Berlin, 2. September 2026

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdew.de

Stellungnahme

BDEW zur Reform des ETS 1

Bewertung der Vorschläge der Europäischen Kommission vom 17. Juli 2026

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne

Inhalt

1 Executive Summary 3

2 Änderungen der ETS-Richtlinie 4

2.1 Artikel 1 (12) – Änderung von Artikel 9: Cap und linearer Reduktionsfaktor 4

2.2 Artikel 1 (13) - Neuer Artikel 9b: Internationale Gutschriften 7

2.3 Artikel 1 (13) - Neuer Artikel 9c: Dauerhafte Kohlenstoffentnahme 9

2.4 Artikel 1 (14) Änderungen von Artikel 10: Versteigerung und Verwendung der Erlöse..... 12

2.5 Artikel 1 (15) - Änderung von Artikel 10a: Kostenlose Zuteilung 14

2.5.1 Kostenlose Zuteilungen und CBAM 14

2.5.2 Benchmarks nach 2030..... 15

2.5.3 Konditionalität 17

2.6 Artikel 1 (16) - Änderung von Artikel 10b: Carbon-Leakage-Schutz und Fernwärme 20

2.7 Artikel 1 (17) - neuer Artikel 10cb bis 10ce und Industrial Decarbonisation Bank . 22

2.8 Artikel 1 (23) - neue Artikel 12a und 12b: Einbeziehung der Abfallverbrennung (hier Opt-out-Regel)..... 22

2.9 Artikel 1 (24) - Änderung von Artikel 14: Klärschlamm und BioCCS-Entnahmen.... 23

2.10 Artikel 1 (35) i.V.m. Anhang I – Anwendungsbereich der Abfallverbrennung 24

3 Marktstabilitätsreserve und Total Number of Allowances in Circulation (TNAC) 25

3.1 Artikel 2 MSR und TNAC 25

1 Executive Summary

Die EU-Kommission hat ihre **Vorschläge zur Reform des ETS 1** am 17. Juli 2026 vorgelegt. Der Fokus der Reformvorschläge liegt auf den stationären Anlagen sowie auf Flug- und Seeverkehr (ETS1) mit überwiegender Wirkung ab 2031.

Während die grundsätzliche Logik des ETS 1 erhalten bleibt, könnte der CO_2-Preis durch die Reform weniger stark ansteigen als unter dem geltenden Pfad. Die deutliche Absenkung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) schwächt das langfristige Knappheits- und Investitionssignal und kann insbesondere Unternehmen benachteiligen, die bereits frühzeitig in klimaneutrale Technologien investiert haben. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Teile der Energiewirtschaft in der Übergangsphase weiterhin auf fossile Erzeugungsanlagen angewiesen sind. Die verlängerte kostenlose Zuteilung für die Industrie dient dem Carbon-Leakage-Schutz, verschärft aber zugleich die Verteilungsfrage zwischen be- und entlasteten Sektoren. Eine längere kostenlose Zuteilung reduziert zugleich die Versteigerungserlöse des ETS 1 und kann zusätzlichen öffentlichen Förderbedarf für die industrielle Transformation auslösen. Nach Berechnungen können sich daraus jährliche Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt von bis zu zehn Milliarden Euro ergeben. **Die Reform des ETS 1 muss daher langfristige Transformationssignale mit einer wirtschaftlich tragfähigen Übergangsphase verbinden.**

Außerdem sollten die Verhandlungen rund um die Reform des ETS 1 nicht zu einer weiteren Verschiebung des ETS 2 führen.

Aus Sicht des BDEW ergeben sich daraus folgende Kernforderungen:

- Der aktuelle **Lineare Reduktionsfaktor** (LRF) von 4,4 % pro Jahr sollte grundsätzlich nicht substantiell abgesenkt werden. Der LRF sollte unabhängig vom Ergebnis der Überprüfung der Wirksamkeit und Verfügbarkeit internationaler Gutschriften festgelegt werden, um die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Entwicklung der unionsweiten Zertifikatemenge für die Marktteilnehmer zu erhöhen und Early Mover zu schützen.
- Der **Abbau der kostenlosen Zuteilung** darf nicht schneller erfolgen als der Aufbau eines wirksamen **Grenzausgleichsmechanismus**, der insbesondere auch die Exportproblematik adressiert.
- **Die Verknüpfung von Konditionalität und der kostenlosen Zuteilung erscheint politisch nachvollziehbar.** Sie sollte erst eingeführt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Carbon-Leakage-Schutz dadurch nicht geschwächt wird**.**
- Die **Integration internationaler Gutschriften und dauerhafter CO_2-Entnahmen** wird grundsätzlich begrüßt, jedoch überzeugt die Ausgestaltung nicht. **Internationale Gutschriften sollten angesichts nicht sicherer Verfügbarkeit nicht vorab zu einer Reduktion des LRF**

führen - ihre Integration sollte zusätzlich erfolgen, ohne eine Absenkung des LRF. Der BDEW spricht sich für die Prüfung eines Mechanismus aus, der eine dezentrale Beschaffung mit zentraler Mengensteuerung ermöglicht und so die Gutschriften effizienter zusätzlich integriert. Sollte an dem KOM-Ansatz einer Verbindung mit der Absenkung des LRF festgehalten werden, sollte der LRF nur proportional angepasst werden entsprechend der tatsächlichen Verfügbarkeit der internationalen Gutschriften. Die bislang vorgesehenen LRF-Pfade von 1,7 Prozent beziehungsweise 2,7 Prozent bilden lediglich die Extremfälle vollständiger Verfügbarkeit beziehungsweise Nichtverfügbarkeit ab.

- Die für das Carbon-Removal-Ankaufprogramm vorgesehenen 250 Mio. EUA sollten aus der bestehenden unionsweiten Zertifikatemenge nach Art. 9 entnommen und nicht vorab zusätzlich zum Cap geschaffen werden. **Die Integration permanenter CO_2-Entnahmen darf nicht zu einer Voraberhöhung des Emissionsbudgets führen.** Auch hier muss die Unsicherheit der Verfügbarkeit über einen Korrekturmechanismus geglättet werden.
- **Die MSR-Reform sollte wie von der EU-Kommission vorgeschlagen durchgeführt werden. Wenn sich allerdings herausstellt, dass die MSR dem Markt lediglich weiterhin Zertifikate entzieht, die Freigabeschwellen – wie bisher - jedoch nie ausgelöst werden, muss die MSR kurzfristig angepasst werden können.** Die MSR sollte in jedem Fall ein volumenbasierter Mechanismus bleiben und keinesfalls durch Preistrigger ergänzt werden.
- Eine starre Begrenzung der **Mittelverwendung im Einflussbereich der Mitgliedsstaaten** wird abgelehnt. **Die nationale Verfügung über Versteigerungserlöse sollte weiterhin sichergestellt werden,** die Mitgliedsstaaten müssen die Transformation ihrer Industrien vor Ort sicherstellen können. Daher **sollte am Grundsatz festgehalten werden, dass die Einnahmen des ETS 1 auch entsprechend in die Dekarbonisierung** zurückgeführt werden.
- Sofern bei der Abfallverbrennung eine CO_2-Bepreisung erfolgt, ist ein EU-weit einheitlicher Rahmen gegenüber unterschiedlichen nationalen Regelungen vorzugswürdig; Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungen von Abfallströmen sind zu vermeiden.

2 Änderungen der ETS-Richtlinie

Im Folgenden werden die Vorschläge der KOM bewertet, die die Richtlinie 2003/87/EG (ETS-Richtlinie) verändern. Der BDEW nimmt hierbei zu den relevanten Änderungen Stellung.

2.1 Artikel 1 (12) – Änderung von Artikel 9: Cap und linearer Reduktionsfaktor

KOM-Vorschlag: Die Europäische Kommission (KOM) schlägt vor, das Cap um bestimmte Emissionen aus dem Schiffverkehr, die Einbeziehung kleiner Schiffe (zwischen 400 und 5.000 BRZ)

und die Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung zu erhöhen. Darüber hinaus soll der LRF von 2031 bis 2035 auf 3,7 % und ab 2036 auf 1,7 % sinken.

Bewertung: Der Vorschlag behält die grundsätzliche Architektur des ETS 1 bei. Gleichzeitig wird die Knappheit im ETS 1 durch die im Vorschlag der EU-Kommission vorgesehene starke zweistufige Reduktion des LRF in seinem Kernelement deutlich reduziert.

Der Vorschlag reduziert damit den unmittelbaren Minderungsdruck und verschiebt in Kombination mit der Integration dauerhafter Negativemissionen einen größeren Teil der erforderlichen Emissionsminderungen in die Zukunft. Die daraus resultierende Verschiebung von Netto-Null im ETS 1 bis in die Jahre 2048/49 kann insbesondere Unternehmen benachteiligen, die bereits frühzeitig in die Dekarbonisierung investiert haben, da sich der wirtschaftliche Vorteil emissionsarmer Technologien gegenüber emissionsintensiven Anlagen zunächst verringert. Zugleich führt ein flacherer Minderungspfad in den 2030er-Jahren dazu, dass nach 2040 in kürzerer Zeit stärkere Emissionsreduktionen erforderlich werden. Dies kann den späteren Anpassungsdruck erhöhen und die Erreichung der Klimaziele erschweren.

Die Energiewirtschaft investiert bereits heute erheblich in die Transformation. Der Erfolg dieser Investitionen hängt maßgeblich von einem verlässlichen und langfristig glaubwürdigen CO_2-Preissignal ab. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Teile der Energiewirtschaft in der Übergangsphase weiterhin auf fossile Erzeugungsanlagen angewiesen sind und deren wirtschaftliche Belastung durch den ETS 1 insbesondere mit Blick auf Versorgungssicherheit und den rechtzeitigen Aufbau neuer gesicherter Leistung nicht außer Acht gelassen werden darf. Die Reform muss daher langfristige Transformations- und Investitionssignale mit einer wirtschaftlich tragfähigen Übergangsphase verbinden.

Eine strukturelle Absenkung des LRF ist aus Sicht des BDEW allerdings nur begrenzt geeignet, kurzfristige Belastungen einzelner Anlagengruppen zu adressieren, da sie das Knappheitssignal für den gesamten ETS 1 verändert und langfristige Investitionsentscheidungen beeinflusst. Kurzfristige Belastungen und mögliche Risiken für die Versorgungssicherheit sollten daher vorrangig durch gezielte Instrumente adressiert werden, ohne den LRF des ETS 1 stärker zu schwächen.

Wird das Preissignal des ETS 1 geschwächt, muss die Erreichung der Klimaziele stärker über Förderprogramme, regulatorische Vorgaben und weitere Einzelinstrumente abgesichert werden. Auch wenn Investitionen in der Industrie und der Energiewirtschaft bereits heute vielfach durch Förderinstrumente flankiert werden, kann ein schwächeres CO_2-Preissignal den zusätzlichen Förder- und Finanzierungsbedarf erhöhen und die marktliche Lenkungswirkung des ETS 1 verringern. Zugleich können sich Investitionsentscheidungen stärker an der Ausgestaltung

einzelner Förderregime orientieren, wodurch zusätzliche Abhängigkeiten und Lock-in-Risiken entstehen können.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem Zusammenspiel des abgesenkten LRF mit weiteren, das verfügbare Emissionsbudget verändernden Flexibilitäten, insbesondere internationalen Gutschriften und dauerhaften CO_2-Entnahmen (vgl. 2.2 und 2.3). Die Nutzung internationaler Gutschriften kann dazu führen, dass der innerhalb der EU zu erbringende Netto-Minderungsbeitrag zum 2040-Ziel von 90 % auf mindestens 85 % sinkt. Damit wird der inländische Minderungsdruck bis 2040 abgeschwächt, während das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 unverändert bestehen bleibt. Der Minderungspfad wird somit zunächst abgeflacht und muss nach 2040 entsprechend steiler verlaufen. Notwendige Emissionsminderungen werden in spätere Jahre verschoben – die tatsächliche Realisierung kann volkswirtschaftlich teurer werden und notwendigen Transformationsdruck reduzieren. Zugleich besteht Unsicherheit darüber, ob internationale Gutschriften und dauerhafte CO_2-Entnahmen im vorgesehenen Umfang tatsächlich verfügbar sein werden, während der vorgeschlagene LRF sowie das Emissionsbudget bereits auf die Nutzung dieser Flexibilitäten ausgerichtet ist. Dies beeinträchtigt die langfristige Planungssicherheit.

Die Erhöhung des Caps um die Emissionen aus neu einbezogenen Sektoren ist aus Sicht des BDEW wiederum folgerichtig.

Handlungsempfehlung:

- **Der LRF sollte auch künftig einen glaubwürdigen und planbaren langfristigen Verknappungspfad gewährleisten.** Zusätzliche Marktliquidität sollte daher möglichst nicht durch eine dauerhafte strukturelle Absenkung des LRF geschaffen werden, sondern vorrangig über die Weiterentwicklung der Marktstabilitätsreserve sowie klar begrenzte zusätzliche Flexibilitätsoptionen wie internationale Gutschriften und dauerhafte Entnahmen – jedoch nachdem ihre Integration sichergestellt wurde.
- Gleichzeitig muss die Ausgestaltung des Übergangs berücksichtigen, dass Teile der Energiewirtschaft bis zum Aufbau ausreichender neuer gesicherter Erzeugungskapazitäten weiterhin auf fossile Anlagen angewiesen sind. Entsprechende Belastungen sollten allerdings durch gezielte Maßnahmen (z.B. Umrüstung auf Wasserstoff) adressiert werden, ohne das langfristige Knappheits- und Investitionssignal des ETS 1 strukturell zu schwächen.
- **Der BDEW würde eine Beibehaltung des ursprünglichen LRF von 4,4 % pro Jahr bevorzugen.** Um für Liquidität zu sorgen, sollten internationale Gutschriften und dauerhafte Entnahmen zusätzlich in den ETS 1 integriert werden – auch um Teile der Energiewirtschaft zu entlasten. Aus Sicht des BDEW sollte darüber hinaus geprüft werden, ob die für diese Zeit erforderliche Marktliquidität auch durch eine Weiterentwicklung der

Marktstabilitätsreserve zusätzlich erhöht werden kann, anstatt den linearen Reduktionsfaktor dauerhaft deutlich abzusenken.

› **Sollte eine Absenkung des LRF unumgänglich sein**, sollte die Absenkung des LRF möglichst gering ausfallen. Der LRF sollte jedenfalls unabhängig vom Ergebnis der Überprüfung der Wirksamkeit und Verfügbarkeit internationaler Gutschriften (siehe Artikel 9b) festgelegt werden, um die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Entwicklung der unionsweiten Zertifikatemenge für die Marktteilnehmer zu erhöhen und Early Mover zu schützen. Nach 2040 wäre ein niedriger LRF von 1,7 % angemessen, um zu berücksichtigen, dass die Ankaufprogramme für internationale Gutschriften und inländische dauerhafte CO_2-Entnahmen jeweils im Jahr 2040 enden. Eine Absenkung des LRF z.B. von 2031 bis 2035 auf 3,7 %, von 2036 bis 2040 auf 2,7 % und ab 2041 auf 1,7 % würde einer Erreichung von Netto-Null 2045 entsprechen. D. h., ab 2045 würden keine weiteren EU-Emissionszertifikate mehr in den Markt gelangen – mit Ausnahme etwaiger verbleibender Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve.

2.2 Artikel 1 (13) - Neuer Artikel 9b: Internationale Gutschriften

KOM-Vorschlag: Ab 2036 sollen hochwertige internationale Gutschriften einen Teil der zusätzlich vorgesehenen Ausgabe von Emissionszertifikaten kompensieren. Dazu sollen bis zu 260 Mio. EUA aus dem Versteigerungsvolumen von 2036 bis 2040 entnommen und für den Ankauf von bis zu 260 Mio. internationalen Gutschriften (aus dem Gesamtvolumen der internationalen Gutschriften, die über das EU-Klimagesetz integriert werden) versteigert werden. Der Ankauf soll durch eine zentrale und neue EU-Einrichtung erfolgen. Diese indirekte Integration soll dann die Reduktion des LRF ab 2036 auf 1,7 % kompensieren.

Ein Rückfallmechanismus sieht die Anhebung des LRF von 1,7 % auf 2,7 % ab 2036 vor, falls qualitativ hochwertige internationale Gutschriften nicht verfügbar sein sollten. Unternehmen selbst können keine internationalen Zertifikate nach Artikel 6 des Pariser Abkommens nutzen und nicht benutzte EUA-Erlöse werden der Industrial Decarbonisation Bank zur Verfügung gestellt.

Bewertung: Grundsätzlich begrüßt der BDEW die Berücksichtigung internationaler Gutschriften – jedoch wird die damit einhergehende Ex-ante-Reduktion des LRF kritisiert.

Der zusätzliche Emissionsspielraum im ETS 1 durch die angelegte Absenkung des LRF auf 1,7 % entsteht damit bereits auf Grundlage der erwarteten künftigen Verfügbarkeit internationaler Gutschriften. Dies schwächt das Knappheitssignal des ETS, obwohl noch nicht sichergestellt ist, ob die vorgesehenen Mengen hochwertiger internationaler Minderungsleistungen tatsächlich rechtzeitig und in ausreichendem Umfang verfügbar sein werden. Zugleich entstehen für die Marktteilnehmer zusätzliche Unsicherheiten hinsichtlich des langfristigen Cap-Pfades und der künftigen Preisentwicklung.

Der BDEW sieht zwei mögliche Lösungsansätze:

Präferierte Lösung: Verbesserung des KOM-Vorschlags

Wie erwähnt unterstützt der BDEW die Absenkung des LRF durch die Vorabintegration von internationalen Gutschriften nicht. Sollte diese Art der Integration dennoch umgesetzt werden, gilt es aus Sicht des BDEW, die binäre Logik der Anpassung des LRF zu überarbeiten, denn derzeit würde ein fehlendes Zertifikat über die Reduktion bzw. nicht Reduktion des LRF entscheiden. Ist der geplante Beitrag internationaler Gutschriften nur teilweise verfügbar, sollte auch der LRF proportional angepasst werden. Die bislang vorgesehenen LRF-Pfade von 1,7 % beziehungsweise 2,7 % bilden lediglich die Extremfälle vollständiger Verfügbarkeit beziehungsweise Nichtverfügbarkeit ab. Daher sollte ein Korrekturmechanismus implementiert werden, um mögliche Fehlmengen bei der Beschaffung durch eine Anpassung des LRF entsprechend zu korrigieren.

Alternative Lösung: Prüfung anderer Integrationsmöglichkeiten

Aus Sicht des BDEW kann die von der Kommission vorgeschlagene zentrale Beschaffung internationaler Gutschriften einen wesentlichen Nachteil aufweisen: Tritt die EU als alleinige Käuferin auf, besteht das Risiko, dass Wettbewerb und Preisfindung eingeschränkt werden und internationale Gutschriften dadurch nicht zu den kostengünstigsten Konditionen beschafft werden. Gleichzeitig ist es nachvollziehbar, dass nicht unbegrenzte Mengen an internationalen Gutschriften in den ETS 1 integriert werden sollten. Eine Integration von großen Mengen würde einem robusten Preissignal entgegenlaufen. Der BDEW möchte daher die KOM dazu anregen, auch in eine andere Richtung zu denken und schlägt die Prüfung eines Ansatzes vor, der dezentrale Beschaffung und zentrale Mengensteuerung kombiniert. Zumindest sollte aber geprüft werden, wie die Nachteile einer zentralen Beschaffung – hinsichtlich der Preisfindung – gemildert werden können.

Nutzung der internationalen Zertifikate frühzeitig vorbereiten

In beiden Szenarien sollte eine mögliche Nutzung internationaler Gutschriften ab 2036 bereits in den Jahren 2031 bis 2035 vorbereitet werden. Neben hohen Anforderungen an Qualität, Zusätzlichkeit und Integrität der Gutschriften sollte die EU insbesondere Kooperationen mit Ländern aufbauen, die über ambitionierte und belastbare nationale Klimaschutzbeiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs) und geeignete institutionelle Rahmenbedingungen verfügen und mit denen strategische Energiepartnerschaften bestehen bzw. aufgebaut werden sollen. Die Vorbereitungsphase sollte genutzt werden, um langfristige Klimastrategien, nationale Prioritäten und strategische Energiepartnerschaften mit möglichen Artikel-6-

Kooperationen in Einklang zu bringen, robuste Monitoring- und Anrechnungsstandards zu etablieren und verlässliche Kooperationsrahmen zu schaffen. Dadurch kann frühzeitig eine belastbare Pipeline hochwertiger Gutschriften aufgebaut und zugleich ein verlässliches Nachfragesignal für entsprechende Minderungsprojekte gesetzt werden.

Außerdem sollte ein weiterer Prüfauftrag für die Kommission in den Richtlinientext aufgenommen werden, demzufolge die Kommission bis beispielsweise Ende 2038 bewerten soll, ob die Anrechnung von hochwertigen internationalen Projektgutschriften über das Jahr 2040 hinaus ermöglicht und ob das Ankaufsprogramm entsprechend verlängert werden sollte, um einen kosteneffizienten Minderungsbeitrag zum Erreichen des Ziels der Klimaneutralität zu leisten mit besonderem Augenmerk auf die Kompensation schwer vermeidbarer Restemissionen.

Aus Sicht des BDEW sollte eine stufenweise Internationalisierung des ETS 1 durch Linking und Nutzung von Artikel-6-Zertifikaten erfolgen.

Handlungsempfehlung:

- **Reduktion des LRF nicht von der unsicheren Integration internationaler Zertifikate abhängig machen.** Anstelle des aktuellen indirekten zentralen Ansatzes würde der BDEW es begrüßen, wenn ein Ansatz mit dezentraler Beschaffung, aber zentraler Mengensteuerung durch die KOM geprüft würde.
- Sollte an der Reduktion des LRF durch Integration von internationalen Zertifikaten festgehalten werden, muss aus Sicht des BDEW ein **verbindlicher und möglichst automatischer (oder ex-post) Korrekturmechanismus** vorgesehen werden. **Ist der geplante Beitrag internationaler Gutschriften nur teilweise verfügbar, sollte auch der LRF proportional angepasst werden.**
- **Hochwertiges Angebot frühzeitig entwickeln:** Die EU sollte die Jahre 2031 bis 2035 nutzen, um Artikel-6-Partnerschaften mit geeigneten strategischen Partnerländern, belastbare Monitoring- und Integritätsstandards sowie eine Pipeline hochwertiger internationaler Gutschriften für die Zeit ab 2036 aufzubauen.
- Mögliche Verstätigung der internationalen Gutschriften: Die **Kommission sollte bis beispielsweise Ende 2038 bewerten, ob die Anrechnung von hochwertigen internationalen Projektgutschriften über das Jahr 2040 hinaus ermöglicht** und ob das Ankaufsprogramm entsprechend verlängert werden sollte.

2.3 Artikel 1 (13) - Neuer Artikel 9c: Dauerhafte Kohlenstoffentnahme

KOM-Vorschlag: Dauerhafte CO_2-Entnahmen durch Bioenergie (BioCCS) und direkte Abscheidung aus der Luft mit Speicherung (DACCS) sollen in das ETS integriert werden.

Die KOM soll im Rahmen eines Ankaufprogramms über den Zeitraum 2031 – 2040 bis zu 250 Mio. EUA zertifizierte Entnahmen zentral erwerben. Dafür sollen zusätzliche Zertifikate geschaffen und dem Cap vorab zugerechnet werden. Zusätzlich können 10 Mio. Zertifikate aus dem Cap-Volumen für zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die oben genannten Zertifikate entnommen werden, um das Ankaufprogramm zusätzlich finanziell zu unterstützen. Dabei fließen jedoch nicht genutzte EUA aus dem Ankaufprogramm in das allgemeine Cap-Volumen zur Versteigerung zurück.

Anlagenbetreiber können Senkenzertifikate aus BioCCS aus ihren eigenen biogenen Emissionen zur Kompensation ihrer eigenen fossilen Emissionen benutzen (Art. 14 (1a)) - bis zur Nullemission. Eine Erzeugung negativer Emissionen oder zusätzlicher frei handelbarer Zertifikate ist nicht vorgesehen. Bis Ende 2034 soll die Kommission unter anderem die spätere direkte Nutzung permanenter Entnahmen sowie die mögliche Integration natürlicher Senken überprüfen.

Bewertung: Grundsätzlich begrüßt der BDEW die schnelle Integration von Negativemissionen – die vorgeschlagene Ausgestaltung ist jedoch kritisch zu bewerten.

Durch den Ankauf von BioCCS- und DACCS-Entnahmen durch die EU-Kommission und die faktische Voraberhöhung des Caps um eine entsprechende Anzahl neuer Zertifikate würde der Cap künftig faktisch als Bruttoemissionsraum abzüglich Entnahmen verstanden. Das ist ein deutlicher Systemwechsel gegenüber einem reinen Emissionsbudget.

Die geplanten Entnahmemengen werden wie bei den internationalen Zertifikaten bereits bei der Festlegung des Emissionsraums berücksichtigt und führen damit zu einer Voraberhöhung des Caps. Zugleich sollen zusätzliche EUA versteigert werden, um die erwartete Differenz zwischen dem EUA-Preis und den höheren Kosten permanenter Entnahmen zu finanzieren. Dadurch kann das Knappheits- und Preissignal des ETS abgeschwächt werden. Der Richtlinienentwurf erkennt selbst an, dass die Voraberhöhung des Caps Unsicherheiten hinsichtlich des Netto-Klimabeitrags des ETS schafft.

Aus Sicht des BDEW ist daher ein verbindlicher und möglichst automatischer Korrekturmechanismus erforderlich. Werden die eingeplanten Entnahmemengen nicht umfänglich, nicht rechtzeitig oder nur zu höheren Kosten realisiert, muss der zusätzlich geschaffene Emissionsraum ähnlich wie bei der Inklusion der internationalen Zertifikate entsprechend reduziert werden. Eine bloße Überprüfung des Mechanismus reicht hierfür nicht aus.

Darüber hinaus muss transparent geklärt werden, wer die Kosten des Ankaufs trägt. Da die Kosten von BioCCS und DACCS voraussichtlich über dem EUA-Preis liegen, sollen – laut des KOM-Vorschlags – weitere EUA zur Finanzierung dieser Differenz versteigert werden. Damit werden nicht nur Emissionsvermeidung und dauerhafte Entfernung bilanziell gleichgestellt;

zugleich wird ein staatlich organisierter Förder- und Beschaffungsmechanismus geschaffen. Der zentrale Ankauf kann zwar die Qualität der Entnahmen sichern und durch wettbewerbliche Verfahren grundsätzlich kosteneffizient ausgestaltet werden. Er verhindert jedoch einen unmittelbaren Preis- und Kostenvergleich zwischen Emissionsvermeidung und Entnahme im ETS. Es besteht daher das Risiko, dass zusätzliche Emissionsrechte und Fördermittel für vergleichsweise teure Entnahmen eingesetzt werden, obwohl direkte Emissionsminderungen volkswirtschaftlich günstiger wären. Der Mechanismus gewährleistet damit nicht automatisch eine optimale Kostenallokation. Erforderlich sind wettbewerbliche Ausschreibungen, klare Kostenobergrenzen und der Vorrang kosteneffizienter Emissionsvermeidung gegenüber geförderten Senkenprojekten.

Die in Art. 14a vorgesehene Regelung bezüglich der Anrechnung eigener BioCCS-Projekte sollte nicht nur auf die Kompensation „fossiler Emissionen“, sondern auf alle abgabepflichtigen Emissionen einschließlich prozessbedingter Emissionen (zum Beispiel aus dem Kalkbrennen) und „nicht nachhaltiger Biomasse“ abstellen.

Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass Anlagenbetreiber, die ihre fossilen Emissionen mit eigenen BioCCS-Projekten ausgleichen, über den eigenen Bedarf hinausgehende Abscheidung und dauerhafte Speicherung von biogenen Emissionen nach entsprechender Zertifizierung anderweitig vermarkten dürfen (zum Beispiel im Rahmen des geplanten Ankaufprogrammes). Dies ist angezeigt, um ineffiziente Fehlanreize für zu klein dimensionierte Abscheideanlagen zu verhindern, insbesondere in Fällen mit gemischten Emissionen aus biogenen, fossilen und prozessbedingten Anteilen, in denen BioCCS simultan mit fossilem CCS zum Einsatz kommen kann und damit der Ausgleich von fossilen Emissionen nicht oder nur in geringfügigem Umfang zu besorgen ist.

Handlungsempfehlung: Der BDEW unterstützt die Integration dauerhafter Negativemissionen in das EU-ETS grundsätzlich. Die vorgeschlagene Ausgestaltung sollte jedoch insbesondere in folgenden Punkten angepasst werden:

- **Die für das Ankaufprogramm vorgesehenen 250 Mio. EUA sollten aus der bestehenden unionsweiten Zertifikatemenge nach Art. 9 entnommen und nicht zusätzlich zum Cap geschaffen werden.** Die Integration permanenter CO_2-Entnahmen darf nicht zu einer Voraberhöhung des Emissionsbudgets führen.
- **Verbindlichen Korrekturmechanismus nach dem Vorbild der MSR einführen:** Zusätzlicher Emissionsspielraum darf nur dauerhaft bestehen, soweit die zugrunde gelegten BioCCS- und DACCS-Entnahmen tatsächlich, rechtzeitig und im vorgesehenen Umfang realisiert werden. Bei Mindererfüllung muss die zusätzlich geschaffene EUA-Menge automatisch und proportional reduziert werden. Ein ergänzender Fördermechanismus, etwa Zahlungen

im Rahmen eines CfDs, könnte außerdem dazu beitragen sicherzustellen, dass das Volumen an Entnahmen, das zur Kompensation der Anhebung des Caps erforderlich ist, letztlich auch tatsächlich erbracht wird.

- **Kosten- und Fördereffizienz sicherstellen:** Der Ankauf dauerhafter Entnahmen sollte wettbewerblich erfolgen und klaren Kostenobergrenzen unterliegen. Da die Kosten für Negativemissionen wahrscheinlich über den EUA liegen werden, ist es für den Markthochlauf der Negativemissionen entscheidend, dass diese Differenz durch weitere Instrumente – beispielsweise in Form eines CfD – ausgeglichen wird. Mit steigenden CO_2-Preisen sinkt der Förderbedarf. Ziel muss es sein, dass die CO_2-Entnahme sich langfristig ohne staatliche Förderung im Rahmen des EU-ETS wirtschaftlich trägt.
- **Eigene BioCCS-Entnahmen umfassender anrechenbar machen:** Anlagenbetreiber sollten eigene zertifizierte BioCCS-Entnahmen nicht nur gegen fossile Emissionen, sondern gegen sämtliche abgabepflichtige Emissionen, insbesondere auch Prozessemissionen und Emissionen aus nicht nachhaltiger Biomasse, anrechnen können.
- **Vermarktung überschüssiger Entnahmen ermöglichen:** Zertifizierte BioCCS-Entnahmen, die über den eigenen Kompensationsbedarf eines Anlagenbetreibers hinausgehen, sollten anderweitig vermarktet beziehungsweise in das europäische Ankaufprogramm eingebracht werden können. Dadurch werden Fehlanreize zur Unterdimensionierung von CO_2-Abscheideanlagen vermieden und insbesondere bei Anlagen mit gemischten fossilen, biogenen und prozessbedingten Emissionen effiziente Investitionen ermöglicht.

2.4 Artikel 1 (14) Änderungen von Artikel 10: Versteigerung und Verwendung der Erlöse

KOM-Vorschlag: Die Kommission will die Verwendung der nationalen ETS-Versteigerungserlöse stärker auf die Dekarbonisierung der vom ETS erfassten Sektoren ausrichten. Mitgliedstaaten sollen künftig mindestens 50 % ihrer ETS-Einnahmen für prioritäre Bereiche einsetzen, darunter erneuerbare Energien und Netze, industrielle Dekarbonisierung und Elektrifizierung, CCS/CCU, klimafreundlichen Luft- und Seeverkehr, Abfallwirtschaft sowie Forschung und Innovation.

Gleichzeitig soll die Strompreiskompensation grundsätzlich fortgeführt werden können; die Mitgliedstaaten sollen hierfür aber möglichst nicht mehr als 25 % ihrer ETS-1-Erlöse verwenden.

Bewertung: Die Kommission erkennt an, dass die Transparenz und Wirksamkeit der Verwendung der ETS-Einnahmen nach wie vor unzureichend sind, und schlägt richtigerweise mehrere Maßnahmen zu ihrer Verbesserung vor. Auch die vorgeschlagenen klaren Prioritätsbereiche für die Verwendung der ETS-Einnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig schwächt

der Vorschlag jedoch die bestehende Zweckbindung der Einnahmen erheblich. Während bereits seit Juni 2023 100 % der Auktionserlöse der Mitgliedstaaten für Energie- und Klimazwecke zweckgebunden sind, schlägt die Kommission vor, nur 50 % einer verbindlichen Verwendung für die neu definierten Prioritätsbereiche zu unterwerfen. Die verbleibenden 50 % würden damit faktisch im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen und potenziell für andere haushaltspolitische Zwecke zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus sollen nach dem von der Kommission vorgeschlagenen Mehrjährigen Finanzrahmen 30 % der Auktionserlöse der Mitgliedstaaten als Eigenmittel an den EU-Haushalt abgeführt werden. Dadurch würde sich der Anteil der nationalen Einnahmen, für den die 50-%-Zweckbindung gilt, entsprechend verringern. Die Kommission begründet dies ausdrücklich mit der Notwendigkeit, die Rückzahlung von NextGenerationEU zu finanzieren, ohne andere EU-Ausgabenprogramme zu kürzen oder die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt zu erhöhen. Damit würden ETS-Einnahmen de facto auch zur Bedienung und Rückzahlung von EU-Schulden herangezogen. Dies stellt eine erhebliche Abkehr vom derzeit geltenden Grundsatz dar, dass ETS-Einnahmen für Energie- und Klimazwecke und insbesondere zur Unterstützung derjenigen verwendet werden sollten, die die CO_2-Kosten tragen. Mehr Transparenz und klarere Ausgabenprioritäten sind grundsätzlich zu begrüßen, dürfen jedoch nicht mit einer Schwächung der bestehenden Zweckbindung der Einnahmen einhergehen. Kritisch bewertet der BDEW zudem die Vorgabe, für die Strompreiskompensation möglichst nicht mehr als 25 % der ETS-1-Versteigerungserlöse zu verwenden. Eine solche pauschale Begrenzung wird den unterschiedlichen Industriestrukturen der Mitgliedstaaten nicht gerecht. Sie zwingt Mitgliedstaaten außerdem auf die restlichen 75% der Strompreiskompensation zu verzichten oder sie aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren und tritt damit in Konkurrenz zu anderen Ausgaben des Staates. Zudem berücksichtigt sie weder die Ausweitung der beihilfeberechtigten Sektoren noch die zunehmende Elektrifizierung industrieller Prozesse ausreichend. Gerade mit fortschreitender Elektrifizierung gewinnt der Schutz vor indirekten CO_2-Kosten für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie weiter an Bedeutung. Auf eine starre quantitative Begrenzung sollte daher verzichtet werden.

Darüber hinaus ist kritisch zu prüfen, in welchem Umfang die zunehmende Zweckbindung von EUA für europäische Förderinstrumente das den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehende Versteigerungsvolumen reduziert. Nationale Versteigerungserlöse bleiben ein wichtiges Instrument zur Finanzierung der Transformation und sollten nicht übermäßig durch zusätzliche zentrale EU-Finanzierungsmechanismen eingeschränkt werden.

Handlungsempfehlung:

- Eine starre Begrenzung der Mittelverwendung im Einflussbereich der Mitgliedsstaaten – etwa für die Strompreiskompensation – sollte nicht umgesetzt werden.
- **Die nationale Verfügung über Versteigerungserlöse sollte weiterhin sichergestellt werden und nicht zunehmend auf die EU verschoben werden** – insbesondere mit Blick auf die vorgesehene 30%-Abführung an den EU-Haushalt; die Mitgliedsstaaten müssen die Transformation ihrer Industrien vor Ort sicherstellen können.
- Außerdem sollten die Beihilfeleitlinien über das Jahr 2030 hinaus verlängert werden, ohne den Anteil der Auktionserlöse zu begrenzen, den die Mitgliedstaaten energieintensiven Industrien gewähren dürfen.
- Mehr Transparenz und klarere Ausgabenprioritäten sind grundsätzlich zu begrüßen, dürfen jedoch nicht zulasten der bestehenden 100%-Zweckbindung der Einnahmen gehen.

2.5 Artikel 1 (15) - Änderung von Artikel 10a: Kostenlose Zuteilung

2.5.1 Kostenlose Zuteilungen und CBAM

KOM-Vorschlag: Die Kommission schlägt vor, die kostenlose Zuteilung über 2030 hinaus fortzuführen. Für CBAM-Sektoren soll der Abbau der kostenlosen Zuteilung verlangsamt und der Phase-out der CBAM-Faktoren bis 2037 gestreckt werden. Die weiteren Änderungen an der Benchmark-Systematik und an den Voraussetzungen für die Gewährung kostenloser Zuteilungen werden in den nachfolgenden Abschnitten (2.5.2 bis 2.5.3.) gesondert betrachtet.

Bewertung: Die kostenlose Zuteilung bleibt angesichts fortbestehender Carbon-Leakage-Risiken ein wichtiges Instrument zum Schutz der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Gleichzeitig sollte sie mit zunehmender Wirksamkeit des CBAM grundsätzlich so früh wie möglich zurückgeführt werden. Der Abbau bestehender Schutzinstrumente darf jedoch nicht schneller erfolgen als der nachweisliche Aufbau eines wirksamen, administrierbaren und umgehungsfesten Grenzausgleichsmechanismus.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf die weiterhin ungelöste Exportproblematik. Der CBAM schützt bislang vor allem den Absatz auf dem europäischen Binnenmarkt. Für exportorientierte Unternehmen besteht dagegen weiterhin ein Wettbewerbsnachteil auf Drittlandsmärkten, wenn dort keine vergleichbaren CO_2-Kosten bestehen. Der BDEW begrüßt daher, dass die Kommission den Abbaupfad der kostenlosen Zuteilung zeitlich strecken will.

Ergänzend sollten WTO-konforme Instrumente zur Absicherung des Carbon-Leakage-Schutzes bei Exporten geprüft werden. Hierzu kann insbesondere eine „Climate Contribution“ auf CO_2-

intensive Grundstoffe gehören. Ein solcher Ansatz könnte den Carbon-Leakage-Schutz stärken, ohne das CO_2-Preissignal entlang der europäischen Wertschöpfungskette vollständig aufzugeben.

Auch die Anwendung des CBAM auf Stromimporte muss praktikabel ausgestaltet werden. Kurzfristige physische Stromflüsse sind für Versorgungssicherheit und Systemstabilität von Bedeutung. Berichts-, Berechnungs- und Abwicklungspflichten dürfen daher weder den grenzüberschreitenden Stromhandel behindern noch Fehlanreize für den europäischen Strommarkt schaffen.

Handlungsempfehlungen:

- **Carbon-Leakage-Schutz wirksam erhalten:** Die kostenlose Zuteilung sollte mit zunehmender Wirksamkeit des CBAM grundsätzlich so früh wie möglich zurückgeführt werden. Ihr Abbau darf jedoch nicht schneller erfolgen als der nachweisliche Aufbau eines wirksamen, administrierbaren und umgehungsfesten CBAM.
- **Exportproblematik adressieren:** Für Exporte in Drittländer ohne vergleichbare CO_2-Bepreisung müssen WTO-konforme Instrumente zur Vermeidung von Carbon Leakage entwickelt werden. Hierzu sollte insbesondere eine „Climate Contribution“ auf CO_2-intensive Grundstoffe geprüft werden.
- **CBAM für Stromimporte praktikabel ausgestalten:** Die Anwendung des CBAM auf Stromimporte darf kurzfristige grenzüberschreitende Stromflüsse nicht behindern. Berichts-, Berechnungs- und Abwicklungspflichten müssen so ausgestaltet werden, dass Stromhandel, Versorgungssicherheit und Systemstabilität nicht beeinträchtigt werden.

2.5.2 Benchmarks nach 2030

KOM-Vorschlag: Die Europäische Kommission schlägt mehrere Anpassungen der Benchmark-Systematik für die kostenlose Zuteilung nach 2030 vor. Der maximale jährliche Abschlag bei der Fortschreibung der Benchmarkwerte soll von bisher 2,5 Prozent auf 2 Prozent reduziert werden; die Mindestabsenkungsrate von 0,3 Prozent bleibt bestehen. Zugleich soll die Möglichkeit geschaffen werden, sektorspezifische Brennstoff- und Wärme-Benchmarks festzulegen. Die grundsätzliche Orientierung der Benchmarks an den effizientesten Anlagen soll fortgeführt werden. Darüber hinaus soll der Puffer zur Vermeidung der Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors von 3 auf 4 Prozent der ausgegebenen Zertifikate erhöht werden.

Bewertung: Der BDEW unterstützt grundsätzlich die Fortführung einer ambitionierten Benchmark-Systematik und die bisherige Ausrichtung der Benchmarkwerte an den 10 %

effizientesten Anlagen. Die Fortschreibung muss jedoch transparent erfolgen und die tatsächlichen technischen und wirtschaftlichen Dekarbonisierungsmöglichkeiten der jeweiligen Sektoren angemessen berücksichtigen.

Die Absenkung der maximalen jährlichen Anpassungsrate von 2,5 % auf 2 % kann abrupte Rückgänge der kostenlosen Zuteilung begrenzen und damit die Planungssicherheit der Anlagenbetreiber erhöhen. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass die Anreize zur Emissionsminderung der effizientesten Anlagen strukturell geschwächt werden.

Die Möglichkeit, sektorspezifische Wärme- und Brennstoff-Benchmarks festzulegen, wird grundsätzlich unterstützt. Eine stärkere sektorale Differenzierung kann unterschiedliche technische Ausgangsbedingungen und Dekarbonisierungspfade besser abbilden als pauschale Wärme- und Brennstoff-Benchmarks. Voraussetzung ist eine technologieoffene Ausgestaltung, die insbesondere die Elektrifizierung industrieller Prozesse nicht benachteiligt. Auch indirekte CO_2-Kosten des Strombezugs sollten sachgerecht und rechtssicher berücksichtigt werden können. Für die Fernwärme können sektorspezifische Ansätze zudem dazu beitragen, komplexe Systemstrukturen sowie die Integration erneuerbarer Wärme und unvermeidbarer Abwärme angemessen abzubilden.

Die Datengrundlage für die Fortschreibung der Benchmarkwerte muss transparent und repräsentativ sein. Die Referenzgruppen sollten Anlagen aus unterschiedlichen Regionen und Klimazonen sowie einen hinreichend breiten Technologie- und Brennstoffmix umfassen. Anlagen, die im maßgeblichen Zeitraum nicht mehr dem ETS 1 unterliegen, sollten die künftigen Benchmarkwerte nicht verzerren.

Auch abweichende Ansätze zur Fortschreibung der Benchmarkwerte, etwa stärkere sektorspezifische Anpassungen, können grundsätzlich sinnvoll sein. Voraussetzung ist, dass sie transparent ausgestaltet werden und die tatsächlichen Dekarbonisierungspotenziale des jeweiligen Sektors widerspiegeln.

Die vorgesehene Erhöhung des Puffers zur Vermeidung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors von 3 % auf 4 % wird unterstützt. Ergänzend sollte die vorhandene Neuanlagenreserve ab 2031 genutzt werden können, soweit dies erforderlich ist, um zusätzliche pauschale Kürzungen der kostenlosen Zuteilung durch den sektorübergreifenden Korrekturfaktor zu vermeiden.

Handlungsempfehlung:

› **Benchmarkwerte ambitioniert und realistisch fortschreiben:** Die grundsätzliche Ausrichtung an den 10 % effizientesten Anlagen sollte beibehalten werden. Die Fortschreibung der Benchmarkwerte muss transparent sein, auf belastbaren Daten basieren und die

tatsächlichen technischen und wirtschaftlichen Dekarbonisierungspotenziale der jeweiligen Sektoren angemessen berücksichtigen.

- **Sektorspezifische Wärme- und Brennstoff-Benchmarks sachgerecht ausgestalten:** Eine stärkere sektorale Differenzierung sollte technologieoffen erfolgen und insbesondere die Elektrifizierung industrieller Prozesse nicht benachteiligen. Indirekte CO_2-Kosten des Strombezugs sollten dabei sachgerecht und rechtssicher berücksichtigt werden können.
- **Flexible sektorspezifische Ansätze ermöglichen**: Abweichende Ansätze zur Fortschreibung der Benchmarkwerte sollten möglich sein, soweit sie transparent ausgestaltet sind und die tatsächlichen Dekarbonisierungspotenziale und Ausgangsbedingungen der jeweiligen Sektoren sachgerecht abbilden.
- **Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors vermeiden:** Die Erhöhung des CSCF-Puffers von 3 % auf 4 % wird unterstützt. Ergänzend sollte die vorhandene Neuanlagenreserve ab 2031 für zusätzliche kostenlose Zuteilungen genutzt werden können, soweit dies zur Vermeidung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors erforderlich ist.
- **Unterschiedliche Wettbewerbs- und Carbon-Leakage-Risiken berücksichtigen:** Die Benchmark-Systematik sollte den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Wettbewerbsrisiken der Sektoren Rechnung tragen, ohne die Anreize zur Emissionsminderung zu schwächen. Dekarbonisierungstechnologien mit hoher langfristiger Klimawirkung sollten angemessen berücksichtigt und Fehlanreize zugunsten emissionsintensiver Bestandslösungen vermieden werden.
- **Besonderheiten der Fernwärme berücksichtigen:** Fernwärme unterliegt aufgrund ihrer lokalen Gebundenheit keinem klassischen Carbon-Leakage-Risiko. Die Benchmark- und Zuteilungsregeln sollten jedoch sicherstellen, dass Fernwärme gegenüber konkurrierenden Wärmeversorgungslösungen nicht strukturell benachteiligt wird. Dabei ist insbesondere das Zusammenspiel mit dem ETS 2 zu berücksichtigen.

2.5.3 Konditionalität

KOM-Vorschlag: Die Kommission schlägt vor, die kostenlose Zuteilung künftig stärker an Dekarbonisierungsanforderungen zu knüpfen. Für die überwiegende Zahl der betroffenen Anlagen soll die Zuteilung an einen anlagenbezogenen Dekarbonisierungsplan gekoppelt werden. Bei Vorlage eines entsprechenden Plans sollen zunächst 80 % der vorgesehenen kostenlosen Zuteilung gewährt werden. Die verbleibenden 20 % sollen erst nach erfolgreicher Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Fünfjahresperiode zugeteilt werden.

Für die Erfüllung der Anforderungen soll ein Pooling mehrerer Anlagen möglich sein. Die zehn Prozent effizientesten benchmarksetzenden Anlagen sollen von der zusätzlichen

Konditionalität ausgenommen werden. Eine Ausnahme ist zudem für Anlagen vorgesehen, in denen bereits ein über den Innovationsfonds, den Investment Booster oder die Industrial Decarbonisation Bank gefördertes Dekarbonisierungsprojekt umgesetzt wird. Die neuen Anforderungen würden grundsätzlich auch ETS-Anlagen erfassen, die Wärme oder Kälte in Fernwärme- und Fernkältesysteme einspeisen.

Bewertung: Das Ziel der Kommission, einen stärkeren Anreiz für Dekarbonisierungsanstrengungen der Industrie zu setzen, ist nachvollziehbar. Der BDEW sieht allerdings die Gefahr, dass der Carbon Leakage Schutz durch die zusätzlichen Anforderungen geschwächt wird, da sie faktisch zu einer Investitionsverpflichtung führen. In jedem Fall sollte die Konditionalität im Falle ihrer Einführung daher zielgerichtet, verhältnismäßig, technologieoffen und bürokratiearm ausgestaltet werden. Bestehende Förderinstrumente und die kostenlose Zuteilung sollten sich dabei ergänzen, ohne Doppelstrukturen oder widersprüchliche Anforderungen zu schaffen. Positiv ist zudem, dass die zehn Prozent effizientesten benchmarksetzenden Anlagen sowie Anlagen mit einem bereits über den Innovationsfonds, den Investment Booster oder die Industrial Decarbonisation Bank geförderten Dekarbonisierungsprojekt von der Pflicht zur Erstellung eines eigenen Dekarbonisierungsplans ausgenommen werden sollen. Dadurch können Doppelstrukturen vermieden werden.

Die neuen Anforderungen würden grundsätzlich auch Anlagen erfassen, die Wärme oder Kälte in Fernwärme- und Fernkältesysteme einspeisen. Hierbei ist zu beachten, dass diese in Deutschland nach dem Wärmeplanungsgesetz (WPG) bereits zu Dekarbonisierungsplänen verpflichtet sind. Ebenso bestehen weitreichende Vorschriften im Rahmen der Energieeffizienzrichtlinie, die zu beachten sind.

Allgemein sollten die von der KOM vorgeschlagenen Dekarbonisierungsanforderungen als Voraussetzung für die kostenlose Zuteilung nicht als Investitionsförderung oder als Ersatz für geeignete Förderinstrumente verstanden werden. Sie drohen vielmehr, die ETS-Kostenbelastung zu erhöhen und den Carbon-Leakage-Schutz zu schwächen. Soweit an einer Konditionalität festgehalten wird, muss diese verhältnismäßig, technologieoffen, wettbewerbsneutral und bürokratiearm ausgestaltet werden. Insbesondere sind auch dauerhaft erhöhte Betriebs-, Brennstoff-, Strom- und Instandhaltungskosten zu berücksichtigen. Ihre Anerkennung darf jedoch nicht dazu führen, dass Unternehmen unabhängig von der wirtschaftlichen Tragfähigkeit zur Umsetzung bestimmter CO_2-armer Technologien verpflichtet werden. Andernfalls können insbesondere Technologien mit hohen laufenden Kosten, etwa Großwärmepumpen oder wasserstoffbasierte Anwendungen, gegenüber rein investiven Lösungen benachteiligt werden. Investitions- und Betriebskosten der Transformation sollten vorrangig durch geeignete Förderinstrumente, insbesondere IPCEI-Förderungen, adressiert werden.

Handlungsempfehlungen:

- **Die Zielsetzung der Kommission, Dekarbonisierungsanreize zu stärken, ist nachvollziehbar. Die Konditionalität der kostenlosen Zuteilung sollte erst eingeführt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Carbon-Leakage-Schutz dadurch nicht geschwächt wird.** Sie darf den Carbon-Leakage-Schutz jedoch nicht unterlaufen oder Unternehmen zur Umsetzung wirtschaftlich nicht tragfähiger Dekarbonisierungsmaßnahmen verpflichten. Gleichzeitig sollte die Ausgestaltung sicherstellen, dass Transformationsanreize - soweit mit dem CarbonLeakage-Schutz vereinbar - erhalten bleiben.
- **Betriebs- und Systemkosten anerkennen:** Neben Investitionskosten müssen auch dauerhaft erhöhte Betriebs-, Brennstoff-, Strom-, Wartungs- und Instandhaltungskosten als anrechenbare Transformationsaufwendungen berücksichtigt werden können.
- **Flexible und bürokratiearme Erfüllung der Konditionalität ermöglichen:** Die Anforderungen an die Dekarbonisierungspläne und -maßnahmen sollten im Sinne der europäischen Simplification-Bestrebungen auf das notwendige Maß beschränkt und flexibel ausgestaltet werden. Insbesondere dürfen Unternehmen nicht dazu verpflichtet werden, auf wirtschaftlich nicht tragfähige Dekarbonisierungstechnologien umzustellen. Auch darf die Gewährung der zurückbehaltenen 20 % nicht an Verzögerungen scheitern, die außerhalb des Einflussbereichs des Anlagenbetreibers liegen, etwa bei Genehmigungen, Netzanschlüssen oder Förderentscheidungen. Für solche Fälle sollten angemessene Fristverlängerungen oder alternative, vom Betreiber beeinflussbare Meilensteine vorgesehen werden. Soweit Dekarbonisierungsmaßnahmen als Gegenleistung verlangt werden, müssen neben Investitionskosten auch dauerhaft erhöhte Betriebs-, Energie- und Instandhaltungskosten berücksichtigt werden können. Dekarbonisierungsmaßnahmen sollten nicht ausschließlich durch eigene Investitionen am Standort der betreffenden ETS-Anlage erfüllt werden müssen. Auch Miet-, Leasing- und Contractingmodelle sowie geeignete Maßnahmen an anderen Standorten des Unternehmens oder – bei eindeutig zurechenbarer Gegenleistung – an Standorten anderer Unternehmen innerhalb der EU sollten anerkannt werden können.
- **Gestufte Zuteilung marktverträglich ausgestalten:** Die Kopplung eines Teils der kostenlosen Zuteilung an die Umsetzung definierter Dekarbonisierungsmaßnahmen ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die vorgesehene Systematik darf jedoch nicht zu abrupten Angebots- oder Nachfragesprüngen am EUA-Markt führen. Zurückgehaltene bzw. nachträglich freigegebene Zertifikatemengen sollten daher möglichst gleichmäßig und vorhersehbar in den Markt gelangen. Der Nachweis der Zielerreichung sollte auf Grundlage bereits bestehender Dekarbonisierungspläne möglich sein.
- **Bestehende Transformationspläne und bereits begonnene Projekte anerkennen:** Bereits bestehende Dekarbonisierungs- und Transformationspläne sollten für die Anforderungen

des „Invest in EU Decarbonisation Plan“ genutzt werden können. Dies gilt insbesondere für die bereits nach der Energieeffizienzrichtlinie und dem Wärmeplanungsgesetz bestehenden Planungsverpflichtungen im Bereich der Fernwärme. Ebenso müssen bereits genehmigte oder in Umsetzung befindliche Transformationsprojekte als Erfüllung der Konditionalität anerkannt werden. Doppelstrukturen und nachträgliche zusätzliche Anforderungen sind zu vermeiden.

- **Effiziente Fernwärme- und Fernkältesysteme von zusätzlicher Konditionalität ausnehmen:** Anlagen, die in ein effizientes Fernwärme- oder Fernkältesystem nach Art. 26 der Energieeffizienz-Richtlinie einspeisen, sollten grundsätzlich von der Verpflichtung zu einem zusätzlichen anlagenbezogenen „Invest in EU Decarbonisation Plan“ ausgenommen werden. Für diese Systeme bestehen bereits eigenständige regulatorische Transformationsanforderungen.
- **Alternativ systemweites Pooling für Fernwärme ermöglichen:** Soweit an einer zusätzlichen Konditionalität festgehalten wird, sollte deren Erfüllung auf Ebene des gesamten Wärme- bzw. Kältesystems möglich sein. Berücksichtigt werden müssen sämtliche relevanten Investitionen in Erzeugungsanlagen, Netze, Speicher sowie weitere Wärmequellen und Technologien – einschließlich Großwärmepumpen, Solarthermie, Geothermie und industrieller Abwärme. Entscheidend sollte die Dekarbonisierung des Gesamtsystems und nicht ausschließlich die Emissionsentwicklung einer einzelnen ETS-Anlage sein.
- **Wärmebezahlbarkeit berücksichtigen:** Die Ausgestaltung der Konditionalität darf die Transformation von Fernwärmesystemen nicht unnötig verteuern und damit zusätzliche Belastungen für Wärmekundinnen und -kunden erzeugen. Insbesondere dürfen systemisch sinnvolle Dekarbonisierungsmaßnahmen nicht deshalb benachteiligt werden, weil sie außerhalb der einzelnen ETS-Anlage umgesetzt werden.

2.6 Artikel 1 (16) - Änderung von Artikel 10b: Carbon-Leakage-Schutz und Fernwärme

KOM-Vorschlag: Mit Artikel 1 (16) verlängert die Kommission zunächst die bestehenden Carbon-Leakage-Regelungen für nicht vom CBAM erfasste Sektoren bis 2040. Die kostenlose Zuteilung bleibt damit für besonders Carbon-Leakage-gefährdete Sektoren grundsätzlich erhalten.

Zugleich wird die kostenlose Zuteilung für nicht Carbon-Leakage-gefährdete Fernwärmelieferungen neu geregelt. Der derzeitige Faktor von 30 % soll nach 2030 schrittweise reduziert werden und bis 2040 vollständig auslaufen.

Bewertung: Der vorgesehene vollständige Phase-out der kostenlosen Zuteilung für Fernwärmelieferungen bis 2040 ist kritisch zu bewerten, weil hier ein anderes, niedrigeres Ausgangsniveau im Vergleich zu anderen begünstigten Sektoren vorliegt: im Bereich der Fernwärme

beträgt der derzeitige Zuteilungsfaktor lediglich 30%. Die Dekarbonisierung von Fernwärmesystemen erfordert erhebliche Investitionen in Erzeugungsanlagen, Netze, Speicher und weitere Infrastruktur. Eine vorzeitige bzw. vollständige Streichung der kostenlosen Zuteilung kann die Transformationskosten zusätzlich erhöhen und über die Wärmepreise an die angeschlossenen Kundinnen und Kunden weitergegeben werden. Dies gilt insbesondere, solange vergleichbare CO_2-Kosten außerhalb des ETS nicht bestehen und die notwendigen Dekarbonisierungsoptionen nicht in allen Wärmenetzen gleichermaßen verfügbar sind. Grundsätzlich spricht sich der BDEW generell für ein möglichst frühes Ende der kostenlosen Zuteilungen aus – im Bereich der Fernwärme ist die Ausgangslage jedoch eine fundamental andere.

Der Pfad zur Reduzierung der kostenlosen Zuteilung sollte kohärent zu den Dekarbonisierungsmeilensteinen des Art. 26 EED ausgestaltet werden. Diese sieht einen Anteil erneuerbarer Energien und/oder Abwärme von 50 % bis 2035 und 75 % bis 2040 bzw. 2045 vor. In Anlehnung an diese Meilensteine könnte der Zuteilungsfaktor beispielsweise zunächst bei 30 % für den Zeitraum 2031 bis 2035 verbleiben und anschließend schrittweise zurückgeführt werden. Dabei sollte sich die zeitliche Staffelung möglichst an den für den ETS 1 vorgesehenen Reduktionsperioden orientieren. Entsprechend dem vom BDEW vorgeschlagenen Fallback-LRF-Pfad wären beispielsweise die Zeiträume 2031–2035 und 2036–2040 sowie ein anschließender Phase-out bis Mitte der 2040er-Jahre denkbar.

In diesem Zusammenhang begrüßt der BDEW außerdem, dass bei Einbezug der Siedlungsabfallverbrennung in den ETS 1 (vgl. Artikel 12a und 12b), dieser (Waste-to-energy for district heating) vom Einbezug in die freie Zuteilung profitieren soll. Dies ist für die Transformation von Abfallverbrennungsanlagen ein unerlässlicher Bestandteil, damit die Transformation dieser Anlagen gelingen kann. Umso kritischer ist daher die bereits geplante schrittweise Reduzierung bis 2040 zu sehen. Hilfsweise sollte insoweit die Freie Zuteilung von 30% für Siedlungsabfallverbrennungsanlagen (Waste-to-energy) bis 2050 erhalten bleiben.

Handlungsempfehlung:

- **Der Phase-out der kostenlosen Zuteilung für Fernwärme sollte überprüft** und die kostenlose Zuteilung **für effiziente Fernwärme- und Fernkältesysteme über 2040 hinaus bzw. zumindest bis zum Erreichen klar definierter Dekarbonisierungsvoraussetzungen fortgeführt werden.** Die kostenlose Zuteilung sollte grundsätzlich so früh wie möglich zurückgeführt werden. Sektorspezifische Übergangsregelungen sollten nur insoweit fortgeführt werden, wie sie zur Vermeidung von Carbon Leakage oder strukturellen Wettbewerbsverzerrungen gegenüber nicht vergleichbar mit CO_2-Kosten belasteten Alternativen erforderlich sind.

› Der Phase-out der kostenlosen Zuteilung für Fernwärme sollte an den Dekarbonisierungsmeilensteinen des Art. 26 EED ausgerichtet und zeitlich möglichst mit den LRF-Perioden synchronisiert werden.

2.7 Artikel 1 (17) - neuer Artikel 10cb bis 10ce und Industrial Decarbonisation Bank

KOM-Vorschlag: Mit Artikel 1 (17) schlägt die Kommission eine neue europäische Förderarchitektur für die industrielle Dekarbonisierung vor. Der Innovationsfonds soll fortgeführt und stärker auf Markteinführung und Skalierung emissionsarmer Technologien ausgerichtet werden. Daneben soll mit der Industrial Decarbonisation Bank ein neues zentrales Förderinstrument geschaffen werden. Vorgesehen sind zwei Phasen: Ein Investment Booster für 2028–2030 soll mit Erlösen aus bis zu 400 Mio. EUA ausgestattet werden und insbesondere schnell umsetzbare Projekte über feste CO_2-Prämien fördern. Für 2031–2040 sollen weitere 400 Mio. EUA für eine zweite Phase bereitgestellt werden, insbesondere für Carbon Contracts for Difference und CO_2-Prämien. Ein Teil der Mittel soll für einkommensschwächere Mitgliedstaaten reserviert werden.

Bewertung: Der BDEW begrüßt die vorgeschlagene Förderarchitektur. Sie kann gezielt dabei helfen, die kosteneffizientesten Dekarbonisierungsoptionen in der Industrie zu fokussieren. Hierbei ist wichtig, dass keine zusätzlichen EUA in den Markt kommen, sondern bestehende EUA reallokiert werden.

Handlungsempfehlung: Die Decarbonisation Bank sollte sich auf die kosteneffizientesten Dekarbonisierungsoptionen fokussieren – insbesondere die Elektrifizierung von Industriewärme im niedrigen bis mittleren Temperaturbereich.

2.8 Artikel 1 (23) - neue Artikel 12a und 12b: Einbeziehung der Abfallverbrennung (hier Opt-out-Regel)

KOM-Vorschlag: Die Kommission sieht eine schrittweise Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung in den ETS 1 vor. Die Abgabepflicht soll stufenweise ansteigen und ab 2034 vollständig gelten. Mitgliedstaaten sollen unter bestimmten Voraussetzungen jedoch die Möglichkeit erhalten, die Einbeziehung vorübergehend auszusetzen. Voraussetzung hierfür ist, dass festgelegte Kriterien insbesondere zur nationalen CO_2-Bepreisung sowie zur Entwicklung von Recycling und Deponierung erfüllt werden.

Bewertung: Die Einbeziehung der Abfallverbrennungsanlagen in den ETS 1 ist differenziert zu bewerten. Betreiber entsprechender Anlagen – häufig als kommunaler Auftragnehmer – können die Höhe der fossilen CO_2-Emissionen kurzfristig nicht beeinflussen, da diese wesentlich durch Zusammensetzung und Aufkommen der angelieferten Restabfälle bestimmt werden.

Eine CO_2-Bepreisung auf Anlagenebene darf daher nicht mit der Erwartung unmittelbarer Emissionsminderungen überfrachtet werden und muss abfallpolitische Fehlanreize, insbesondere Verlagerungen in weniger klimafreundliche Entsorgungswege, vermeiden.

Gleichzeitig besteht bei einer fortbestehenden CO_2-Bepreisung – national oder europäisch – der Abfallverbrennung ein erhebliches Interesse an einem EU-weit einheitlichen Rahmen. Gegenüber dauerhaft unterschiedlichen nationalen Bepreisungssystemen kann eine Einbeziehung in den ETS 1 Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten begrenzen und ein Level Playing Field für die Abfallverbrennung schaffen. Die Frage der Einbeziehung in den ETS 1 sollte daher nicht losgelöst von den bestehenden nationalen CO_2-Bepreisungssystemen betrachtet werden.

Eine nationale Opt-out-Regel kann dem Ziel, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedsstaaten zu begrenzen, entgegenlaufen und wird daher besonders kritisch gesehen.

Handlungsempfehlung:

- **EU-weit einheitlichen Rahmen sicherstellen:** Soweit die Abfallverbrennung einer CO_2-Bepreisung unterliegt, sollte diese möglichst EU-weit einheitlich ausgestaltet werden. Eine Einbeziehung in den ETS 1 ist gegenüber dauerhaft unterschiedlichen nationalen Bepreisungssystemen grundsätzlich vorzugswürdig, da sie Wettbewerbsverzerrungen reduziert und ein europäisches Level Playing Field stärkt.

- **Nationale Opt-outs eng begrenzen:** Nationale Opt-outs dürfen nicht zu unterschiedlichen CO_2-Kosten und daraus resultierenden Verlagerungseffekten innerhalb des europäischen Abfallmarktes führen. Soweit Opt-outs vorgesehen werden, sollten sie an eine hinsichtlich der Belastungswirkung vergleichbare CO_2-Bepreisung und abfallpolitische Voraussetzungen geknüpft werden.

- **Abfallpolitische Fehlanreize vermeiden:** Die Ausgestaltung der CO_2-Bepreisung muss die europäische Abfallhierarchie berücksichtigen und darf insbesondere keine Verlagerung von Abfällen in weniger klimafreundliche Entsorgungswege begünstigen. Auch die Rolle der Deponierung sowie stärker verursachergerechte Ansätze zur Verringerung fossiler Kohlenstoffeinträge in Abfallströme sollten dabei berücksichtigt werden. Dies wird im vorliegenden Entwurf der KOM noch zu wenig adressiert.

2.9 Artikel 1 (24) - Änderung von Artikel 14: Klärschlamm und BioCCS-Entnahmen

KOM-Vorschlag: Die Kommission erweitert die Monitoring- und Bilanzierungsregeln des Art. 14, insbesondere für Biomasse, gemischte CO_2-Ströme und synthetische Brennstoffe. Für

Biomasse bleibt das Zero-Rating grundsätzlich an die Nachhaltigkeits- und Treibhausgasminderungskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie geknüpft.

Zugleich sollen Anlagenbetreiber künftig eigene, zertifizierte BioCCS-Entnahmen nutzen können, um ihre eigenen fossilen Emissionen bis maximal auf Null zu kompensieren. Negative Emissionen bzw. zusätzliche EUA können dadurch nicht erzeugt werden.

Bewertung: Der BDEW sieht an beiden Stellen Anpassungsbedarf. Kommunaler Klärschlamm weist einen sehr hohen biogenen Anteil auf, gleichzeitig verursacht der Nachweis der Nachhaltigkeits- und THG-Minderungskriterien aufgrund seiner besonderen energetischen Nutzung unverhältnismäßigen Aufwand. Der BDEW fordert deshalb ausdrücklich **ein Zero-Rating für Klärschlamm aus kommunaler Abwasserbehandlung ohne zusätzlichen THG-Minderungsnachweis**.

Bei BioCCS ist die Beschränkung auf „fossile Emissionen“ zu eng. Die Anrechnung sollte sich auf alle Emissionen beziehen, für die eine Abgabepflicht im ETS besteht, also beispielsweise auch auf Prozessemissionen, Emissionen aus nicht zero-gerateter Biomasse oder bestimmte Nicht-CO_2-Emissionen.

Handlungsempfehlung:

› Der BDEW fordert, kommunalen Klärschlamm ohne zusätzlichen Nachhaltigkeits- und THG-Minderungsnachweis mit Emissionsfaktor null anzusetzen. Für eigene BioCCS-Entnahmen sollte die Anrechnung nicht auf fossile Emissionen beschränkt werden, sondern für sämtliche abgabepflichtigen Emissionen möglich sein.

2.10 Artikel 1 (35) i.V.m. Anhang I – Anwendungsbereich der Abfallverbrennung

KOM-Vorschlag: Die Kommission schafft ab 1. Januar 2031 eine eigenständige ETS-Tätigkeit für Abfallverbrennung und Abfallmitverbrennung. Erfasst werden Anlagen zur Verbrennung nicht gefährlicher Abfälle mit einer Kapazität von mehr als 3 Tonnen pro Stunde; chemisches Recycling ist ausgenommen. Die Kommission orientiert die Schwelle bewusst an der Industrieemissionsrichtlinie und nicht an der sonst im ETS üblichen 20-MW-Schwelle.

Zugleich soll die bisherige Ausnahme von Einheiten zur Verbrennung von Siedlungsabfällen aus der Aggregationsregel des Anhangs I entfallen.

Bewertung: Der BDEW sieht die 3-t/h-Schwelle kritisch. Dadurch würden auch vergleichsweise kleine Anlagen unter 20 MW erfasst. Dies betrifft insbesondere kleinere industrielle Abfallverbrennungsanlagen und teilweise Klärschlammverbrennungsanlagen mit vergleichsweise geringen CO_2-Emissionen. Zudem bestehen Abgrenzungsfragen bei Anlagen, die sowohl gefährliche als auch nicht gefährliche Abfälle einsetzen.

Handlungsempfehlung:

› Zudem sind klare Regeln für gemischte gefährliche/nicht gefährliche Abfälle erforderlich und die 95-%-Regel sollte auch für neu einbezogene Abfallverbrennungsanlagen gelten.

› Die geänderte Aggregationsregel sollte erst zum 1. Januar 2031 gelten, also gleichzeitig mit der eigentlichen ETS-Aufnahme der Abfallverbrennung – nicht bereits ab 2029.

3 Marktstabilitätsreserve und Total Number of Allowances in Circulation (TNAC)

Im Folgenden wird die Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve (MSR) für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG thematisiert.

3.1 Artikel 2 MSR und TNAC

KOM-Vorschlag: Mit Artikel 2 schlägt die Kommission eine Anpassung der Marktstabilitätsreserve (MSR) an die künftig sinkende Zertifikatemenge und die erwartete zunehmende Knappheit im ETS 1 vor. Zum einen soll die Berechnung der Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate (TNAC) angepasst werden, indem die ausgegebenen Zertifikate und verifizierten Emissionen des internationalen Luftverkehrs für den Zeitraum 2012 bis 2023 berücksichtigt werden. Dadurch würde sich die berechnete Umlaufmenge einmalig um rund 173 Mio. Zertifikate verringern.

Zum anderen sollen die Parameter der MSR schrittweise dynamisiert werden. Ab 2028 soll die Auffüllrate der MSR von 24 % auf 12 % reduziert werden. Ab 2029 sollen zudem die oberen TNAC-Schwellenwerte von derzeit 833 bis 947 Mio. Zertifikaten jährlich um 4 % abgesenkt werden. Für die Freigabe von Zertifikaten aus der MSR ist unterhalb von 400 Mio. Zertifikaten eine neue Pufferzone zwischen 300 und 400 Mio. Zertifikaten vorgesehen, sodass Zertifikate künftig schrittweise und nicht abrupt in den Markt zurückgeführt werden. Ergänzend soll die automatische Löschung von MSR-Beständen oberhalb von 400 Mio. Zertifikaten entfallen; diese Mengen sollen künftig als Reserve erhalten bleiben.

Bewertung: Der BDEW bewertet die vorgeschlagene Weiterentwicklung der MSR grundsätzlich positiv. Mit dem perspektivisch weiter sinkenden Cap verändert sich auch die Funktion der MSR. Während sie bislang insbesondere dazu diente, strukturelle Überschüsse aus dem Markt aufzunehmen, wird künftig stärker die Frage in den Vordergrund treten, wie in einem zunehmend knappen Markt eine ausreichende Liquidität gewährleistet und gleichzeitig ein verlässliches Knappheits- und Preissignal erhalten werden kann. Die vorgeschlagenen Anpassungen können aus der derzeitigen Sicht diesem Rollenwandel grundsätzlich Rechnung tragen.

Wichtig ist, dass die KOM diese Bemühungen untermauert und die Szenarien hierfür validiert – die MSR muss zu einem regelbasierten Liquiditätspuffer weiterentwickelt werden, um zukünftigen Knappheitsphasen glaubhaft begegnen zu können.

Insbesondere ist die Reduzierung der Auffüllrate von 24 auf 12 % zu begrüßen. Bei einem kontinuierlich sinkenden Cap würde eine dauerhaft hohe Entnahmerate das Risiko bergen, einem ohnehin knapper werdenden Markt zusätzlich erhebliche Mengen zu entziehen und damit die Marktsituation frühzeitig zu verschärfen. Eine geringere Entnahmerate reduziert dieses Risiko, ohne die grundsätzliche Fähigkeit der MSR aufzugeben, auf weiterhin bestehende Überschüsse zu reagieren.

Gleichzeitig ist die Einführung einer gleitenden Freigabe innerhalb der Pufferzone von 300 bis 400 Mio. EUA positiv zu bewerten. Anstelle einer abrupten Freigabe größerer Zertifikatemengen kann die MSR künftig gradueller auf eine sinkende TNAC reagieren. Dadurch werden sprunghafte Angebotseffekte vermieden und die Vorhersehbarkeit für die Marktteilnehmer erhöht. Die jährliche Absenkung der relevanten Schwellenwerte um 4 % soll zudem sicherstellen, dass die Dimensionierung der MSR mit dem sinkenden Cap Schritt hält. Dadurch soll verhindert werden, dass langfristig ein im Verhältnis zur Gesamtmenge überdimensionierter Puffer entsteht; gleichzeitig soll das zunehmende Knappheitssignal des ETS erhalten bleiben. Derzeit kann jedoch nicht mit Sicherheit prognostiziert werden, ob es überhaupt zu einer Freigabe aus der MSR kommen wird. Durch die deutliche Reduktion der Freigabeschwellen, die zudem dynamisiert werden, ist es unwahrscheinlich, dass Zertifikate, die einmal in die MSR überführt wurden, jemals zurück in den Markt gelangen. Aus Sicht des BDEW muss sichergestellt werden, dass die MSR in Zukunft nicht mehr primär der Verknappung dient, sondern regelbasiert Liquidität sichern kann.

Auch die Korrektur der TNAC um die historischen Netto-Emissionen des Luftverkehrs ist sachgerecht, denn ohne diese Anpassung würden Zertifikate weiterhin bei der Berechnung der TNAC statistisch als marktverfügbar berücksichtigt. Dabei wurden sie faktisch bereits durch die Luftverkehrsnachfrage absorbiert. Diese TNAC-Korrektur könnte zu einer Fehlsteuerung der MSR führen. Die einmalige Reduktion der TNAC um rund 173 Mio. EUA schafft daher eine realistischere Grundlage für die künftige Steuerung der Reserve.

Das Ende der automatischen Löschung von MSR-Beständen oberhalb von 400 Mio. EUA ist ebenfalls grundsätzlich nachvollziehbar. Die betreffenden Zertifikate bleiben damit als Reserve erhalten und können in künftig auftretenden Knappheitsphasen zur Stabilisierung des Marktes beitragen. Gerade mit Blick auf die langfristig deutlich sinkende Zertifikatemenge kann ein solcher Reservebestand helfen, extremen Liquiditätsengpässen und entsprechender Preisvolatilität entgegenzuwirken. Voraussetzung hierfür ist aber, dass das Zusammenspiel aus

Überführung in die MSR und Rückführung der Reservezertifikate in den Markt auch tatsächlich zuverlässig und bedarfsgerecht funktioniert.

Für sich genommen bilden die vorgeschlagenen Änderungen ein schlüssiges Gesamtpaket. Die Bewertung der MSR darf allerdings nicht isoliert von den übrigen Reformelementen erfolgen. Grundsätzlich ist wichtig, dass die MSR ihre Funktion als Liquiditäts- und Stabilitätsinstrument erfüllt und nicht zur Verknappung der TNAC eingesetzt wird.

Handlungsempfehlung:

› **Die MSR-Reform sollte wie von der EU-Kommission vorgeschlagen durchgeführt werden. Wenn sich herausstellt, dass die MSR dem Markt lediglich Zertifikate entzieht, die Freigabeschwellen – wie bisher - jedoch nie ausgelöst werden, muss die MSR kurzfristig angepasst werden können.** Jedoch sollte die MSR hierbei ein volumenbasierter Mechanismus bleiben und sollte keinesfalls durch Preistrigger ergänzt werden.