

REFORM DES EU-ETS NACH 2030

Kernforderungen

Damit die kostenlose Zuteilung ihre Funktion als Carbon-Leakage-Schutz erfüllen kann, muss die neue Investitionskonditionalität gestrichen werden.

Die Mindestversteigerungsquote von 57 % muss entfallen, damit die benchmarkbasierte kostenlose Zuteilung vollständig gewährt werden kann.

Die pauschale Mindestabsenkung der Benchmarkwerte von 0,3 % muss entfallen, damit die Benchmarks den tatsächlichen technischen Fortschritt abbilden.

Die CBAM-bedingte Kürzung der kostenlosen Zuteilung für Aluminium muss ausgesetzt werden, bis der CBAM nachweislich einen gleichwertigen Carbon-Leakage-Schutz für die Branche bietet.

1 Ausgangslage

Die Europäische Kommission hat am 17. Juli 2026 ihren Vorschlag für die Reform des EU-Emissionshandelssystems (ETS) für die Zeit nach 2030 vorgelegt. Ziel ist es, das ETS an das verbindliche Klimaziel für 2040 anzupassen und gleichzeitig Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen zu stärken.

Der Vorschlag enthält notwendige Korrekturen, reicht aber nicht aus. Aluminium ist ein global gehandelter und international bepreister Werkstoff. Europäische Unternehmen können zusätzliche CO₂-Kosten deshalb kaum weitergeben. Gleichzeitig fehlen für viele Prozesse noch technisch verfügbare, infrastrukturell umsetzbare und wirtschaftlich tragfähige Dekarbonisierungsoptionen. Ein immer knapperes Zertifikateangebot führt unter diesen Bedingungen nicht automatisch zu zusätzlichen Investitionen. Es kann vielmehr Produktion und Investitionen aus Europa verdrängen.

Das verbindliche Klimaziel für 2040 bleibt auch bei einer Korrektur des ETS-Pfads bestehen. Eine solche Korrektur ist deshalb kein Rückzug aus der Klimapolitik. Sie ist Voraussetzung dafür, dass die Transformation mit einer wettbewerbsfähigen industriellen Basis in Europa gelingt.

2 Reduktionspfad und Flexibilitäten realistisch ausgestalten

Nach geltendem Recht beträgt der lineare Reduktionsfaktor ab 2028 4,4 %. Die Kommission schlägt nun 3,7 % für die Jahre 2031 bis 2035 und grundsätzlich 1,7 % ab 2036 vor. Der niedrigere Wert ab 2036 setzt voraus, dass ausreichend Gutschriften zu vertretbaren Kosten verfügbar sind. Anderenfalls soll der Faktor auf 2,7 % zurückfallen (Fallback-Regel). Für die Jahre 2036 bis 2040 soll die Kommission internationale Gutschriften im Umfang von bis zu 260 Mio. Tonnen CO₂ zentral beschaffen (Art. 9 und 9b).

Die Absenkung des Reduktionspfads geht in die richtige Richtung, reicht aber nicht aus. Der lineare Reduktionsfaktor von 3,7 % für 2031 bis 2035 ist angesichts der technischen, infrastrukturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterhin zu hoch. Er sollte deshalb bereits ab 2031 stärker abgesenkt und der weitere Pfad regelmäßig an der tatsächlichen Verfügbarkeit wettbewerbsfähiger Dekarbonisierungstechnologien und der erforderlichen Infrastruktur ausgerichtet werden. Eine spätere Verschärfung darf nur erfolgen,

wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, und darf nicht zu einem politisch erzeugten Zertifikateengpass führen. Die Fallback-Regel, nach der der Reduktionsfaktor ab 2036 auf 2,7 % angehoben wird, wenn nicht ausreichend internationale Gutschriften zu vertretbaren Kosten verfügbar sind, muss entfallen. Sie würde die Planungssicherheit der Unternehmen einschränken und die Zertifikatsmenge unabhängig von den tatsächlichen Minderungsmöglichkeiten der Industrie zusätzlich verknappen.

Die Einbeziehung hochwertiger internationaler Gutschriften nach Artikel 6.4 des Pariser Abkommens in das ETS ist zu begrüßen. Entscheidend für die Klimawirkung ist die tatsächlich erreichte Emissionsminderung, nicht ihr Ort. Denn für das Klima spielt es keine Rolle, wo CO₂ reduziert wird. Die EU sollte solche Gutschriften unter strengen Qualitäts-, Zusätzlichkeits- und Integritätsanforderungen beschaffen und in das ETS integrieren. Sie können damit zur Erweiterung bzw. Stabilisierung des verfügbaren Zertifikatsvolumens beitragen. Die Ausgestaltung sollte sicherstellen, dass das einheitliche CO₂-Preissignal des ETS erhalten bleibt und keine unterschiedlichen Compliance-Pfade mit strukturell unterschiedlichen CO₂-Kosten entstehen. Die Kriterien und der Beschaffungsmechanismus müssen frühzeitig festgelegt werden, damit die vorgesehene Flexibilität ab 2036 tatsächlich wirksam wird. Sie darf nicht an vermeidbaren Verzögerungen bei der Umsetzung scheitern.

Die Einbeziehung internationaler Gutschriften sollte zugleich sicherstellen, dass auch langfristig ein ausreichendes Zertifikatsvolumen für industrielle Emissionen zur Verfügung steht, die trotz ernsthafter Dekarbonisierungsanstrengungen nicht vermieden werden können. Dies betrifft insbesondere unvermeidbare Prozessemissionen sowie Fälle, in denen notwendige Dekarbonisierungstechnologien oder die erforderliche Infrastruktur noch nicht verfügbar sind. Das ETS muss auch unter diesen Bedingungen eine langfristige Perspektive für industrielle Produktion in Europa gewährleisten.

Auch die zentrale Beschaffung dauerhafter CO₂-Entnahmen aus Bioenergie mit CO₂-Abscheidung und -Speicherung (BioCCS) sowie aus direkter CO₂-Abscheidung aus der Luft mit anschließender Speicherung (DACCS) kann für schwer vermeidbare Restemissionen einen sinnvollen Beitrag leisten. Die vorgesehene Integration muss auf nachweislich dauerhafte und zusätzliche Entnahmen begrenzt bleiben. Sie darf reale Emissionsminderungen in den Anlagen nicht ersetzen. Für schwer vermeidbare Restemissionen sollten hochwertige dauerhafte Entnahmen wie DACCS und BioCCS zudem unmittelbar von ETS-Anlagen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen genutzt werden können. Perspektivisch sollte die Regelung technologieoffen für weitere dauerhafte Entnahmetechnologien weiterentwickelt werden (Art. 9c).

3 Kostenlose Zuteilung als Carbon-Leakage-Schutz erhalten

Die Kommission führt die kostenlose Zuteilung nach 2030 fort. Gleichzeitig soll sie ab 2031 grundlegend neu konditioniert werden. Betreiber, die kostenlose Zuteilung beantragen, müssen einen öffentlich zugänglichen Investitionsplan vorlegen. Nach Prüfung und Genehmigung werden zunächst 80 % der Zuteilung gewährt. Die verbleibenden 20 % erhalten sie erst, wenn Investitionen in der EU mit förderfähigen Kosten mindestens in Höhe des wirtschaftlichen Werts der gesamten kostenlosen Zuteilung umgesetzt und erhebliche Emissionsminderungen erreicht worden sind (Art. 10a Abs. 3b ff.).

Aluminium Deutschland spricht sich gegen diese Konditionalität aus. Kostenlose Zuteilung ist kein Förderinstrument, sondern Schutz vor Carbon Leakage. Das Abwanderungsrisiko besteht unabhängig davon, ob eine Anlage in einem bestimmten Fünfjahreszeitraum ein technisch umsetzbares und wirtschaftlich tragfähiges Investitionsprojekt hat. Die Höhe der Investitionspflicht an den wirtschaftlichen Wert der Zuteilung zu koppeln, sagt nichts darüber aus, welche Optionen zur Emissionsminderung tatsächlich technologisch verfügbar und

wirtschaftlich tragfähig sind. Dies gilt insbesondere für kapitalintensive Transformationsprojekte mit langen Planungs- und Umsetzungszeiträumen. Für einzelne zentrale prozessbedingte Emissionen stehen noch keine technisch ausgereiften und industriell skalierbaren Lösungen zur Verfügung. Wo Lösungen absehbar sind, fehlt vielfach die notwendige Energie-, Netz-, Wasserstoff- oder CO₂-Infrastruktur. Eine Investitionspflicht kann weder fehlende Technologien noch fehlende Infrastruktur ersetzen.

Die Konditionalität schafft auch keinen Business Case. Hohe Strompreise, fehlende Netze, nicht verfügbare Wasserstoff- oder CO₂-Infrastruktur und dauerhaft höhere Betriebskosten werden durch eine Investitionspflicht nicht beseitigt. Das Gegenteil ist der Fall: Wenn der Erhalt von 20 % der Zuteilung von der Umsetzung der vorgegebenen Investitionen und dem Erreichen erheblicher Emissionsminderungen abhängig gemacht wird, verschlechtert sich die Wirtschaftlichkeit der europäischen Produktion zusätzlich. Ob die erforderlichen externen Voraussetzungen ab 2031 in ausreichendem Umfang vorliegen, ist vielfach nicht absehbar und von den Anlagenbetreibern nur begrenzt beeinflussbar. Die vorgesehenen Ausnahmen und Pooling-Möglichkeiten ändern an diesem Grundproblem nichts.

Die Erfahrungen mit bestehenden ökologischen Gegenleistungen zeigen zudem, dass Investitionspflichten mit erheblichem Planungs-, Nachweis- und Prüfaufwand verbunden sind. Die neue Konditionalität würde die bereits komplexen administrativen Anforderungen für ETS-Anlagen zu einem Zeitpunkt weiter erhöhen, an dem die Kommission Regulierung vereinfachen und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen verringern will. Industrieprojekte lassen sich wegen Genehmigungsverfahren, Lieferzeiten, Infrastrukturabhängigkeiten und veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht verlässlich in starre Fünfjahreszeiträume pressen, zumal zentrale Fragen zur Umsetzung und Anerkennung von Kosten erst in einem späteren Rechtsakt geklärt werden sollen. Hinzu kommt die wachsende Kumulation ökologischer Investitions- und Nachweispflichten in unterschiedlichen Regelwerken, die selbst investitionsbereite Unternehmen nicht beliebig parallel und fristgerecht erfüllen können.

Investment Booster, Industrial Decarbonisation Bank und Innovation Fund können geeignete Projekte unterstützen. Sie sind jedoch wettbewerbliche oder selektive Förderinstrumente, begründen keinen individuellen Förderanspruch und decken nicht automatisch die dauerhaft höheren Betriebskosten. Transformationsförderung muss verlässlich und langfristig sowohl Investitions- als auch Betriebskosten adressieren und darf nicht auf eine kleine Zahl von Vorreitern beschränkt sein. Carbon-Leakage-Schutz und Transformationsförderung müssen deshalb getrennt bleiben. Die neue Investitionskonditionalität ist vollständig zu streichen. Sollte sie entgegen dieser Forderung dennoch ganz oder teilweise bestehen bleiben, müssen bereits vor 2031 umgesetzte Dekarbonisierungsmaßnahmen angerechnet werden, damit Early Mover nicht benachteiligt werden. Auch Investitionen in den Ausbau des Aluminiumrecyclings müssen als Dekarbonisierungsbeitrag anerkannt werden, wenn sie nachweislich zu Emissionsminderungen entlang der Aluminium-Wertschöpfungskette führen. Eine ausschließlich anlagenbezogene Betrachtung würde hier falsche Anreize setzen.

Zugleich muss sichergestellt werden, dass die nach den Benchmarks berechnete Zuteilung tatsächlich vollständig gewährt werden kann. Der Vorschlag behält eine Mindestversteigerungsquote von 57 % bei und erhöht lediglich den Puffer zur Vermeidung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors (CSCF) von bis zu 3 % auf bis zu 4 % des unionsweiten Caps. Damit bleibt das Risiko bestehen, dass die kostenlose Zuteilung sektorübergreifend einheitlich gekürzt wird (Art. 10 Abs. 1 und Art. 10a Abs. 5a).

Die Mindestversteigerungsquote muss entfallen. Der Versteigerungsanteil muss so weit reduziert werden können, wie es zur vollständigen Gewährung der benchmarkbasierten

Zuteilung erforderlich ist. Das Cap, die zulässige Gesamtmenge der Emissionen und damit auch das Klimaschutzniveau des ETS bleiben davon unberührt. Verändert wird lediglich, welcher Anteil der bestehenden Zertifikatmenge versteigert und welcher Anteil zum Schutz vor Carbon Leakage kostenlos zugeteilt wird.

4 Benchmarks müssen den technischen Fortschritt abbilden

Für die Zuteilungsperioden 2031 bis 2035 und 2036 bis 2040 sollen die Benchmarkwerte anhand eines jährlichen Reduktionssatzes von mindestens 0,3 % und höchstens 2,0 % bestimmt werden. Die Verringerung der maximalen Absenkung gegenüber den bisher geltenden 2,5 % ist eine kleine Verbesserung. Positiv ist auch, dass die Kommission künftig sektorspezifische Wärme- und Brennstoffbenchmarks festlegen kann (Art. 10a Abs. 2).

Die pauschale Mindestabsenkung von 0,3 % ist hingegen nicht sachgerecht. Ein Benchmark soll die durchschnittliche Leistung der 10 % effizientesten Anlagen und den tatsächlich erzielten technischen Fortschritt abbilden. Eine politische Mindestabsenkung erzwingt dagegen eine Verschärfung selbst dann, wenn keine entsprechende technische Verbesserung stattgefunden hat. Für die Zuteilungsperiode 2031 bis 2035 führt sie damit selbst ohne entsprechenden technischen Fortschritt zu einer Absenkung um mindestens 7,5 %, für die Periode 2036 bis 2040 um mindestens 9 %. Sie kann dadurch zu einer systematischen Unterzuteilung führen.

Aluminium Deutschland fordert deshalb, die Mindestabsenkung zu streichen. Gleichzeitig müssen rechtzeitig vor 2031 sektorspezifische Wärme- und Brennstoffbenchmarks für aluminiumrelevante Prozesse entwickelt werden. Dazu gehören insbesondere die Aluminiumoxidproduktion sowie Recycling-, Umschmelz-, Gießerei- und relevante Verarbeitungsprozesse. Die Werte müssen auf robusten Anlagendaten beruhen, technisch vergleichbare Prozesse zusammenfassen und die tatsächlich verfügbaren Minderungsoptionen sowie die Verfügbarkeit der erforderlichen Energieinfrastruktur abbilden. Perspektivisch sollten für klar abgrenzbare Prozesse eigene Produktbenchmarks entwickelt werden, insbesondere für Aluminiumrecycling und Aluminiumoxidproduktion.

5 CBAM kann die kostenlose Zuteilung für Aluminium nicht ersetzen

Die Kommission schlägt vor, die zusätzliche Reduktion der kostenlosen Zuteilung für CBAM-Sektoren zu verlangsamen. Zwischen 2034 und 2037 sollen noch 15 % der nach den Benchmarks berechneten Menge verbleiben, bevor der CBAM-Faktor 2038 auf null fällt (Art. 10a Abs. 1a). Diese Verschiebung ist positiv, löst das strukturelle Problem aber nicht.

Der CBAM bietet der Aluminiumindustrie derzeit keinen nachweislich gleichwertigen Carbon-Leakage-Schutz (s. Stellungnahme zu CBAM vom 07.05.2026).

Für Aluminium ist bei CBAM ein „Stop the Clock“ erforderlich. Dies umfasst die vollständige Aussetzung der CBAM-bedingten Reduzierung der kostenlosen Zuteilung, bis eine sektorspezifische Bewertung nachweist, dass der CBAM einen gleichwertigen Carbon-Leakage-Schutz bietet. Die Bewertung muss die strukturellen Schwächen des CBAM für Aluminium vollständig berücksichtigen. Bis zu diesem Nachweis muss die benchmarkbasierte kostenlose Zuteilung wieder in voller Höhe gewährt werden. Wird der Nachweis nicht erbracht, muss die benchmarkbasierte kostenlose Zuteilung in voller Höhe erhalten bleiben, solange kein anderer gleichwertiger Carbon-Leakage-Schutz besteht.

6 Strompreiskompensation verlässlich fortführen

Positiv ist, dass die Kommission die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Strompreiskompensation über 2030 hinaus fortführt. Für die stromintensive

Aluminiumindustrie ist sie ein unverzichtbarer Schutz vor Carbon Leakage durch indirekte CO₂-Kosten. Wettbewerber außerhalb des ETS tragen diese Kosten in der Regel nicht. Die Strompreiskompensation muss so lange verfügbar bleiben, wie sich ETS-Kosten auf die Strompreise auswirken. Der künftige Beihilferahmen muss wirksame Beihilfeintensitäten, repräsentative regionale CO₂-Faktoren und die Beihilfefähigkeit der Aluminiumindustrie sicherstellen. Art. 10a Abs. 6 der ETS-Richtlinie sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten finanzielle Maßnahmen zugunsten von Sektoren ergreifen sollten, die aufgrund erheblicher indirekter CO₂-Kosten einem tatsächlichen Carbon-Leakage-Risiko ausgesetzt sind. Alle Mitgliedstaaten sollten deshalb von der Möglichkeit der Strompreiskompensation möglichst umfassend Gebrauch machen, damit unterschiedliche nationale Kompensationsniveaus nicht zu Wettbewerbsverzerrungen in der EU führen.

Die Regelung darf im Gesetzgebungsverfahren nicht abgeschwächt werden. Die Mitgliedstaaten müssen ausreichenden Spielraum für eine wirksame Kompensation behalten. Die weiterhin enthaltene Referenz, nach der hierfür möglichst nicht mehr als 25 % der Versteigerungserlöse eingesetzt werden sollen, ist zu streichen. Die Höhe der Kompensation muss sich am tatsächlichen Carbon-Leakage-Risiko und nicht an einer pauschalen Erlösquote orientieren. Ebenso muss die vorgesehene Ausnahme der Strompreiskompensation von der Berechnungsgrundlage für die neue 50-prozentige Zweckbindung der Versteigerungserlöse erhalten bleiben (Art. 10 Abs. 3 und Art. 10a Abs. 6).

7 Fazit

Das ETS muss Emissionen senken, ohne industrielle Produktion aus Europa zu verdrängen. Es muss ein marktbasiertes Lenkungsinstrument bleiben und darf nicht zur Steuerung einzelner Unternehmensinvestitionen werden. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren muss sichergestellt werden, dass die kostenlose Zuteilung als eigenständiges Schutzinstrument erhalten bleibt, die nach den Benchmarks berechnete kostenlose Zuteilung vollständig gewährt werden kann und der Reduktionspfad an den realen technischen, infrastrukturellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten ausgerichtet wird. Unternehmen brauchen dabei den Freiraum, die technisch und wirtschaftlich geeigneten Wege zur Dekarbonisierung selbst zu wählen. Nur ein ETS, das Klimaschutz, Wettbewerbsfähigkeit und unternehmerischen Freiraum miteinander verbindet, kann die Transformation erfolgreich voranbringen.

KONTAKT

Nima Nader

Leiter Wirtschafts- und Klimapolitik

Telefon: +49 211 4796-290 · Mobil: +49 1520 998 64 48

nader@aluminiumdeutschland.de

Aluminium Deutschland e. V. · Unter den Linden 10 · 10117 Berlin