

**BEITRAG ZUM STAKEHOLDER-DIALOG
DES BERICHTERSTATTERS IM EUROPÄI-
SCHEN PARLAMENT, DR. PETER LIESE,
28.08.2026**

BEITRAG ZUM STAKEHOLDER-DIALOG DES BERICHTERSTATTERS IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT, DR. PETER LIESE, 28.08.2026

Prof. Dr.-Ing. Ulrich Seifert

Dr.-Ing. Torsten Müller

Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik UMSICHT
in Oberhausen und Institutsteil Sulzbach-Rosenberg

Datum: 10.09.2026

Die vorliegende Ausarbeitung beruht auf Arbeiten, die im Rahmen des Forschungsvertrags SCI4climate.NRW und des Forschungsprojekts Carbon2Chem® durchgeführt wurden. SCI4climate.NRW wird vom Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen finanziert. Carbon2Chem® wird vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (Förderkennzeichen 03SF0786A) finanziert. Die Darstellung ist das Ergebnis einer verfahrenstechnisch orientierten Analyse des Vorschlags COM(2026) 616 der Kommission vom 17.07.2026 ohne den Anspruch auf eine fachjuristisch abgesicherte Beurteilung.

Inhalt

1	Beitrag zum Stakeholderdialog	4
1.1	Neue Ziele im Kommissionsvorschlag zur ETS-Revision	4
1.2	Relevante Begriffe	4
1.3	Ermächtigungsgrundlagen	4
1.4	Beispiele für ETS-Erweiterungen mit besonderen Herausforderungen	5
1.5	Künftige Behandlung von CO ₂ -Strömen und von eingebundenem Kohlenstoff mit gemischter C-Herkunft	5

1

Beitrag zum Stakeholderdialog

1.1

Neue Ziele im Kommissionsvorschlag zur ETS-Revision

Der Kommissionsvorschlag zur ETS-Revision enthält in der Beschreibung der politischen Ziele der Revision gegenüber der bestehenden ETS-Richtlinie eine Vielzahl neuer Elemente, unter anderem:

- Übergang von einer **Zertifikatsabgabelogik**, die sich ursprünglich an der Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre ausrichtete, zu einer Logik, die auf **abgaberelevante Kohlenstoffströme** abhebt, wozu auch eingebetteter Kohlenstoff in CCU-Produkten zählt, die selbst keine THG-Eigenschaften aufweisen
- Einbeziehung von **Negativemissionen** ins ETS (Ankauf von Removal Units durch die Kommission, direkte Verrechenbarkeit selbsterzeugter BioCCS-Zertifikate mit Abgabepflichten für fossile CO₂-Emissionen); dies entspricht einer bilanziellen Betrachtung von CO₂- bzw. Kohlenstoffmengen anstelle einer molekülorientierten Nachverfolgung physischer Ströme des Kohlenstoffs
- Einbeziehung **synthetischer Kraftstoffe** (e-fuels) in den ETS-Anwendungsbereich
- Einbeziehung aller **Elemente von CCU** (Abscheidung, Transport, CO₂-Nutzung) in den ETS-Anwendungsbereich

Die beschriebenen Ziele finden sich im legislativen Text des Kommissionsvorschlags nur ansatzweise wieder.

1.2 Relevante Begriffe

Die beschriebenen Ziele laufen auf die künftige *Erfassung zertifikatsabgaberelevanter Kohlenstoffströme* anstelle der Erfassung der Freisetzung von THG in die Atmosphäre hinaus. Diese neuen Ziele erfordern einen erweiterten Begriffskanon als Werkzeug, der über den Sammelbegriff „Emissionen“ deutlich hinausgeht.

Relevante Begriffe (bezogen auf CO₂) wären insbesondere *Bildung/Entstehung, Abscheidung, Weiterleitung, Speicherung, chemische Umwandlung/Verbrauch/Vernichtung, Freisetzung in die Atmosphäre*. Die Hinzunahme dieser Begriffe an zentraler Stelle in der ETS-Richtlinie würde eine begriffliche Differenzierung im Legislativtext und Festlegungen dahingehend ermöglichen, welche Teilvorgänge künftig als Auslöser der Zertifikatsabgabepflicht im ETS gelten sollen. Auf diese Weise könnte der Begriff „Emissionen“ wieder auf seine Ursprungsbedeutung im Klimaschutz zurückgeführt werden, nämlich die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre.

1.3 Ermächtigungsgrundlagen

Der Änderungsvorschlag des legislativen Text enthält vorwiegend Vorschläge für **Ermächtigungen der Kommission** für Durchführungsregelungen und delegierte Rechtsakte (Änderungen zu Art. 12 und Art. 14).

Den Textvorschlägen ist nicht zu entnehmen, welche **Prinzipien und Leitlinien** als neue wesentliche Elemente der ETS-Richtlinie **im Legislativtext** kodifiziert werden sollen. Die Einführung solcher wesentlichen Elemente ist gemäß dem Vertrag von Lissabon über die Arbeitsweise der EU (Artikel 290 und 291 TFEU) dem Gesetzgeber vorbehalten und kann nicht der Kommission im Wege delegierter Rechtsakte oder Durchführungsrechtsvorschriften anheimgestellt werden (vgl. Schaefer-Kalk-Urteil des EUGH).

1.4 Beispiele für ETS-Erweiterungen mit besonderen Herausforderungen

Als ein neues Element nennt Erwägungsgrund (79) „detailed rules regarding the order of which the different types of CO₂ are considered to be captured“.

Erwägungsgrund (93) bezieht sich auf Durchführungsvorschriften „to establish the order of capture accounting of emissions from captured CO₂ from a mix of zero-rated and non-zero-rated sources“.

Eine Legaldefinition des neuen Begriffs „order of capture“ fehlt im Kommissionsvorschlag. Der Änderungsvorschlag zu Artikel 14(1) enthält mit Bezug auf künftige Durchführungsvorschriften der Kommission die folgende Formulierung:

„They shall specify the order of capture and how to account the emissions from captured CO₂ from a mix of zero-rated and non-zero-rated sources.“

Das hiermit legislativ Gewollte bleibt inhaltlich unklar. Denkbar wären z. B. folgende Bedeutungen:

- die Zurechnung des wirtschaftlichen Nutzens der CO₂-Abscheidung zu Wirtschaftsakteuren entlang der Nutzungskette,
- eine legislativ vorgegebene Reihenfolge der Zuordnung der Eigenschaft „nullbewertet“ bei abgeschiedenem CO₂ oder bei Produkten aus gemischtem Kohlenstoff, vgl. Artikel 25(3) der MRR (im Sinne von „zero-rated first“ bezogen auf Produkte), oder einer proportionalen Zuordnung gemäß Artikel 49(6) bzw. 49a(1) der MRR,
- Regelungen zur Freiheit der Allokation der genannten Eigenschaft durch Betreiber von ETS-Anlagen im Rahmen strikter MRV-Regeln nach Chain-of-Custody-Prinzipien wie Massenbilanz oder Book & Claim.

1.5 Künftige Behandlung von CO₂-Strömen und von eingebundenem Kohlenstoff mit gemischter C-Herkunft

Die große wirtschaftliche Bedeutung der künftigen Behandlung von CO₂-Strömen und von eingebundenem Kohlenstoff mit gemischter C-Herkunft (teils nullbewertet) im ETS ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- Fast alle CO₂-Punktquellen mit besonderer Bedeutung für die künftige CO₂-Abscheidung betreffen CO₂ aus gemischtem Kohlenstoff, insbesondere die Zement- und Kalkindustrie und die thermische Abfallbehandlung (vgl. ICMS).
- Jede Stelle, an der die **physische Aufteilung** solcher Kohlenstoff- oder CO₂-Ströme stattfindet, erfordert eine bilanzielle Behandlung auch der Aufteilung der zugewiesenen C-Herkunft. Dies betrifft die erste physische Aufteilung von C-Strömen in einer ETS-Anlage ebenso wie alle späteren Aufteilungen.
- Die erste physische Aufteilung betrifft fallweise
 - a) den Verbleib von gemischtem Input-Kohlenstoff teils in Produkten und teils im Abgasstrom einer ETS-Aktivität, vgl. Artikel 25(3) MRR, oder
 - b) die aus thermodynamischen Gründen stets unvollständige Abscheidung von CO₂ aus Abgasströmen (< 100%), die zu einer Aufteilung zwischen abgeschiedenem CO₂-Strom und Restabgasstrom führt.
- Folgeaufteilungen von CO₂-Strömen betreffen z. B. eine teils geologische Speicherung von abgeschiedenem CO₂, teils dessen Nutzung für CCU-Produkte.
- Die Aufteilung wird in gleicher Weise auch künftige Transportinfrastrukturen für CO₂ aus gemischtem Kohlenstoff betreffen, in denen zunächst eine physische Vermischung stattfindet und anschließend die Entnahme von Teilmengen für unterschiedliche Zwecke.

- Eine molekülscharfe Unterscheidung ist weder physisch möglich noch für Klimaschutzzwecke erforderlich. Eine erzwungene Reihenfolge der Attributierung („fossil first“ oder „zero-rated first“) bei Entnahmen aus einer Pipeline stünde dem Sinn einer gemeinsamen Transportinfrastruktur entgegen, ebenso eine auf der physischen Mischung der eingespeisten CO₂-Teilmengen („controlled blending“) basierende Attributierung der Herkunft entnommener CO₂-Mengen.
- Allein eine massenbilanzbasierte oder Book & Claim-basierte Attributierung wäre bei solchen Aufteilungsvorgängen (Entnahme) praktisch handhabbar und zielführend, vgl. Biomethantransport im Erdgasnetz.
- Die europäischen Rechtsprinzipien der Gleichbehandlung, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit legen nahe, dass dieselben Regeln zur Behandlung der Aufteilung von C- bzw. von CO₂-Strömen an sämtlichen Punkten gelten müssen, an denen eine solche Aufteilung stattfindet, auch bereits an der ersten Stelle (s. o.).
- Formuliert Ziele und Abwägungsvorgaben des Gesetzgebers zu dieser Thematik im Legislativtext erscheinen aus rechtssystematischen Gründen geboten. Dabei ist auch die Konsistenz zu benachbarten Rechtsbereichen relevant, so z. B. die künftige Anrechenbarkeit der Verwendung von abgeschiedenem CO₂ für die zertifizierbare Erzeugung nachhaltiger RFNBO, welche die Möglichkeit der Entnahme von „vollständig nullbewertet“ qualifizierten CO₂-Teilmengen aus Gemischen nahelegt bzw. erfordert.
- Die Attributierung der Kohlenstoffherkunft bei der Aufteilung betrifft nicht eine rein buchhalterische oder verwaltungstechnische Umsetzung eines aus naturwissenschaftlichen Grundlagen eindeutig ableitbaren Prinzips, sondern muss einer legislativen Festlegung aufgrund einer politischen Wertungsentscheidung folgen.
- „Verwaltungsvereinfachung“ oder „Schlupflochvermeidung“ allein stellen nach den vom EUGH u. a. im Schaefer-Kalk-Urteil aufgestellten Kriterien möglicherweise keine hinreichend klaren Handlungsleitlinien für Durchführungsvorschriften oder für delegierte Rechtsakte der Kommission dar.