

16.10.26**Beschluss**
des Bundesrates**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 im Hinblick auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer kosteneffizienten Dekarbonisierung****COM(2026) 616 final; Ratsdok. 12073/26**

Der Bundesrat hat in seiner 1069. Sitzung am 16. Oktober 2026 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag anstrebt, das Europäische Emissionshandelssystem 1 (EU-EHS-1) unter verstärkter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie unter Einbeziehung u. a. des Zukunftsthemas Carbon-Removal weiterzuentwickeln.
2. Die mit Blick auf die schwierige Situation der Unternehmen geplanten Änderungen am EU-EHS-1 sind nach Einschätzung des Bundesrates jedoch nur eingeschränkt geeignet. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass derzeit häufig die Transformationsvoraussetzungen in Form bspw. des Zugangs zu Strom-, Wasserstoff- oder CO₂-Infrastruktur oder zu Biomasse fehlen.
3. Der Bundesrat begrüßt zahlreiche im Vorschlag zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und kosteneffizienter Dekarbonisierung enthaltene Elemente, wie die weitere Zuteilung kostenloser Zertifikate bis 2037, die Fortführung der Kompensation indirekter CO₂-Kosten über 2030 hinaus sowie die geplante stärkere Förderung der industriellen Transformation durch die Industrial Decarbonisation Bank und weitere EU-EHS-finanzierte Instrumente.

4. Der Bundesrat sieht jedoch einige enthaltene Regelungen kritisch, darunter die Verschärfung der Benchmarks und die weitreichende Konditionalisierung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten sowie weiterhin bestehende Rahmenbedingungen, die für die industrielle Transformation hinderlich sind.
5. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihren am 17. Juli 2026 vorgelegten Vorschlägen zur Überprüfung des EU-Emissionshandelssystems den Anpassungsbedarf mit Blick auf industrielle Wettbewerbsfähigkeit, Carbon Leakage und die tatsächlichen Bedingungen der Transformation anerkennt. Er bestärkt die Kommission darin, die Balance zwischen notwendigen Transformationsspielräumen und dem ebenso notwendigen Erhalt der Steuerungswirkung des Emissionshandelssystems neu zu fassen. Die vorgeschlagene Abflachung des linearen Reduktionsfaktors, die Verlängerung der kostenlosen Zuteilung, der Vorschlag eines Mechanismus zur Einbindung dauerhafter Carbon-Removals sowie die vorgesehenen Anpassungen bei Benchmarks und Marktstabilitätsreserve sind wichtige Ansatzpunkte. Zugleich besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf.
6. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission grundsätzlich. Der EU-EHS muss Klimaschutz und industrielle Transformation zusammenbringen. Die Anpassungen im EHS 1 müssen mit den tatsächlich verfügbaren technischen und wirtschaftlichen Transformationsmöglichkeiten der Industrie Schritt halten. Zugleich müssen Frontrunner der Transformation geschützt werden.

Zum linearen Reduktionsfaktor

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, dass der lineare Reduktionsfaktor so ausgestaltet wird, dass er synchron zu den tatsächlich verfügbaren Transformationsmöglichkeiten der Industrie verläuft. Ziel muss sein, auch nach 2039 noch ausreichend Liquidität im Markt sicher zu stellen, um so den Zeiträumen der industriellen Transformation gerecht zu werden und Investitionen in klimaneutrale Produktion am Standort Europa zu ermöglichen.

Verknüpfung von kostenloser Zuteilung und Investitionspflicht

8. Der Vorschlag sieht vor, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten über das Jahr 2030 hinaus fortzuführen. Allerdings wird die kostenlose Zuteilung von Investitionen in die Dekarbonisierung in der EU in gleichem Umfang abhängig gemacht. Dies erkennt nicht nur die angespannte wirtschaftliche Lage in großen Teilen der Industrie, sondern lässt auch außer Acht, dass viele Betriebe bereits in Klimaschutzmaßnahmen investiert haben. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, sich bei den Verhandlungen auf EU-Ebene gegen eine solche Koppelung einzusetzen.
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, Klimaziele und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang zu bringen. Die kostenlose Zuteilung ist daher als wirksames Instrument zum Schutz vor Carbon Leakage in ausreichendem Umfang fortzuführen; sie darf nicht durch zusätzliche Investitionskonditionalitäten in ihrer Schutzwirkung geschwächt werden. Die Reduzierung der kostenlosen Zuteilung muss mit der tatsächlichen Transformation und der nachgewiesenen Schutzwirkung des Carbon Border Adjustment Mechanism (CO₂-Grenzausgleichssystem – CBAM) Schritt halten. Dies gilt insbesondere dort, wo Exportmärkte, nachgelagerte Wertschöpfungsketten oder indirekte Verlagerungsrisiken durch den CBAM nicht wirksam geschützt werden.
10. Hinsichtlich der erst ab dem Jahr 2028 vorgesehenen Anpassungen bei der Verringerung des CBAM-Faktors verweist der Bundesrat auf seinen Beschluss vom 27. März 2026 (BR-Drucksache 79/26 (Beschluss)), wonach die Abschmelzung dieser kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten erst erfolgen sollte, wenn ausreichender Carbon-Leakage-Schutz durch das CBAM sichergestellt ist. Der Bundesrat erinnert zudem an seinen Beschluss vom 27. März 2026 (BR-Drucksache 94/26 (Beschluss)), mit dem eine dauerhafte und adäquate Berücksichtigung des fehlenden Carbon-Leakage-Schutzes bei Exporten durch das CBAM bei der Revision des EU-EHS-1 gefordert wird.

Zum Schutz der „First Mover“ im EHS-1

11. Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit Blick auf die Vorschläge der Kommission vom 17. Juli 2026 zur Reform des EU-Emissionshandels erhebliche Nachbesserungsbedarfe bestehen, um auf signifikante CO₂-Einsparungen abzielende First-Mover-Projekte der Grundstoffindustrien absichern zu können. Die Verschiebung und Abflachung der Abschmelzkurven des EU-EHS-1 sowie die Verlängerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten könnten bereits laufenden Transformationsvorhaben die wirtschaftliche und finanzielle Geschäftsgrundlage entziehen. Die Vorschläge der Kommission sind aus Gründen des Vertrauensschutzes problematisch. Es müssen daher belastbare Schutzmaßnahmen und Kompensationsmechanismen für First Mover im Richtlinienvorschlag verankert werden.
12. Die Bundesregierung, der Europäische Rat und das Europäische Parlament sind jetzt gefordert, die Belange der First Mover aktiv in das Rechtsetzungsverfahren einzubringen. Aus Sicht des Bundesrates wäre es in der Sache zielführend, einen ausgewogenen und bedarfsgerechten Mix aus Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Dazu zählen eine Abmilderung der Verschiebung und Abflachung des Gesamtcaps und der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten, kostenlose Zertifikatszuteilungen zugunsten der First Mover, CO₂-Preisabsicherungen der Transformationsprojekte nach dem Vorbild der CCfD (CO₂-Differenzverträge) und gezielte Minderungen der erwartbaren unternehmerischen Finanzierungslücken.
13. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Planungssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten, die bereits frühzeitig erhebliche Investitionen in die Dekarbonisierung ihrer Produktion getätigt haben oder sich bereits in einem entsprechenden Transformationsprozess befinden. Die getätigten Investitionen von Vorreiter-Unternehmen in die Transformation sollten angemessen honoriert werden. Der Bundesrat fordert zudem, dass die Preisentwicklung der Zertifikate über die kommenden Jahre und Jahrzehnte transparent und verlässlich kalkulierbar ist, damit Investitionsentscheidungen nicht nachträglich entwertet werden.

Zu internationalen Emissionshandelsräumen und internationalen Gutschriften

14. Der Bundesrat spricht sich für bilaterale und multilaterale Klima- und Handelskooperationen zur Schaffung internationaler Emissionshandelsräume aus und bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für die Annäherung und Verbesserung globaler Standards und Treibhausgas-Bepreisung mit dem Ziel eines internationalen marktbasierten Klimaschutzes einzusetzen.
15. Die in der Reform angedachten internationalen Gutschriften können in begrenztem Umfang zusätzliche Flexibilität schaffen. Der Bundesrat bekräftigt seine Sorge im Beschluss zu BR-Drucksache 320/25, dass die Situation entstehen kann, dass die Bemühungen um Emissionsminderungen innerhalb der EU vernachlässigt werden und diese Treibhausgas-Einsparungen im Ausland eventuell nicht dauerhaft gesichert sind.

Zu Carbon Capture and Utilization (CCU) und Carbon Capture and Storage (CCS)

16. Der Bundesrat unterstützt die vorgeschlagene Einbeziehung permanenter CCS-basierter CO₂-Entnahmen in den Emissionshandel, da dies der Industrie zusätzliche Möglichkeiten zur Kompensation schwer vermeidbarer Emissionen bietet und Investitionen begünstigen kann. Hierbei muss sichergestellt werden, dass jedes zusätzlich zum Cap versteigerte Zertifikat durch eine zertifizierte, dauerhafte CO₂-Entnahme gedeckt ist. Der Bundesrat hält die für den Erwerb der Entnahmen vorgesehenen Erlöse aus der gleichen Anzahl an Emissionszertifikaten für nicht ausreichend und fordert die Kommission daher auf, in der Hochlaufphase zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für diesen Zweck bereitzustellen.
17. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren für Folgendes einzusetzen:

Um das EHS-1 wirksam auszugestalten, sollte im weiteren Verfahren darauf hingewirkt werden, dass neben permanenten Entnahmen auch die Rolle von Kohlenstoffkreisläufen und CCU sachgerecht berücksichtigt wird.

Zu den Benchmarkwerten

18. Der Bundesrat bewertet die Absenkung der maximalen jährlichen Reduktionsrate für die Benchmarkwerte sowie die in einem separaten Verordnungsvorschlag (BR-Drucksache 519/26) enthaltene Erhöhung der auf Grundlage der Wärme- und Brennstoff-Benchmarks („Fall-back-Benchmarks“) festgelegten kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten als Beitrag zu einem besseren Carbon-Leakage-Schutz der betreffenden Unternehmen. Der Bundesrat setzt sich für eine darüberhinausgehende, methodische Neugestaltung der (Fall-back-)Benchmarks ein, um den tatsächlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen und ihrer Transformation besser Rechnung zu tragen. Er begrüßt, dass die Kommission sektorspezifische Fall-back-Benchmarks festlegen möchte. Nach Möglichkeit sollte die Neugestaltung der (Fall-back-)Benchmarks eine Differenzierung sowohl um sektorspezifische als auch um regionale Transformationsvoraussetzungen von Unternehmen beinhalten. In jedem Fall sollte die Ermittlung der (Fall-back-)Benchmarkwerte nicht durch Anlagen mit außergewöhnlich guten regionalen Transformationsvoraussetzungen, beispielsweise hinsichtlich des Zugangs zu nachhaltiger Biomasse, verzerrt werden.
19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, dass der Hot-Metal-Benchmark in seiner jetzigen Form über 2030 beibehalten wird. Um Investitionsanreize zu erhalten, ist außerdem sicherzustellen, dass Direktreduktionsanlagen weiterhin eine freie Zuteilung auf dem Niveau des konventionellen Hochofen-Benchmarks erhalten. Dies ist notwendig, um die erhebliche Wirtschaftlichkeitslücke beim Einsatz von Erdgas oder Wasserstoff in der Übergangsphase zu schließen.

Hierbei ist auf eine ausgewogene Lastenverteilung und Systemintegrität zu achten, um eine relative Benachteiligung von Unternehmen, die auf die Elektrolichtbogenofen-Route (EAF) setzen, zu vermeiden.

Zur Einbeziehung kleinerer Schiffseinheiten in das EHS

20. Der Bundesrat befürchtet, dass die Einbeziehung kleinerer Schiffseinheiten unterhalb von 5.000 bis zu 400 Bruttoreaumzahl (BRZ) in das europäische Emissionshandelssystem (EHS-1) für die betroffenen Reedereien zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand führt, dem angesichts des geringen Anteils der kleineren Schifffahrt an den Gesamtemissionen kein entsprechender Vorteil im Hinblick auf Reduzierung von Emissionen gegenübersteht, zumal es auch in der Vergangenheit keine maßgeblichen Verkehrsverlagerungen von größeren auf kleine Schiffe gegeben hat.
21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass kleinere Schiffseinheiten nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG einbezogen werden. Weiterhin gilt es aus Sicht des Bundesrates sicherzustellen, dass die Umsetzung der Erfassung der erforderlichen Daten erst dann verpflichtend wird, wenn hierfür geeignete digitale Systeme zur automatischen Erfassung und Überwachung vorhanden sind. Diese sollten für alle betroffenen Schiffe auch handhabbar sein. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die Erforderlichkeit der vorhandenen Ermächtigungen kritisch zu hinterfragen und auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Zu den Belangen der Stahl-, Papier und chemischen Industrie im EHS

22. Der Bundesrat fordert insbesondere im Hinblick auf die Stahlindustrie, unterschiedliche Produktionsrouten stärker zu berücksichtigen und europäische Stahlhersteller auf Drittstaatenmärkten im Blick zu behalten. Während der CBAM Importe in den Binnenmarkt adressiert, fehlt für Exporte ein wirksamer Mechanismus zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen. Daher kommt der Zuteilung kostenloser Zertifikate weiterhin besondere Bedeutung zu, um Wettbewerbsverzerrungen abzuschwächen.
23. Der Bundesrat fordert im Hinblick auf die Stahlindustrie des Weiteren, dass Direktreduktionsanlagen gegenüber konventionellen Produktionsverfahren nicht benachteiligt werden. Die Ausgestaltung der Benchmarks sollte daher die spezifischen technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen neuer, emissi-

onsarmer Produktionsverfahren angemessen berücksichtigen und Investitionen der sogenannten First Mover nicht erschweren.

24. Der Bundesrat fordert im Hinblick auf die chemische Industrie, dass der Transformation von Anlagen entgegenstehende Rahmenbedingungen zuerst in den Blick genommen und verbessert werden, bevor zusätzliche Anforderungen an die Transformation von Anlagen gestellt werden, wie in Form von Investitions- und Nachweispflichten. Die Energiepreise müssen wettbewerbsfähig ausgestaltet, Wasserstoffverfügbarkeit realisiert sowie die erforderliche Strom-, Wasserstoff- und CO₂-Infrastruktur bereitgestellt werden.
25. Der Bundesrat fordert für Unternehmen der Papierindustrie, dass diesen ein freiwilliger Wechsel zu den Fallback-Benchmarks ermöglicht wird, da zwar die Zertifikate-Zuteilungsmengen für die Wärme- und Brennstoff-Benchmarks durch Durchführungsverordnung (EU) 2026/1412 vom 26. Juni 2026 aufgefüllt werden, den Produktbenchmarks jedoch keine vergleichbaren Erleichterungen zu teil werden.

Zu den Belangen des Luftverkehrs im EHS

26. Der Bundesrat unterstützt das Ziel, den Luftverkehr angemessen in die Erreichung der europäischen Klimaziele einzubeziehen und den Markthochlauf nachhaltiger Flugkraftstoffe, emissionsarmer Antriebstechnologien und weiterer Maßnahmen zur Verringerung der Klimawirkungen des Luftverkehrs zu fördern.
27. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass nachhaltige Flugkraftstoffe derzeit noch nicht in ausreichender Menge und zu wettbewerbsfähigen Bedingungen verfügbar sind. Elektrische und wasserstoffbasierte Antriebe stellen insbesondere für den Mittel- und Langstreckenverkehr noch keine in der Breite verfügbare Alternative dar. Diesen technologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist bei der Fortentwicklung des europäischen Emissionshandelssystems angemessen Rechnung zu tragen.

28. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für eine kohärente Abstimmung der CO₂-Bepreisung mit den unionsrechtlichen Vorgaben für nachhaltige Flugkraftstoffe und den Maßnahmen zur Förderung der erforderlichen Kraftstoff-, Energie- und Flughafeninfrastruktur einzusetzen. Die regulatorischen Anforderungen müssen langfristig planbar und auf die tatsächliche Verfügbarkeit der für die Dekarbonisierung erforderlichen Technologien und Energieträger abgestimmt sein.
29. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgesehene Ausweitung des europäischen Emissionshandels auf weitere Drittstaatenverkehre mit Risiken für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Konnektivität europäischer Luftverkehrsstandorte verbunden sein kann. Je nach geografischer Abgrenzung des Anwendungsbereichs können unterschiedliche Belastungen und Anreize zur Verlagerung von Passagier- und Frachtverkehren über Drehkreuze außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums entstehen.
30. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, die dem Vorschlag zugrunde liegende Folgenabschätzung hinsichtlich möglicher Verkehrsverlagerungen, der Konnektivität der Regionen, der Luftfracht, touristischer Verkehre sowie der Auswirkungen auf unterschiedliche Geschäftsmodelle von Luftfahrtunternehmen und Flughäfen zu vertiefen und erforderlichenfalls zu ergänzen. Die geografische Abgrenzung des Anwendungsbereichs muss sachgerecht, verhältnismäßig und hinreichend bestimmt sein.
31. Der Bundesrat hält es für erforderlich, das Verhältnis zwischen dem europäischen Emissionshandel und dem Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) rechtssicher, transparent und vollzugstauglich auszugestalten. Aufwendungen, die Luftfahrzeugbetreibern aufgrund von CORSIA für zugleich dem europäischen Emissionshandel unterliegende Emissionen entstehen, müssen nachvollziehbar, zeitnah und administrativ praktikabel berücksichtigt werden. Eine unangemessene kumulative Bepreisung ist zu vermeiden. Die Berechnungsgrundlagen, maßgeblichen Preisindizes, Bezugszeiträume und Nachweisanforderungen müssen hinreichend bestimmt sein.

32. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgesehenen Änderungen der emissionsbezogenen Schwellenwerte und Ausnahmetatbestände auch Betreiber erfassen können, die bislang nicht oder nur teilweise dem europäischen Emissionshandel unterliegen. Die Regelungen müssen eindeutig, verhältnismäßig und mit angemessenem Verwaltungsaufwand vollziehbar sein. Die wesentlichen Elemente zur Bestimmung des Kreises der Verpflichteten und des Umfangs der Abgabepflichten sollten in der Richtlinie selbst festgelegt werden.
33. Der Bundesrat begrüßt die beabsichtigte Verlängerung und Ausweitung der Förderung nachhaltiger Flugkraftstoffe, emissionsarmer Antriebstechnologien und weiterer Maßnahmen zur Verringerung der Klimawirkungen des Luftverkehrs. Die Förderung sollte langfristig verlässlich, wettbewerblich ausgewogen und mit den unionsrechtlichen Vorgaben zur Bereitstellung und Nutzung nachhaltiger Flugkraftstoffe kohärent abgestimmt werden. Sie sollte auch die unmittelbar für die Dekarbonisierung des Luftverkehrs erforderliche Energie- und Versorgungsinfrastruktur an Flughäfen angemessen berücksichtigen.

Übrige Anliegen

34. Die schwierigen Transformationsbedingungen der Unternehmen sind zentral für die Änderungshinweise zum Verordnungsvorschlag. Der Bundesrat betont deshalb die Bedeutung der Bemühungen von Bund und Ländern um schnellstmöglichen Zugang der Unternehmen zu Strom-, Wasserstoff- und CO₂-Infrastruktur sowie weiteren notwendigen Rahmenbedingungen. Insofern die vom Bundesrat als notwendig erachteten Änderungen keinen Eingang in die EU-EHS-1-Revision finden, regt der Bundesrat die Schaffung einer Übergangslösung der Bundesregierung für Unternehmen an, deren Klimaschutzmaßnahmen kurz- oder mittelfristig nicht umsetzbar sind. Front-Runner-Unternehmen dürfen dabei nicht benachteiligt werden.
35. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Prüfung auf eine Förderlücke bei Anlagen, die den Schwellenwert von im Durchschnitt mehr als 95 Prozent der durchschnittlichen gesamten Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von nachhaltiger Biomasse überschreiten und damit nach Anhang 1 Nummer 1 Satz 2 der novellierten Richtlinie 2003/87/EG (EU-Emissionshandels-Richtlinie) aus dem EU-EHS ausgeschlossen werden. Dies bedeutet einen Wegfall der kos-

tenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten für diese Unternehmen, der sich negativ auf deren finanzielle Möglichkeiten für Investitionen in ihre abschließende Defossilisierung auswirkt.

36. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, dass die Marktstabilitätsreserve so weiterentwickelt wird, dass sie Preisvolatilität begrenzt und ausreichende Marktliquidität gewährleistet. Sie darf nicht zu einer zusätzlichen strukturellen Verknappung von Zertifikaten führen.
37. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene ferner für eine rechtssichere, widerspruchsfreie und vollzugstaugliche Ausgestaltung des räumlichen und persönlichen Anwendungsbereichs, der Abgabepflichten, der Anrechnungsverfahren sowie der Anwendungstermine, Übergangsfristen und Überprüfungsmechanismen einzusetzen.
38. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, frühzeitig im Laufe der 2030er-Jahre Planungssicherheit zu schaffen, wie das weitere Vorgehen im EHS nach 2040 ausgestaltet werden soll.
39. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.