduktion von Emissionen ist dabei der Bezug von elektrischer Energie aus emissionsarmen Quellen wie beispielsweise der Windkraft.

3. Belegenheit und Betreiber der Offshore-Windparks

Die angeschlossenen Windparks liegen weit überwiegend außerhalb der 12-Seemeilen-Zone in der AWZ. In manchen Fällen befinden sich Windparks jedoch innerhalb des Küstenmeeres. Beispiele sind die über 50Hertz angeschlossenen Offshore-Windparks Arcadis Ost 1, Baltic 1 sowie der geplante Offshore-Windpark Gennaker. Über Tennet angeschlossene Küstenwindparks sind Riffgat und Nordergründe. Alle angeschlossenen Windparks werden von deutschen juristischen Personen betrieben.

4. Technische Formen des Netzanschlusses von Offshore-Windparks

Strom aus Windparks in Nord- und Ostsee wird mittels Seekabeln zum nächsten Netzknotenpunkt an Land geleitet. Dabei erfolgt die Anbindung der Windparks mittels Cluster an das Übertragungsnetz. Der in den Windparks erzeugte Strom wird bei den vorhandenen Windparks zunächst jeweils an einer Umspannplattform zusammengeführt und auf Hochspannungsniveau transformiert. Dadurch wird Wechsel- in Gleichstrom gewandelt, der in der Regel mit einer Spannung von 320 kV über eine Hochspannungsleitung an Land geleitet wird. Diese Leitung wird als Hochspannungs-Gleichstromübertragung bezeichnet. An Land wird der Strom in einer Umspannstation in Wechselstrom umgewandelt und anschließend in das Übertragungsnetz eingespeist.³

5. Interkonnektoren mit anderen Staaten via Seekabel

An die deutschen Übertragungsnetze in Nord- und Ostsee sind neben Offshore-Windparks auch Verbindungen zu Stromnetzen anderer Staaten angeschlossen, sog. Interkonnektoren. Beispielsweise realisierte 50Hertz im Jahr 2020 in der Ostsee eine zusätzliche Seekabelverbindung zwischen dem deutschen und dem dänischen Stromnetz im Rahmen des Projekts „*Combined Grid Solution/Kriegers Flak*“. Weitere Kabelverbindungen betreffen Kontek und Baltic Cable.⁴

³ <https://bwo-offshorewind.de/aufbau-und-betrieb-eines-offshore-windparks> (Stand: 26.09.2024).

⁴ <https://www.50hertz.com/de/Netz/Netzausbau/ProjekteaufSee> (Stand: 26.09.2024).

6. Gespräch der Übertragungsnetzbetreiber mit BMWK

Anfang Juli 2024 haben sich Vertreter von TenneT, 50Hertz und Amprion mit Vertretern des BMWK (Referat Strom/EU-Energiepolitik und Emissionshandel/Klimaschutz) zu den Auswirkungen der CBAM-VO auf deutsche ÜNB ausgetauscht.

Hierbei haben die Vertreter der ÜNB die derzeitige zollrechtliche Praxis auf Grundlage einer rechtlichen Einschätzung der Generalzolldirektion geschildert. Nach Ansicht der Generalzolldirektion sind ÜNB „Betreiber einer festinstallierten Transporteinrichtung“ i.S.v. Art. 321 Abs. 3 UZK-IA und für die Zollanmeldung in der Form der Anschreibung in der Buchführung des Anmelders sowie die Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr zuständig. Entsprechend dieser Praxis sind die ÜNB zollrechtliche Einführer des Stroms. Ausgehend von dieser zollrechtlichen Einschätzung haben die Vertreter der ÜNB die klärungsbedürftige Frage adressiert, ob Strom der von Offshore-Windparks innerhalb der AWZ erzeugt wird, bei der Einfuhr in den Anwendungsbereich der CBAM-VO fällt. Nach der Rechtsauffassung der Europäischen Kommission habe dieser Strom keinen Ursprung in der Union und unterliege daher dem Anwendungsbereich der CBAM-VO. Die ÜNB sind hingegen der Ansicht, der Strom sei ursprungsrechtlich dem jeweiligen Staat der betroffenen AWZ zuzuordnen und unterliege als Ware mit Ursprung in der Union nicht dem Anwendungsbereich der CBAM-VO. Die Einbeziehung von Strom aus Offshore-Windparks als Form von erneuerbaren Energien in den Anwendungsbereich von CBAM stehe zudem in grundsätzlichem Widerspruch zu den europäischen Energie- und Klimazielen. Außerdem befänden sich einzelne Windparks innerhalb der 12-Seemeilen-Zone, was eine Aufteilung von Strommengen erforderlich mache. Hierbei unterscheide sich die gewünschte Mengenermittlung des Zolls von den Bilanzkreiszuordnungen. Die ÜNB präsentierten dem BMWK verschiedene Lösungsansätze, die an das Zollverfahren, den Ursprung des in der AWZ erzeugten Stroms und die Auslegung der CBAM-VO anknüpften.

Die betroffenen ÜNB und die Ministerien wollen den Austausch fortsetzen. Grundlage für diesen Austausch soll eine detaillierte rechtliche Aufarbeitung sein.

E. Rechtliche Bewertung

1. Eröffnung des Anwendungsbereichs der CBAM-VO beim Verbringen von in der Nord- und Ostsee erzeugtem Strom in die Union

Zu prüfen ist, ob der Anwendungsbereich nach Art. 2 CBAM-VO eröffnet ist, wenn in Nord- und Ostsee erzeugter Strom über die Offshore-Konverterstationen und Kabel eines ÜNB an eine Landanschlussstelle geleitet wird.

Die Grundnorm zum Anwendungsbereich der CBAM-VO ist Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO.⁵ Demnach ist der Anwendungsbereich beim Vorliegen von drei Kriterien eröffnet: eine Ware muss (a) in Anhang I CBAM-VO gelistet sein, (b) in die EU eingeführt werden und (c) ihren Ursprung in einem Drittland haben.

Zunächst ist zu prüfen, ob eine der Bereichsausnahmen der CBAM-VO eingreift (hierzu **1.1**). Anschließend ist zu prüfen, ob Strom eine CBAM-Ware nach Anhang I darstellt (hierzu **1.2**), ob diese ihren Ursprung im Drittland hat (hierzu **1.3**) und ob eine Einfuhr vorliegt (hierzu **1.4**).

1.1 Bereichsausnahmen

Art. 2 CBAM-VO enthält für besondere Konstellationen Ausnahmen vom Anwendungsbereich. Die CBAM-VO kommt nicht zur Anwendung bei Warensendungen von geringem Wert (Art. 2 Abs. 3 lit. a) und b) CBAM-VO) sowie bei Waren, die im Rahmen militärischer Aktivitäten befördert oder verwendet werden (Art. 2 Abs. 3 lit. c) CBAM-VO). Diese Ausnahmen sind im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Darüber hinaus sind gemäß Art. 2 Abs. 4 CBAM-VO Einfuhren mit Ursprung in privilegierten Drittländern oder –gebieten ausgenommen, die in Anhang III gelistet sind. Dies sind die Länder Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz, daneben die Gebiete Büsingen, Helgoland, Livigno, Ceuta und Melilla. Ungeachtet der noch zu beantwortenden Frage nach der Bestimmung des Ursprungs bietet der Sachverhalt keine Anhaltspunkte, den Ursprung des Stroms einem dieser Länder oder Gebiete zuzuordnen.⁶ Zur Frage der Herkunft des Stroms aus der AWZ verhält sich Anhang III nicht. Daher greift auch diese Bereichsausnahme nicht ein.

1.2 Elektrischer Strom als Ware des Anhangs I CBAM-VO

Gemäß Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO gilt die Verordnung für die in Anhang I gelisteten Waren. Elektrischer Strom ist eine in Anhang I CBAM-VO gelistete Ware und

⁵ Daneben bestehen weitere Anwendungsfälle (passive Veredelung, Rückwaren, aktive Veredelung), die jedoch für den vorliegenden Prüfauftrag nicht von Bedeutung sind und daher im Folgenden außer Betracht bleiben.

⁶ Die Bereichsausnahme würde etwa eingreifen, wenn Strom aus Norwegen z.B. über ein Seekabel in die EU transportiert würde.

unterfällt damit dem Anwendungsbereich der CBAM-VO. In Anhang I CBAM-VO wird der elektrische Strom – wie alle übrigen Waren auch – mit der Warentarifnummer identifiziert. Diese lautet 2716 0000. Die Kombinierte Nomenklatur⁷ („KN“), in der die Warentarifnummern niedergelegt sind, kennt nur diese eine Warentarifnummer für elektrischen Strom. Eine weitere Differenzierung, etwa nach der Art der Stromerzeugung, existiert nicht. Damit ist der Strom, der in Windparks erzeugt wird, eine von der CBAM-VO erfasste Ware.

1.3 Ursprung in einem Drittland

Gemäß Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO gilt die Verordnung nur für in Anhang I aufgelistete Waren „mit Ursprung in einem Drittland“. Zu prüfen ist daher, ob Strom, der in Nord- und Ostsee durch Windkraftanlagen erzeugt wird, seinen Ursprung in einem Drittland i.S.d. Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO hat.

1.3.1 „Drittland“ im Sinne der CBAM-VO

Der Begriff „Drittland“ ist in Art. 3 Nr. 7 CBAM-VO definiert als „ein Land oder Gebiet außerhalb des Zollgebiets der Union“. Die Definition ist wortgleich mit der zollrechtlichen Definition von Drittland in Art. 1 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2015/2446 („UZK-DA“). Zur Bestimmung des Zollgebiets verweist Art. 3 Nr. 6 CBAM-VO auf Art. 4 UZK.

Maßgeblich für den Anwendungsbereich der CBAM-VO ist daher die zollrechtliche Definition des Zollgebiets. Zum Zollgebiet der Union gehören neben dem Festland auch die Küstenmeere der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 UZK). Der Begriff Küstenmeer wird im UZK nicht definiert. Für die Reichweite des Küstenmeeres maßgeblich ist das einschlägige Völkerrecht und damit das UN-Seerechtsübereinkommen (Übereinkommen von Montego).⁸ Nach Art. 3 SRÜ hat jeder Staat das Recht, die Breite seines Küstenmeers bis zu einer Grenze festzulegen, die höchstens 12 Seemeilen von den festgelegten Basislinien entfernt sein darf. Die AWZ ist nach Art. 55 SRÜ ein jenseits des Küstenmeeres gelegenes Gebiet. Daraus folgt, dass die AWZ nicht zum Küstenmeer der Mitgliedstaaten gehört und damit auch nicht zum Zollgebiet.

Fraglich ist jedoch, ob die AWZ für Zwecke der CBAM-VO als Teil des Zollgebiets gilt. Aufgeworfen wird die Frage durch Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 CBAM-VO. Demnach gilt die CBAM-VO auch für Waren mit Ursprung in einem Drittland, wenn diese in die AWZ verbracht werden. Damit setzt der Ordnungsgeber das Verbringen in die AWZ

⁷ Verordnung (EWG) Nr. 2658/87.

⁸ Hübschmann/Hepp/Spitaler-Craig, Art. 4 UZK, Rz. 5; Krenzler/Herrmann/Niestedt-Klamert, UZK Art. 4 Rn. 14; Text des SRÜ ABl. EG 1998 L 179/3.

einer Einfuhr in das Zollgebiet gleich⁹ und es stellt sich die Frage, ob damit auch eine Gleichsetzung von AWZ und Zollgebiet einhergeht. Dagegen spricht, dass sich aus Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 CBAM-VO ergibt, dass die Anwendung von CBAM auf die AWZ einen weiteren Rechtsakt voraussetzt, der die detaillierten Bedingungen für die Anwendung des CBAM in der AWZ regelt, insbesondere in Bezug auf Begriffe, die mit denen der Einfuhr in das Zollgebiet der Union und der Überlassung in den zollrechtlich freien Verkehr gleichbedeutend sind. Die zollrechtliche Rechtfertigung für ein solches Vorgehen ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 UZK, wonach bestimmte zollrechtliche Vorschriften im Rahmen von Rechtsvorschriften über bestimmte Bereiche auch außerhalb des Zollgebiets gelten können. Die Regelung in Art. 2 Abs. 2 CBAM-VO bestätigt damit gerade, dass der Verordnungsgeber davon ausgeht, dass die AWZ für die Zwecke des CBAM nicht zum Zollgebiet der Union gehört. *In Hinblick auf die Einfuhr* soll das Verbringen in die AWZ dem Verbringen in das Zollgebiet gleichgesetzt werden, eine allgemeine Gleichsetzung von AWZ und dem Zollgebiet der Union und damit etwa auch im Hinblick auf den Ursprung von Waren lässt sich der Vorschrift nicht entnehmen. Eine praktische Konsequenz dieser Gleichsetzung könnte zwar sein, dass drittländische Waren, die erst in die AWZ und später in das Zollgebiet verbracht werden, zweimal CBAM-Pflichten auslösen. Dies hätte jedoch zum einen keinen Bezug zum Ursprungsrecht und zum anderen ist zu erwarten, dass der Verordnungsgeber dieses Problem beim Erlass der nach Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 CBAM-VO erforderlichen Durchführungsvorschrift lösen wird.

Wenn die AWZ somit zollrechtlich nicht zum Zollgebiet der Union gehört und für die Zwecke der CBAM-VO auch nicht aufgrund von Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 CBAM-VO als Teil des Zollgebiets gilt, steht damit noch nicht fest, dass es sich bei der AWZ um „Drittland“ im Sinne der CBAM-VO handelt. Nach Art. 3 Nr. 7 CBAM-VO ist „Drittland“ nicht – im Sinne einer Negativabgrenzung – definiert als jeder Ort außerhalb des Zollgebiets, sondern als „Land oder Gebiet“ außerhalb des Zollgebiets der Union. „Land“ wird im EUV und AEUV als Synonym zu „Staat“ verwendet. Um eine kohärente Auslegung zu gewährleisten, ist beiden Begriffen die gleiche Bedeutung beizumessen.¹⁰ Ein Staat wird vom Europäischen Gerichtshof als souveräne Einheit bezeichnet, die innerhalb ihrer geographischen Grenzen sämtliche ihr nach dem Völkerrecht zustehende Befugnisse ausübt.¹¹ Hierzu zählt die AWZ eindeutig nicht. Unter „Gebieten“ sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hingegen Einheiten zu verstehen, auf die sich zwar die Hoheitsgewalt oder internationale Verantwortung eines Staates erstreckt, die aber einen eigenen

⁹ Zu den Gründen vgl. Erwägungsgrund Nr. 18 der CBAM-VO.

¹⁰ EuGH, Urteil v. 12. 11. 2019, C-363/18 [ECLI:EU:C:2019:954], Organisation juive européenne und Vignoble Psagot Ltd., Rz. 28.

¹¹ EuGH, Urteil v. 12.11.2019, C-2363/18, Rn. 28f.

völkerrechtlichen Status haben, der sich von dem dieses Staates unterscheidet.¹² Aus dieser Rechtsprechung lassen sich jedoch keine Konsequenzen für die AWZ ableiten. Der Begriff des „Gebiets“ wird in den Entscheidungen im Zusammenhang mit der geopolitischen Realität des betroffenen Gebiets und den Selbstbestimmungsrechten der einheimischen Bevölkerung betrachtet. Wesentlich für die Entscheidungen des Gerichtshofs ist, dass es meist um Gebiete geht, in denen die Kontrolle über das Gebiet zwischen verschiedenen Parteien umstritten ist. Dabei geht es um Regionen, die sich in einer politischen oder rechtlichen Übergangssituation befinden, wie beispielsweise im Prozess der Dekolonialisierung, in autonomen Regionen oder bei Gebieten mit besonderem politischen Status.¹³ Die Entscheidungen des Gerichtshofs dienen dabei vorrangig der Abgrenzung von Gebieten von anderen Staatsgebieten, als deren Zuordnung zu einem Staatsgebiet, wie dies bei der AWZ der Fall ist. Dabei sagt die geopolitische Realität des Gebiets jedoch nicht zwingend etwas darüber aus, ob das Gebiet in einen bestimmten räumlichen Geltungsbereich fällt. Es wird ausgeführt, dass der Begriff „Gebiet“ in Verbindung mit „seinem“ bedeutet, dass ein Vertrag einen Staat grundsätzlich nur in Bezug auf das Gebiet bindet, in dem er alle souveränen Rechte nach dem Völkerrecht ausübt. Dies gilt nicht für Gebiete über die er lediglich Hoheitsgewalt oder internationale Verantwortung hat, die aber nicht Teil seines souveränen Territoriums sind.¹⁴ Im Gegensatz zu den Gebieten, die in den Entscheidungen des Gerichtshofs eine Rolle spielen, gibt es in der AWZ keine Bevölkerung mit besonderem politischen Status oder kolonial-historischen Hintergründen, die vom Küstenstaat abgegrenzt werden müssten. Die AWZ stellt lediglich eine Erweiterung der wirtschaftlichen Rechte des Küstenstaats auf See dar und ist dabei keine geopolitische Einheit im Sinne eines Gebiets, das politisch oder kulturell abzutrennen ist. Die Entscheidungen des Gerichtshofs haben außerdem gemein, dass es sich um eine geopolitische Übergangssituation handelt, bei der eine endgültige politische Lösung zur rechtlichen Einordnung erwartet wird.¹⁵ Dies unterscheidet sich grundlegend von der AWZ, die nach internationalem Recht klar definiert ist und keinen territorialen Unsicherheiten unterliegt. Sie steht nicht im Zentrum einer geopolitischen Auseinandersetzung, wodurch keine ungelösten politischen Fragen auftreten, die den Status der AWZ betreffen. Die Existenz der AWZ, sowie die Rechte, die der Küstenstaat darin ausüben kann, sind völkerrechtlich unbestritten.

Somit kann rechtlich nicht eindeutig festgestellt werden, dass die AWZ ein „Gebiet“ im Sinne des Zollrechts ist, dass sich außerhalb des Zollgebiets der Union befindet.

¹² Vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil v. 21. 12. 2016, C-104/16 [ECLI:EU:C:2016:973], *Rat/Front Polisario*, Rz. 92 und 95; EuGH, Urteil v. 27. 2. 2018 C-266/16 [ECLI:EU:C:2018:118], *Western Sahara Campaign UK*, Rz. 62 bis 64.

¹³ EuGH, Urteil v. 21.12.2016, C-104/16, Rn. 23, 26; EuGH, Urteil v. 12.11.2019, C-2363/18, Rn. 33-37; EuGH, Urteil v. 27.02.2018, C-266/16, Rn. 56, 66f. mit Verweis auf 58, 72.

¹⁴ Vgl. EuGH, Urteil v. 21.12.2016, C-104/16, Rn. 91f. und 95.

¹⁵ Vgl. EuGH, Urteil v. 21.12.2016, C-104/16, Rn. 105.

Daher kann auch nicht ohne weiteres festgestellt werden, dass Strom, der in der AWZ erzeugt wird, in einem Drittland im Sinne der CBAM-VO erzeugt wird. Fest steht lediglich, dass die AWZ nicht Teil des Zollgebiets ist und Strom, der die Grenze des Zollgebiets überschreitet, das Zollgebiet verlässt bzw. in das Zollgebiet gelangt. Fest steht ferner, dass Strom, der im Zollgebiet erzeugt wird, nicht in einem Drittland erzeugt wird.

Zwischenergebnis: Diese Feststellungen sprechen in der Gesamtschau dafür, dass Strom, der in der AWZ erzeugt wurde, nicht dem Anwendungsbereich der CBAM-VO unterfällt. Nach Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO setzt die Eröffnung des Anwendungsbereichs die positive Feststellung voraus, dass die Waren ihren Ursprung in einem Drittland i.S. eines Gebiets außerhalb des Zollgebiets der Union haben. Kann nicht festgestellt werden, dass die AWZ ein „Gebiet“ im zollrechtlichen Sinne ist, dann ist diese Voraussetzung nicht erfüllt und der Anwendungsbereich nicht eröffnet.

Mithin ist eine weitere Prüfung bereits an dieser Stelle nicht erforderlich. Gleichwohl wird nachfolgend die Annahme zugrunde gelegt, dass Strom, der in der AWZ erzeugt wird, in einem Gebiet im zollrechtlichen Sinne außerhalb des Zollgebiets der Union erzeugt wird, da sich die Frage nach der ursprungsrechtlichen Bewertung sonst gar nicht stellen würde.

1.3.2 „Ursprung“ im Sinne der CBAM-VO

Für die Bestimmung des Ursprungs verweist Art. 2 Abs. 5 CBAM-VO auf die Vorschriften über den nichtpräferenziellen Ursprung von Waren gemäß Art. 59 UZK. Die Bestimmung des Tatbestandsmerkmals „Waren mit einem Ursprung im Drittland“ hat im Einklang mit diesen Vorschriften zu erfolgen. Art. 59 UZK verweist seinerseits auf die Vorschriften der Art. 60 und Art. 61 UZK. Die materiell-rechtlichen Grundregeln des handelspolitischen Ursprungs sind in Art. 60 UZK festgelegt, während sich Art. 61 UZK mit dem formellen Nachweis des Ursprungs und den Folgen der mangelnden Nachweisbarkeit befasst.¹⁶ Der hier maßgebliche Art. 60 UZK unterscheidet zwischen Waren, die in einem einzigen Land oder Gebiet vollständig gewonnen oder hergestellt worden sind (Abs. 1) und solchen, an deren Herstellung mehr als ein Land oder Gebiet beteiligt war (Abs. 2). Die Vorschriften der Art. 59 bis Art. 61 UZK werden durch die Art. 31 – 36 UZK-DA und die Art. 57 – 59 UZK-IA konkretisiert. Aufgrund der Verweisung in Art. 2 Abs. 5 CBAM-VO ist der Ursprung der Waren für die Zwecke des Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO nach den genannten Vorschriften zu bestimmen.

¹⁶ Krenzler/Herrmann/Niestedt-Schumann, Art. 60 Rn. 1, Art. 61 Rn. 1ff; Witte-Stein, Art. 60 Rn. 2ff., Art. 61 Rn. 1ff.

1.3.3 „Ursprung in einem Drittland“ im Sinne der CBAM-VO

Aus den Feststellungen unter **1.3.1** und **1.3.2** folgt nicht, dass der in der AWZ erzeugte Strom Ursprung in einem Drittland hat, selbst wenn die AWZ als „Drittland“ i.S.d. CBAM-VO anzusehen wäre. Zum einen weisen die Ursprungsregelungen des UZK in mehreren Fällen Waren, die außerhalb des Zollgebiets der Union erzeugt wurden, den Ursprung in der Union zu. Zum anderen kennt das Ursprungsrecht keinen „Ursprung im Drittland“, sondern ordnet jeder Ware den Ursprung in einem bestimmten Land oder Gebiet zu.

Nach der Systematik des UZK hat jede Ware genau einen handelspolitischen Ursprung.¹⁷ Der rechtliche Status „ursprungslos“ ist dem Zollrecht fremd. Der handelspolitische Ursprung einer Ware kann zwar tatsächlich unbekannt sein, nicht jedoch rechtlich. Bei einem feststehenden Sachverhalt – wie im vorliegenden Fall – ist eine Ware stets einer Volkswirtschaft eindeutig zuzuordnen. Das Ursprungsrecht des UZK kennt weder „Waren ohne Ursprung“, noch „Waren mit Ursprung in der Hohen See“ oder „Waren mit Ursprung in der AWZ“. Soweit im Ursprungsrecht von einer Ware mit Ursprung in einem Drittland die Rede ist, ist damit immer gemeint, dass die Ware ihren Ursprung in einem anderen Land oder Gebiet im Sinne eines Staates hat, der nicht Mitglied der Union ist.¹⁸ Gerade deshalb enthält Art. 31 UZK-DA Vorschriften, nach denen Waren, die außerhalb von Staatsgebieten erzeugt werden, einem Staat zugeordnet werden.

Soweit der Strom im deutschen Küstenmeer oder im Staatsgebiet, einschließlich des Küstenmeeres anderer Mitgliedstaaten erzeugt wird, bereitet die Ursprungsbestimmung keine Probleme (hierzu **1.3.4** und **1.3.5**). Problematisch und entscheidend ist jedoch die Frage, welcher handelspolitische Ursprung dem Strom zuzuweisen ist, der von Windkraftanlagen in der deutschen AWZ erzeugt wird, wenn – wie dargestellt – die ursprungsrechtliche Qualifikation als „Ursprung in der AWZ“ ausgeschlossen ist (hierzu **1.3.6**).

¹⁷ Krenzler/Herrmann/Niestedt-Schumann, Art. 59 Rn. 2; Witte-Stein, Art. 59 Rn. 2 ff.

¹⁸ Dem steht es nicht entgegen, dass in dem sog. CBAM-Übergangsregister als Ursprung „QU Countries not specified“ und andere Codes aus der „Nomenclature of countries and territories for the European statistics on international trade in goods“ ausgewählt werden können. Dies mag der praktischen Erwägung geschuldet sein, dass der berichtspflichtige Anmelder auch dann eine Eingabe tätigen können soll, wenn der Warenursprung unbekannt ist. Die in der Eingabemaske auswählbaren Codes dienen jedoch ausschließlich den Zwecken der Außenhandelsstatistik und haben keine ursprungsrechtliche Bedeutung. Die ebenfalls auswählbaren Codes QR und QS betreffen etwa die Lieferungen an Schiffe und Luftfahrzeuge innerhalb und außerhalb der Union und sind im vorliegenden Zusammenhang eindeutig ohne Relevanz.

1.3.4 Ursprung von Strom aus dem Küstenmeer

Windenergieanlagen innerhalb der 12-Seemeilen-Zone stellen ihren Strom nach Art. 3 Nr. 7 CBAM-VO i.V.m. Art. 3 Nr. 6 CBAM-VO im Zollgebiet der Union her und damit nicht in einem Drittland im Sinne des Art. 3 Nr. 7 CBAM-VO.

Nach den Regeln zum handelspolitischen Warenursprung handelt es sich bei diesem Strom um Waren mit Ursprung in der Union. Nach Art. 59 i.V.m. Art. 60 Abs. 1 UZK haben Waren ihren Ursprung in dem Land oder Gebiet, in dem sie vollständig hergestellt worden sind. Die besonderen Ursprungsvorschriften des Art. 31 lit. f) bis h) UZK-DA sind auf Erzeugnisse, die in den Küstenmeeren hergestellt wurden, nicht anwendbar, sondern nur auf „außerhalb von Hoheitsgewässern“ gewonnene Meereserzeugnisse.

Der Begriff „Hoheitsgewässer“ wird im Zollrecht der EU nicht definiert. Er kommt dort allerdings synonym für das Küstenmeer zur Anwendung.¹⁹ Auch nach dem allgemeinen Sprachgebrauch wird unter Hoheitsgewässern das Küstenmeer innerhalb der 12-Seemeilen-Zone verstanden.²⁰

Rechtlich bestehen daher keine Zweifel, dass Strom, der innerhalb der deutschen 12-Seemeilen-Zone hergestellt wird, deutschen Ursprung hat. Dieser Strom fällt zweifelsfrei nicht in den Anwendungsbereich der CBAM-VO.

1.3.5 Ursprung von Strom aus Interkonnektoren

Auch hinsichtlich des Stroms, der über Interkonnektoren aus anderen Staaten wie Dänemark (Kontek), Norwegen (NordLink) und Schweden (Baltic Cable) nach Deutschland transportiert wird, ergibt sich aus Art. 31 lit. a) UZK-DA ein eindeutiger Warenursprung, soweit der transportierte Strom an Land oder im Küstenmeer von Dänemark und Schweden und Norwegen erzeugt wurde.

Für Stromübertragungen aus Schweden und Dänemark kommt die CBAM-VO gemäß Art. 2 Abs. 1 nicht zur Anwendung, da es sich um Strom mit Ursprung in einem Mitgliedstaat der Union handelt. Für Strom aus Norwegen gilt die CBAM-VO gemäß Art. 2 Abs. 4 i.V.m. Anhang III Nr. 1 CBAM-VO nicht. Die Ausnahme nach Art. 2 Abs. 4 CBAM-VO gilt für alle Waren, aus den Ländern, die in Anhang III Nr. 1 CBAM-VO gelistet sind. Es ist daher unschädlich, dass Norwegen nicht (auch) in Anhang III Nr. 2 CBAM-VO gelistet ist. In diesem Anhang werden Länder oder Gebiete gelistet,

¹⁹ Siehe beispielsweise Art. 135 Abs. 6 UZK, der in der deutschen Fassung den Begriff Hoheitsgewässer verwendet sowie Art. 4 und Art. 208 UZK, in denen der Begriff „Küstenmeer“ verwendet wird. In der englischen Sprachfassung kommt in allen genannten Normen gleichermaßen der Begriff „territorial waters“ bzw. „territorial sea“ zur Anwendung.

²⁰ Siehe als Beleg für den allgemeinen Sprachgebrauch: <https://de.wikipedia.org/wiki/Küstenmeer> (Stand: 26.09.2024).

deren Strommarkt durch Marktkopplung in dem Elektrizitätsbinnenmarkt der Union integriert ist, ohne dass bisher ein vollständiger Gleichlauf mit dem EU-Emissionshandelssystem erfolgt ist.²¹

Auch Dänemark, Schweden und Norwegen erzeugen Strom durch Windkraftanlagen in ihren AWZ. Hinsichtlich der Bestimmung des handelspolitischen Ursprungs dieses Stroms stellen sich dieselben Fragen wie bei der Erzeugung von Strom in den deutschen AWZ.

1.3.6 Ursprung von Strom aus der AWZ

Zu prüfen bleibt daher, welcher handelspolitische Ursprung Strom zuzuweisen ist, der außerhalb des Küstenmeeres in der AWZ erzeugt wurde. Die Rechtslage ist insoweit nicht eindeutig. Es gibt weder in der CBAM-VO noch im UZK eine ausdrückliche Regelung zum Ursprung von Strom aus der AWZ.

Mit Blick auf die Durchführungsvorschriften zum handelspolitischen Ursprung ist festzuhalten, dass der handelspolitische Ursprung von Waren, die im, unter oder über dem Meer gewonnen werden, nur fragmentarisch geregelt ist und sich an den in der Vergangenheit üblichen wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten der Seegebiete orientiert. So enthält Art. 31 lit. f) UZK-DA Regelungen zu Fischereierzeugnissen aus dem Meer, Art. 31 lit. g) UZK-DA Regelungen zu Erzeugnissen von Fabriksschiffen und Art. 31 lit. h) UZK-DA Regelungen zu Erzeugnissen aus dem Meeresboden oder Meeresuntergrund.

1.3.6.1 In der AWZ erzeugter Strom als Ware im Sinne des Art. 31 lit. h) UZK-DA

Zu prüfen ist, ob in der AWZ erzeugter Strom vom Anwendungsbereich des Art. 31 lit. h) UZK-DA erfasst ist und dem Strom ein eindeutiger handelspolitischer Ursprung in der Union zugeordnet werden kann.

In Vorschrift lautet:

Artikel 31 – In einem einzigen Land oder Gebiet vollständig gewonnene oder hergestellte Waren (Art. 60 Abs. 1 des Zollkodex)

Als Waren, die in einem einzigen Land oder Gebiet vollständig gewonnen oder hergestellt worden sind, gelten:

...

²¹ Bei einer vollständigen Verknüpfung der Emissionshandelssysteme des Drittlands und der EU wäre dieses gemäß Art. 2 Abs. 6 CBAM-VO in Anhang III Nr. 1 CBAM-VO aufzunehmen.

h) aus dem Meeresboden oder Meeresuntergrund außerhalb von Hoheitsgewässern gewonnene Erzeugnisse, sofern dieses Land oder Gebiet zum Zwecke der Nutzbarmachung Ausschließlichkeitsrechte über diesen Meeresboden oder Meeresuntergrund ausübt.

In der deutschen AWZ in Nord- und Ostsee übt die Bundesrepublik Deutschland Ausschließlichkeitsrechte aus.²² Erzeugnisse, die aus dem Meeresboden oder Meeresuntergrund gewonnen wurden, beispielsweise Erdöl und Erdgas, haben damit eindeutig deutschen Ursprung bzw. Ursprung in der Union.

Art. 31 lit. h) UZK-DA spricht wörtlich von „Meeresboden oder Meeresuntergrund“. Jedoch sind diverse wirtschaftliche Tätigkeiten denkbar, die ortsgebunden in der AWZ oberhalb des Meeresbodens stattfinden können und mit denen Waren hergestellt werden, beispielsweise Salz aus schwimmenden Meerwasserentsalzungsanlagen²³, Wasserstoff aus Elektrolyseuren auf dem Meer²⁴ oder der Anbau von Seegrass und Seealgen in der Nordsee²⁵. Auch diesen Waren muss, genauso wie dem elektrischen Strom, ein handelspolitischer Warenursprung zugewiesen sein.

Daher stellt sich die Frage, ob die Vorschrift dergestalt auszulegen ist, dass sie alle Waren umfasst, die von ortsgebunden Anlagen in der AWZ erzeugt wurden.

1.3.6.1.1 Auslegungsgrundsätze

Die Auslegung von unionsrechtlichen Vorschriften richtet sich dabei allein nach den Vorgaben des Gerichtshofs. Auf dogmatische Konzepte nach dem deutschen Recht kann nicht zurückgegriffen werden.²⁶ Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind für die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.²⁷ Dabei kommt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs insbesondere der Wortlautauslegung eine andere Bedeutung zu als nach deutschem Recht. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist zunächst der „üblichen Sinn“ und die allgemeine Bedeutung des

²² Dies ergibt sich insb. aus Art. 56 Abs. 1 SRÜ, der dem Küstenstaat souveräne Rechte zur Nutzung der Ressourcen und wirtschaftlichen Aktivitäten zuweist; darüber hinaus erteilt Art. 60 Abs. 1 SRÜ dem Küstenstaat die ausschließliche Befugnis zur Errichtung und Nutzung von Anlagen.

²³ Siehe Schwimmende Entsalzungsanlagen decken Energiebedarf aus Wellenbewegung, <https://www.weltderphysik.de/gebiet/technik/nachrichten/2006/schwimmende-entsalzungsanlagen-decken-energiebedarf-aus-wellenbewegung/> (Stand: 30.09.2024).

²⁴ Siehe beispielsweise das deutsche Projekt H₂Mare: <https://www.wasserstoff-leitprojekte.de/leitprojekte/h2mare> (Stand: 26.09.2024).

²⁵ Siehe beispielsweise: Our Approach | The Seaweed Company | Capturing the value of seaweed, <https://www.theseaweedcompany.com/> (Stand: 26.09.2024).

²⁶ EuGH, Urteil v. 22.02.2022, C-430/21, [ECLI:EU:C:2022:99], RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), Rn. 48-52; Grabitz/Hilf/Nettesheim-Mayer, Art. 19 EUV Rn. 48.

²⁷ Zuletzt EuGH, Urteil v. 22. 02.2024, C-85/23, [ECLI:EU:C:2024:161], Landkreis Jerichower Land/A., Rn. 30.

Wortes maßgeblich.²⁸ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Unionsrecht in allen Amtssprachen der Union gleichermaßen verbindlich ist, die Rechtsauslegung jedoch trotz begrifflicher Nuancen einheitlich erfolgen muss. Dementsprechend führt der Gerichtshof die aus den Mitgliedstaaten bekannte Vorgehensweise einer fachsprachlichen Untersuchung des Wortlauts nur selten durch und stellt regelmäßig auch in Bezug auf Begriffe, die einen eindeutigen fachsprachlichen Kontext aufweisen, ausdrücklich nur auf das allgemeine Verständnis ab.²⁹

Deutlich bedeutsamer als die Wortlautauslegung ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Ermittlung von Sinn und Zweck einer einzelnen Bestimmung oder des gesamten Rechtaktes, unter Beachtung des übergeordneten Grundsatzes, dass das Unionsrecht effektiv sein muss („effet utile“).³⁰ Eine maßgebliche Rolle bei der Erforschung von Sinn und Zweck spielen die Erwägungsgründe zu einem Rechtsakt (Art. 296 Abs. 2 AEUV).³¹ Zudem können die vorab veröffentlichten Kommissionsvorschläge und Stellungnahmen des Parlaments im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren zur Auslegung von Vorschriften durch den Gerichtshof herangezogen werden. Im Gegensatz zu den Erwägungsgründen werden sie nicht zum Bestandteil eines Rechtsaktes, ermöglichen jedoch eine historisch-informierte Erforschung von Sinn und Zweck einer Regelung.³²

Darüber hinaus ist nach den Worten des Gerichtshofs systematisch *„jede Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in ihrem Zusammenhang zu sehen und im Lichte des gesamten Gemeinschaftsrechts auszulegen.“*³³ Bei der Verwendung normsystematischer Argumente bezieht sich der Gerichtshof auf die übrigen

²⁸ EuGH, Urteil vom 21.12.1954, C-1/54, [ECLI:EU:C:1954:7], Frankreich/Hohe Behörde, Rn. 27; EuGH, Urteil v. 27.09.1989, C-37/88, [ECLI:EU:C:1989:348], Rheinkrone-Kraftfutterwerk/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Rn. 13.

²⁹ Vgl. lediglich EuGH, Urteil v. 17. 12.1959, C-14/59, [ECLI:EU:C:1959:31], Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Hohe Behörde, Rn. 488.

³⁰ Vgl. bspw. EuGH, Urteil v. 08.05.2008, verb. C-5/06 und C-23/06 bis C-36/06, [ECLI:EU:C:2008:260], Zuckerfabrik Jülich AG ./ Hauptzollamt Aachen und Saint Louis Sucre SNC u. a. ./ Directeur général des douanes et droits indirects u. a., I-3231, 3288; EuGH, Urteil v. 26.06.2003, C-334/01, [ECLI:EU:C:2003:378], Glencore Grain Rotterdam BV gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, I-6769, 6812; EuGH, Urteil v. 16.02.1995, C-425/93, [ECLI:EU:C:1995:37], Calle Grenzshop Andresen GmbH & Co. KG ./ Allgemeine Ortskrankenkasse für den Kreis Schleswig-Flensburg, I-269; EuGH, Urteil v. 08.06.1995, C-389/93, [ECLI:EU:C:1995:174], Anton Dürbeck GmbH ./ Bundesamt für Ernährung und Forstwissenschaft, I-1509, 1537, 1541; EuGH, Urteil v. 21.01.1993, C-308/90, [ECLI:EU:C:1990:448], Advanced Nuclear Fuels GmbH ./Kommission, Rn. 359; EuGH, Urteil v. 08.04.1976, 48/75, [ECLI:EU:C:1976:57], Jean Noël Royer, Rn. 497, 517; EuGH, Urteil v. 06.10.1970, 9/70, [ECLI:EU:C:1970:78], Franz Grad ./ Finanzamt Traunstein, Rn. 825, 838.

³¹ Vgl. EuGH, Urteil v. 21.09.2010, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P [ECLI:EU:C:2010:541], Schweden ./ Association de la presse internationale ASBL (API) und Kommission u. a., Rn. 68; EuGH, Urteil v. 29.04.2010, C-446/08, [ECLI:EU:C:2010:233], Solgar Vitamin's France u. a. ./ Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi u. a., Rn. 31 u. 51ff.; EuGH, Urteil v. 24.06.2010, C-375/08, [ECLI:EU:C:2010:365], Luigi Pontini u. a., Rn. 72 ff.

³² Vgl. EuGH, Urteil v. 10. 03.2005, C-336/03, [ECLI:EU:C:2005:150], easyCar/Office of Fair Trading, I-1947, Rn. 20f.

³³ Vgl. EuGH, Urteil v. 6.10.1982, C-283/81, [ECLI:EU:C:1982:335], CILFIT/Ministero della Sanità, Rn. 20; ähnlich EuGH, Urteil v. 15.06.1978, C-149/77, [ECLI:EU:C:1978:130], Defrenne/Sabena, Rn. 12ff.; EuGH, Urteil v. 4.04.1974, C-167/73, [ECLI:EU:1974:35], Kommission/Frankreich, S. 369f.

Bestimmungen des in Frage stehenden Rechtsaktes, auf andere Rechtsakte zu ähnlichen Rechtsfragen sowie auf das Unionsrecht als solches.³⁴ Unzulässig ist hingegen aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrecht ein systematischer Rückgriff auf nationale Regelungen (mit Ausnahme der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten; Art. 6 Abs. 3 EUV).³⁵

1.3.6.1.2 Auslegung des Art. 31 lit. h) UZK-DA

Fraglich ist, ob nach diesen Auslegungsgrundsätzen die Formulierung „aus dem Meeresboden oder Meeresuntergrund“ auch den durch ortsfeste Offshore-Windenergieanlagen erzeugten Strom umfassen kann.

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch sind Meeresboden und Meeresgrund nicht mit dem Meer, Meerwasser oder dem Luftraum über dem Meer gleichzusetzen. Insoweit spräche die Auslegung anhand der üblichen Bedeutung dagegen, allen Waren den Ursprung des Küstenstaats zuzuweisen, wenn sie in ortsfesten Anlagen in der AWZ hergestellt wurden. Auch andere Sprachfassungen legen ein solches Verständnis nicht unmittelbar nahe. So spricht die englische Sprachfassung von „*products taken from the seabed or subsoil*“, die niederländische von „*producten gewonnen uit de buiten de territoriale wateren gelegen zeebodem of de ondergrond ervan*“ und die französische von „*les produits extraits du sol ou du sous-sol marin situé hors des eaux territoriales*“. Alle Fassungen beziehen sich gleichermaßen auf den Boden des Meeres und nicht die darüber liegenden Wasser- oder Luftsäulen.

Aus der Entwicklung des Art. 31 lit. h) UZK-DA und dessen Vorgängerregelungen lässt sich jedoch ableiten, dass mit der Formulierung ursprünglich jede – damals vorstellbare – wirtschaftliche Ausbeute des Meeresgebietes erfasst sein sollte, die nicht Fischerei war. Für die Fischerei gab es seit jeher eine Sonderregelung zur Festlegung des Warenursprungs, die an das Fangschiff anknüpft. Für sonstige Erzeugnisse, die nicht durch Schiffe der Seefischerei gewonnen wurden, gab es bereits seit 1968 eine separate Regelung, die sich an den damals denkbaren wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten des Meeres, insbesondere der Erdöl- und Erdgasförderung orientierte. So lautete Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 802/68³⁶ über die gemeinsamen Begriffsbestimmungen für den Warenursprung aus dem Jahr 1968:

³⁴ So etwa in EuGH, Urteil v. 3.12.2009, C-433/08, [ECLI:EU:C:2009:750], *Yaesu Europe BV/Bundeszentralamt für Steuern*, Rn. 26f; vgl. etwa EuGH, Urteil v. 27.01.1987, C-275/85, [ECLI:EU:C:1987:37], *Kommission/Italien*, Rn. 8; EuGH, Urteil v. 19.06.1979, C-180/78, [ECLI:EU:C:1979:156], *Brouwer-Kaune/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor het Kledingbedrijf*, Rn. 6ff.

³⁵ Vgl. EuGH, Urteil v. 15.07.1964, C-6/64, [ECLI:EU:C:1964:66], *Costa/E.N.E.L*, Rn. 1270; von der Groeben/Schwarze/Hatje-Walter/Obwexer, Art. 4 EUV, Rn. 112.

³⁶ Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates vom 27. 06.1968 über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung, ABl. EG 1968 L 148, 1-5.

Artikel 4

(1) Waren, die vollständig in einem Land gewonnen oder hergestellt worden sind, haben ihren Ursprung in diesem Land.

(2) als vollständig in einem Land gewonnene oder hergestellte Waren gelten:

a) mineralische Stoffe, die im Gebiet dieses Landes gewonnen worden sind;

[...]

f) Erzeugnisse der Seefischerei und andere Meereserzeugnisse, die von Schiffen aus gefangen worden sind, die in diesem Land ins Schiffsregister eingetragen oder angemeldet sind und die die Flagge dieses Landes führen;

g) Waren, die an Bord von Fabriksschiffen aus unter Buchstabe f) genannten Erzeugnissen hergestellt worden sind, die ihren Ursprung in diesem Land haben, sofern die Fabriksschiffe in diesem Land ins Schiffsregister eingetragen oder angemeldet sind und die Flagge dieses Landes führen;

h) Erzeugnisse, die aus dem **Meeresboden** ausserhalb der Hoheitsgewässer gewonnen worden sind, sofern dieses Land zum Zweck der Nutzbarmachung Ausschliesslichkeitsrechte über diesen Teil des Meeresbodens ausübt;

Die Regelungen des nicht-präferenziellen und des präferenziellen Warenursprungs waren seinerzeit noch auf viele unterschiedliche Rechtsakte verteilt. Für die Bestimmung des präferenziellen Warenursprungs im Zusammenhang mit der Nutzung von Präferenzzollsätzen verwendete bereits Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 693/88 eine im Detail abweichende Formulierung:

Artikel 2

Im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a) gelten als in einem begünstigten Land "vollständig erzeugt":

a) mineralische Waren, die in diesem Land aus dem Boden oder dem **Meeresgrund** gewonnen worden sind;

[...]

f) Waren der Seefischerei und andere auf der See von Schiffen dieses Landes gewonnene Waren;

g) Waren, die an Bord von Fabriksschiffen dieses Landes ausschließlich aus den unter Buchstabe f) genannten Waren hergestellt worden sind;

[...]

Die heutige Nachfolgeregelung dieser Vorschrift findet sich in Art. 44 UZK-DA und lautet:

*Artikel 44 - Vollständig gewonnene oder hergestellte Erzeugnisse
(Art. 64 Abs. 3 des Zollkodex)*

(1) Als in einem begünstigten Land vollständig gewonnen oder hergestellt gelten:

*a) dort aus dem Boden oder dem **Meeresgrund** gewonnene mineralische Erzeugnisse*

[...]

*l) aus dem **Meeresboden** oder **Meeresuntergrund** außerhalb von Küstenmeereng gewonnene Erzeugnisse, sofern das begünstigte Land zum Zwecke der Nutzbarmachung Ausschließlichkeitsrechte über diesen Teil des Meeresbodens oder Meeresuntergrunds ausübt.*

Aus der systematischen Zusammenschau dieser Regelungen wird erkennbar, dass der Verordnungsgeber 1968 und auch noch im Jahr 1988 bei Erzeugnissen aus dem Meeresgrund vor allem an mineralische Erzeugnisse dachte (allen voran Erdöl und Erdgas). Zugleich wird aber ebenso deutlich, dass die Förderung von Bodenschätzen aus dem Küstenmeer immer deren (präferenziellen und handelspolitischen) Ursprung in dem jeweiligen Küstenstaat haben soll und dass diese Logik erkennbar auch auf die entsprechenden Erzeugnisse aus der AWZ erweitert werden sollte. Daraus lässt sich schließen, dass der Wortlaut lediglich aus historischen Gründen auf den Meeresboden und Meeresuntergrund beschränkt ist, da es außer der Fischerei in den 1960er Jahren keine wesentlichen wirtschaftlichen Aktivitäten gab, die in den Gewässern oder im Luftraum über den Gewässern hätten stattfinden können.

Dieser Logik folgend, wurden die entsprechenden Regelungen nur noch geringfügig angepasst. Im späteren Zollkodex aus dem Jahre 1992 verwendete der Verordnungsgeber in Art. 23 ZK folgende Formulierung bei der Bestimmung des handelspolitischen Warenursprungs:

Artikel 23

(1) Ursprungswaren eines Landes sind Waren, die vollständig in diesem Land gewonnen oder hergestellt worden sind.

(2) *Vollständig in einem Land gewonnene oder hergestellte Waren sind:*

a) mineralische Stoffe, die in diesem Land gewonnen worden sind;

[...]

f) Erzeugnisse der Seefischerei und andere Meereserzeugnisse, die ausserhalb des Küstenmeeres eines Landes von Schiffen aus gefangen worden sind, die in diesem Land ins Schiffsregister eingetragen oder angemeldet sind und die Flagge dieses Landes führen;

g) Waren, die an Bord von Fabrikschiffen aus unter Buchstabe f) genannten Erzeugnissen hergestellt worden sind, die ihren Ursprung in diesem Land haben, sofern die Fabrikschiffe in diesem Land ins Schiffsregister eingetragen oder angemeldet sind und die Flagge dieses Landes führen;

*h) Erzeugnisse, die aus dem **Meeresgrund** oder **Meeresuntergrund** ausserhalb des Küstenmeeres gewonnen worden sind, sofern dieses Land ausschließliche Nutzungsrechte für diesen Meeresgrund oder -untergrund besitzt;*

Die Ergänzung „Meeresuntergrund“ wird in den Erwägungsgründen nicht erläutert. Die unionsrechtlich gefundene Formulierung wurde seit den 1960er Jahren im Wesentlichen unverändert fortgeführt, obwohl sich die völkerrechtliche Lage durchaus veränderte.

Von Bedeutung ist, dass die Regelungen zum Warenursprung von aus dem Meeresgrund oder Meeresuntergrund gewonnenen Erzeugnissen erkennbar in einem engen Zusammenhang mit den Entwicklungen des Seevölkerrechts stehen und sich an diesen orientieren. Die Genfer Seerechtskonventionen vom 29. April 1958³⁷ kannte zwar noch keine ausschließlichen Wirtschaftszonen. Das Internationale Übereinkommen über den Festlandsockel³⁸ enthielt aber bereits folgende Regelungen:

Artikel 1

Im Sinne dieser Artikel bezeichnet der Ausdruck «Festlandsockel»
*a. den **Meeresgrund** und den **Meeresuntergrund** der an die Küste grenzenden Unterwasserzonen ausserhalb des Küstenmeeres bis zu einer Tiefe von 200 Metern oder darüber hinaus, soweit die Tiefe des darüber befindlichen Wassers die Ausbeutung der natürlichen Reichtümer dieser Zonen gestattet; b.*

³⁷ Vgl. Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, 29 April 1958, entered into force on 10 September 1964, United Nations, Treaty Series, vol. 516, p. 205.

³⁸ Convention on the Continental Shelf, 29 April 1958, entered into force on 10 June 1964, United Nations, Treaty Series, vol. 499, p. 311.

den **Meeresgrund** und den **Meeresuntergrund** der entsprechenden an die Küste von Inseln grenzenden Unterwasserzonen.

Artikel 2

1. Der Küstenstaat übt die Erforschung des Festlandssockels und für die Ausbeutung seiner natürlichen Reichtümer Hoheitsrechte über denselben aus.

[...]

4. Die in diesen Artikeln erwähnten natürlichen Reichtümer umfassen **Mineralien** und sonstige **anorganische Bodenschätze** des Meeresgrundes und des Meeresuntergrundes sowie **sesshafte Lebewesen**, das heisst solche, die während des Stadiums, in dem sie gefischt werden können, entweder unbeweglich auf oder unter dem Meeresgrund verbleiben oder sich nicht ohne ständige körperliche Berührung mit dem Meeresgrund oder dem Meeresuntergrund fortbewegen können.

Artikel 3

Die Rechte des Küstenstaates an dem Festlandssockel berühren weder die Rechtsstellung der darüber befindlichen Gewässer als Hohe See noch die Rechtsstellung des Luftraums über diesen Gewässern.

Der Ordnungsgeber zielte für die Ursprungsregeln auf einen Gleichlauf zwischen den ausschließlichen Nutzungsrechten nach dem internationalen Seerecht und den Ursprungsregeln ab. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Internationalen Übereinkommens über den Festlandssockel gab es noch keine relevante wirtschaftliche Nutzung von Windenergie auf See. Der weltweit erste Windpark im Meeresgebiet wurde in dänischen Gewässern im Jahr 1987 geplant und war 1991 operabel.³⁹ Das Seevölkerrecht von 1958 und die Ursprungsregelungen der EWG von 1968 konnten diese Art der wirtschaftlichen Ausbeutung der Meere nicht antizipieren. Vor diesem Hintergrund war es 1958 hinreichend, in Artikel 3 festzulegen, dass die Ausbeutung von Mineralien, anorganischen Bodenschätzen und sesshaften Lebewesen keine Auswirkungen auf die Nutzung der Gewässer und der Luft als internationale Gewässer hatte.

³⁹ Örsted: 30 Jahre Offshore-Windenergie. Von Dänemark in die ganze Welt, 08.09.2021, (<https://orsted.de/> (Stand: 26.09.2024)); Spiegel: Dänemark legt Dutzende Offshore-Windkraftprojekte auf Eis. Möglicher Konflikt mit EU-Beihilferegeln, 09.02.2023, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/daenemark-legt-dutzende-offshore-windkraft-projekte-wegen-eu-beihilferegeln-auf-eis-a-9208999a-629f-4ca6-8cab-b7994c290499> (Stand: 26.09.2024).

Die Nutzung der Windenergie auf See wurde jedoch beim Abschluss des heute noch geltenden SRÜ berücksichtigt, das die Genfer Seerechtskonventionen ersetzt. Bereits in seiner ursprünglichen Fassung von 1982 regelt es:

Artikel 56 – Rechte, Hoheitsbefugnisse und Pflichten des Küstenstaats in der ausschließlichen Wirtschaftszone

(1) In der ausschließlichen Wirtschaftszone hat der Küstenstaat

*(a) Souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht-lebenden natürlichen Ressourcen der **Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds** sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der **Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind**;*

Diese Regelung besteht bis heute fort.⁴⁰ Eine Änderung der Vorschriften des Ursprungsrechts, die diese Entwicklung nachvollzieht, hat in der Neufassung des Zollrechts der Union durch den UZK und den UZK-DA nicht stattgefunden. Vielmehr ist der Wortlaut der Regelungen auf dem Stand des Internationalen Übereinkommens über den Festlandssockel verblieben.

Dass die Anpassung der Vorschriften bisher nicht vorgenommen wurde, mag auch mit dem Umstand zusammenhängen, dass eine völkerrechtlich verbindliche Einigung auf Ursprungsregeln trotz der Bemühungen der Welthandelsorganisation bis heute nicht zustande gekommen ist. Das WTO Agreement on Rules of Origin von 1994⁴¹ regelt inhaltlich keine Ursprungsregeln, sondern lediglich ein Arbeitsprogramm, um derartige Regeln zu entwickeln. Allerdings ist aus Artikel 9 des WTO Agreement on Rules of Origin erkennbar, dass sich die Unterzeichnerstaaten zumindest insoweit einigen konnten, dass jede Ware einen klaren Ursprung haben soll.⁴² Bis heute hat dennoch nur rund ein Drittel aller WTO Mitglieder Regelungen zum nicht-präferenziellen Warenursprung getroffen.⁴³

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass das Ursprungsrecht das Ziel verfolgt, jeder Ware einen eindeutigen Ursprung zuzuordnen. Dabei muss die Zuordnung an ein Land oder Gebiet im Sinne eines Staatsgebiets erfolgen. Die

⁴⁰ Art. 56 Abs. 1 SRÜ.

⁴¹ Übereinkommen über die Ursprungsregeln; gebilligt mit dem Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22.12.1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, Amtsblatt Nr. L 336 vom 23/12/1994 S.0001-0002.

⁴² Siehe Art. 9 (1) WTO Agreement on Rules of Origin: "1. With the objectives of harmonizing rules of origin and, inter alia, providing more certainty in the conduct of world trade, the Ministerial Conference shall undertake the work programme set out below in conjunction with the CCC, on the basis of the following principles."

⁴³ World Customs Organization: WCO Origin Compendium. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/guidelines/origin_compendium.pdf, Version 1.0 v. 15. Mai 2017, S. 9.

Zuordnung erfolgt – allgemein gesprochen – zu einer bestimmten Volkswirtschaft. Für Waren, die auf Hoher See oder in der AWZ erzeugt werden, fehlt es an dieser Zuordnung, da weder die Hohe See noch die AWZ einem Staatsgebiet zugeordnet ist. Art. 31 UZK-DA enthält darum Regeln, mit denen Waren, die auf Hoher See oder in der AWZ erzeugt wurden, einem Staat eindeutig zugeordnet werden. Art. 31 lit. h) UZK-DA wählt als Anknüpfungspunkt für diese Zuordnung die ausschließlichen Rechte, die ein Staat in der AWZ ausübt. Die historische Analyse zeigt, dass die Regelungen im Laufe der Zeit an die tatsächlichen Möglichkeiten der Erzeugung von Waren in der AWZ angepasst wurden und zwar im Gleichklang mit den Vorschriften des SRÜ zur Beschreibung der ausschließlichen Rechte der Staaten in der AWZ. Daher liegt es nahe, die Vorschriften über die Zuordnung von Waren, die in der AWZ erzeugt wurden, so auszulegen, dass diese alle Waren erfassen, die der Staat in Ausübung seiner ihm nach dem SRÜ zugeordneten ausschließlichen Rechte in der AWZ erzeugt bzw. deren Erzeugung er dort gestattet. Diese Rechte betreffen nach Art. 60 Abs. 1 SRÜ insbesondere Anlagen, die für die in Art. 56 SRÜ genannten Zwecke – u.a. der Energieerzeugung aus Wind – errichtet wurden und umfassen nach Art. 60 Abs. 2 SRÜ sogar das Zoll- und Steuerrecht. Die ursprungsrechtliche Zuordnung von in der AWZ erzeugtem Strom zu dem Staat, der in der AWZ ausschließliche Hoheitsrechte ausübt, geht dabei auch nicht über den Wortlaut des Art. 31 lit. h) UZK-DA hinaus. Der Art. 31 lit. h) UZK-DA spricht von „*aus dem Meeresboden oder Meeresuntergrund [...] gewonnenen Erzeugnisse*“. Bei ortsfesten Windkraftanlagen wird der Strom zwar nicht *aus* dem Meeresboden oder Meeresuntergrund gewonnen, allerdings muss die Anlage zur Erzeugung des Stroms notwendigerweise mit dem Meeresboden bzw. -grund verbunden werden und stellt sich somit als ein Erzeugnis dar, dass mit dem Meeresboden bzw. -grund verbunden ist. Mit anderen Worten: Ohne die Zuweisung der Fläche des Meeresbodens bzw. -grunds zur Errichtung der Anlagen, kann der Strom auch nicht erzeugt werden. Mit dieser Auslegung bliebe auch eine klare Abgrenzung zu den Erzeugnissen der Seefischerei (Art. 31 lit. f) UZK-DA) bestehen. In diesen Fällen muss mangels Ortsbezugs wegen der fehlenden Verbindung zum Meeresboden oder -grund ein anderer Anknüpfungspunkt gewählt werden.

Zwischenergebnis: Strom aus der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone hat damit gemäß Art. 31 lit. h) UZK-DA Ursprung in der Union und unterfällt infolgedessen nicht dem Anwendungsbereich der CBAM-VO.

1.3.6.2 Hilfsweise: Analoge Anwendung des Art. 31 lit. h) UZK-DA

Unter der Annahme, dass die unter 1.3.6.1 vorgenommene Auslegung mit dem Wortlaut des Art. 31 lit. h) UZK-DA nicht vereinbar ist, wäre zu prüfen, ob der Art. 31 lit. h) UZK-DA auf den vorliegenden Fall analog angewendet werden kann und auf diese Weise eine ursprungsrechtliche Zuordnung des in der AWZ erzeugten Stroms

an den Staat vorgenommen werden kann, der in der AWZ ausschließliche Rechte ausübt.

Die aufgezeigte historische Entwicklung der Ursprungsregeln, des Seevölkerrechts und der technischen Entwicklung von Windenergieanlagen legt nahe, dass der Verordnungsgeber nicht erkannt hat, dass die von ihm getroffenen Regelungen nicht hinreichend sind, d.h. dass er mit den in Art. 31 UZK-DA aufgeführten Fallgruppen tatsächliche Sachverhalte nicht geregelt hat, die er geregelt hätte, wenn sie ihm bekannt gewesen wäre bzw. wenn ihm bewusst gewesen wäre, dass er sie nicht geregelt hat. Der Ursprung von elektrischem Strom war seit der Änderung des Seerechtsübereinkommens praktisch nicht von Bedeutung, weder hinsichtlich des handelspolitischen noch hinsichtlich eines eventuellen präferenziellen Ursprungs, denn bereits in der ursprünglichen Fassung der Kombinierten Nomenklatur von 1987 war die Einfuhr elektrischen Stroms in jeder Hinsicht zollfrei⁴⁴ und es gab – soweit ersichtlich – keine handelspolitischen Maßnahmen, die an den nichtpräferenziellen Ursprung des Stroms anknüpften. Auch die Fachliteratur hat sich, soweit erkennbar, mit der Frage des handelspolitischen Ursprungs von elektrischem Strom bisher nicht auseinandergesetzt, sondern sich bezüglich des Offshore-Stroms lediglich aus der steuerrechtlichen Sicht beschäftigt, bei der es jedoch nicht auf den handelspolitischen Ursprung ankommt, sondern lediglich auf das Überschreiten der Grenzen des Steuergebietes.⁴⁵

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Regelung des Art. 31 lit. h) UZK-DA im Wege einer Analogie auf den in der AWZ hergestellten elektrischen Strom anzuwenden ist oder ob sich aus Art. 31 lit. f) UZK-DA eine Analogie zur Seefischerei ableiten lässt.

1.3.6.2.1 Voraussetzungen einer Analogie nach Unionsrecht

Voraussetzungen für eine Analogie sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs das Vorhandensein einer planwidrigen Regelungslücke, die mit einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts unvereinbar ist, eine Ähnlichkeit des gesetzlich geregelten mit dem ungeregelten Fall sowie das Nichtvorliegen von Analogieverboten.⁴⁶

Auch in Fällen, in denen der Gerichtshof sich nicht ausdrücklich an dieser Definition orientiert, lässt sich eine deutliche Tendenz zur Bestimmung des Bestehens einer Regelungslücke nach der Unvereinbarkeit der bestehenden Rechtslage mit den

⁴⁴ Siehe ursprüngliche Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23.07.1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. EG 1987 L 256, 1–675.

⁴⁵ Vgl. Scheller/Zaczek, DStR 2016, 2254 ff.

⁴⁶ Siehe Uhlmann, S. 7; EuGH, Urteil v. 12. 12.1985, C-165/84, [ECLI:EU:C:1978:154], Krohn/Balm, Rn. 14.

Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts erkennen.⁴⁷ Der Europäische Gerichtshof betont ausdrücklich den Anspruch des Unionsrechts, eine eigenständige und in sich geschlossene (Teil-)Rechtsordnung darzustellen: „Der EWG-Vertrag [hat] eine eigene Rechtsordnung geschaffen.“ Es kann sich daher durchaus – etwa aufgrund der vergleichbaren Interessenlage zwischen geregelter und unregelter Fall – ergeben, dass auch ein unregelter Fall eigentlich hätte mitgeregelt werden sollen, das heißt, zumindest die konkrete Lücke somit planwidrig ist.⁴⁸

Die Bildung einer Analogie stellt dennoch einen Ausnahmefall dar. Der Gerichtshof hat betont, dass sich der Anwendungsbereich einer Verordnung (bzw. einer Regelung) im Regelfall aus ihr selbst ergibt. Er kann grundsätzlich nicht auf Fälle erweitert werden, für deren Regelung die Verordnung nicht gedacht ist.⁴⁹

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist zudem zu prüfen, ob ein Analogieverbot vorliegt. Übereinstimmend mit dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten ist eine Analogiebildung zu Normen unzulässig, die einen strafähnlichen Charakter aufweisen oder die Befugnis des Staates zu Eingriffen in die Rechtssphäre des Bürgers zum Inhalt haben.⁵⁰ Dies ist in der vorliegenden Situation nicht von Bedeutung, da die Einordnung des Stroms aus der AWZ als Ware mit Ursprung im Küstenstaat gerade keine Sanktionen zur Folge hätte, da keine CBAM-Pflichten bestünden. Eine weitere Grenze der Analogiebildung sieht der Gerichtshof dann als gegeben an, wenn dem Ordnungsgeber im Falle einer Regelungslücke und einer daraus folgenden Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte mehrere Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der Ungleichbehandlung zur Verfügung stehen und deshalb die Entscheidung der rechtssetzenden Organe abzuwarten ist.⁵¹ Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Analogiebildung ist nicht in allen Aspekten systematisch, sondern ist insgesamt von einer wertenden einzelfallbezogenen Betrachtung geprägt. So kann auch der Charakter einer Norm als Ausnahmebestimmung einer Analogiebildung entgegenstehen.⁵² Die Einordnung als Ausnahmebestimmung erfordert dabei eine Untersuchung der Grundgedanken, die der Regelung zugrunde liegen.⁵³

⁴⁷ Vgl. etwa EuGH, Urteil v. 15.12.1966, C-15/64 und C-60/65, [ECLI:EU:C:1966:56], Moreau/Commission de la CEEA, S. 698; EuGH, Urteil v. 11.07.1978, C-6/78, [ECLI:EU:C:1978:154], Union française de céréales/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 154, Rn. 2.

⁴⁸ Vgl. EuGH, Urteil v. 15.07.1964, C-6/64, S. 1269.

⁴⁹ EuGH, Urteil v. 12.12.1985, C-165/84, [ECLI:EU:C:1985:507], Krohn/Balm, Rn. 13.

⁵⁰ EuGH, Urteil v. 15.12.1987, C-325/85, [ECLI:EU:C:1987:546], Irland/Kommission; EuGH, Urteil v. 25.09.1984, C-117/83, [ECLI:EU:C:1984:288], Künecke/Balm, Rn. 16f.

⁵¹ EuGH, Urteil v. 19.10.1977, C-117/76 und C-16/77, [ECLI:EU:C:1977:160]; Ruckdeschel u.a./Hauptzollamt Hamburg St. Annen, verb. EuGH, Urteil v. 15.06.1978, C-149/77, [ECLI:EU:C:1978:130], Defrenne/Sabena, Rn. 19f.

⁵² Vgl. EuGH, Urteil v. 28.10.2010, C.203/09, [ECLI:EU:C:2010:647], Volvo Car Germany/Autohof Weidensdorf GmbH, Rn. 33, 42.

⁵³ Franzen, Jb.J.ZivRWiss. 1997, S. 449.

1.3.6.2.2 Analogie zu Art. 31 lit. h) UZK-DA

Nach den bisherigen Feststellungen ist offensichtlich, dass eine Regelungslücke im Ursprungsrecht der Union vorliegt, die auf die CBAM-VO durchschlägt.

Die Regelungslücke besteht darin, dass jede Ware, die in das Zollgebiet der Union gelangt, einen handelspolitischen Warenursprung haben muss. Für die Ware Strom, die in der AWZ hergestellt wurde, ist ein solcher Warenursprung indes nicht geregelt. Die bestehenden Regelungen des Art. 31 UZK-DA befassen sich ausschließlich mit Erzeugnissen des Meeresbodens oder des Meeresuntergrundes und mit Erzeugnissen der Seefischerei. Andere Waren, die durch technische Entwicklungen bereits seit längerem in den Meeren erzeugt oder hergestellt werden, erfahren keine Behandlung. Ihr handelspolitischer Ursprung ist unbestimmt.

Diese Regelungslücke im UZK-DA ist planwidrig. Wie oben dargestellt, ist die Frage des handelspolitischen Ursprungs von Strom aus der AWZ trotz der technischen Entwicklung und der Regelungen im Seerechtsübereinkommen nicht vom Verordnungsgeber aktualisiert worden. Die Regelungslücke bezieht sich nicht ausschließlich auf elektrische Energie, sondern auf diverse Waren, die vollständig in der AWZ gewonnen oder hergestellt werden und keine Fischereierzeugnisse sind. Hinweise darauf, dass der Verordnungsgeber für diese Waren bewusst keine Regelungen treffen und damit den handelspolitischen Ursprung unbestimmt lassen wollte, sind nicht erkennbar.

Auch unter der CBAM-VO wird deutlich, dass der Verordnungsgeber die Auswirkungen des Zusammenspiels von Art. 2 Abs. 1 und Abs. 5 CBAM-VO und Art. 59 UZK, Art 31 UZK-DA nicht erkannt hat. Die Erwägungsgründe, die sich mit der Einbeziehung von Strom in den Anwendungsbereich befassen, zeigen vielmehr, dass Strom aus den AWZ der Mitgliedstaaten bei den Überlegungen des Verordnungsgebers keine Rolle gespielt hat. Stattdessen fokussiert sich der Verordnungsgeber – vor dem Hintergrund der Ziele des CBAM nachvollziehbar – ausschließlich auf die Verbindungen mit Stromnetzen anderer Staaten. So lautet Erwägungsgrund 40:

*“Die Einfuhr von Strom sollte unter die vorliegende Verordnung fallen, da dieser Sektor für 30 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen in der Union verantwortlich ist. Die angehobenen Klimaziele der Union würden die **Differenz bei den CO2-Kosten zwischen der Stromerzeugung in der Union und in Drittländern noch vergrößern.** Diese Differenz sowie die Fortschritte bei der Vernetzung des Stromnetzes der Union mit dem der Nachbarländer würde das **Risiko der Verlagerung von CO2-Emissionen durch wachsende Einfuhren von Strom,** von denen ein wesentlicher Teil in **Kohlekraftwerken** erzeugt wird, noch erhöhen.”*

(Hervorhebungen hinzugefügt)

Aus dieser Überlegung wird deutlich, dass gerade die Wettbewerbsnachteile aufgrund des höheren Ambitionsniveaus der Union im Bereich der erneuerbaren Energien durch CBAM ausgeglichen werden sollen (sog. „Level Playing Field“). Gleichzeitig sind gerade Offshore-Windparks ein zentrales Mittel für die Union und Drittstaaten, um ambitionierte Klimaschutzziele überhaupt erreichen zu können. Es wäre vor diesem Hintergrund widersprüchlich, würde Offshore-Windenergie nicht dem Land zugerechnet, in dessen AWZ sie hergestellt wird.

Die Erwägungsgründe 55 und 56 machen zudem deutlich, dass der Verordnungsgeber bei der Einbeziehung von Strom als Ware die Nachbarstaaten der Union im Blick hatte und nicht die eigene Stromerzeugung in der AWZ. Folglich finden sich in den Erwägungsgründen bezüglich der Marktkopplung von Strommärkten von Drittländern mit dem Strommarkt der Union und der Befreiung vom Anwendungsbereich der CBAM-VO ausschließlich Ausführungen bezüglich Nachbarstaaten, nicht aber bezüglich der eigenen AWZ. So lautet Erwägungsgrund 56:

*“Sobald die Strommärkte von Drittländern im Wege der Marktkopplung eng in jenen der Union integriert sind, sollten technische Lösungen gefunden werden, die die Anwendung des CBAM auf den **aus diesen Ländern** in das Zollgebiet der Union ausgeführten Strom sicherstellen. Falls keine technischen Lösungen gefunden werden können, sollten Drittländer, deren Märkte mit dem der Union gekoppelt sind, eine zeitlich begrenzte Befreiung vom CBAM bis 2030 und nur in Bezug auf die Ausfuhr von Strom in Anspruch nehmen können, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Diese **Drittländer sollten jedoch einen Fahrplan ausarbeiten** und sich verpflichten, einen CO₂-Preismechanismus mit einem dem EU-EHS gleichwertigen Preis einzuführen und bis spätestens 2050 CO₂-Neutralität zu erreichen sowie eine Angleichung an die Rechtsvorschriften der Union in den Bereichen Umwelt, Klima, Wettbewerb und Energie vorzunehmen. Diese Befreiung sollte jederzeit entzogen werden können, falls Gründe für die Annahme bestehen, **dass das betreffende Land** seine Verpflichtungen nicht erfüllt oder bis 2030 kein dem EU-EHS gleichwertiges Emissionshandelssystem eingeführt hat.”*

Aus diesen Umständen lässt sich der Schluss ziehen, dass in der AWZ eines Mitgliedstaates hergestellter Strom vom Verordnungsgeber nicht als CBAM-relevant angesehen wurde. Auch die Erwägungsgründe sprechen daher dafür, dass die Erfassung von Strom aus der ausschließlichen Wirtschaftszone nicht beabsichtigt war.

Auch erkannte der Unionsgesetzgeber in der Vergangenheit vergleichbare Regelungslücken im Zusammenhang mit der AWZ selbst. So wurde 2018 die

Antidumping-Grundverordnung VO⁵⁴ („AD-GVO“) geändert, nachdem der Unionsgesetzgeber erkannte, dass durch die Orientierung an zollrechtlichen Definitionen eine ungewollte Regelungslücke entstanden war. So fand die AD-GVO zunächst allein Anwendung im Zollgebiet der Union. In der Folge konnten gedumpte Waren in erheblichen Mengen und unverzollt außerhalb des unionsrechtlichen Zollgebiets auf Bohrinseln im Festlandsockel eines Mitgliedstaats versendet oder für den Betrieb von Windkraftanlagen in der von einem Mitgliedstaat gemäß dem Seerechtsübereinkommen ausgewiesenen AWZ genutzt werden. Nach dem neu eingeführten Art. 14a Abs. 1 AD-GVO können nun auch

“Antidumpinzölle auf gedumpte Waren eingeführt werden, die in erheblichen Mengen auf eine künstliche Insel, eine feste oder schwimmende Einrichtung oder eine andere Struktur auf dem Festlandsockel eines Mitgliedstaats oder in der von einem Mitgliedstaat gemäß dem SRÜ ausgewiesenen ausschließlichen Wirtschaftszone verbracht werden, wenn hierdurch der Wirtschaftszweig der Union geschädigt würde.”

(Hervorhebungen hinzugefügt)

Durch die ausdrückliche Einbeziehung des Festlandsockels sowie der AWZ in den Anwendungsbereich der AD-GVO konnte die Unterscheidung zwischen Onshore- und Offshore-Aktivitäten beseitigt und im gesamten Unionsgebiet, nicht nur im Zollgebiet der Union, Schutz vor gedumpten Waren gewährt werden.⁵⁵

Sowohl die Erwägungsgründe der CBAM-VO als auch die Entwicklungen im Bereich der AD-GVO zeigen deutlich, dass der Unionsgesetzgeber bemüht ist, die wirtschaftlichen Aktivitäten in der AWZ den Marktordnungsregeln der Union zu unterwerfen. Auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Geltung des Unionsrechts nicht generell auf das Zollgebiet der Union beschränkt; vielmehr sei nach den Grundsätzen des Völkerrechts hinsichtlich der AWZ davon auszugehen, dass das Unionsrecht auch in der AWZ Anwendung findet⁵⁶; der Gerichtshof stellt dazu fest:

*Da der an einen Mitgliedstaat angrenzende Festlandsockel dessen Hoheitsgewalt, wenn auch funktionell und beschränkt, unterliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. März 2007, Aktiebolaget NN, C-111/05, Slg. 2007, I-2697, Randnr. 59), ist eine von einem Arbeitnehmer auf festen oder schwimmenden Einrichtungen auf oder über dem an einen Vertragsstaat angrenzenden Festlandsockel im Rahmen der Erforschung und/oder Ausbeutung seiner natürlichen Reichtümer verrichtete Arbeit für die Anwendung des Unionsrechts **als eine im Hoheitsgebiet***

⁵⁴ Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern.

⁵⁵ Siehe auch Krenzler/Herrmann/Niestedt-Scharf/Kuplewatzky, AD-GVO 2016 Art. 14a Rn. 12.

⁵⁶ EuGH, Urteil v. 12.01.2012, C-347/10, [ECLI:EU:C:2012:17], A. Salemink, Rn. 35.

dieses Staates verrichtete Arbeit anzusehen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Februar 2002, Weber, C[□]37/00, Slg. 2002, I[□]2013, Randnr. 36, und vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich, C[□]6/04, Slg. 2005, I[□]9017, Randnr. 117).

Der Mitgliedstaat, der Vorteil aus den wirtschaftlichen Vorrechten der Erforschung und/oder Ausbeutung der Ressourcen zieht, die er auf dem an ihn angrenzenden Festlandsockel ausübt, kann sich somit nicht der Anwendung der Bestimmungen des Unionsrechts entziehen, mit denen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet werden soll, die auf solchen Einrichtungen beruflich tätig sind.

Da somit feststeht, dass das Unionsrecht und insbesondere die Verordnung Nr. 1408/71 auf dem an einen Mitgliedstaat angrenzenden Festlandsockel anwendbar ist, ist zu prüfen, ob es mit dieser Verordnung und den Bestimmungen des EG[□]Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vereinbar ist, [...]

(Hervorhebung hinzugefügt)

Daher ist festzuhalten, dass die Verweisung des Art. 2 Abs. 5 CBAM-VO auf Art. 59 UZK dazu führt, dass es für den aus der AWZ an Land transportierten Strom an einem Ursprung fehlt, diese Folge vom Unionsgesetzgeber offenkundig nicht gesehen wurde, der Ordnungsgeber der CBAM-VO gleichzeitig die AWZ vor Einfuhren von CBAM-Waren schützen wollte und der Gerichtshof das Unionsrecht im Allgemeinen für auf die AWZ anwendbar hält. Aus letzterem Umstand lässt sich zudem ableiten, dass dementsprechend auch das EU-Emissionshandelssystem in der AWZ zur Anwendung kommen dürfte, denn auch die Richtlinie 2003/87/EG (EU-Emissionshandelsrichtlinie) gilt – ähnlich der Regelungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Verordnung Nr. 1408/71 – nach Art. 1 „in der Union“.

Es sprechen daher gute Gründe dafür, dass die CBAM-VO den in der AWZ eines Mitgliedstaates erzeugten Strom von vornherein nicht erfassen sollte und das Zusammenspiel zwischen Anwendungsbereich der CBAM-VO und den unvollständigen Ursprungsregeln des Art. 31 UZK-DA dem Ordnungsgeber nicht bewusst war und eine planwidrige Regelungslücke im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs entstanden ist.

Die Regelungslücke kann im Wege einer Analogie zu Art. 31 lit. h) UZK-DA geschlossen werden, denn geregelter und ungeregelter Sachverhalt sind vergleichbar, werden jedoch ungleich behandelt. Zwischen Waren aus dem Meeresboden und Meeresuntergrund der AWZ und Waren aus dem Wasser und dem Luftraum in der AWZ bestehen heute keine Unterschiede mehr. Beide Warengruppen sind

Gegenstand von Handel. Durch die explizite Erwähnung der Ausschließlichkeitsrechte des Küstenstaates hinsichtlich der Windenergie-Erzeugung in der AZW besteht auch völkerrechtlich keine Unterscheidung mehr zwischen den Warengruppen. Lediglich hinsichtlich der Erzeugnisse der Seefischerei besteht ein wesentlicher Unterschied, denn für diese existieren im Seerechtsübereinkommen besondere Regelungen, da Fischerei nach Art. 62 SRÜ auch in den AWZ anderer Länder (mit Ausnahmen) zulässig bleibt. Auch tatsächlich besteht ein durchgreifender Unterschied, denn die Fischerei ist naturgemäß nicht ortsgebunden.

Es sind keine Analogieverbote erkennbar. Insbesondere steht einer Analogie nicht entgegen, dass eine Regelung ausschließlich vom Ordnungsgeber getroffen werden könnte. Die analoge Anwendung des Art. 31 lit. h) UZK-DA hat einen eng begrenzten Rahmen. Außerdem muss kein gestalterischer Eingriff in bestehende Normen erfolgen, sondern es wird lediglich eine bereits existierende Norm auf einen vergleichbaren Sachverhalt angewendet.

Zwischenergebnis: Folglich ist festzuhalten, dass Strom, der in der AWZ hergestellt wird, in analoger Anwendung des Art. 31 lit. h) UZK-DA der handelspolitische Ursprung in dem Staat zuzuordnen ist, der in der AWZ ausschließliche Rechte ausübt. Strom aus der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone hat damit Ursprung in der Union und unterfällt infolgedessen nicht dem Anwendungsbereich der CBAM-VO.

1.3.6.2.3 Analogie zu Art. 31 lit. f) UZK-DA

Zu prüfen ist zudem, ob die Regelungslücke auch durch eine Analogie zum Warenursprung von Fischereierzeugnissen nach Art. 31 lit. f) UZK-DA geschlossen werden könnte.

Hierfür spräche, dass Windanlagen einen registrierten Betreiber haben und ihre Errichtung durch das BSH genehmigt werden muss. Es bietet sich insoweit eine Parallele zur Registrierung von Schiffen und die von den Schiffen geführten Flaggen an. Ist ein Schiff in einem Mitgliedstaat registriert und führt es dessen Flagge, so gelten seine Erzeugnisse ohne weiteres als Ursprungswaren des Flaggenstaates. Dieser Mechanismus ließe sich auf Windkraftanlagen auf See übertragen, mit der Folge, dass der erzeugte Strom jeweils den Ursprung des Staates erhält, von dem die Windkraftanlage genehmigt wurde.

Bei schwimmenden Windkraftanlagen wäre zudem ein technischer Vergleich mit Schiffen denkbar. Bei genauer Betrachtung lässt sich eine hinreichende Vergleichbarkeit der Sachverhalte allerdings nicht begründen. Schwimmende

Windkraftanlagen sind trotzdem ortsfest, denn sie werden über Anker und Ketten am Meeresboden befestigt. Sie sind zudem auf eine örtliche Kabelanbindung zum Abtransport des Stroms angewiesen. Anders als Fischereischiffe können schwimmende Windkraftanlagen (aktuell) nicht in AWZ anderer Staaten verbracht werden, um dort Strom zu erzeugen.

Die Sachverhalte sind daher nicht hinreichend vergleichbar, um eine Analogie begründen zu können.

1.4 Einfuhr i.S.d. CBAM-VO

Unabhängig vom Ergebnis der Prüfung des handelspolitischen Warenursprungs ist zu prüfen, ob der in der AWZ hergestellte Strom im Sinne des Art. 2 Abs. 1 CBAM-VO eingeführt wird und wer Inhaber des Einfuhrverfahrens ist.

1.4.1 Strom aus der AWZ als Nicht-Unionware

Der Begriff Einfuhr wird weder in der CBAM-VO noch im UZK definiert. Stattdessen verweist Art. 3 Nr. 4 CBAM-VO auf die Regelungen zur Überlassung in den zollrechtlich freien Verkehr nach Art. 201 UZK.

Durch die „*Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr*“ werden „Nicht-Unionwaren“ zu „Unionwaren“ (Art. 201 Abs. 3 UZK). Die Voraussetzungen sind in Art. 201 Abs. 2 UZK geregelt. Die Waren werden dann zum freien Verkehr überlassen, wenn fällige Einfuhrabgaben und sonstige Abgaben erhoben sind, handelspolitische Maßnahmen, Verbote und Beschränkungen angewendet wurden und die Formalitäten hinsichtlich der Wareneinfuhr erfüllt sind. Letzteres meint insbesondere die Abgabe einer Zollanmeldung gemäß Art. 158 ff. UZK.

Bei Strom aus der AWZ handelt es sich um eine „Nicht-Unionware“ i.S.d. Art. 5 Nr. 23 und Nr. 24 UZK, denn der Strom wird außerhalb des Zollgebiets der Union erzeugt. Das Zollgebiet der Union umfasst nach Art. 4 Abs. 1 UZK seeseitig nur den Bereich des Küstenmeeres, nicht aber die AWZ. Damit ist Strom zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr anzumelden, wenn er aus der AWZ ins Küstenmeer übertragen wird. Strom, der im Küstenmeer erzeugt wurde, ist hingegen nach den geltenden Regelungen „Unionware“ und muss nicht zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet werden.

1.4.2 Externes Versandverfahren beim Überschreiten der Zollgrenze

Nach allgemeinen Regeln sind Waren, die in das Zollgebiet der Union verbracht wurden, bei der Ankunft an einem zugelassenen Ort zu stellen, Art. 139 Abs. 1 UZK und befinden sich nach der Gestellung in der vorübergehenden Verwahrung,

Art. 144 UZK. Anschließend müssen sie in ein Zollverfahren überführt werden. Wegen der Besonderheiten des Stroms und seinem Transport sieht das Zollrecht für Strom, der durch Leitungen transportiert wird, Sonderregelungen vor.

Strom, der ausschließlich durch Leitungen transportiert wird, gilt beim Verbringen in das Zollgebiet (d.h. mit Überschreiten der Zollgrenze zwischen AWZ und Küstenmeer) gemäß Art. 321 Abs. 1 UZK-IA als in das Unionsversandverfahren übergeführt. Stromleitungen gelten nach Art. 1 Abs. 2 Nr. 12 UZK-IA als „feste Transporteinrichtung“. Nach Art. 321 Abs. 3 UZK-IA ist Inhaber des Verfahrens der Betreiber dieser festinstallierten Transporteinrichtung.

Es kommt daher für das Unionsversandverfahren darauf an, wer die Kabeltrasse betreibt, die die Zollgrenze überschreitet. Befindet sich die Offshore-Konverterstation eines ÜNB in der AWZ, so betreibt der ÜNB auch das Kabelnetz zwischen Offshore-Konverterstation und Landstation. Die ÜNB sind daher nach Art. 321 Abs. 3 UAbs. 1 UZK-IA Inhaber des Unionsversandverfahrens und nach Art. 321 Abs. 4 UZK-IA gelten sie als „Beförderer“ des Stroms. Hinsichtlich der Methoden der zollamtlichen Überwachung fordert das Zollrecht ausdrücklich eine Abstimmung zwischen dem Inhaber des Verfahrens und der Zollbehörde, Art. 321 Abs. 3 UAbs. 2 UZK-IA.

Nach Art. 321 Abs. 5 UZK-IA gilt das Unionsversandverfahren u.a. als beendet, wenn eine entsprechende Eintragung in den Geschäftsunterlagen des Empfängers vorgenommen wird oder der Betreiber der festinstallierten Transporteinrichtung bescheinigt, dass die Waren, die mit einer fest installierten Transporteinrichtung transportiert wurden, in den Verteilernetzen des Empfängers eintreffen. Gemäß Art. 321 Abs. 6 UZK-IA gelten Nicht-Unionswaren ab dem Zeitpunkt als in vorübergehender Verwahrung, zu dem das Unionsversandverfahren nach obiger Maßgabe beendet ist. Gemäß Art. 149 UZK müssen die Waren in ein anderes Zollverfahren überführt oder wiederausgeführt werden. Im vorliegenden Fall schließt sich an die vorübergehende Verwahrung die Einfuhr an, genauer: die Überlassung zum freien Verkehr nach Art. 201 UZK. Hierfür ist gemäß Art. 158 Abs. 1 UZK die Abgabe einer Zollanmeldung für das Verfahren nach Art. 201 UZK erforderlich. Diese Einfuhr ist gleichbedeutend mit der Einfuhr im Sinne der CBAM-VO (Art. 3 Nr. 4 CBAM-VO).

1.4.3 Person des Einführers

Die Frage, wer die Rolle des Einführers des Stroms übernimmt, ist maßgeblich für die Zuordnung der CBAM-Pflichten. Nach Art. 35 Abs. 1 CBAM-VO ist der Einführer verpflichtet, den CBAM-Bericht abzugeben. Ab dem 31. Dezember 2024 ist der Einführer nach Art. 5 CBAM-VO zudem verpflichtet, den Antrag auf Zulassung als

CBAM-Anmelder stellen. Gemäß Art. 3 Nr. 15 CBAM-VO ist „Einführer“ i.S.d. der CBAM-VO die Person, die in eigenem Namen und auf eigene Rechnung eine Zollanmeldung zur Überlassung von Waren zum zollrechtlich freien Verkehr abgibt oder durch einen indirekten Vertreter abgeben lässt. Geben die ÜNB die Zollanmeldungen selbst ab, oder lassen sie sich dabei direkt oder indirekt vertreten, sind sie Einführer im Sinne des Zollrechts und im Sinne der CBAM-VO.

In der gegenwärtigen Abwicklung geben die ÜNB 50Hertz und TenneT Zollanmeldungen für den eingeführten Strom aus der AWZ ab. Dies erfolgt auf Basis einer zollrechtlichen Bewilligung zur Anschreibung in der Buchführung des Anmelders auf Basis von Stellungnahmen der zuständigen Hauptzollämter. Dass die Zollanmeldung mittels Anschreibung in der Buchführung erfolgt, ist für CBAM unerheblich.

1.4.4 Einfuhr

Nach derzeitigem Stand wird die Einfuhrzollanmeldung für den in das Zollgebiet der Union verbrachten Strom nach Beendigung des Unionsversandverfahrens im Namen der ÜNB abgegeben. Dadurch liegt eine Einfuhr vor, die den Anwendungsbereich der CBAM-VO eröffnet. Verpflichtete Einführer im Sinne der CBAM-VO sind die ÜNB, in deren Namen und auf deren Rechnung die Zollanmeldungen abgegeben werden. Diese Gestaltung ist zwar rechtlich zulässig, aber durch das Zollrecht nicht zwingend vorgegeben (siehe unten **3.**).

2. Beantragung einer verbindlichen Ursprungsauskunft

Zur rechtsverbindlichen Klärung der Frage nach dem nichtpräferenziellen Ursprung des in der AWZ erzeugten Stroms kann eine verbindliche Ursprungsauskunft („vUA“) eingeholt werden. Obwohl für Waren mit nichtpräferenziellem Ursprung in der Union grundsätzlich die Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern gegeben ist, empfehlen wir hier, den Antrag an die Zollverwaltung zu richten.

2.1 Voraussetzungen der Beantragung einer vUA

Die Voraussetzungen für die Beantragung einer vUA sind im Wesentlichen in Art. 33 UZK, Art. 19 UZK-DA und Art. 16 UZK-IA geregelt.

Hinsichtlich der von der Auskunft erfassten Ware schreibt Art. 33 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a) UZK lediglich vor, dass bisher kein Antrag zu den gleichen Waren unter den gleichen für den Erwerb der Ursprungseigenschaft maßgebenden Umständen bei derselben oder einer anderen Zollstelle gestellt worden sein darf.

2.1.1 Rechtliches Interesse des Antragstellers an der Entscheidung

Darüber hinaus muss die Inanspruchnahme der Entscheidung oder eines Zollverfahrens, wie etwa der Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr, nach Art. 33 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b) UZK zumindest beabsichtigt sein. Der Antragsteller muss also ein rechtliches Interesse an der Erteilung der Auskunft haben. Er muss aber nicht bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung oder während des Antragsverfahrens als Anmelder für ein bestimmtes Zollverfahren auftreten, sondern lediglich eine entsprechende Absicht haben.⁵⁷

Der Antragsteller hat glaubhaft zu machen, dass die Einfuhr der Ware tatsächlich und nicht bloß theoretisch beabsichtigt ist.⁵⁸ Wenn der Antragsteller in der Vergangenheit noch nicht im Bereich der Wareneinfuhr tätig war, kann die Absicht der Inanspruchnahme des Zollverfahrens durch geeignete Umstände, beispielsweise durch Marktrecherche, Dokumente, die Verhandlungen mit Herstellern oder Lieferanten betreffen, den Abschluss eines *Letter of Intent* oder *Memorandum of Understanding*, o.ä. nachgewiesen werden.⁵⁹

2.1.2 Keine Beantragung durch mehrere Personen

Artikel 22 Abs. 1 UAbs. 2 UZK eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit, dass zollrechtliche Entscheidungen auch von mehreren Personen beantragt und in Bezug auf mehrere Personen erlassen werden. Voraussetzung hierfür ist, dass dies

„in Übereinstimmung mit den in den zollrechtlichen Vorschriften festgelegten Bedingungen“

erfolgt, die Beantragung durch mehrere Personen also für eine bestimmte Entscheidung ausdrücklich vorgegeben ist. Art. 33 UZK, der das Verfahren über die Entscheidung über verbindliche Auskünfte regelt, sieht jedoch keine Beantragung der Entscheidung durch mehrere Personen vor. Eine Antragstellung durch mehrere Personen ist darüber hinaus schon deshalb nicht möglich, weil eine verbindliche Auskunft auch nur in Bezug auf eine Person erteilt werden kann.⁶⁰ Das Formular 0305, mit dem Anträge auf Erteilung von vUA zwingend zu stellen sind, sieht dementsprechend auch nur die Möglichkeit der Angabe eines einzelnen Antragstellers vor.

⁵⁷ Vgl. BFH, Beschluss v. 4. Juli 2013 – VII B 206/12, Rn. 6 m.w.N.

⁵⁸ Vgl. Dorsch-Sonnefeld, Art. 33 UZK, Rz. 13.

⁵⁹ Vgl. Wolfgang/Jatzke-Rinnert, Art. 33, Rz. 4.

⁶⁰ Vgl. Krenzler/Herrmann/Niestedt-Schoenfeld, Art. 33 UZK, Rn. 4; Witte-Schulte, Art. 33, Rn. 6.

2.2 Zuständige Behörde

Der Antrag auf Erteilung der vUA sollte u.E. nicht bei der örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammer, sondern beim Hauptzollamt Hannover gestellt werden, obgleich sich seine Zuständigkeit nicht unmittelbar aus den maßgeblichen Vorschriften ergibt.

2.2.1 Zuständigkeitsverteilung für Anträge auf Erteilung von vUA

Nach Art. 19 Abs. 1 UZK-DA kann der Antrag entweder bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates gestellt werden, in dem der Antragsteller ansässig ist oder bei den Zollbehörden der Mitgliedstaaten, in denen die betreffende Auskunft verwendet werden soll. Demnach kommen als zuständige Behörden im vorliegenden Fall ausschließlich deutsche Behörden in Frage.

Die Zuständigkeit für die Erteilung von vUA ist in Deutschland zwischen der Zollverwaltung und den Industrie- und Handelskammern geteilt. Für die Zollverwaltung erteilt das Hauptzollamt Hannover verbindliche Auskünfte nach Art. 33 UZK. Von den Industrie- und Handelskammern erteilt die jeweils für den Antragsteller örtlich zuständige Industrie- und Handelskammer die Auskunft.

Das Hauptzollamt Hannover ist nach der Liste der von den Mitgliedstaaten benannten Behörden, bei denen Anträge auf verbindliche Ursprungsauskünfte eingehen oder die verbindliche Ursprungsauskünfte erteilen,⁶¹ allerdings nur zuständig für die Erteilung von vUA zum präferenziellen Ursprung sowie zum nichtpräferenziellen Ursprung, sofern die letzte Be- oder Verarbeitung außerhalb der Union stattfand. Die Industrie- und Handelskammern sind dagegen für die Erteilung von verbindlichen Auskünften zum nichtpräferenziellen Ursprung, sofern die Waren in der Union vollständig gewonnen oder hergestellt oder in der Union be- oder verarbeitet werden, zuständig (vgl. auch § 6 Abs. 9 Zollverwaltungsgesetz – ZollVG). Nicht geregelt ist der Fall des nichtpräferenziellen Ursprungs, wenn die Waren – wie im vorliegenden Fall – außerhalb der Union vollständig gewonnen oder hergestellt wurden.

Das tatsächliche Antragsverfahren bildet diese Unterteilung ab. Verbindliche Ursprungsauskünfte können beim Hauptzollamt Hannover nur noch über ein entsprechendes Online-Angebot der Zollverwaltung über das Bürger- und Geschäftskundenportal (BUG) beantragt werden. Der Antrag beim Hauptzollamt Hannover lässt sich nur abschließen, wenn die Vormaterialien und die Art der Be-

⁶¹ Verbindliche Ursprungsauskunft, 2017/C 29/14, ABl. EU 2017, C 29, 19.

und Verarbeitung benannt werden. Daher ist der Nutzer auf die Antragstellung über die zuständige Industrie- und Handelskammer verwiesen.

2.2.2 Antrag zum HZA Hannover

Der Antrag sollte unmittelbar beim Hauptzollamt Hannover gestellt werden und dies wäre u.E. auch zulässig. Die Entscheidung über wesentliche Ursprungsfragen liegt in der Kompetenz der Zollverwaltung. Außerdem müsste die Zollverwaltung in jedem Fall in die Entscheidung eingebunden werden.

Die Zollverwaltung ist für die Erteilung sämtlicher vUA für den präferenziellen Ursprung zuständig und verfügt über ein hohes Maß an Erfahrung und Fachwissen im Zusammenhang mit dem Warenursprung. Angesichts der Tragweite der Rechtsfrage nach dem Ursprung des in der AWZ erzeugten Stroms, hielten wir es deswegen für empfehlenswert, die Zollverwaltung direkt mit der Frage zu befassen.

Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die Zollverwaltung in jedem Fall in die Entscheidung eingebunden werden müsste. Die entscheidende Rechtsfrage ist nämlich, ob Strom, der in der AWZ erzeugt wird, nichtpräferenziellen Ursprung in der Union hat. Ein Antrag auf Erteilung einer vUA für auf diese Weise erzeugten Strom betrifft also gerade die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Zollverwaltung und den Industrie- und Handelskammern. Außerdem sind beide Stellen zur Zusammenarbeit verpflichtet. Nach der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Generalzolldirektion (GZD) und dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) über die Erteilung von Entscheidungen über verbindliche Ursprungsankünfte besteht eine gegenseitige Unterrichtungspflicht bei Zweifelsfragen,⁶² GZD und DIHK unterstützen sich außerdem bei der Erteilung der vUA-Entscheidungen gegenseitig.⁶³

Der Antrag könnte dann nur nicht wie vorgesehen über die Online-Anwendung, sondern müsste direkt an das Hauptzollamt Hannover gestellt werden.

3. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Einfuhr

Bislang treten die ÜNB als Einführer auf (siehe oben **1.4**) Allerdings gibt das Zollrecht nicht vor, dass der Inhaber eines Unionsversandverfahrens auch die Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr vornehmen muss, wenn das Unionsversandverfahren beendet wird. Im Gegenteil: Typischerweise werden Unionsversandverfahren von Spediteuren und Transportunternehmen genutzt, um Transportaufträge abzuwickeln, ohne selbst Zollschuldner zu werden. Die

⁶² Vgl. VSF Z 40 22-1, B) 2).

⁶³ VSF Z 40 22-1, C) 4).

Anmeldung zum freien Verkehr wird in typischen Verträgen über physische Waren vom Empfänger der Waren (meist dem Käufer) oder – seltener – vom Versender der Waren (meist der Verkäufer) durchgeführt. Verglichen mit dieser Konstellation nehmen ÜNB in der Stromübertragungskette eine Rolle vergleichbar einem Spediteur oder Transportunternehmen ein. Nur in seltenen Ausnahmefällen werden Transportunternehmen oder Spediteure die Anmeldung zur Überlassung von Waren zum zollrechtlich freien Verkehr im eigenen Namen und auf eigene Rechnung vornehmen.⁶⁴ Die CBAM-VO gibt ebenfalls nicht vor, wer als Einführer aufzutreten hat.

Wer entlang einer Liefer- und Leistungsbeziehung als Zollanmelder auftritt, entscheiden die Beteiligten selbst und zwar im Regelfall auf Basis der Verträge, die der grenzüberschreitenden Lieferung zugrunde liegen.⁶⁵ Den Rahmen hierfür setzen Art. 170 UZK i.V.m. Art. 5 Nr. 15 UZK. Jede in der EU ansässige Person, die in der Lage ist, die Waren zu stellen und die notwendigen Informationen beizubringen, kann Zollanmelder sein. Da sich elektrischer Strom aufgrund seiner physikalischen Eigenschaften nicht stellen lässt, kommt es auf dieses Kriterium nicht an. Jeder Beteiligte am Stromübertragungsvorgang kann Zollanmelder sein, wenn er über die notwendigen Informationen verfügt. Die tatsächlich in die Union eingeführten Mengen an Strom können die einzelnen Windpark-Betreiber ebenso nachweisen, wie der ÜNB. Im Falle von konkreten Strombezugsverträgen zwischen Windpark-Betreibern und Abnehmern an Land ist zudem der Abnehmer in der Lage die Zollanmeldung abzugeben. Lediglich bei der allgemeinen Weiterübertragung des Stroms in Verteilnetze dürfte sich die explizit aus der AWZ stammende Strommenge nicht mehr ermitteln lassen.

Die gegenwärtig zwischen den ÜNB und den Zollbehörden abgestimmte Vorgehensweise führt dazu, dass die Überwachung gerade für die Zollbehörden zu einem geringen Aufwand führt. Sie ist aber nicht durch das Zollrecht vorgegeben und aus systematischer Sicht auch eine Ausnahmeregelung. Durch die gefundene Vorgehensweise werden die ÜNB grundsätzlich nach Art. 77 Abs. 3 S. 1 UZK Zollschuldner und nach Art. 13a Abs. 2 und § 21 Abs. 2 UStG i.V.m. Art. 77 Abs. 3 S. 1 UZK Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer. Dies entspricht wirtschaftlich nicht ihrer Stellung als Transportnetzbetreiber. Üblicherweise wird die Einfuhrabwicklung so gestaltet, dass diese Pflichten und die damit einhergehenden Risiken diejenigen Personen treffen, die eine zentrale Rolle in dem Handelsgeschäft innehaben, hier die Erzeuger bzw. die Empfänger des Stroms.

⁶⁴ Der typische Fall wäre die Stellvertretung im Wege der direkten Vertretung. Das heißt, der Spediteur vertritt den Anmelder gegenüber den Zollbehörden und wird damit nicht selbst Anmelder.

⁶⁵ Dorsch-Bickel, Art. 170 UZK, Rn. 4; Jung, ZfZ 2010, 225 (227).

Zwischenergebnis: Die gegenwärtig abgestimmte Vorgehensweise ist daher rechtlich zulässig, aber nicht rechtlich vorgegeben. Die Zollbehörden könnten es den ÜNB nicht verwehren, die Rolle des Einführers nicht mehr einzunehmen und die Erzeuger oder die Empfänger darauf hinzuweisen, dass sie für die Einfuhr des von ihnen gehandelten Stroms selbst verantwortlich sind (soweit keine entgegenstehenden vertraglichen Vereinbarungen mit diesen Parteien bestehen).

4. **CBAM-Emissionswert von Strom aus der AWZ**

Für den Fall, dass die ÜNB zollrechtlich Einführer des Stroms werden und dieser elektrische Strom aus der AWZ Ursprung in einem Drittland hat, wären die ÜNB aktuell nach Art. 35 Abs. 1 CBAM-VO zur Abgabe eines quartalsweisen CBAM-Berichts verpflichtet. Dabei stellte sich u.a. die Frage, welchen Emissionswert der durch Offshore-Windparks hergestellte Strom hat und ob dieser mit dem Wert „Null“ angegeben werden kann.

4.1 **Bestimmung des Emissionswerts für Strom als eingeführte Ware**

Für Strom als eingeführte Ware hat der berichtspflichtige Anmelder nach Art. 3 Abs. 2 f) der CBAM-BerichtsVO den für Strom verwendeten Emissionsfaktor, ausgedrückt als Tonnen an CO₂e-Emissionen (CO₂-Äquivalent) pro MWh (Megawattstunde) gemäß Anhang III Abschnitt D der Verordnung und die für die Bestimmung des Emissionsfaktors des Stroms verwendete Datenquelle oder Methode gemäß Anhang III Abschnitt D der Verordnung anzugeben. Hierbei ist der relevante Emissionsfaktor des Stroms gemäß Anhang III Abschnitt D.2. zu bestimmen. Zu berücksichtigen sind dabei nur die direkten Emissionen.

Der Emissionsfaktor ist demnach wie folgt zu bestimmen:

a) für ein Drittland, eine Gruppe von Drittländern oder eine Region innerhalb eines Drittlands ist als relevanter CO₂-Emissionsfaktor der spezifische Standardwert zu verwenden, so wie in Abschnitt D.2.1 dieses Anhangs vorgesehen;

*b) gibt es keinen spezifischen Standardwert im Sinne von Buchstabe a, ist der in Abschnitt D.2.2 dieses Anhangs vorgesehene **CO₂-Emissionsfaktor für die EU** zu verwenden;*

*c) legt ein berichtspflichtiger Anmelder auf **amtlichen und allgemein zugänglichen Informationen beruhenden hinreichenden Nachweis** dafür vor, dass der CO₂-Emissionsfaktor im Drittland, in der Gruppe von Drittländern oder in der Region innerhalb eines Drittlands, von wo der Strom eingeführt wird, niedriger ist als die Werte gemäß den Buchstaben a und b, und sind die Bedingungen in Abschnitt D.2.3 dieses*

Anhangs erfüllt, so werden die behaupteten niedrigeren Werte auf Grundlage der verfügbaren und zuverlässigen Daten bestimmt;

*d) anstatt auf die Standardwerte für die Berechnung der grauen Emissionen des eingeführten Stroms kann der berichtspflichtige Anmelder auf die **tatsächlichen grauen Emissionen** abstellen, sofern die in den Unterabsätzen a bis d des Anhangs IV Abschnitt 5 der Verordnung (EU) 2023/956 aufgeführten kumulativen Kriterien erfüllt sind und die Berechnung auf Daten beruht, die vom Stromerzeuger gemäß diesem Anhang bestimmt wurden, berechnet gemäß Abschnitt D.2.3 dieses Anhangs.*

(Hervorhebungen hinzugefügt)

In der Variante a) geht der Ordnungsgeber davon aus, dass der Strom in einem Land oder Gebiet außerhalb der Union erzeugt wurde, für das ein länderspezifischer Standardwert existiert. Für die AWZ existiert ein solcher Emissionsfaktor nicht. Da die AWZ keinem Drittland zugeordnet ist, scheidet diese Variante aus. Daher wäre vorbehaltlicher der Varianten c) und d) nach Variante c) der Emissionsfaktor für die Union zugrunde zu legen.

Fraglich ist, ob Variante c) genutzt werden kann. Aus dem Wortlaut der Variante c) und Abschnitt D.2.3 der Anlage ergibt sich jedoch ebenfalls, dass sich der Emissionswert auf ein Drittland oder eine Region innerhalb eines Drittlandes beziehen muss. Dies ist bei einem Gebiet in der AWZ, in dem ein Windpark existiert, nicht der Fall. Zudem wäre erforderlich, dass der Emissionsfaktor auf Grundlage von amtlichen und allgemein zugänglichen Informationen nachgewiesen wird. Die Daten müssten zudem für einen Fünfjahreszeitraum vorgelegt werden, der zwei Jahre vor der Berichterstattung endet. Solch umfangreiche amtliche Werte sind uns nicht bekannt. In einer Studie des Umweltbundesamtes aus 2019 ergibt sich zwar, dass bei der Bestimmung von Emissionsfaktoren der Stromerzeugung auf See die direkten Emissionen mit „Null“ angegeben werden.⁶⁶ Diese Information ist aber nicht ausreichend, um die Anforderungen der Variante c) zu erfüllen.

Zuletzt stellt sich daher die Frage, ob Variante d) in Anwendung gebracht werden kann, wonach die tatsächlichen Emissionswerte anzugeben sind. Die in Anhang IV Abschnitt 5 der CBAM-VO aufgeführten Kriterien für die Anwendung der tatsächlichen grauen Emissionen von eingeführtem Strom, die kumulativ vorliegen müssen, sind folgende:

*a) Die Strommenge, für die die Verwendung tatsächlicher grauer Emissionen beantragt wird, wird **von einem Strombezugsvertrag zwischen dem zugelassenen CBAM-***

⁶⁶ Lauf/Memmler/Schneider, S. 52.

Anmelder und einem in einem Drittland niedergelassenen Stromerzeuger abgedeckt;

b) die Stromerzeugungsanlage ist entweder direkt an das Übertragungsnetz der Union angeschlossen oder es kann nachgewiesen werden, dass zum Zeitpunkt der Ausfuhr an keinem Punkt im Netzwerk zwischen der Anlage und dem Übertragungsnetz der Union ein physischer Netzwerkengpass bestand;

c) die Stromerzeugungsanlage stößt Emissionen von nicht mehr als 550 g CO₂ aus fossilen Brennstoffen je Kilowattstunde Strom aus;

d) die Strommenge, für die die Verwendung der tatsächlichen grauen Emissionen beantragt wurde, wurde von allen zuständigen Übertragungsnetzbetreibern im Ursprungsland, im Bestimmungsland und, falls relevant, in jedem Transitland der jeweils zugewiesenen Verbindungskapazität fest zugewiesen, und die ausgewiesene Kapazität und die Produktion des Stroms durch die Anlage betreffen denselben Zeitraum, der nicht länger als eine Stunde sein darf;

(Hervorhebungen hinzugefügt)

Vorliegend dürften die oben genannten Kriterien nicht erfüllt sein. Insbesondere besteht kein Strombezugsvertrag zwischen einem der ÜNB und einem Stromerzeuger. Im Übrigen basiert auch diese Variante ersichtlich auf der Vorstellung, dass der Strom in einem Drittland erzeugt wurde.

Die Voraussetzungen dienen vor allem dazu, sicherzustellen, dass der eingeführte Strom aus einer klar definierten Quelle stammt und kein „anderer Strom“, auf den die Berechnung der tatsächlichen Emissionswerte nicht zutreffen würde, Teil des eingeführten Stroms wird. Im vorliegenden Fall besteht diese Besorgnis indes nicht, weil die Windparks nur an das deutsche Stromnetz angeschlossen sind. Vergleichbar ist die Konstellation mit einem firmeneigenen Windpark der direkt an eine Produktionsanlage angeschlossen ist. In letztgenannten Fall könnte ohne weiteres auf die tatsächlichen Werte für Strom zurückgegriffen werden (vgl. Abschnitt D.4.3.1). Diese Vorschrift gilt jedoch nicht für „Strom als eingeführte Ware“.

4.2 Bewertung

Die Auseinandersetzung mit den Emissionsfaktoren für Strom als eingeführte Ware zeigt deutlich, dass der Ordnungsgeber bei der Gestaltung der Vorschriften die Erzeugung von Strom in der AWZ nicht im Blick hatte. Auch deshalb ist es nach unserer Ansicht geboten, den in der AWZ erzeugten Strom ursprungsrechtlich der

Union zuzuweisen, sodass der Anwendungsbereich der CBAM-VO gar nicht eröffnet ist (siehe oben **1.3.6.2**).

Ungeachtet der besonderen Problematik, dass für Strom als eingeführte Ware besondere Hürden für das Abstellen auf tatsächliche Emissionswerte bestehen, ist festzuhalten, dass der Emissionsfaktor für Strom aus Windparks auf See der Sache nach „Null“ betragen müsste. Anhang II der CBAM-BerichtsVO enthält Begriffsbestimmungen und Produktionswege für Waren. Dort wird für die verschiedenen zusammengefassten Warenkategorien definiert, welche Produktionswege in die Betrachtung aufzunehmen und welche Emissionen zu überwachen sind. Unter Abschnitt 3.19 ist für Strom festgelegt, dass nur direkte Emissionen zu überwachen sind. Für Strom umfasst die Überwachung der direkten Emissionen *„alle Verbrennungsemissionen und Prozessemission aus der Rauchgasreinigung“*. Folgerichtig stellen die Vorschriften zur Bestimmung der tatsächlichen Emissionswerte (Anlage III Abschnitt D.4.1) auf die für die Stromerzeugung verwendeten Brennstoffe und deren Emissionsfaktoren sowie die Prozessemissionen der Abgaswäsche ab. Da in Windkraftanlagen weder Verbrennungsprozesse noch eine Abgaswäsche stattfindet, sind die Emissionen unseres Erachtens mit „Null“ anzusetzen. Insbesondere die Emissionen, die mit der Errichtung und der Wartung der Anlagen verbunden sind, sind nach der CBAM-Systematik nicht zu berücksichtigen.

Allerdings lässt sich dies den Vorschriften über die Bestimmung des Emissionsfaktors für Strom als eingeführte Ware nicht entnehmen, da diese im Grundsatz mit Standardemissionsfaktoren arbeiten und das Abstellen auf tatsächliche Emissionswerte nur in Ausnahmefällen erlauben. Daher wäre der Emissionsfaktor für Strom nach Variante c) der Emissionsfaktor für die Union zugrunde zu legen.

5. Legislative Anpassungsmöglichkeiten

Aus den unter **4.2** dargestellten Überlegungen ergibt sich, dass die nach der CBAM-VO relevanten Emissionen betreffend die Erzeugung von Strom im Fall von Windkraftanlagen in der AWZ stets mit „Null“ anzusetzen wären. Die Erfassung des Stroms aus diesen Anlagen steht daher nicht im Einklang mit dem Sinn und Zweck der CBAM-VO. Dafür spricht auch, dass Windkraftanlagen keine Anlagen sind, die in das Europäische Emissionshandelssystem eingebunden sind (vgl. Anlage I der Richtlinie 2003/87/EG). Die obigen Ausführungen haben jedoch auch gezeigt, dass die Regelungen der CBAM-VO keine Sonderregelungen für Strom vorsieht, der von Windkraftanlagen auf See erzeugt wurde. Nach den Ausführungen unter **1.** könnte der in der AWZ durch Windkraftanlagen erzeugte Strom aus ursprungsrechtlichen Gründen dem Anwendungsbereich entzogen werden. Diese Lösung wäre für die

Windkraftanlagen in der AWZ hilfreich, würde Windkraftanlagen in Drittländern, deren Emissionen ebenso mit Null anzusetzen wären, aber im Anwendungsbereich belassen. Die Ausführungen unter 4. wiederum zeigen, dass durch das Abstellen auf tatsächliche Emissionswerte zu einem Emissionswert von „Null“ gelangt werden könnte. Es wäre aber nicht möglich, den aus Windkraftanlagen außerhalb der Union erzeugten Strom (mit „Null“ Emissionen) insgesamt dem Anwendungsbereich zu entziehen.

Daher stellt sich die Frage, wie die Behandlung von in Windkraftanlagen in der AWZ erzeugtem Strom durch legislative Änderungen in Einklang mit Sinn und Zweck der Verordnung gebracht werden könnte, sodass der Strom, der in diesen Anlagen erzeugt wird, insgesamt nicht mehr dem Anwendungsbereich der CBAM-VO unterfällt.

5.1 Änderung von Anhang III.2 CBAM-VO

Art. 2 Abs. 11 CBAM-VO räumt der Kommission die Befugnis ein, Drittländer oder Gebiete unter den Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 7 CBAM-VO in Anhang III Nummer 2 aufzunehmen, sodass aus diesen Ländern eingeführter Strom nicht mehr dem Anwendungsbereich der CBAM-VO unterfällt.

Art. 2 Abs. 7 CBAM-VO erfordert ein Abkommen der Union mit einem Drittland, wonach dieses Drittland das Unionsrecht im Elektrizitätsbereich übernimmt und umfangreiche Verpflichtungen für die Zukunft übernimmt. Ebenso wie die Vorschriften über den Emissionsfaktor für eingeführten Strom (siehe oben 4.1) sind auch diese Vorschriften eindeutig nicht auf die Anwendung auf die AWZ ausgelegt. Die AWZ ist kein Drittland oder Gebiet im Sinne eines vertragsschlussfähigen völkerrechtlichen Subjekts. Allenfalls die Staaten, die in der AWZ über ausschließliche Rechte verfügen, könnten im Hinblick auf diese Verpflichtungen eingehen. Diese Staaten wären im vorliegenden Fall aber keine Drittländer, sondern Mitgliedstaaten. Im vorliegenden Fall wäre Deutschland betroffen, das kein Drittland ist und das Unionsrecht im Elektrizitätsbereich nicht übernehmen könnte, da es für Deutschland ohnehin gilt.

Auch insoweit bietet Art. 2 Abs. 11 CBAM-VO keine Lösung, sondern zeigt vielmehr erneut, dass es grundsätzlich dem Sinn und Zweck der CBAM-VO widerspricht, den Anwendungsbereich der CBAM-VO auf in der AWZ erzeugten Strom zu erstrecken. Es ist ein deutlicher Widerspruch, dass die Union die Möglichkeit hat, Strom aus Drittländern im Fall von vertraglichen Zugeständnissen aus dem Anwendungsbereich der CBAM-VO auszunehmen, während Strom, der in der AWZ eines Mitgliedstaates erzeugt wurde, dem Anwendungsbereich unterfällt und als CBAM-pflichtige Einfuhrware gilt.

5.2 **Änderung des Zolltarifs**

Elektrischer Strom, der in die Unterposition 2716 0000 KN eingereiht wird, ist in Anhang I der CBAM-VO aufgeführt und unterfällt damit dem Anwendungsbereich, sofern er seinen Ursprung in einem Drittland hat. Eine weitere Unterteilung dieser Unterposition KN, etwa nach Herstellungsart oder -ort, wird auf Ebene der Union nicht vorgenommen. Zu prüfen ist deswegen, welche legislativen Anpassungen erforderlich und rechtlich möglich wären, damit Strom, der in der AWZ aus erneuerbaren Quellen hergestellt wird, aus dem Anwendungsbereich der CBAM-VO ausgenommen wäre.

5.2.1 **Schaffung einer eigenen Unterposition KN**

Eine Möglichkeit, Strom, der aus erneuerbaren Quellen in der AWZ produziert wurde, aus dem Anwendungsbereich der CBAM-VO auszunehmen, besteht darin, eine eigene Unterposition KN für Strom zu schaffen, der auf diese Art erzeugt wurde, also eine Änderung der 7. und 8. Stelle der bisher bestehenden Unterposition 2716 0000 KN vorzunehmen. Für die Schaffung einer neuen Unterposition KN ist die Europäische Kommission zuständig; entsprechende Anträge können aber zumindest mittelbar von den Wirtschaftsbeteiligten eingebracht werden.

5.2.1.1 **Verfahren zur Schaffung neuer Unterpositionen KN**

Die Europäische Kommission ist nach Art. 1 Abs. 1 der KN-Grundverordnung⁶⁷ für die Einführung der Kombinierten Nomenklatur und nach Art. 9 und 10 der KN-Grundverordnung auch für ihre Änderung zuständig.

Das Verfahren ist in Grundzügen in Art. 10 geregelt und kommt für alle Fälle des Art. 9 zur Anwendung, also auch für Änderungen der Kombinierten Nomenklatur. Nach Art. 9 Abs. 1 lit. e) der KN-Grundverordnung können etwa Änderungen der KN

mit dem Ziel, sie der Entwicklung der Technik oder des Handels anzupassen (...);

vorgenommen werden. Einordnungen der CBAM-VO in die Terminologie des Zollrechts, hier in den Begriff „Entwicklung der Technik oder des Handels“ durch die Rechtsprechung oder rechtsverbindliche Hinweise oder Erläuterungen sind bisher nicht erfolgt. Die weitreichenden Verpflichtungen nach der CBAM-VO werden aber maßgeblichen Einfluss auf den Handel mit den erfassten Waren haben. Es spricht deswegen vieles dafür, das Inkrafttreten der CBAM-Verordnung mit den entsprechenden Verpflichtungen als „Entwicklung des Handels“ im Sinne von Art. 9

⁶⁷ Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif.

Abs. 1 lit. e) der KN-Grundverordnung anzusehen, die eine Änderung der KN grundsätzlich rechtfertigt.

Alternativ könnte auch auf Art. 9 Abs. 1 lit. b) der KN-Grundverordnung abgestellt werden, wonach die Kommission Änderungen vornehmen kann,

um Veränderungen der statistischen und handelspolitischen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Handelspolitische Maßnahmen sind nichttarifäre Maßnahmen, die im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik durch Gemeinschaftsvorschriften über die Regelungen für die Ein- und Ausfuhr von Waren getroffen worden sind. Beispielfhaft können Überwachungs- und Schutzmaßnahmen, mengenmäßige Beschränkungen oder Ein- und Ausfuhrverbote genannt werden. Die Rechtsnatur von CBAM ist in diesem Zusammenhang noch ungeklärt, es handelt sich aber jedenfalls um eine nichttarifäre Maßnahme – da keine Zölle oder Steuern erhoben werden – und sie ist mit der Einfuhr verknüpft. Wenn die Kommission bestimmte Waren von der Maßnahme ausnehmen möchte – etwa um den Warenkreis in Einklang mit Sinn und Zweck der Verordnung zu bringen –, wäre dies unseres Erachtens eine ausreichende Rechtfertigung für die Änderung der KN.

5.2.1.1.1 Beteiligung des Ausschusses für den Zollkodex

Nach Art. 10 Abs. 1 der KN-Grundverordnung ist bei Änderungen der KN der Ausschuss für den Zollkodex, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht, zu beteiligen. Der Ausschuss für den Zollkodex ist ein Ausschuss im Sinne der Komitologieverordnung.⁶⁸

Änderungen der KN werden im sogenannten Prüfverfahren nach Art. 2 Abs. 2, Art. 5 der Komitologieverordnung vorgenommen. Das Verfahren sieht im Wesentlichen vor, dass dem Ausschuss ein Entwurf des von der Kommission zu erlassenden Durchführungsrechtsaktes vorgelegt wird. Der Ausschuss für den Zollkodex gibt zu diesem Entwurf eine Stellungnahme ab. Im Fall einer befürwortenden Stellungnahme erlässt die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt. Ergeht eine ablehnende Stellungnahme des Ausschusses, kann die Europäische Kommission dem Ausschuss entweder eine geänderte Fassung des Entwurfs vorlegen oder den Berufungsausschuss mit dem Entwurf befassen.

⁶⁸ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

5.2.1.1.2 Entwurf eines Durchführungsrechtsaktes

Die Initiative für eine solche Änderung kann von TenneT, 50Hertz und Amprion ausgehen, denn Wirtschaftsbeteiligte können sich an den Entwürfen für die Kommissionsentscheidung zur Änderung der KN beteiligen. Das Verfahren richtet sich nach dem „Verhaltenskodex für die Verwaltung der KN“.⁶⁹

Der Verhaltenskodex regelt die Möglichkeit der Antragstellung auf Änderung der KN durch die Beteiligten: Antragsberechtigt sind nach Ziff. 4.1.1 des Verhaltenskodex unter anderem die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und die europäischen Verbände. Einzelne Wirtschaftsbeteiligte können Anträge (nur) über den zuständigen europäischen Verband oder die Verwaltung des Mitgliedstaats stellen, in dem sie ansässig sind. Die Kommission unterrichtet Beteiligte, die eine Änderung der KN beantragt haben, laufend über den Stand ihres Vorschlags.

Anträge, die keinen Bezug auf die Statistik bei Eurostat aufweisen, sind bei der Generaldirektion Steuern und Zollunion (*Directorate-General Taxation and Customs Union – DG TAXUD*) zu stellen. Vorschläge müssen nach Ziff. 4.1.4 des Verhaltenskodex spätestens zum 30. April des diesem Inkrafttreten vorausgehenden Jahres unterbreitet werden.

Zu berücksichtigen ist, dass Änderungen der Unterpositionen KN nur nach den zeitlichen Vorgaben des Art. 12 KN-Grundverordnung vorgenommen werden dürfen, d.h. nur einmal jährlich zum Jahresanfang. Bei einer Antragstellung bis 30. April 2025 kann eine entsprechende Änderung also frühestens zum 1. Januar 2026 in Kraft treten.

5.2.1.2 Antragsinhalt

Ein Antrag könnte auf die Schaffung einer neuen Unterposition KN für Strom gerichtet sein, der auf eine bestimmte Art und Weise bzw. an einem bestimmten Ort erzeugt wurde. Entsprechende Differenzierungen enthält die Kombinierten Nomenklatur bereits für andere Waren, etwa für Wein. (Schaum-)Wein wird je nach Ursprung, der einer geschützten Ursprungsbezeichnung unterfällt, in eine andere Unterposition KN eingereiht:

- Schaumwein, der in der französischen Provinz Champagne erzeugt und ausschließlich aus Trauben dieser Provinz gewonnen wurde, ist in die

⁶⁹ Mitteilung der Kommission: Verhaltenskodex für die Verwaltung der Kombinierten Nomenklatur (KN) (2000/C 150/03), veröffentlicht im Amtsblatt am 30.05.2000.

Codenummer 2204 1011 00 0 mit der Warenbezeichnung „Champagner“ einzureihen,⁷⁰

- „Prosecco“ im Sinne von Codenummer 2204 1015 00 0 ist dagegen

„... ein Schaumwein mit geschützter Ursprungsbezeichnung, hergestellt aus Trauben der Rebsorte „Glera“, die in den Regionen mit den Ursprungsbezeichnungen „Prosecco“, „Conegliano-Valdobbiadene – Prosecco“, „Colli Asolani – Prosecco“ und „Asolo – Prosecco“ geerntet werden.“⁷¹

Der Verhaltenskodex schreibt in Ziff. 3.1.1 vor:

Die KN-Unterpositionen zur HS-Nomenklatur sollten folgende Gegebenheiten widerspiegeln:

(...)

c) die von den Mitgliedstaaten und den europäischen Verbänden mitgeteilten legitimen Bedürfnisse gemeinschaftlicher Art in spezifischen Bereichen.

Der Antrag hat also u.a. dann Aussicht auf Erfolg, wenn die Europäische Kommission zu dem Ergebnis kommt, dass ein legitimes Bedürfnis hinsichtlich der Änderung der KN besteht. Die weitreichenden Verpflichtungen nach der CBAM-VO, die für die Wirtschaftsbeteiligten nicht nur einen erheblichen Arbeitsaufwand, sondern auch rechtliche Risiken bedeuten, sind im Hinblick auf Strom, der in der AWZ vollständig aus erneuerbaren Quellen erzeugt wird, unverhältnismäßig. Die Erzeugung des Stroms verursacht keine Emissionen. Die Einhaltung der genannten Verpflichtungen ist für die Erreichung der Ziele der CBAM-Verordnung also schlicht nicht erforderlich. Wenn der so erzeugte Strom in der Union zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen wird, besteht deswegen unseres Erachtens ein legitimes Bedürfnis gemeinschaftlicher Art, die KN so abzuändern, dass der so erzeugte Strom nicht den Beschränkungen der CBAM-VO unterworfen ist (siehe auch oben **4.2**).

Der Antrag selbst ist mit Gründen zu versehen und muss nach Ziff. 4.2.1 des Verhaltenskodex neben den Einzelheiten zur betreffenden Warenart und der Angabe der betroffenen Positionen und Unterpositionen vor allem auch bei Waren, für die neue Unterpositionen KN beantragt werden, Einzelheiten über das einschlägige Handelsvolumen in Euro oder statistische Angaben, einschließlich Handelsprognosen enthalten.

⁷⁰ Vgl. Erläuterungen zur KN, Position 2204, Rz. 04.0.

⁷¹ Erläuterungen zur KN, Position 2204, Rz. 06.0.

5.2.2 Änderung auf TARIC-Ebene

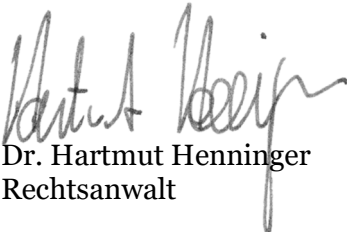
Eine Änderung auf TARIC-Ebene mit dem Ziel, Strom, der in der AWZ aus erneuerbaren Quellen erzeugt wurde, aus dem Anwendungsbereich der CBAM-VO auszunehmen, birgt gegenüber dem Vorgehen, das unter 5.2.1 dargestellt wurde, keine Vorteile.

Zum einen umfasst der „Integrierte Tarif der Europäischen Gemeinschaften“ (TARIC) nach Art. 2 UAbs. 2 der KN-Grundverordnung (nur) Unterteilungen, „die zur Durchführung der in Anhang II der KN-Grundverordnung aufgeführten besonderen gemeinschaftlichen Maßnahmen notwendig sind“. Zu diesen Maßnahmen zählen:

1. Zollaussetzungen
2. Zollkontingente
3. Zollpräferenzen (einschließlich Zollkontingente und Plafonds)
4. Allgemeines Präferenzsystem gegenüber Entwicklungsländern
5. Antidumping- und Ausgleichszölle
6. Ausgleichsabgaben
7. Agrarteilbeträge
8. Durchschnittswerte
9. Referenzpreis und Mindestpreis
10. Einfuhrverbote
11. Einfuhrbeschränkungen
12. Einfuhrüberwachung
13. Ergänzender Handelsmechanismus
14. Ausfuhrverbote
15. Ausfuhrbeschränkungen
16. Ausfuhrüberwachung
17. Ausfuhrerstattungen

Die Maßnahmen, die durch die CBAM-VO angeordnet werden, fallen nicht bzw. nur teilweise darunter. Von den – abschließend – aufgeführten Maßnahmen in Anhang II der KN-Grundverordnung kommt allenfalls Ziff. 12 „Einfuhrüberwachung“ in Betracht. Es wäre aber nicht zielführend, wenn lediglich durch entsprechende TARIC-Unterpositionen festgelegt würde, dass Einfuhrüberwachungsmaßnahmen nach der CBAM-Verordnung für Strom, der ausschließlich aus erneuerbaren Quellen in der AWZ produziert wurde, nicht gelten. An den sich aus der CBAM-VO im Übrigen ergebenden Pflichten, etwa zum Erwerb von Zertifikaten oder Berichtspflichten, würde sich dadurch nichts ändern. Zwar legt die Liste des Anhangs II nur den allgemeinen Rahmen des TARIC fest und es wird vertreten, dass sie deshalb weit auszulegen sei. Wenn auf Unionsebene eine neue Maßnahmenart beschlossen wird, müsse die Möglichkeit bestehen, diese Maßnahme sogleich in den TARIC aufzunehmen.⁷² Jedenfalls wäre dann aber eine Änderung des Anhang II der KN-Grundverordnung nach Art. 9 Abs. 3 KN-Grundverordnung erforderlich, die erneut über das Verfahren nach Art. 10 KN-Grundverordnung erfolgen müsste und deswegen weder zeitliche Vorteile noch Verfahrensvereinfachungen bieten würde.

Vor allem aber müsste bei diesem Vorgehen – einer Änderung auf TARIC-Ebene – zusätzlich die CBAM-Verordnung geändert werden, weil sie bislang auf die gesamte Unterposition KN, ohne Differenzierung nach TARIC-Codes verweist. Wenn aber schon eine Änderung der CBAM-VO erforderlich ist, wäre es zielführender, darauf hinzuwirken, dass Strom, der ausschließlich aus erneuerbaren Quellen in der AWZ produziert wird, unmittelbar und nicht über den Umweg einer TARIC-Codierung aus dem Anwendungsbereich ausgenommen wird.



Dr. Hartmut Henninger
Rechtsanwalt



Lars Hillmann
Rechtsanwalt

⁷² Dazu Dorsch-Lux, Verordnung (EWG) Nr. 2658/87, Artikel 2, Rz. 4.