

Stellungnahme



Reform des EU-Emissionshandels: Positionen der Zementindustrie

Die Zementindustrie in Deutschland unterstützt die europäischen und nationalen Klimaneutralitätsziele und bekennt sich zum EU-Emissionshandel als einem zentralen, marktbasieren und bewährten Instrument. Ein verlässliches CO₂-Preissignal ist und bleibt der Schlüssel für Investitionsentscheidungen in industrielle Anlagen zur CO₂-Abscheidung, die die zentralen Dekarbonisierungstechnologien für die Branche darstellen.

Gleichzeitig stehen die Zementhersteller derzeit vor enormen Herausforderungen und sehen, dass die politischen, regulatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine klimaneutrale Produktion bis 2039 viel zu langsam geschaffen werden. So sind die Energiekosten nach wie vor zu hoch und es gibt bislang noch keine Aussicht auf verlässliche und wettbewerbsfähige Infrastrukturen für den CO₂-Transport, die CO₂-Speicherung und -Nutzung (CCUS) sowie für Strom. Auch ist die Unsicherheit bei Förderprogrammen groß, Genehmigungsverfahren sind zu langwierig und viele Fragen zur technologischen Umsetzung noch offen. Vor diesem Hintergrund bremsen die derzeitigen Randbedingungen bereits heute wichtige Transformationsprojekte der Unternehmen, deren Erkenntnisse eine wichtige Grundlage für die deutschlandweite Umsetzung von CCUS sein werden.

Angesichts dieser Gesamtlage sind die Zementhersteller derzeit erheblich verunsichert, ob bzw. wie sie die Klimaziele erreichen können und ob sie auch künftig ihre Standorte in Deutschland und Europa wirtschaftlich betreiben können. Insofern kommt der Revision des europäischen Emissionshandels große Bedeutung zu. Zur anstehenden Reform der EU-ETS-Richtlinie nimmt der Verein Deutscher Zementwerke (VDZ) daher wie folgt Stellung:

- Für die Zeit nach 2030 gilt es, bei der anstehenden Reform des EU-ETS einen klaren, verlässlichen und auch realistischen Rahmen für die Dekarbonisierung der Industrie zu setzen, der eine belastbare Perspektive und Vertrauen für Investitionen in der EU schafft. Dazu sind wichtige Stellschrauben im EU-ETS zu prüfen und anzupassen. Alle Änderungen müssen dabei transparent und im Rahmen des regulären Revisionsprozesses – d.h. nicht durch Ad-hoc-Eingriffe – erfolgen und der langfristigen Investitionssicherheit dienen.

- Angesichts der bislang unzureichenden Rahmenbedingungen gilt es, mehr Zeit für die Transformation zu schaffen, indem der ETS-Minderungspfad mit dem EU-Klimaneutralitätsziel in Einklang gebracht wird, sodass letztlich auch über 2040 hinaus Zertifikate verfügbar sind und gehandelt werden können.
- Die Zementhersteller setzen künftig auf den CO₂-Grenzausgleich (CBAM) als Carbon-Leakage-Schutzinstrument. Daher gilt es, zu gewährleisten, dass dieses auch tatsächlich funktioniert, denn nur dann kann die freie Zuteilung für die unter den CBAM fallenden Anlagen schrittweise wie geplant verringert werden. Das schafft Planungssicherheit und gewährleistet letztlich CO₂-Preise, mit denen sich die Wirtschaftlichkeit für viele Dekarbonisierungsvorhaben erst darstellen lässt.
- Ein reformierter EU-Emissionshandel muss verbindlich vorschreiben, dass die externen Voraussetzungen regelmäßig überprüft werden, die für das Erreichen der Klimaneutralität in den EU-Mitgliedstaaten erforderlich sind. Alle zwei Jahre sollte hierüber verpflichtend berichtet werden. Sollten die Rahmenbedingungen – wie der wettbewerbsfähige Zugang zu CO₂-Infrastrukturen und -Speichern – die Verfügbarkeit von ausreichender und günstiger grüner Energie sowie von Finanzierungsinstrumenten für eine Transformation auch weiterhin unzureichend bleiben, ist eine Nachsteuerung im EU-ETS erforderlich.
- Die Einnahmen aus dem EU-ETS und aus dem CBAM müssen deutlich entschiedener, gezielter und schneller für die Finanzierung und Absicherung von Investitions- und Ausfallrisiken im Zuge der industriellen Dekarbonisierung genutzt werden (De-Risking). Diese Mittel sollten zweckgebunden ausschließlich in Dekarbonisierungsprojekte fließen – mit Fokus auf ETS-Anlagen der betroffenen Branchen, denn ohne temporäre substanzielle Unterstützung werden viele Vorhaben nicht umsetzbar sein – es bedarf hierfür eines Deployment Funds und letztlich weiterer De-Risking-Instrumente für CCUS auf nationaler Ebene (u.a. CO₂-Differenzverträge).
- Es gilt, Regeln für die CO₂-Entnahme und CO₂-Nutzung zeitnah in den EU-ETS zu integrieren, damit negative Emissionen (BECCS) angerechnet werden können. Das Proportionalitätsprinzip für die Anrechenbarkeit von biogenem CO₂ muss überarbeitet werden.
- Die Komplexität und der Aufwand bei der CO₂-Verifizierung kann reduziert werden, wenn bei sehr kleinen Stoffströmen (de-minimis) die Nutzung von Standardwerten und konservativen Schätzungen zugelassen wird. Auch weist das Regelwerk zu den Berichts- und Verifizierungspflichten erhebliche Überlappungen auf, die zu vermeiden sind. Die EU-Kommission sollte verpflichtet werden, die ihr gesetzten Fristen verbindlich einzuhalten.
- Die Robustheit des CBAM muss deutlich erhöht werden, denn die Dekarbonisierung der Industrie kann angesichts der hohen Kosten nur gelingen, wenn ein effektiver CO₂-Grenzausgleichsmechanismus gewährleistet ist. Mögliche Schlupflöcher zur Umgehung müssen minimiert, verdachtsunabhängig und ex-ante kontrolliert und geschlossen werden. Es müsste hierzu ein öffentliches „CBAM-Transparenzregister“ über die eingeführten Import- und CO₂-Mengen eingerichtet werden, durch das quartalsweise und unterjährig ein Monitoring möglich wird. Auf die von der EU-Kommission vorgeschlagene „Opt-Out“-Klausel für einzelne Sektoren aus dem CBAM sollte verzichtet werden.
- Neben Anreizen zur Dekarbonisierung der Zementherstellung kommt auch der Stärkung der Nachfrage nach klimafreundlichem Zement und Beton eine entscheidende Bedeutung zu. Dies erfordert letztlich auch eine höhere Bereitschaft der Auftraggebenden, den zusätzlichen Wert des dekarbonisierten Produktes zu honorieren. Mit Blick auf die geplante Reform des EU-Vergaberechts und auch das deutsche Vergabebesleunigungsgesetz gilt es, schnell geeignete Instrumente für den verstärkten Einsatz CO₂-effizienter Zemente und Betone bei Ausschreibung und Vergabe von öffentlichen Bauprojekten im Dialog mit der Industrie zu entwickeln. Bereits heute kann durch deren Einsatz ein erheblicher Beitrag zum klimafreundlichen Bauen geleistet werden.

Die Stellungnahme im Einzelnen:

1 ETS-Minderungspfad mit EU-Klimaneutralitätsziel in Einklang bringen

Der lineare Reduktionsfaktor (LRF) bestimmt die jährliche Absenkung im Minderungspfad des EU-ETS und legt damit die zulässige Menge an CO₂-Emissionen fest. Im Zuge der letzten ETS-Reform wurde dieser LRF quasi verdoppelt und dadurch das Ambitionsniveau deutlich verschärft. Im Ergebnis stehen damit ab ca. 2039 – also in 13 Jahren – nach aktueller Rechtslage keine neuen Zertifikate mehr zur Verfügung. Faktisch müssen ab diesem Zeitpunkt alle Industrieanlagen in Europa eine weitgehend klimaneutrale Produktion erreichen. Gelingt das nicht, müssten die Anlagen de facto abgestellt werden.

Aus heutiger Sicht ist nicht erkennbar, wie bis 2039 die notwendigen externen Voraussetzungen für Klimaneutralität geschaffen werden können (CO₂- und Strom-Infrastruktur, Finanzierung etc.), sodass die Transformation deutlich mehr Zeit erfordern wird, als derzeit im ETS angelegt. Das gilt auch vor dem Hintergrund einer Vielzahl technischer Fragestellungen, die nach wie vor zu klären sind. Am einfachsten gelingt es, Zeit zu gewinnen, indem der LRF deutlich reduziert und mit dem EU-Klimaziel 2050 in Einklang gebracht wird. Mit Blick auf den CO₂-Grenzausgleich ist dabei sicherzustellen, dass Importe ab diesem Zeitpunkt nur noch vollständig dekarbonisiert in die EU eingeführt werden dürfen.

2 Planungssicherheit bei kostenfreier Zuteilung und CO₂-Grenzausgleich

Im Zuge der letzten EU-ETS-Reform von 2023 wurde für Sektoren mit Produkten, die dem CBAM unterliegen, eine schrittweise und vollständige Abschmelzung der kostenfreien Zuteilung bis 2034 beschlossen. Damit soll ein wachsender Anreiz für die Dekarbonisierung in der EU gesetzt werden. Im Gegenzug unterliegen importierte CBAM-Produkte ab 2026 einer schrittweise steigenden CO₂-Bepreisung mit dem Ziel, ein „Level Playing Field“ bei den CO₂-Kosten zu schaffen.

Dieser mehrjährige Übergang von der Benchmark-Zuteilung zum CBAM gibt Unternehmen in dieser Frage Planungssicherheit und gewährleistet letztlich CO₂-Preise, mit denen sich der Business-Case für viele Dekarbonisierungsvorhaben erst darstellen lässt. Aber damit die Zementhersteller künftig durch den CBAM vor Carbon Leakage auch tatsächlich geschützt sind, gilt es, zu gewährleisten, dass dieser Schutz auch wirksam funktioniert. Nur dann kann die freie Zuteilung für die unter den CBAM fallenden Anlagen schrittweise wie geplant verringert werden.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die deutsche Zementindustrie, am geplanten schrittweisen Übergang bei der Benchmark-Zuteilung für CBAM-Sektoren festzuhalten, um keine neue Unsicherheit für Investitionen zu schaffen und Early-Mover-Projekte bei der Dekarbonisierung nicht zu benachteiligen.

Dabei sehen die deutschen Zementhersteller aber auch, dass Sektoren, die nicht durch CBAM geschützt sind, auf eine kostenfreie und ausreichende Benchmark-Zuteilung auch in Zukunft angewiesen sein können, um ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden.

3 Regelmäßige Überprüfung der Voraussetzungen für die Dekarbonisierung

Aus Sicht der deutschen Zementhersteller ist der Weg der Dekarbonisierung klar vorgezeichnet. So haben die Zementhersteller in den letzten Jahren viele CO₂-Minderungsmaßnahmen erfolgreich umgesetzt und den CO₂-Fußabdruck ihrer Zemente deutlich verringert. Zahlreiche großskalige Projekte zur CO₂-Abscheidung, -Speicherung und -Nutzung sind in Vorbereitung.

Allerdings zeigt sich, dass die Rahmenbedingungen nach wie vor nicht gegeben sind, um die Transformation mit aller Kraft anzugehen. Es sind vor allen Dingen die CO₂-Abscheideprojekte, die betroffen sind. So fehlt es etwa an einem klaren Ausbauplan sowie einer staatlichen Absicherung für den Aufbau der notwendigen CO₂-Transport- und Speicherinfrastruktur, ebenso wie an ausreichender und günsti-

ger grüner Energie sowie adäquaten Finanzierungsinstrumenten. So sollten CO₂-Differenzverträge und weitere De-Risking-Instrumente für die Umsetzung von CCUS während der Transformationsphase verlässlich zur Verfügung stehen.

Die Zementhersteller nehmen einen mangelnden politischen Willen wahr, pragmatische Lösungen für die Dekarbonisierung anzugehen und damit für Zuversicht sowie Investitions- und Planungssicherheit zu sorgen. Insofern blicken die Unternehmen sicherlich zu Recht mit Sorge in die Zukunft, weil sich die Unterstützung seitens der Politik und die fehlenden Randbedingungen viel zu langsam einstellen. Das Vertrauen in die Beständigkeit einer politischen Richtung hat abgenommen.

Ein reformierter EU-Emissionshandel muss verbindlich vorschreiben, dass die externen Voraussetzungen regelmäßig überprüft werden, die für das Erreichen der Klimaneutralität in den EU-Mitgliedstaaten erforderlich sind. Alle zwei Jahre sollte hierüber verpflichtend berichtet werden. Sollten die Rahmenbedingungen, wie der wettbewerbsfähige Zugang zu CO₂-Infrastrukturen und -Speichern, die Verfügbarkeit von ausreichender und günstiger grüner Energie sowie von Finanzierungsinstrumenten für eine Transformation auch weiterhin unzureichend bleiben, ist eine Nachsteuerung im EU-ETS erforderlich.

4 Einnahmen aus EU-ETS und CBAM für Finanzierung und De-Risking der industriellen Dekarbonisierung nutzen („Deployment Fund“)

Die EU und deren Mitgliedstaaten erzielen jährlich Milliarden-Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten. Mit der Einführung des CO₂-Grenzausgleichs werden zusätzlich Mittel hinzukommen. Diese Einnahmen müssen vollständig für Dekarbonisierungsprojekte an diejenigen Sektoren zurückfließen, die diese Erlöse maßgeblich über den Kauf von CO₂-Zertifikaten finanziert haben. Ein Rückfluss der Mittel sollte etwa im Rahmen eines „Deployment Fund“ geschehen, der den Fokus auf die Umsetzung und Skalierung von Großprojekten richtet, weniger auf Forschung und Innovation. Es geht in der nächsten Dekade darum, schnell geeignete Voraussetzungen für Investitionen in Industriestandorte in der EU zu schaffen, die Dekarbonisierung europaweit zu skalieren und zu einem erfolgreichen Geschäftsmodell zu entwickeln. Dies ist mit den aktuellen Rahmenbedingungen nicht erkennbar. Der Deployment Fund sollte somit auf die Finanzierung und das De-Risking von Großinvestitionen, etwa in die CO₂-Abscheidung, den Aufbau der Transportinfrastruktur, die Speicherung und die Nutzung von CO₂ abzielen. Rein marktbasierend, d.h. ohne finanzielle Förderung, wird die rechtzeitige Umsetzung der Projekte sowie einer grenzüberschreitenden CO₂-Infrastruktur nicht gelingen.

5 CO₂-Entnahme und -Nutzung zeitnah in den EU-ETS integrieren / CO₂-Bilanzierungsregeln praxisgerecht ausgestalten

Sowohl die permanente als auch die vorübergehende CO₂-Entnahme und -Nutzung werden eine wichtige Rolle spielen, um die EU-Klimaziele zu erreichen und eine Lösung für Residualemissionen zu finden. Allerdings lässt sich die Minderung und die Wirtschaftlichkeit zum Beispiel eines CCUS-Projekts nur darstellen, wenn negative Emissionen angerechnet werden, die im Rahmen des Projekts selbst generiert werden. Dazu gilt es zum einen, CO₂-Entnahmen über die Einbeziehung entsprechender Zertifikate in den EU-ETS zu integrieren und zum anderen, die Bilanzierungsregeln bei der Nutzung gemischter CO₂-Ströme so zu flexibilisieren, dass der größte Klimanutzen erzielt werden kann.

Insbesondere das bislang geltende „Proportionalitätsprinzip“ in der ETS-Monitoringverordnung sollte überarbeitet werden. Letztlich werden Investitionen in Carbon-Capture-Vorhaben derzeit durch unflexible Proportionalitätsprinzipien bei der Anrechenbarkeit klimapositiver Wirkungen (z.B. BECCS auf der Basis von abfallstämmiger Biomasse) verzögert oder gar verhindert. Ziel einer flexiblen Anrechenbarkeit von nachgewiesenen Klimaschutzbeiträgen ist es, so früh wie möglich die Umsetzung und wirtschaftlich größtmögliche Skalierung von ersten realen CO₂-Abscheideprojekten zu ermöglichen.

6 Komplexität und Aufwand bei der CO₂-Verifizierung reduzieren

Das derzeit gültige Verifizierungsregime in Europa hat sich einerseits bewährt, da es eine hohe Qualität und Verlässlichkeit sicherstellt. In den letzten Jahren haben verschiedene Verschärfungen der Regeln aber dazu geführt, dass ein enorm hoher Aufwand auf Seiten der Anlagenbetreiber und der Verifizierer betrieben werden muss, um auch marginale Mengen und Stoffströme zu messen und zu verifizieren.

Aus Sicht des VDZ ist es geboten, eine hohe Genauigkeit in der CO₂-Berichterstattung bei den großen CO₂-Quellen zu erhalten und gleichzeitig Nachweisverfahren deutlich zu vereinfachen, wenn es sich um vergleichsweise kleine CO₂-Mengen handelt und ein geringer Einfluss auf die Gesamtbilanz einer Anlage zu erwarten ist.

Grundsätzlich sollte für sehr kleine Stoffströme die Nutzung von Standardwerten und konservativen Schätzungen vorgesehen werden. Mit einem Beitrag von maximal 2 % stellen selbst robuste Schätzungen mit z.B. 20 % Unsicherheit einen Beitrag von weniger als 0,5 % Unsicherheit in der Gesamtbilanz dar. Auch für emissionsschwache Stoffströme (maximal 10 % der Gesamtbilanz) sollte die Nutzung von Standardwerten und konservativen Schätzungen auf der Basis langjährig nachgewiesener und verifizierter Erfahrungswerte ohne zusätzliche Hürden und Voraussetzungen im Überwachungsplan wählbar werden. Beides ergibt ohne wesentlichen Verlust an Genauigkeit und Zuverlässigkeit eine erhebliche Beschleunigung und Reduzierung des jährlich wiederkehrenden Berichtsaufwands der Industrieanlagen.

Zudem weist die derzeit ausufernde Anzahl mehrfacher Berichts- und Verifizierungspflichten im Jahresverlauf erhebliche Überlappungen auf, die es abzubauen gilt.

Die EU-Kommission sollte verpflichtet werden, die ihr gesetzten Fristen verbindlich einzuhalten. Dass die Festlegung des Benchmarks für die angelaufene Periode mit derart erheblicher Verzögerung erfolgt, ist nicht akzeptabel. Den Unternehmen fehlt in der Planung eine entscheidende Kostengröße mit erheblichen Auswirkungen auf die Budgetplanungen.

7 Robustheit des CBAM weiter erhöhen

Um Carbon Leakage zu verhindern und gleichzeitig die Dekarbonisierung der Industrie zu erreichen, ist ein effektiver CO₂-Grenzausgleichsmechanismus entscheidend. Mögliche Schlupflöcher zur Umgehung müssen dabei minimiert, regelmäßig kontrolliert und geschlossen werden. Hierzu gehört auch ein sehr hohes Maß an öffentlicher Transparenz der CBAM-Umsetzung, um nach innen und außen Vertrauen in seine Effektivität und rechtmäßige Anwendung zu erzeugen.

Kurzfristig sollte dafür ein öffentliches „CBAM-Transparenzregister“ über die eingeführten Import- und CO₂-Mengen eingerichtet werden, durch das quartalsweise und unterjährig ein Monitoring möglich wird.

Zur Minimierung von möglichen Umgehungsrisiken sowie für eine wirksame Sanktionierung bei Verstößen wird es darauf ankommen, den zuständigen CBAM-Behörden in den EU-Mitgliedsstaaten auch eine verdachtsunabhängige Ex-ante-Überprüfung möglicher Unstimmigkeiten von gemeldeten Daten zu erlauben. Hierzu sollten auch stichprobenartige Laborkontrollen von importiertem Zement und Klinker sowie Maßnahmen gegen Resource Shuffling eingeführt werden. Um die Glaubwürdigkeit des CBAM dauerhaft zu gewährleisten, sollte zudem auf die von der EU-Kommission vorgeschlagene „Opt-Out“-Klausel nach Art. 27a [(COM 2025) 989 final] verzichtet werden.

8 Gezielt Nachfrage nach klimafreundlichem Zement und Beton schaffen

Neben Anreizen zur Dekarbonisierung der Zementherstellung kommt auch der Stärkung der Nachfrage nach klimafreundlichem Zement und Beton eine entscheidende Bedeutung zu. Dies erfordert letztlich auch eine höhere Bereitschaft der Auftraggebenden, den zusätzlichen Wert des dekarbonisierten Produktes zu honorieren.

Mit Blick auf die geplante Reform des EU-Vergaberechts gilt es, schnell geeignete Instrumente für den verstärkten Einsatz CO₂-effizienter Zemente und Betone bei Ausschreibung und Vergabe von öffentlichen Bauprojekten im Dialog mit der Industrie zu entwickeln. Bereits heute kann durch deren Einsatz ein erheblicher Beitrag zum klimafreundlichen Bauen geleistet werden.

Mit dem BMW-Konzept „Leitmärkte für klimafreundliche Grundstoffe“ wurde im Mai 2024 unter Mitwirkung des VDZ eine international anschlussfähige Definition von CO₂-Klassen geschaffen, die sich hierfür als Orientierung eignet. Auf dieser Basis hat der VDZ im Jahr 2025 ein freiwilliges, unabhängig zertifiziertes CO₂-Label für Zement (Cement Carbon Class, CCC) eingeführt, das als Nachweissystem genutzt werden kann.

Mit dem CSC-Label des Concrete Sustainability Council existiert darüber hinaus ein etabliertes System für den Nachweis der CO₂-Effizienz von Beton. Ziel sollte es sein, mit einer zunehmenden öffentlichen Nachfrage nach klimafreundlichem Zement und Beton eine klare Perspektive für hohe und langfristig ausgerichtete Investitionen in die Dekarbonisierung der Zement- und Betonherstellung zu schaffen.

Düsseldorf/Berlin, 16. März 2026