

ETS-Reform: Kostenlose Zuteilung gegen Investitionspflichten und neue Teilnehmer

Die EU-Kommission hat am 17. Juli 2026 ihren Vorschlag zur Reform des Emissionshandels vorgelegt (COM(2026) 616 final), angekündigt als Entlastung für die Industrie.

Kern der Reform sind Erleichterungen bei der kostenlosen Zuteilung. Im Gegenzug wird diese an Investitionsverpflichtungen geknüpft. In der Industrie wird das teilweise bereits als Entwertung der kostenlosen Zuteilung kritisiert. Auf der anderen Seite wird die Erleichterung bei der kostenlosen Zuteilung und der Zertifikatsmenge als Abrücken vom Klimaschutzziel und falsches Signal an First Mover gelesen. Es lohnt sich daher ein genaueres Hinschauen, was überhaupt schon bekannt ist und welche Ableitungen sich für Unternehmen treffen lassen.

Außerdem wurden im Vorschlag die Regelungen zur CO₂-Nutzung (Carbon Capture and Utilisation, „CCU“) weiter ausgestaltet, was zur Einbeziehung weiterer Unternehmen in den ETS führt, von der Müllverbrennung über den CO₂ Transport bis zu Herstellern, die CO₂ in Produkte einbinden.

Schnellwirksam: Die Benchmark-Revision

Neben dem eigentlichen Reformvorschlag hat die Kommission eine Überarbeitung der Fallback-Benchmarks für die kostenlose Zuteilung vorgeschlagen, also der Berechnungswerte auf Basis von Wärme- und Brennstoffverbrauch. Sie soll der Industrie für die Periode 2026 bis 2030 zusätzliche Freizuteilung im Wert von rund 6 Milliarden Euro bringen.

Die Überarbeitung läuft in einem beschleunigten Verfahren außerhalb der großen Reform und soll bereits in der laufenden Handelsperiode wirken. Eine Gegenleistung (siehe unten) ist damit nicht verbunden.

Langfristige Erleichterungen

Der Reformkern betrifft die Zeit ab 2031 und enthält mehrere Elemente, die die ETS-Kosten für die Industrie senken sollen:

- Die kostenlose Zuteilung für die CBAM-Sektoren (unter anderem Stahl, Zement, Aluminium, Düngemittel, Wasserstoff) läuft vier Jahre länger als bisher geplant: Nach geltendem Recht soll die kostenlose Zuteilung parallel zum Hochlauf des CBAM abgeschmolzen werden und 2034 enden. Der Vorschlag lässt sie ab 2028 langsamer abschmelzen und streckt den Auslaufpfad bis Ende 2037. Der vollständige Übergang auf das CBAM verschiebt sich entsprechend.
- Die Gesamtzahl der Zertifikate sinkt langsamer: Der lineare Reduktionsfaktor soll für 2031 bis 2035 bei 3,7 Prozent und ab 2036 bei 1,7 Prozent liegen, gegenüber derzeit 4,3 Prozent (ab 2028 nach geltendem Recht 4,4 Prozent). Nach geltender Rechtslage würden um 2039 keine neuen Zertifikate mehr ausgegeben, mit dem abgeflachten Pfad reicht die Ausgabe bis in die 2040er

Jahre. Der Wert von 1,7 Prozent ab 2036 hängt allerdings daran, ob die Pläne der EU, selbst internationale Zertifikate anzukaufen, umsetzbar sind. Falls nicht, steigt der Faktor ab 2036 auf 2,7 Prozent.

- Es werden weniger Überschüsse abgeschöpft: Die Marktstabilitätsreserve wird gelockert. Die Einzugsrate für Überschussmengen soll von 24 auf 12 Prozent sinken; nach dem bereits im April vorgelegten Änderungsvorschlag sollen Zertifikate in der Reserve zudem nicht mehr gelöscht, sondern als Puffer gehalten werden.
- Förderung soll schneller zugänglich werden: Die Industrial Decarbonisation Bank soll ab 2028 errichtet werden und in zwei Phasen arbeiten. In der ersten Phase 2028 bis 2031 vergibt der ETS Investment Booster 400 Millionen Zertifikate als feste CO₂-Prämien im Windhundverfahren (first come, first served), ausgezahlt gegen unabhängig verifizierte Emissionsvermeidung; ein Anteil ist für einkommensschwächere Mitgliedstaaten reserviert. Ab 2031 folgt die zweite Phase mit wettbewerblichen Verfahren, insbesondere Klimaschutzverträgen (Carbon Contracts for Difference); insgesamt sollen 100 Milliarden Euro für die industrielle Dekarbonisierung mobilisiert werden.
- Mehr ETS-Einnahmen sollen über nationale Förderprogramme zurück an die Industrie fließen: Die Mitgliedstaaten sollen mindestens 50 Prozent ihrer Auktionserlöse in definierte Prioritätsbereiche lenken, darunter industrielle Dekarbonisierung, saubere Energien und Netze. Nach Angaben der Kommission fließen bislang nur rund 5 Prozent der Erlöse direkt in die industrielle Dekarbonisierung.

Welche Pflichten kommen?

Ab 2031 soll die kostenlose Zuteilung von Gegenleistungen abhängen. Eine Idee, die man schon aus anderen Instrumenten wie Industriestrompreis, Strompreiskompensation oder besonderer Ausgleichsregelung kennt und die ihren Ursprung in der EU-Gesetzgebung hat.

Um ab 2031 überhaupt Freizertifikate zu erhalten, muss der Betreiber einen verifizierten Dekarbonisierungs-Investitionsplan vorlegen. 80 Prozent der Zertifikate werden nach Genehmigung des Plans ausgegeben, die verbleibenden 20 Prozent erst, wenn zum Ende der jeweiligen Fünfjahresperiode Investitionen zur Emissionsreduzierung der Anlage in Höhe des wirtschaftlichen Werts der Zuteilung getätigt und tatsächliche Emissionsminderungen nachgewiesen werden.

Für Unternehmen entstehen daraus neue Aufgaben:

- Ein Maßnahmen- und Investitionsplan muss erstellt, von einer der bekannten ETS-Prüfstellen verifiziert und von der zuständigen nationalen Behörde (in Deutschland die DEHSt) genehmigt werden. Er muss außerdem veröffentlicht werden.
- Die Umsetzung des Investitionsplans muss dann spätestens zwei Jahre nach Ende der Fünfjahresperiode nachgewiesen werden, um die zurückgehaltenen 20 Prozent an Freizertifikaten zu erhalten: Investitionen mindestens in Höhe des wirtschaftlichen Werts der kostenlosen Zuteilung und signifikante Emissionsminderungen auf Anlagenebene.

- Wer Produktion aus der EU verlagert, soll bereits erhaltene Zertifikate (auch die bereits zugeteilten 80 %) vollständig zurückgeben müssen.
- Auch die neue Förderung aus dem Investitions-Booster soll leistungsbezogen sein: Auszahlungen sollen an unabhängig verifizierte Emissionsvermeidung geknüpft sein, mit strikten Fertigstellungsfristen und Fertigstellungsgarantien (completion bonds); bei den wettbewerblichen Verfahren ab 2031 kommen Bietgarantien (bid bonds) hinzu.

Wie hart sind die Pflichten wirklich?

Durch die Pflicht zur Investition von 100 % des Werts der kostenlosen Zuteilung wird die gesamte kostenlose Zuteilung – die als Mittel zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie eingeführt wurde – belastet.

Diese Sorge von Teilen der Industrie vor einer Aushöhlung dieses Mittels ist daher nicht unbegründet. Dennoch lohnt sich ein genauerer Blick auf die bisher vorgesehene Ausgestaltung:

- Die entscheidenden Parameter der Investitionsverpflichtung stehen noch nicht im Entwurf. Welche Kosten als anrechenbare Dekarbonisierungsinvestitionen zählen und wie der wirtschaftliche Wert der Zuteilung ermittelt wird, soll die Kommission erst per delegierten Rechtsakten, in enger Zusammenarbeit mit der Industrie (Erwägungsgrund 46), festlegen. Hier ist noch Raum für eine interessensgerechte Ausgestaltung. Fest steht, dass als Investitionen ausdrücklich sowohl Investitionskosten (CAPEX) als auch Betriebskosten (OPEX) gelten werden. Laufende Mehrkosten des dekarbonisierten Betriebs können damit zur Erfüllung des geforderten Volumens beitragen; die genauen Kriterien folgen in den Delegierten Rechtsakten.
- Nach aktuellem Stand gibt es keinen Mechanismus zur Rückzahlung der erhaltenen 80 % bei Nichtumsetzung des Investitionsplans, zum Beispiel wegen unvorhergesehener Änderungen am Markt. Ausgenommen natürlich im Falle von Falschangaben bei Antragstellung. Das Risiko bei Nichtumsetzung ist daher auf die zunächst zurückgehaltenen 20 Prozent begrenzt. Mittelbar wirkt ein Versäumnis allerdings fort: Der Plan enthält Zwischenziele (erstmalig zum 31. Dezember 2035), und jede neue Fünfjahresperiode setzt einen genehmigten Plan voraus, der glaubhaft die Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050 darstellen muss.
- Eine echte Rückzahlungspflicht ist bei Verlagerung der Produktion ins EU-Ausland vorgesehen: Wer die 80 Prozent erhalten hat und dann Produktionskapazität oder die zugehörige wirtschaftliche Tätigkeit ganz oder teilweise aus der EU verlagert, muss die für die Periode erhaltenen Zertifikate erstatten.
- Der Entwurf enthält zugleich Ausnahmen und Erleichterungen: Die 10 Prozent effizientesten Anlagen eines Sektors, sowie Null- und Niedrigemissionsanlagen sind von Plan- und Investitionspflicht ausgenommen. Wer ein gefördertes Projekt aus Investment Booster, Industrial Decarbonisation Bank oder Innovationsfonds in der Anlage umsetzt, braucht keinen separaten Plan und keine zusätzliche Verifizierung. Und Betreiber können Pools mit anderen Betreibern

und Anlagen bilden, um die Investitionsanforderungen mehrerer Anlagen gemeinsam zu erfüllen.

Auch die konkrete Ausgestaltung wird entscheiden, ob die Reform des ETS wirklich eine echte Entlastung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit darstellen wird, oder es sich eher um ein Förderprogramm für Dekarbonisierungsmaßnahmen handelt. Denn die Berücksichtigung des Werts der kostenlosen Zuteilung im Produktpreis wird erschwert, wenn dieser Wert gleichzeitig investiert werden muss. Klar ist auch: Die Investitionsverpflichtung trifft nur die EU-Produzenten. Importeure schulden nach der CBAM-Verordnung lediglich die Emissionsberichterstattung und CBAM-Zertifikate für den Anteil, der nicht mehr durch Freizuteilung gedeckt ist; eine Investitionspflicht kennt der CBAM-Mechanismus nicht. Auf der anderen Seite muss die EU-Kommission – neben dem Hauptziel des Klimaschutzes – auch sogenannte „First Mover“, zum Beispiel im Bereich des Einsatzes von grünem Wasserstoff oder Carbon Capture and Storage, schützen, indem ihnen der Vorteil der niedrigeren CO₂-Kosten gegenüber ihren weniger stark dekarbonisierten Wettbewerbern nicht genommen wird.

Was heißt das für die Planung?

Der Investitionsplan wird damit zum zentralen Dokument. Er sichert die Zuteilung und ist zugleich der natürliche Anknüpfungspunkt für die Finanzierung derselben Maßnahmen, etwa über den Investment Booster, später die Klimaschutzverträge der Industrial Decarbonisation Bank. Diese Instrumente treffen auf bestehende Entlastungen wie die Strompreiskompensation („SPK“). Auch sie soll nach dem Vorschlag über 2030 hinaus fortgeführt werden. Wo mehrere Instrumente dieselben Maßnahmen oder dieselben Kosten berühren, sind die beihilferechtlichen Kumulierungsregelungen zu beachten. Aktuell zeigt sich dies bereits bei den Instrumenten Industriestrompreis („ISP“) und SPK.

Insgesamt kommt Mehraufwand auf die Unternehmen zu. Sowohl bei der Aufstellung und Nachweissführung der Investitionspläne als auch bei der konkreten Beantragung und Abwicklung der Förderinstrumente. Durch die Möglichkeit des Pooling und der Belastung der kostenlosen Zuteilung mit Investitionsverpflichtungen ist außerdem – wie bei der Berücksichtigung indirekter Stromkosten des ISP und der SPK – in noch größerem Maße eine Abstimmung innerhalb von Lieferketten notwendig.

Wichtig für die Einordnung der Investitionspflicht ist schließlich, dass ihre entscheidenden Parameter noch gar nicht im Richtlinienentwurf stehen. Auf dieser Ebene entscheidet sich, was die Konditionalität in der Praxis kostet, etwa welche Betriebskosten im Einzelnen anrechenbar sind. Hier kann über Verbände und Konsultationen die Sichtweise und Praxiserfahrung der betroffenen Unternehmen einfließen.

Was steht sonst drin? CCU – Müllverbrennung – RFNBO

- Neu in den ETS einbezogen wird die Verbrennung nicht gefährlicher Siedlungsabfälle stufenweise ab 2031.
- Die Müllverbrennung ist zugleich der Schlüssel für neue CCU-Regeln: Wird abgeschiedenes CO₂ in Produkte eingebunden, deren Kohlenstoff später wieder frei wird, sollen die Zertifikate nicht

mehr am Anfang, sondern erst am Ende der Kette abgegeben werden, im Ergebnis von der Müllverbrennung, die für allen fossilen Kohlenstoff in ihrem Abfall zahlt. Wie bisher entfällt bei dauerhafter chemischer Bindung oder Speicherung (CCS) die Abgabepflicht. Bei Direktnutzung ohne chemische Bindung, etwa als Kohlensäure in Getränken, bleibt es bei der direkten Abgabepflicht an der Quelle der Emission bzw. in Zukunft wohl bei der Abscheideanlage.

- Folgerichtig wird die gesamte CCU-Kette ab 2031 selbst in den ETS einbezogen: Wer CO₂ aus einer ETS-Anlage abscheidet, aufbereitet, verflüssigt, chemisch in Produkte einbindet oder zwischen ETS-Anlagen transportiert, braucht künftig eine Emissionsgenehmigung und muss berichten. Damit fallen zukünftig neue Branchen unter den ETS, etwa Hersteller CO₂-gehärteter Betonprodukte und karbonatisierter Gesteinskörnungen, PCC-Fällanlagen an Papierfabriken oder Methanol- und Polymeranlagen, die zugekauft CO₂ einbinden. Für diese Unternehmen wird dies voraussichtlich jedoch vor allem Berichtspflichten und Zertifikatskosten für eigene Prozessverluste bedeuten, da die Hauptemissionen bei der Müllverbrennung entstehen.
- Für E-Fuels und andere strombasierte Kraftstoffe (RFNBOs) gilt eine eigene Anknüpfung: Abgegeben wird nicht beim Verbrennen, sondern bereits bei der Verteilung zum Verbrauch; dafür werden die Kraftstoffverteiler als neue Tätigkeit in den ETS aufgenommen. CO₂ aus der Atmosphäre oder aus emissionsfreien Quellen erhält ausdrücklich den Emissionsfaktor null.

Im Vorschlag der EU-Kommission steckt wie aufgezeigt einiges drin. Europäisches Parlament und Rat müssen noch zustimmen, das erste Quartal 2027 wurde als Ziel für die Einigung genannt. Änderungen im Detail sind in den Verhandlungen zu erwarten, die grundsätzlichen Leitplanken sind aber gesetzt. Es wird auf die konkrete Ausgestaltung in den Delegierten Rechtsakten ankommen.

Was sich wahrscheinlich nicht von Grund auf ändern wird, sind die Entlastungen verbunden mit Investitionsverpflichtungen. Auch die weitere Ausgestaltung der CCU-Kette und die Einbeziehung neuer Tätigkeiten in Verbindung mit Verarbeitung, Aufbereitung und Zwischenspeicherung und Transport von CO₂ wird kommen. Unternehmen können und sollten sich daher jetzt bereits vorbereiten und insbesondere bei Abschluss neuer langfristiger Verträge die Investitionsverpflichtungen für die kostenlose Zuteilung und die zukünftige ETS-Pflicht für bestimmte Tätigkeiten berücksichtigen.

Ich beobachte und informiere weiter zu diesem Thema und freue mich über einen Austausch.

Rechtsanwalt David Engel

ENGEL | LEGAL