

» KURZSTELLUNGNAHME

zum Fragenkatalog des BMUKN zur Weiterentwicklung der kostenlosen Zuteilung im Rahmen des Reviews des EU ETS 1 vom 06.08.2026

Berlin, 14.08.2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt 1.592 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 309.000 Beschäftigten wurden 2022 Umsatzerlöse von 194 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 91 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 40 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 220 Unternehmen investieren pro Jahr über 912 Millionen Euro. Künftig wollen 90 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

Zahlen Daten Fakten 2024

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu Fragen zur Weiterentwicklung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im Rahmen der Überprüfung des EU ETS 1 Stellung zu nehmen.

Über die Beantwortung des Fragebogens hinaus wird der VKU ergänzend eine übergreifende Stellungnahme zum gesamten ETS-Review vorlegen. Darin werden unter anderem die komplexen und für die Kommunalwirtschaft hoch relevanten Fragestellungen und Auswirkungen einer Einbeziehung der **thermischen Abfallbehandlung** in den EU ETS adressiert.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Fernwärmeversorger

Fernwärme und Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) sind wichtige Bausteine für die Transformation des Energiesystems. Daher ist es positiv zu bewerten, dass die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für Fernwärme im EU ETS auch über 2030 hinaus erhalten bleiben soll. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Versorgungssicherheit in der Strom- und Wärmeversorgung und unterstützt den Fortbestand sowie die Transformation der Fernwärme. Für die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung des Gebäudebestands kommt der Fernwärme eine zentrale Rolle zu.

Aus Sicht der kommunalen Fernwärmewirtschaft bleibt die kostenlose Zuteilung ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Transformation der Wärmeversorgung. Der Sektor steht vor erheblichen Investitionen in erneuerbare Wärmeerzeugung, Großwärmepumpen, Wärmespeicher, Geothermie sowie dem Aus- und Umbau der Netzinfrastruktur. Ein vorzeitiger oder übermäßig schneller Abbau der kostenlosen Zuteilung könnte die Wirtschaftlichkeit dieser Transformationspfade beeinträchtigen und die Wettbewerbsfähigkeit der Fernwärme gegenüber individuellen, teilweise weiterhin fossil betriebenen Heizsystemen schwächen. Die kostenlose Zuteilung sollte daher auch künftig dazu beitragen, Investitionen in die Dekarbonisierung zu ermöglichen und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Stellungnahme

Benchmarks nach 2030

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

Aus Sicht der kommunalen Fernwärmewirtschaft ist die Absenkung der maximalen Absenkungsrate von 2,5 % auf 2 % für den Zeitraum 2031 bis 2040 grundsätzlich positiv zu bewerten. Der Reduktionspfad wird dadurch moderater ausgestaltet und berücksichtigt die Realitäten der Dekarbonisierung von Fernwärmesystemen besser, welche maßgeblich auf langfristigen Infrastrukturinvestitionen wie Großwärmepumpen, Geothermieranlagen, Wärmespeichern sowie dem Aus- und Umbau von Wärmenetzen basiert. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die künftige Fortschreibung der Benchmarks transparent erfolgt und die tatsächlichen Dekarbonisierungspotenziale des Fernwärmesektors angemessen widerspiegelt.

Generell führt eine geringere Absenkungsrate dazu, dass über einen längeren Zeitraum mehr kostenlose Zertifikate zur Verfügung stehen. Dies kann den Transformationsdruck insbesondere in energieintensiven Industrien verringern. Da sich die Benchmark-Absenkungsraten in der Vergangenheit in mehreren Sektoren häufig am zulässigen Maximum orientiert haben, ist davon auszugehen, dass dies auch künftig der Fall sein wird. Vor diesem Hintergrund ist die reduzierte Obergrenze zu begrüßen. Es sollte vermieden werden, dass durch zu strenge Vorgaben im EU ETS die internationale Wettbewerbsfähigkeit betroffener Industrien geschwächt und Produktionskapazitäten ins Ausland verlagert werden.

Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass die geringere Absenkungsrate nicht zu einer Verzögerung notwendiger Investitionen in klimaneutrale Technologien, insbesondere in wasserstoffbasierte Anwendungen und andere Dekarbonisierungsmaßnahmen, führt. Die vorgesehene Zweckbindung kostenloser Zertifikate kann hierbei ein wirksames Instrument sein, um die freiwerdenden Mittel weiterhin gezielt für Transformationsinvestitionen einzusetzen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass diese Zweckbindung dauerhaft und verlässlich ausgestaltet wird sowie bürokratiearm nachweisbar ist.

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

Der Vorschlag zur Festlegung sektorspezifischer Wärme- und Brennstoff-Benchmarks ist aus Sicht der kommunalen Fernwärmewirtschaft positiv zu bewerten.

Pauschale Wärme- und Brennstoff-Fallback-Benchmarks werden den Besonderheiten der Fernwärmeversorgung nur eingeschränkt gerecht. Fernwärmesysteme zeichnen sich durch komplexe Netzstrukturen, erhebliche Systemeffekte sowie die Einbindung unterschiedlicher erneuerbarer Wärmequellen und unvermeidbarer Abwärme aus. Sektorspezifische Benchmarks können dazu beitragen, diese sektorspezifischen Rahmenbedingungen besser zu berücksichtigen und damit eine sachgerechtere Grundlage für die Zuteilung zu schaffen.

Wie bewerten Sie den Vorschlag der Kommission zur Beibehaltung der bisherigen Methode (Absenkungsrate auf 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?

Der Vorschlag, die bisherige Methode zur Berechnung der Benchmarkwerte nach 2030 beizubehalten, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Orientierung an den effizientesten 10 Prozent der Anlagen ermöglicht es, technologische Fortschritte und Dekarbonisierungserfolge kontinuierlich abzubilden und zugleich Anreize für weitere Emissionsminderungen zu setzen.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Datengrundlage für die Ermittlung der Benchmarkwerte transparent, belastbar und repräsentativ ausgestaltet wird. Im Hinblick auf die Referenzgruppe sollten Anlagen aus unterschiedlichen Regionen und Klimazonen sowie ein breites Spektrum an Brennstoffen und Technologien berücksichtigt werden, um die tatsächlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Produktgruppe angemessen abzubilden.

Darüber hinaus sollte die Referenzgruppe ausschließlich Anlagen umfassen, die auch künftig dem EU ETS unterliegen. Anlagen, die im maßgeblichen Bezugszeitraum nicht mehr in den Anwendungsbereich des Systems fallen, sollten bei der Benchmarkermittlung nicht berücksichtigt werden, um Verzerrungen der Benchmarkwerte zu vermeiden und die Aussagekraft der Benchmarks zu erhalten.

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?***

Innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens war die Entwicklung eines Vorschlags nicht möglich. Dies wird gegebenenfalls im weiteren Verfahren nachgeholt.

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

Pauschale Abwertungen von Benchmarkwerten werden kritisch gesehen, da sie die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Sektoren nur unzureichend berücksichtigen. Aus Sicht der kommunalen Fernwärmewirtschaft sollte stattdessen der Ansatz sektorspezifischer Benchmarks verfolgt werden, da dieser eine realitätsnähere Abbildung der jeweiligen Dekarbonisierungspotenziale ermöglicht.

Dabei ist darauf zu achten, dass die Ausgestaltung sektorspezifischer Benchmarks nicht zu einer ungerechtfertigten Schlechterstellung einzelner Sektoren durch eine reduzierte kostenlose Zuteilung führt.

Konditionalität

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Konditionalität besteht aus Sicht der kommunalen Fernwärmewirtschaft weiterer Konkretisierungsbedarf:

- Es sollte klargestellt werden, welche Anforderungen an einen „genehmigten Dekarbonisierungsplan“ gestellt werden und welche bestehenden Planungsinstrumente hierfür anerkannt werden können. Insbesondere sollte geprüft werden, ob Transformationspläne für die Fernwärmeerzeugung, wie sie bereits im Rahmen bestehender regulatorischer Anforderungen erstellt werden, als gleichwertiger Nachweis anerkannt werden können. Sofern auf bestehende Planungsinstrumente zurückgegriffen wird und keine zusätzlichen bürokratischen Anforderungen entstehen, erscheint der Vorschlag grundsätzlich praktikabel (s. nächste Frage).
- Unklar ist, wie Vorleistungen für Dekarbonisierungsprojekte berücksichtigt werden. Gerade im Fernwärmesektor fallen in frühen Projektphasen erhebliche Kosten für Planung, Machbarkeitsstudien, Genehmigungsprozesse und andere Vorprojektmaßnahmen an, bevor eigentliche Investitionen getätigt werden. Diese Aufwendungen sollten bei der Bewertung von Dekarbonisierungsfortschritten angemessen berücksichtigt werden.
- Darüber hinaus besteht Klarstellungsbedarf hinsichtlich des Umfangs der Investitionsverpflichtung. Insbesondere sollte eindeutig definiert werden, ob sich die geforderten Investitionen auf den Gegenwert der an Bedingungen geknüpften 20 % der kostenlosen Zuteilung oder auf den Gesamtwert der kostenlosen Zuteilung beziehen.

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

Die Verknüpfung von 80 % der kostenlosen Zuteilung mit der Vorlage eines Dekarbonisierungsplans ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie einen zusätzlichen Anreiz für Investitionen in Dekarbonisierungsmaßnahmen schafft und die zielgerichtete Verwendung kostenloser Zertifikate unterstützt.

Für Betreiber von Wärmenetzen bestehen jedoch bereits umfangreiche Verpflichtungen zur Erstellung von Dekarbonisierungs- und Transformationsplänen, insbesondere nach Art. 26 Abs. 5 der Energieeffizienzrichtlinie (EED) sowie nach § 32 Wärmeplanungsgesetz (WPG). Diese bestehenden Planungsinstrumente sollten daher als Grundlage für den im EU ETS vorgesehenen Dekarbonisierungsplan anerkannt werden. Zusätzliche Berichtspflichten, Bürokratieaufwand und Doppelstrukturen sollten vermieden werden. Ein bei der zuständigen Behörde eingereichter Dekarbonisierungsplan nach dem WPG sollte als gleichwertiger Nachweis anerkannt werden und die im Rahmen der Konditionalität geforderte Zertifizierung ersetzen.

Darüber hinaus sollte für Fernwärmesysteme ein systemweiter Ansatz ermöglicht werden. Fernwärme besteht in der Regel aus einem Verbund verschiedener Erzeugungsanlagen und Infrastrukturkomponenten, deren Dekarbonisierung nur im Zusammenspiel des Gesamtsystems bewertet werden kann. Daher sollten sämtliche Investitionen, die zur Dekarbonisierung des jeweiligen Wärme- oder Kältesystems beitragen, als anrechenbare Maßnahmen berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere Investitionen in erneuerbare Wärmeerzeugung, unvermeidbare Abwärme, Großwärmepumpen, Geothermie und Wärmespeicher.

Zusätzlich werden Anreize geschaffen, in langfristig wirksame Dekarbonisierungstechnologien zu investieren, einschließlich wasserstoffbasierter Anwendungen, soweit diese sektor- und anlagenspezifisch sinnvoll eingesetzt werden können. Gleichzeitig sollte allerdings sichergestellt werden, dass die Dekarbonisierungspläne nicht nur formell eingereicht, sondern die darin vorgesehenen Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden. Nur so kann die Konditionalität ihre beabsichtigte Lenkungswirkung entfalten.

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

Für Betreiber von Wärmenetzen bestehen bereits umfangreiche Verpflichtungen zur Erstellung von Dekarbonisierungs- und Transformationsplänen, insbesondere nach Art. 26

Abs. 5 der Energieeffizienzrichtlinie (EED) sowie nach § 32 Wärmeplanungsgesetz (WPG; s. auch vorherige Frage).

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?

Die Anforderungen an die Nachweisführung sollte möglichst eng an bestehende Dekarbonisierungs- und Transformationspläne angelehnt werden. Für Betreiber von Wärmenetzen sollte insbesondere die Möglichkeit bestehen, die Umsetzung von Maßnahmen auf Grundlage der bereits vorliegenden Dekarbonisierungspläne nachzuweisen, um zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Die Anforderungen an Dekarbonisierungsinvestitionen müssen darüber hinaus planbar, praxisnah und bürokratiearm ausgestaltet werden. Insbesondere darf die Gewährung der zurückbehaltenen 20 Prozent nicht an Verzögerungen scheitern, die außerhalb des Einflussbereichs des Anlagenbetreibers liegen, etwa bei Genehmigungs- und Planungsverfahren, Netzanschlüssen oder Förderentscheidungen. Für solche Fälle sollten angemessene Fristverlängerungen oder alternative, vom Betreiber beeinflussbare Meilensteine vorgesehen werden.

Die Zweckbindung der kostenlosen Zuteilung ist grundsätzlich zu begrüßen. Bei der Definition der anrechenbaren Meilensteine sollte jedoch darauf geachtet werden, dass alle relevanten Dekarbonisierungstechnologien berücksichtigt werden. Dies schließt auch Investitionen in wasserstoffbasierte Anwendungen ein, sofern diese einen nachweisbaren Beitrag zur Emissionsminderung leisten. Herausfordernd dürfte es zudem sein, die Erreichung individueller Meilensteine europaweit einheitlich und vergleichbar zu bewerten.

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?

Die Ausgestaltung der Konditionalität sollte möglichst auf bereits bestehenden gesetzlichen Planungs- und Berichtspflichten aufbauen. Für Betreiber von Wärmenetzen besteht bereits die Pflicht zur Erstellung von Dekarbonisierungs- und Transformationsplänen nach Art. 26 Abs. 5 der Energieeffizienzrichtlinie (EED) sowie § 32 Wärmeplanungsgesetz (WPG).

Diese Pläne enthalten bereits wesentliche Informationen zu den vorgesehenen Maßnahmen, Investitionen und Dekarbonisierungspfaden und sollten daher als gleichwertige Grundlage für den im EU ETS vorgesehenen „Invest in EU Decarbonisation Plan“ anerkannt werden.

Um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden zu begrenzen, sollten bestehende Berichts- und Nachweisstrukturen genutzt werden. Zusätzliche Dokumentationspflichten, parallele Planungsinstrumente und Doppelstrukturen sollten vermieden werden. Darüber hinaus sollten Fortschrittsnachweise nach Möglichkeit über bereits bestehende Melde- und Berichtspflichten erbracht werden können. Dies würde die Akzeptanz des Instruments erhöhen und gleichzeitig eine effiziente Umsetzung der Konditionalität unterstützen.

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

Bei der Konditionalität der kostenlosen Zuteilung sollte die Dekarbonisierung des gesamten Wärmeversorgungssystems berücksichtigt und nicht ausschließlich auf die einzelne ETS-Anlage abgestellt werden. Fernwärmesysteme werden als integrierte Netze betrieben, in denen Emissionsminderungen häufig durch Investitionen an unterschiedlichen Stellen des Gesamtsystems erreicht werden. So erfolgt die Einbindung von Geothermie, Großwärmepumpen oder industrieller Abwärme regelmäßig dort, wo die jeweilige Wärmequelle verfügbar ist, und nicht zwangsläufig am Standort der ETS-Anlage selbst.

Bei der Ausgestaltung der Konditionalität sollten daher alle Investitionen und Maßnahmen berücksichtigt werden, die nachweislich zur Dekarbonisierung des angeschlossenen Wärme- oder Kältesystems beitragen. Ein systemweiter Ansatz würde den tatsächlichen Transformationspfaden der Fernwärme besser gerecht werden, Investitionsanreize stärken und Fehlanreize vermeiden, die durch eine rein anlagenbezogene Betrachtung entstehen können.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber
Bereichsleiter Energiesystem
und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: wullenweber@vku.de

Annika Herzhoff
Senior Fachgebietsleiterin
Energietechnik und Systemintegration
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-389
E-Mail: herzhoff@vku.de