

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 CO₂-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 (JULI 2022)

[Auf Basis des Gesetzesvorschlags der EU-Kommission \(KOM 2021/551 final\)](#) haben sich im Juni 2022 Rat und EU-Parlament jeweils auf ihre Positionen geeinigt. Der Kommissionsentwurf 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 reduziert 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 Positionen von Rat und Parlament liegen hier relativ nah am Kommissionsvorschlag.

Die [kostenlose Zuteilung von Zertifikaten](#) bleibt teilweise erhalten. Hauptargument dafür ist weiterhin die angebliche Abwanderung von Unternehmen in Länder ohne vergleichbare CO₂-Bepreisung ([Carbon Leakage](#)). Für alle Unternehmen soll die kostenlose Zuteilung laut Kommission künftig 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. Während das EU-Parlament diese Konditionalität noch gestärkt hat, möchte der Rat sie abschwächen. Für Sektoren, die von dem neuen Grenzausgleichsmechanismus ([CBAM](#)) erfasst werden, würde die kostenlose Zuteilung ab 2026 schrittweise bis zum Jahr 2035 auf Null gesenkt, das Parlament möchte dies bis zum Jahr 2032 erreichen.

Der Vorschlag, die [Einnahmen aus den Versteigerungen der Zertifikate](#) zu 100 Prozent (vorher 50) für klimabezogene Zwecke oder für einkommensschwache Haushalte zu verwenden, fand unter den Mitgliedstaaten keine Zustimmung. Der Modernisierungsfonds, der BIP-

schwache Mitgliedstaaten stützt, soll mit der Versteigerung von 4,5 (vorher 2) Prozent der Zertifikate gestützt werden.

Die [Marktstabilitätsreserve \(MSR\)](#) (eigenes Dossier) wird ebenfalls reformiert. Nach dem [Vorschlag der Kommission](#) bleibt sie weitestgehend 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. Im Europäischen Parlament wurde die Einführung des ETS II zunächst auf den kommerziellen Sektor begrenzt, der Rat unterstützt im Großen und Ganzen den Kommissionsentwurf. Um soziale Auswirkungen in diesen verbrauchernahen Sektoren abzufedern, hat die Kommission zudem einen [neuen Klimasozialfonds](#) vorgeschlagen. Ihm sollen laut Kommission 25 Prozent der Einnahmen zufließen, die durch die Auktionierung der Zertifikate generiert werden, dies ist aber hoch umstritten bei einigen Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland. 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

Kommission, Ministerrat und EU-Parlament treten nun in die Trilogverhandlungen ein. Medienberichten zufolge sollen diese bereits im Juli 2022 beginnen. Für das EU-Parlament federführend sind Berichterstatter [Peter Liese](#) (CDU, Deutschland) sowie die Schattenberichterstatter*innen, darunter [Michael Bloss](#) (Die Grünen, Deutschland). In der Bundesregierung liegt die Federführung im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

POSITIONEN DER UMWELTVERBÄNDE

[Deutsche Umweltverbände fordern](#) eine deutlich stärkere Ausgestaltung des Emissionshandels. Sie unterstützen deshalb Maßnahmen, wie die Anpassung des Caps, die Abschaffung kostenloser Zuteilung und soziale Sicherheitsnetze bei Einführung eines Emissionshandels für Gebäude und Verkehr.

POSITIONEN DER GESETZGEBENDEN INSTITUTIONEN

	EU-Kommission (KOM)	EU-Parlament	Bundesregierung	EU-Ministerrat
Marktstabilitätsreserve	Entnahmerate 24 % bis 2030, ab 2023 Löschung von Zertifikaten in der MSR, wenn die Menge an Zertifikaten 400 Mio. überschreitet	Entnahmerate 24 % bis 2030, ab 2023 Löschung von Zertifikaten in der MSR, wenn die Menge an Zertifikaten 400 Mio. überschreitet		Entnahmerate 24 % bis 2030, ab 2023 Löschung von Zertifikaten in der MSR, wenn die Menge an Zertifikaten 400 Mio. überschreitet
Löschung von Zertifikaten "Echtes Rebasing"	Nicht vorgesehen, der Startpunkt des LRF basiert auf dem Ziel für 2021	50 Mio. zum Start, 70 Mio. in 2026, → ebenfalls kein Angehen des strukturellen Überschusses		Nicht vorgesehen, der Startpunkt des LRF basiert auf dem Ziel für 2021
LRF	4,2 %	Zuerst 4,4; ab 2025 24,5 und ab 2029 4,6 %		4,2 %
Kostenlose Zuteilung	Für vom CBAM betroffene Sektoren bis 2035 schrittweise, lineare Reduktion auf Null, für alle abhängig von Energie-Audits	Für vom CBAM betroffene Sektoren bis 2032, aber langsamer am Anfang, sodass in 2030 noch Hälfte der Zertifikate kostenlos vergeben wird; Stärkung der Konditionalität über Energie-Audits	In CBAM-Sektoren deutlich langsamerer Abbau als von der Kommission vorgeschlagen	Für vom CBAM betroffene Sektoren bis 2035, aber sehr langsamer Abbau vor 2030, sodass dann noch 70 % der Zertifikate kostenlos vergeben werden; Schwächung der Konditionalität
Nutzung der Einnahmen	Mitgliedstaaten „sollen“ Einnahmen für Klimaschutz verwenden; keine fossilen Energien im Modernisierungsfonds	Stärkung der Kriterien für Mittelverwendung durch Mitgliedstaaten; keine fossilen Energien im Modernisierungsfonds	Einnahmen für Klimaschutz	Einnahmen müssen nicht für Klimaschutz verwendet werden; Modernisierungsfonds darf auch fossiles Gas fördern
Straßenverkehr und Gebäude	Start in 2026, keine kostenlose Zuteilung, LRF 5,15 %, 25 % Einnahmen fließen in Klimasozialfonds (KSF)	Zunächst nur kommerzielle Anbieter betroffen, Ausweitung auf private Haushalte in 2029 möglich, 25 % dieser (niedrigeren) Einnahmen in KSF	Ausweitung Anwendungsbereich analog zum dt. Emissionshandel; deutlich weniger Einnahmen für KSF	Start in 2027, Fester Betrag (59 Mrd.) für Klimasozialfonds, Mittelverwendung für Klimaschutz gestrichen



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

ZENTRALE STREITFRAGEN

Zielvorgaben bis 2030 und Sicherstellung stabiler CO₂-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: Wie schnell und gleichmäßig die kostenlose Zuteilung insbesondere in den CBAM-Sektoren beendet wird, wird ein wichtiger Verhandlungspunkt im Trilog. Aus Sicht von Umweltverbänden sollte dies so schnell wie möglich der Fall sein.

Neuer Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr/ETS II: Mit den Beschlüssen von Rat und Parlament ist klar, dass der ETS II kommen wird. Allerdings werden noch lange Verhandlungen bezüglich des Anwendungsbereichs und des sozialen Ausgleichs erwartet.

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](#)

24.05.2022

Abstimmung [Bericht](#) im Umweltausschuss des EU-Parlaments

22.06.2022

Abstimmung [Bericht](#) im Plenum des EU-Parlaments

29.06.2022

[Einigung](#) auf Allg. Ausrichtung im Rat der EU



KONTAKT:
DNR EU-Koordination,
Elena Hofmann
Tel. +49 (0)30/ 6781775-86,
eu-info@dnr.de
www.dnr.de/eu-koordination