

## HINTERGRUND

Das [europäische Emissionshandelssystem \(EU-ETS\)](#) beabsichtigt seit 2005 eine Begrenzung von Treibhausgasemissionen (THG) der Industrie und Energieerzeugung, seit 2012 auch des Flugverkehrs. Seit der Einführung des Systems (2005) war der Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten mehrmals und zuletzt [2018 überarbeitet](#) worden. Die EU hat sich verpflichtet, bis zum Jahr 2030 ihre klimaschädlichen Treibhausgase im Vergleich zum Jahr 1990 um mindestens 55 Prozent zu reduzieren, um 2050 klimaneutral zu sein. Das neue EU-Klimaschutzziel für 2030 machte also eine neue Überarbeitung notwendig.

[Mitte Juli 2021](#) hat die EU-Kommission als [Teil des Fit-for-55-Klimapakets \(FF55\)](#) ihre Vorschläge für die Veränderung und Erweiterung des Emissionshandels veröffentlicht. Ziel ist, die bereits bestehenden Gesetzgebungen an das neue Klimaziel anzupassen (Überarbeitung der Richtlinie) und eine Reduktion der Emissionen in den EU-ETS Sektoren von 61 Prozent im Vergleich zu 2005 zu erreichen.

## AKTUELLER STAND (JANUAR 2022)

[Der Gesetzesvorschlag der EU-Kommission \(KOM 2021/551 final\)](#) sieht einige Änderungen vor, um das bestehende System an das höhere Ambitionsniveau anzupassen. So soll die Gesamtzahl der auf dem Markt erhältlichen Zertifikate jährlich um 4,2 Prozent statt der bisherigen 2,2 Prozent gesenkt werden (linearer Reduktionsfaktor – LRF). Jedes Jahr wird die Obergrenze (Cap) so um 82 Mio. Zertifikate gesenkt. Eine einmalige Anpassung des Caps an die realen Emissionen zur Verringerung struktureller Überschüsse („Rebasing“) ist nicht vorgesehen. Nur ein technisches „Rebasing“ für den Zeitraum zwischen Vorschlag und Inkrafttreten der Reform ist angedacht.

Die [kostenlose Zuteilung von Zertifikaten](#) bleibt teilweise erhalten. Der Anteil an kostenlosen Zertifikaten an der Gesamtmenge an Zertifikaten beträgt 43 Prozent. Er kann jedoch um 3 Prozent erhöht werden, sollten nicht genug Freizertifikate vorhanden sein. Hauptargument dafür ist weiterhin die angebliche Abwanderung von Unternehmen in Länder ohne vergleichbare CO<sub>2</sub>-Bepreisung ([Carbon Leakage](#)). Für alle Unternehmen soll die kostenlose Zuteilung an Energie-Audits geknüpft sein, welche die Bemühungen der Anlagen messen, ihren THG-Ausstoß zu reduzieren. Bei mangelnden Bemühungen könnte eine Kürzung der kostenlosen Zertifikate um bis zu 25 Prozent folgen. Für Sektoren, die von dem neuen Grenzausgleichsmechanismus ([CBAM](#)) erfasst werden, würde die kostenlose Zuteilung ab 2026 schrittweise bis zum Jahr 2035 auf Null gesenkt.

Die [Einnahmen aus den Versteigerungen der Zertifikate](#) müssen von den Mitgliedstaaten zu 100 Prozent (vorher 50) für klimabezogene Zwecke oder für einkommensschwache Haushalte verwendet werden. Der Modernisierungsfonds, der BIP-schwache Mitgliedstaaten stützt, soll mit der Versteigerung von 4,5 (vorher 2) Prozent der Zertifikate gestützt werden. Der Innovationsfonds erhält ebenso einen Zuwachs von 50 Mio. auf insgesamt 450 Mio. Zertifikate.

Die [Marktstabilitätsreserve \(MSR\)](#) (eigenes Dossier) wird ebenfalls reformiert. Nach dem [Vorschlag der Kommission](#) bleibt sie weitestge-

hend in ihrer Struktur erhalten. Begrüßenswert ist die zusätzliche Löschung von in der MSR befindlichen Zertifikaten ab 2023, wenn die Menge an Zertifikaten 400 Mio. überschreitet. Der obere (883 Mio.) und untere (400 Mio.) Schwellenwert und die Entnahmerate von 24 Prozent bleiben bestehen. Diese Schwellenwerte können dazu führen, dass sich auch 2030 noch Überschüsse im System befinden, was wiederum die Einhaltung Pariser Abkommens gefährdet.

Die [Aufnahme des Seeverkehrs](#) (schrittweise von 2023-2025) würde den Cap einmalig um 79 Millionen Tonnen erhöhen. Damit wären innereuropäische Fahrten zu 100 Prozent abgedeckt, Fahrten, die außerhalb der EU starten oder enden, zu 50 Prozent. Hier ist keine kostenlose Zuteilung vorgesehen. Für den [Luftverkehr](#) schlägt die Kommission einen LRF von 4,2 Prozent vor. Die Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten soll schrittweise gekürzt werden und 2026 auslaufen. Hierunter fallen nur Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, sowie aus und in die Schweiz.

Die Kommission schlägt auch die [Einführung eines neuen separaten Emissionshandelssystems](#) („ETS II“) für die Sektoren „Verkehr und Gebäude“ vor. Emissionen, die beim Heizen bzw. Kühlen von Gebäuden oder im Straßenverkehr entstehen, müssten ab 2026 ebenfalls durch Zertifikate gedeckt werden. Der lineare Reduktionsfaktor soll nach dem Willen der Kommission auf 5,15 Prozent (2026 – 2028) und danach auf 5,43 Prozent festgelegt werden. Aus dem ETS II fließen dem Innovationsfonds 150 Mio. Zertifikate zu. Um soziale Auswirkungen in diesen verbrauchernahen Sektoren abzufedern, hat die Kommission zudem einen [neuen Klimasozialfonds](#) vorgeschlagen. Ihm sollen 25 Prozent der Einnahmen zufließen, die durch die Auktionierung der Zertifikate generiert werden. Die Gelder des Fonds sind für die Unterstützung derjenigen gedacht, die am meisten von den Änderungen betroffen wären, also z.B. einkommensschwache Haushalte und Kleinunternehmen sowie für den klimafreundlichen Umbau von Infrastruktur in den Bereichen.

## NÄCHSTE SCHRITTE

Ministerrat und EU-Parlament müssen im ordentlichen Verfahren über den Vorschlag der EU-Kommission verhandeln. Der [Umweltministerrat](#) und damit in Deutschland bisher das Bundesumweltministerium (BMU) sind für das Dossier federführend, künftig liegt das Dossier vermutlich im neuen Klima- und Wirtschaftsministerium. Im [Europäischen Parlament](#) ist der [Umweltausschuss \(ENVI\)](#) federführend. Berichterstatter ist [Peter Liese](#) (CDU, Deutschland), unter den Schattenberichterstatter\*innen ist auch [Michael Bloss](#) (Die Grünen, Deutschland). Für den Themenkomplex [Carbon Leakage](#) teilt sich ENVI die Federführung mit dem Energieausschuss ([ITRE](#)). Der [ITRE](#), der Verkehrsausschuss ([TRAN](#)), der Entwicklungsausschuss ([DEVE](#)) und der Haushaltsausschuss ([BUDG](#)) können Stellungnahmen abgeben.

Der aktuelle Stand der Verhandlungen können [dem Legislative Train Schedule](#) sowie dem [Legislative Observatory](#) des EU-Parlaments entnommen werden.

## POSITIONEN DER UMWELTVERBÄNDE

Vor der Veröffentlichung des Vorschlags durch die EU-Kommission haben sowohl das europäische Netzwerk [CAN Europe](#) als auch der Deutsche Naturschutzing Forderungen zum ETS koordiniert. Das EU-ETS wird als Chance dafür gesehen, [ein wirksames Preissignal für den europäischen Kohleausstieg bis 2030 zu senden](#). [Umweltverbände fordern](#) dementsprechend Maßnahmen, wie die Anpassung des Caps, die Abschaffung kostenloser Zuteilung und die Aufnahme von Müllverbrennungsanlagen in das ETS.

## POSITIONEN DER GESETZGEBENDEN INSTITUTIONEN

	EU-Kommission (KOM)	ENVI-Berichterstatter-Peter Liese des EU-Parlaments (EP)	Bundesregierung	EU-Ministerrat
<b>Marktstabilitätsreserve</b>	Entnahmerate 24 Prozent bis 2030, Ab 2023 Löschung von Zertifikaten in der MSR, wenn die Menge an Zertifikaten 400 Mio. überschreitet			
<b>Löschung von Zertifikaten "Rebasing"</b>	Nicht vorgesehen, der Startpunkt des LRF basiert auf dem Ziel für 2021			
<b>LRF</b>	4,2 Prozent			
<b>Kostenlose Zuteilung</b>	Für vom CBAM betroffene Sektoren bis 2035 schrittweise Reduktion auf Null, für alle abhängig von Energie-Audits			
<b>Seeverkehr/Luftverkehr</b>	Keine kostenlose Zuteilung bei LRF von 4,2 Prozent/Beenden kostenloser Zuteilung bis 2026, LRF 4,2 Prozent			
<b>Straßenverkehr und Gebäude</b>	Keine kostenlose Zuteilung, LRF 5,15 Prozent, 25 Prozent Einnahmen fließen in Klimasozialfonds			



<b>Marktstabilitätsreserve</b>	
<b>Löschung von Zertifikaten "Rebasing"</b>	
<b>Linearer Reduktionsfaktor (LRF)</b>	
<b>Kostenlose Zuteilung</b>	
<b>Seeverkehr/Luftverkehr</b>	
<b>Straßenverkehr und Gebäude</b>	

## ZENTRALE STREITFRAGEN

**Zielvorgaben bis 2030 und Sicherstellung stabiler CO<sub>2</sub>-Preise:** Es ist umstritten, ob der Kommissionsentwurf ausreicht, um stabile und steigende Preise bis 2030 sicherzustellen und den Ausstieg aus fossilen Energien verlässlich voranzutreiben. Eine [Studie des Öko-Instituts](#) von April 2021 empfahl eine Absenkung der Schwellenwerte auf Null in der MSR sowie eine einmalige Anpassung des Caps, um die Emissionsobergrenze an die realen Emissionen anzupassen („Rebasing“).

**Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten:** Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten soll in einigen Sektoren zwar schrittweise (10 Prozent pro Jahr) abgebaut werden, aber erst im Jahr 2035 tatsächlich beendet sein. In der Zwischenzeit müssen über den CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) in Nicht-EU-Ländern ansässige Unternehmen CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate für den Import in die EU erstehen. So werden einige Sektoren bis 2035 möglicherweise zeitweise doppelt gefördert und es entsteht kein Anreiz zur Emissionsminderungen in der Industrie. Hier wollen wichtige Mitgliedstaaten wie Frankreich schneller ein Ende der kostenlosen Zuteilung erreichen. Zudem wird die kostenlose Zuteilung an Energie-Audits gebunden. Diese sind jedoch teilweise fraglich. Führen die Unternehmen beispielsweise ein „Energie- oder Umweltmanagementsystem“ ein, sind sie von den Audits ausgenommen.

**Neuer Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr/ETS II:** Die Einführung des ETS II ist unter Mitgliedstaaten und im EP hochumstritten. Hintergrund sind einerseits Fragen in Bezug auf klimapolitische Wirksamkeit und soziale Auswirkungen insbesondere im Hinblick auf die großen Wohlstandsunterschiede in der EU, bei einigen Akteuren aber auch eine Ablehnung gegenüber Klimaschutz generell.

## PROZESS & DOKUMENTE

### 14. 07.2021: KOM FF-55 Vorschläge

Inkl. Vorschlag [zur Änderung der Richtlinie und Folgenabschätzung](#)

### 15.07.-8.11.2021

[Konsultation des Vorschlags der Kommission](#)

### 20.-21.07.2021: Informelles Treffen der Umweltminister:innen

Gedankenaustausch

### 22.-23.09.2021: Informelles Minister:innentreffen Verkehr und Energie

[Gedankenaustausch](#)

### 06.10.2021: Umweltrat

[Gedankenaustausch](#)

### 20.12.2021: Umweltminister:innenrat (federführend)

[Gedankenaustausch](#)

**Voraussichtlich Januar 2022: Berichterstatter Liese stellt seinen Bericht im Umweltausschuss vor**