

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 17. Juli 2026 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur **Anpassung der ETS-Richtlinie** vorgelegt. Durch die Anpassung soll der europäische Emissionshandel auf das neue Klimaziel der EU für das Jahr 2040 ausgerichtet werden.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, den ETS verstärkt in ein „Cap and Invest“-System umzubauen. Ein zentrales Element hierfür ist die Anpassung der Benchmarks für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sowie die Weiterentwicklung der Konditionalität der kostenlosen Zuteilung für den Zeitraum nach 2030. Der Vorschlag sieht im Detail Folgendes vor:

- **Benchmarks nach 2030:** Ab 2031 sollen sektorspezifische Wärme- und Brennstoffbenchmarks eingeführt werden. Die minimale Absenkungsrate von 0,3 % bleibt bestehen während die maximale Absenkungsrate auf 2 % abgesenkt wird (zuvor: 2,5 %). Die grundsätzliche Ausrichtung der Benchmarks an den 10 % emissionsärmsten Anlagen bleibt bestehen, um Fortschritte der Dekarbonisierung abzubilden.
- **Gestärkte Investitionsanreize:** Die kostenlose Zuteilung soll grundsätzlich an die Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen gebunden werden. Alle Anlagen erhalten 80 % der Zuteilung, wenn sie einen genehmigten „Invest in EU Decarbonisation Plan“ einreichen. Die restlichen 20 % der Zuteilung werden nach der Zuteilungsperiode bei Erreichen der von den Unternehmen im Dekarbonisierungsplan festgelegten Meilensteine zugeteilt. Die Anlagenbetreiber sind dazu verpflichtet, Investitionen in Höhe des Werts der kostenlos zugeteilten Zertifikate zu tätigen. Werden Anlagenkapazitäten außerhalb der EU verlegt, soll die kostenlose Zuteilung zurückgefordert werden. Die zehn Prozent effizientesten Anlagen bzw. die Anlage, die bereits Investitionen über den Innovationsfonds, dem Investment Booster oder der Industrie Dekarbonisierung Bank in der Höhe des Wertes der kostenlos zugeteilten Zertifikate umgesetzt haben, müssen keine weiteren Anforderungen erfüllen. Die genauen Anforderungen an die Konditionalität werden in einem nachgelagerten Rechtsakt festgelegt.

Wir befinden uns derzeit in der Bewertungsphase des Vorschlags der Europäischen Kommission und würden Sie als **Vertretung der betroffenen Wirtschaftssektoren um Ihre Einschätzung** insbesondere zu folgenden Fragen bitten:

Bei den folgenden Antworten handelt es sich um eine vorläufige Bewertung des VDZ. Eine abschließende Einschätzung kann erst nach ausführlicher Analyse mit den Mitgliedsunternehmen erfolgen, die aufgrund der Kürze der Zeit noch nicht möglich war.

Benchmarks nach 2030:

- 1) Wie bewerten Sie die Absenkung der maximalen Absenkungsrate von 2,5 % auf 2 % für die Periode 2031 - 2040?

Antwort VDZ:

Wir befürworten eine Änderung auf 2 %, allerdings ist der Effekt insgesamt ohnehin sehr gering. Entscheidend mit Blick auf die Benchmarks ist vor allen Dingen, dass diese künftig rechtzeitig bekannt gegeben werden. Die Unternehmen sind hierbei auf Planungssicherheit angewiesen. Die Verzögerungen bei der vergangenen Festlegung der Benchmarks waren nicht akzeptabel. Die Kommission sollte die finalen Benchmarks mindestens 6 Monate vor dem Inkrafttreten der nächsten Handelsperiode im EU-ETS bekanntgeben.

- 2) Wie bewerten Sie den Vorschlag der Kommission, sektorspezifische Wärme- und Brennstoff-Benchmarks festzulegen?

Antwort VDZ:

Die Fallback-Benchmarks spielen für die Zementindustrie nur eine sehr untergeordnete Rolle.

- 3) Wie bewerten Sie den Vorschlag der Kommission zur Beibehaltung der bisherigen Methode (Absenkungsrate auf der Basis der effizientesten 10 % der Anlagen) zur Berechnung der Benchmarkwerte nach 2030 insbesondere im Hinblick auf die kontinuierliche Abbildung von Dekarbonisierungsfortschritten einer Produktgruppe und die Wahrung von Anreizen zur weiteren Emissionsminderung?

Antwort VDZ:

Die Benchmarks sollten weiterhin auf der Basis der technischen CO₂-Effizienz der besten Anlagen eines Sektors festgelegt und nicht im Sinne der Bildung von Durchschnittsraten in die Zukunft fortgeschrieben werden. Dabei gilt es, den Einsatz gänzlich neuer Technologien angemessen zu berücksichtigen, deren Effekte auf die Benchmarkhöhe aber über die Bildung von Medianwerten abzubilden, um „Sprünge“ zu vermeiden. First-of-a-kind-Projekte sind in vielen Fällen nicht 1:1 und erst recht nicht in zeitlicher Hinsicht unmittelbar auf alle anderen Anlagen übertragbar.

Für Zement sollte grundsätzlich der Anwendungsbereich des EU-ETS und die Definition gemäß Anhang I der ETS-Richtlinie (production of cement clinker) gewahrt bleiben. Der Benchmark sollte ausschließlich auf Klinker und nicht wie derzeit zusätzlich auf alternativen Bindemitteln beruhen.

- 4) Haben Sie andere Vorschläge zur Weiterentwicklung der Benchmark-Systematik, die insbesondere die Planungssicherheit der Höhe der kostenlosen Zuteilung stärken und dabei
- die Anwendung eines sektorübergreifenden Korrekturfaktors vermeiden,
 - das unterschiedliche Carbon Leakage-Risiko der Sektoren abbilden
 - und die Anreize zur Emissionsminderung stärken mit dem Fokus auf Dekarbonisierungstechnologien mit hoher langfristiger Klimawirkung?

Antwort VDZ:

Die deutschen Zementhersteller unterstützen die bestehenden grundlegenden Prinzipien. Ein schrittweise gesteigertes Ambitionsniveau muss mit einer hohen Planungssicherheit und Verlässlichkeit einhergehen, zumal die Zementindustrie schrittweise von der kostenfreien Zuteilung in den CBAM wechselt. Und wenn der CBAM nicht zuverlässig funktioniert, ist für CBAM-Sektoren auch weiterhin die kostenfreie Zuteilung als Carbon Leakage-Schutz erforderlich.

- 5) Wie bewerten Sie abweichende Ansätze zur Benchmark-Festlegung, z.B. durch eine pauschale oder sektorspezifische Abwertung aller/bestimmter Benchmarkwerte ab 2031?

Antwort VDZ:

**Pauschale Abwertungen der Benchmarkwerte sind kritisch zu sehen, da sie sektorspezifische Dekarbonisierungspfade und technische Rahmenbedingungen nur unzureichend abbilden. Vorzugs-
würdig sind sektorspezifische Ansätze, die reale Minderungspotenziale berücksichtigen, Planungssicherheit gewährleisten und First-Mover nicht benachteiligen.**

Konditionalität:

- 6) Wie bewerten Sie den Vorschlag der Kommission, 80 % der kostenlosen Zuteilung an die Voraussetzung zu knüpfen, einen Dekarbonisierungsplan einzureichen?

Antwort VDZ:

Besonders mit Blick auf diese entscheidende Fragestellung, ist die nachfolgende Antwort zunächst als vorläufig anzusehen. Eine abschließende Bewertung steht noch aus.

Alle Zementhersteller in Deutschland haben einen Dekarbonisierungsplan. Dieser umfasst Maßnahmen entlang der Prozesskette der Klinker-, Zement- und Betonherstellung (also auch außerhalb des EU-ETS-Scopes). Er unterscheidet sich aber vor allem in der Frage der zeitlichen Umsetzung von Standort zu Standort, da die Rahmenbedingungen allein in Deutschland sehr unterschiedlich sind. Auch ist zu berücksichtigen, dass Dekarbonisierungspläne teilweise standortübergreifend ausgelegt sind oder auch unterschiedliche Haupt- und Nebenprodukte am einem Standort umfassen können.

Als Sektor, der dem CBAM unterliegt, hat sich die Zementindustrie bereits im Vorfeld der ETS-Reform für ein starkes CO₂-Preissignal bei gleichzeitig effektivem Carbon Leakage-Schutz ausgesprochen, damit entsprechende Maßnahmen auch wirtschaftlich umgesetzt werden und First-Mover-Projekte realisiert werden können.

Zur Wahrheit gehört aber, dass für eine vollständige Dekarbonisierung in der Zementindustrie der Einsatz der CO₂-Abscheidung einschließlich des Ausbaus von Infrastrukturen für den CO₂-Transport, die CO₂-Speicherung (CCUS) sowie für Strom im In- und Ausland entscheidend sind. Weitere wirtschaftliche Voraussetzungen (v.a. De-Risking, Leitmärkte) für einen „business case“ müssen für die massiven Investitionen in CCUS außerdem gegeben sein. Diese Randbedingungen liegen zu einem bedeutenden Teil außerhalb des Einflussbereichs des Zementwerks. Sie sind maßgeblich politisch determiniert und Entwicklungen können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variieren. Die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Dekarbonisierungsplan ist deshalb stark von externen Faktoren abhängig – sie eignen sich nicht als Voraussetzung für die Zuteilung.

Auch wenn die Motivation hinter diesem Vorschlag nachvollziehbar ist, wird allein vor diesem Hintergrund deutlich, dass es aufgrund der unterschiedlichen Randbedingungen in Europa nicht möglich sein wird, vergleichbare, justiziable Anforderungen an Dekarbonisierungspläne auf Anlagen- oder Unternehmensebene zu stellen. Hinzu kommt der enorme bürokratische Aufwand, der zusätzlich auf Unternehmens-, Behörden- und Verifizierungsseite geschaffen würde, ohne einen erkennbaren Mehrwert zu bieten. Das Beispiel der Klimaneutralitätspläne aus der aktuellen Handelsperiode zeigt, dass dieser Ansatz nicht zielführend ist, weil jährliche Minderungsschritte prognostiziert werden müssen, deren Einhaltung jedoch häufig nicht im Einflussbereich des Anlagenbetreibers liegt. Der Aufwand ist hoch, der Nutzen zweifelhaft.

Für CBAM-Sektoren ist das Verhältnis von Aufwand und Nutzen besonders fraglich. Die Herstellung von Zementklinker ist seit mehreren Jahren durch die Einbeziehung in den CBAM einem klaren Pfad mit Rückgang der kostenfreien Zuteilung gesetzlich festgelegt unterworfen. Danach stehen ab 2031 weniger als 50 % und ab 2034 nur noch 15 % kostenfreie Zuteilung zur Verfügung. Entsprechend besteht für alle Unternehmen mit Herstellung von Zementklinker seit mehreren Jahren eine vordringliche und sich aus dem ETS ergebende wirtschaftliche Anforderung, ihre entwickelten und vorliegenden Strategien zur Dekarbonisierung konsequent zu verfolgen. Für CBAM-Sektoren mit ihrer stark degressiven Zuteilung sollte deshalb auf zusätzliche Anforderungen an die

Unternehmensplanung verzichtet werden. Angesichts der vergleichsweise geringen Zuteilungsmengen, die in CBAM-Sektoren ab 2031 nur noch bereitgestellt werden, erscheint es unverhältnismäßig, diese an ein derart komplexes Nachweissystem zu knüpfen.

Aus den genannten Gründen sind Dekarbonisierungspläne sicherlich wichtig, aber ungeeignet als Anforderung für die Zuteilung, auch weil sich die Frage stellt, wie dies am Ende administriert werden soll. Die gewährten freien Zuteilungsmengen sind zudem nicht als finanzielle Zuwendung zu verstehen, die für Investitionen zur Verfügung steht. Dies ist ein Missverständnis. Es handelt sich um eine Entlastung, die die Wettbewerbsfähigkeit des EU-ETS-Produkts gegenüber Importen bzw. anderen Produkten außerhalb des EU-ETS aufrechterhält, solange der EU-CBAM keine vollständige Wirksamkeit entfaltet hat.

- 7) Haben die Mitgliedsunternehmen Ihres Verbandes längerfristige Geschäftsentwicklungs- und Investitionspläne? In welchem Umfang sind dabei bereits konkrete Dekarbonisierungspläne für die Produktionsstandorte in der EU enthalten?

Antwort VDZ:

Jeder Zementhersteller in Deutschland hat eine Dekarbonisierungsstrategie und Planungen für die jeweiligen Werke, wo die Reise hingehen soll. Dabei beziehen sich Maßnahmen auf die gesamte Kette von der Klinker- über die Zement- bis hin zur Betonherstellung. In einzelnen Fällen existieren bereits konkrete Planungen für Großprojekte zur CO₂-Abscheidung in Zementwerken, prominente Beispiele sind bekannt aus den Anträgen beim EU-Innovationsfonds. Letztlich fehlen aber weiterhin viele politische, wirtschaftliche, infrastrukturelle und technische Voraussetzungen für deren Umsetzung. Das ist der entscheidende Flaschenhals.

- 8) Wie bewerten Sie den Vorschlag der Kommission, 20 % der kostenlosen Zuteilung an das Erreichen bestimmter Meilensteine zu knüpfen, die einen wesentlichen Beitrag zur Emissionsminderung der Anlage leisten insbesondere hinsichtlich erhöhter Anreize zur Investition in die Dekarbonisierung in der EU?

Antwort des VDZ:

Ein Bekenntnis zu den Produktionsstandorten in der EU lässt sich mit einer wie auch immer gearteten Konditionalisierung nicht erzwingen. Die Unternehmen wollen auch weiterhin in Europa produzieren und investieren. Dafür sind Planungssicherheit und verlässliche Rahmenbedingungen erforderlich (u.a. wettbewerbsfähiger Zugang zu CO₂-Infrastrukturen und -Speichern, Verfügbarkeit von ausreichender und günstiger grüner Energie sowie von Finanzierungsinstrumenten für die Transformation). Hierauf sollte das Augenmerk auch bei der Revision des ETS und den Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten liegen.

- 9) Haben Sie Vorschläge, wie die Ausgestaltung der Konditionalität ab 2031 im Hinblick auf den KOM-Vorschlag möglichst weitgehend an den bestehenden Dekarbonisierungsplänen der Unternehmen ansetzen kann und damit möglichst bürokratiearm ausgestaltet werden kann?

Antwort VDZ:

Auf die Konditionalisierung der kostenfreien Zuteilung für CBAM-Sektoren sollte verzichtet werden. In anderen Fällen, die nicht bereits einer klaren Regelung des EU-CBAM mit stark rückläufiger kostenfreier Zuteilung ab 2031 unterliegen, sollte möglichst vollständig auf bereits bestehenden

Dekarbonisierungsplänen sowie den Nachweisen im Rahmen der Free-Allocation-Rules aufgesetzt werden. Zusätzliche Pläne, parallele Berichtssysteme und neue Datenanforderungen sollten vermieden werden. Bestehende Unterlagen sollten grundsätzlich anerkannt und nur um zwingend erforderliche Angaben ergänzt werden. Zudem sollten einheitliche Anforderungen, standardisierte Formate und eine einmalige Datenerhebung nach dem „Once-only“-Prinzip vorgesehen werden, um doppelte Anforderungen und zusätzlichen administrativen Aufwand zu vermeiden.

- 10) Haben Sie andere Vorschläge, wie die kostenlose Zuteilung ab 2031 konditionalisiert werden könnte, um die Dekarbonisierungsfortschritte und den Standort in der EU zu stärken?**

Antwort VDZ:

Die freie Zuteilung ist der Carbon Leakage-Schutz für die Industrie. Bevor dieser – hier im Falle der CBAM-Sektoren – zurückgeht, muss der CBAM seine volle Wirkung entfalten. Alles Weitere regelt dann der ETS über die steigenden CO₂-Preise und die Abnahme der verfügbaren Zertifikate. Eine zusätzliche Konditionalisierung ist aus den oben genannten Gründen nicht erforderlich.

Für Ihre **Rückmeldung bis zum 14. August 2026** bedanken wir uns bereits vorab herzlich.