

## Ausrichtung des EU-ETS-1 auf das neue EU-Klimaschutzziel für 2030 und Reform der Marktstabilitätsreserve (MSR-1)

### Übersicht zur überarbeiteten Emissionshandelsrichtlinie

Mit dem ‚Fit for 55‘ Paket wurde das energie- und klimapolitische Instrumentarium der EU auf das neue Klimaziel für 2030 (minus 55 % gegenüber 1990) ausgerichtet. Das Fit for 55 Paket ist maßgeblich durch eine Stärkung des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) geprägt. Nach einer politischen Einigung im Dezember 2022 zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und dem EU-Parlament sind die Änderungen an der Emissionshandelsrichtlinie am 16. Mai 2023 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden.<sup>1 2 3</sup> Dieses Factsheet skizziert die zentralen Aspekte für das bestehende Europäische Emissionshandelssystem für stationäre (d.h. ortsfeste) Anlagen und den Luftverkehr (EU-ETS-1), das ab 2024 um den Seeverkehr erweitert wird. Außerdem werden Änderungen an der zugehörigen Marktstabilitätsreserve (MSR-1) dargestellt. Zur Schaffung eines neuen Emissionshandelssystems insbesondere für Gebäude und den Straßenverkehr (EU-ETS-2) wurde ein eigenes Factsheet erstellt. Weitere Factsheets informieren zum Seeverkehr, Luftverkehr und zum Grenzausgleichsmechanismus.<sup>4</sup>

#### Die wichtigsten Elemente auf einen Blick

- ▶ Die **Klimaschutzambition** des EU-ETS-1 wird deutlich erhöht. Die Minderung wird bis 2030 von aktuell 43 % auf 62 % gegenüber 2005 angehoben (inkl. Luft- und Seeverkehr). Dieses Ziel wird durch eine Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) von 2,2 % auf 4,3 % ab 2024 und auf 4,4 % ab 2028 erreicht. Außerdem wird zu zwei Zeitpunkten (2024 und 2026) eine zusätzliche Reduktion des Caps durchgeführt („rebasings“). Im Jahr 2024 wird das Cap um 90 Millionen Zertifikate abgesenkt und im Jahr 2026 um 27 Millionen Zertifikate (Art. 9 der europäischen Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EU). Die im Folgenden zitierten Artikel beziehen sich stets auf die europäische Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EU, soweit nicht explizit ein anderer Rechtstext genannt ist.
- ▶ Der **Anwendungsbereich** des EU-ETS-1 wird auf den Seeverkehr erweitert. Erst nach Ablauf einer Einführungsphase in den Jahren 2024 und 2025 gilt ab 2026 auch im Seeverkehr eine Abgabepflicht für 100 % der verifizierten Emissionen (Art. 3gb).

<sup>1</sup> Directive 2023/959/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading system (L 130/134). European Union. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023L0959&qid=1684218852261>, zuletzt geprüft am 23.08.2023.

<sup>2</sup> Directive 2023/958/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and the appropriate implementation of a global market-based measure (L 130/115). European Union. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023L0958&qid=1688466779062>, zuletzt geprüft am 23.08.2023.

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023 amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulations (EU) No 1303/2013, (EU) 2021/1060 and (EU) 2021/1755, and Directive 2003/87/EC (L 63/1). European Union. Online verfügbar <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0435&qid=1688470638062>, zuletzt geprüft am 23.08.2023.

<sup>4</sup> Siehe unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/der-eu-emissionshandel-wird-umfassend-reformiert>.

- ▶ Im Jahr 2024 beträgt das Gesamtcap aus stationärem Bereich und Seeverkehr 1.386 Millionen Zertifikate.<sup>5</sup>
- ▶ Das System der **kostenlosen Zuteilung** für die Industrie bleibt grundsätzlich bestehen. Für Sektoren, die von dem neuen Grenzausgleichsmechanismus erfasst werden, wird die kostenlose Zuteilung aber ab 2026 schrittweise bis auf Null im Jahr 2034 reduziert.
- ▶ Im **Seeverkehr** wird keine kostenlose Zuteilung gewährt, sondern vollständig auktioniert werden. Die **kostenlose Zuteilung für Luftfahrzeugbetreiber** läuft bis 2026 aus.
- ▶ Die Architektur der **Marktstabilitätsreserve (MSR-1)** bleibt generell bestehen. Die verdoppelte Aufnahmequote von 24 % wird über 2023 hinaus bis 2030 verlängert. Schwelleneffekte bei der Aufnahme von Zertifikaten werden künftig vermieden. Die Menge an Zertifikaten in der MSR-1 wird auf 400 Millionen begrenzt und der Luft- und Seeverkehr wird in die Berechnung der Umlaufmenge berücksichtigt.
- ▶ **Innovations- und Modernisierungsfonds** werden aufgestockt, für weitere Projekte und Länder geöffnet und die Vergaberegeln angepasst, dabei wird die Förderungsmöglichkeit für fossile Projekte (Erdgas) im Modernisierungsfonds noch stärker als bisher an Voraussetzungen geknüpft.

---

<sup>5</sup> Gemäß Entscheidung der Europäischen Kommission vom 27.07.2024, online verfügbar: [https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-07/news\\_20230728\\_c\\_2023\\_4950\\_en.pdf](https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-07/news_20230728_c_2023_4950_en.pdf), zuletzt geprüft am 23.08.2023.

# 1 Zentrale Elemente des überarbeiteten EU-ETS-1

## 1.1 Veränderter Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich für stationäre Anlagen und den Luftverkehr bleibt im Wesentlichen unverändert. Im Luftverkehr wird der EU-ETS-1 weiterhin nur für Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR, d.h. EU, Norwegen, Island und Liechtenstein) sowie in die Schweiz und ins Vereinigte Königreich gelten.<sup>6</sup> Das unter der Internationalen zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO) entwickelte CORSIA-System wird bei Flügen von und nach Drittstaaten angewendet (siehe auch Factsheet „Luftverkehr“).

Der Anwendungsbereich des EU-ETS-1 wird auf den Seeverkehr ausgeweitet. Die Emissionen aus Fahrten innerhalb des EWR und Emissionen am Liegeplatz werden vollständig erfasst. Emissionen aus Fahrten, die von nicht-EWR-Staaten ankommen bzw. vom EWR in Drittstaaten abgehen, müssen zu 50 % durch Zertifikate gedeckt werden. Die Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten in diesem Sektor wird in den Jahren 2024 bis 2025 schrittweise eingeführt, ab 2026 gilt die volle Abgabepflicht (Art. 3 gb der europäischen Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EU). Die im Folgenden zitierten Artikel beziehen sich stets auf die europäische Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EU, soweit nicht explizit ein anderer Rechtstext genannt ist.

Ab 2027 wird ein separates EU-weites Brennstoffemissionshandelssystem eingeführt, welches die Sektoren Gebäude, Straßenverkehr sowie kleine Anlagen der Energiewirtschaft und Industrie abdeckt (siehe auch Factsheet „EU-ETS-2“). Es ist zunächst keine Verknüpfung der beiden Emissionshandelssysteme vorgesehen.

## 1.2 Anpassung des Caps

### Cap-Architektur im EU-ETS-1

Die verfügbare Menge an Emissionszertifikaten im EU-ETS-1 wird durch das Cap begrenzt, welches die erforderlichen Minderungen in den vom EU-ETS-1 erfassten Sektoren vorgibt. Dabei gibt es ein Cap für stationäre Anlagen (zukünftig inkl. Seeverkehr) und ein Cap für den Luftverkehr. Der Verlauf des Caps wird durch einen linearen Reduktionsfaktor (LRF) bestimmt, welcher das Cap jedes Jahr um eine bestimmte Menge an Zertifikaten reduziert<sup>7</sup>. Es gibt eine Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) auf 4,3 % ab 2024 und auf 4,4 % ab 2028 (bisher 2,2 % p.a.). Außerdem ist für den stationären Sektor eine zusätzliche Absenkung des Caps um 117 Millionen t vorgesehen (90 Millionen t in 2024 und 27 Millionen t in 2026).

Die Emissionen des **Seeverkehrs werden zusammen mit den Emissionen des stationären Sektors** unter einem Cap reguliert. Für den **Luftverkehr** wird wie bisher ein eigenes Cap berechnet. Die Zertifikate sind zwischen diesen Sektoren allerdings frei handel- und nutzbar – damit ergibt sich ein vollintegrierter Kohlenstoffmarkt mit einem (de facto) gemeinsamen Cap. Die Teilbereiche sind hier nur zur Illustration gesondert dargestellt.

Der LRF wird auf 4,3 % ab 2024 bzw. 4,4 % ab 2028 erhöht, was einer konstanten jährlichen Absenkung des Caps um 88 Millionen Zertifikate ab 2024 entspricht (davon entfallen 84 Millionen Zertifikate auf den **stationären Sektor** und 4 Millionen Zertifikate auf den **Seeverkehr**). Des Weiteren ist eine Absenkung des Caps um 90 Millionen EUA in 2024 und 27

<sup>6</sup> Flüge aus der Schweiz und dem Vereinigten Königreich in den EWR werden von den beiden Ländern in ihre jeweiligen Emissionshandelssysteme aufgenommen.

<sup>7</sup> Für stationäre Anlagen bezieht sich der LRF auf den Mittelwert des Cap der Jahre 2008-2012.

Millionen EUA in 2026 im stationären Sektor vorgesehen. Durch diese zusätzlichen Minderungen wird die Nichtanpassung des LRF in den Jahren 2021 bis 2023 kompensiert. Im Ergebnis führt die Ambitionssteigerung im EU-ETS-1 im stationären Sektor zu einer aggregierten Reduzierung des Emissionsbudgets im Zeitraum 2024 bis 2030 um rund 1,9 Mrd. Zertifikate. Das Cap im Jahr 2030 reduziert sich um 410 Millionen Zertifikate und schafft damit einen deutlich niedrigeren Startwert für die künftigen Reduktionspfade im EU-ETS-1 ab 2031 (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Cap im EU-ETS-1, stationäre Anlagen und Seeverkehr**

	Cap nach bisheriger Richtlinie (ohne UK)	LRF	Jährliche Cap Absenkung durch LRFs (stationär)	Rebasing	Cap stationär (neu)	Cap Seeverkehr	Gesamt-cap (neu)
	Mio. EUA	%	Mio. EUA	Mio. EUA	Mio. EUA	Mio. EUA	Mio. EUA
2020	1615	1,74%	34				
2021	1572	2,2%	43				
2022	1529	2,2%	43				
2023	1486	2,2%	43				
2024	1443	4,3%	84	90	1312	75	1386
2025	1400	4,3%	84		1227	71	1298
2026	1357	4,3%	84	27	1116	67	1183
2027	1314	4,3%	84		1032	63	1095
2028	1271	4,4%	86		946	59	1005
2029	1228	4,4%	86		860	55	915
2030	1185	4,4%	86		774	51	825
Summe 24-30	9195		594	117	7269	440	7709

Quelle: Eigene Berechnung Öko-Institut basierend auf Veröffentlichungen der Europäischen Kommission<sup>8 9</sup>

Durch die Einbeziehung des **Seeverkehrs** in das Cap für den stationären ETS erhöht sich dieses im Jahr 2024 um 78,4 Millionen EUA (ca. 6 % des Caps des stationären Sektors im Jahr 2024). Auf die Cap-Erhöhung für den **Seeverkehr** werden die gleichen linearen Reduktionsfaktoren angewendet wie im stationären ETS (4,3% bis 2027, 4,4% ab 2028). Die absolute jährliche Kürzung aufgrund dieser prozentualen linearen Kürzungsfaktoren bestimmt sich durch Berechnung von 4,3% bzw. 4,4% der mittleren Emissionen des Seeverkehrs der Jahre 2018-2019 (siehe Art. 9). Durch die erstmalige Anwendung des linearen Reduktionsfaktors beim Cap

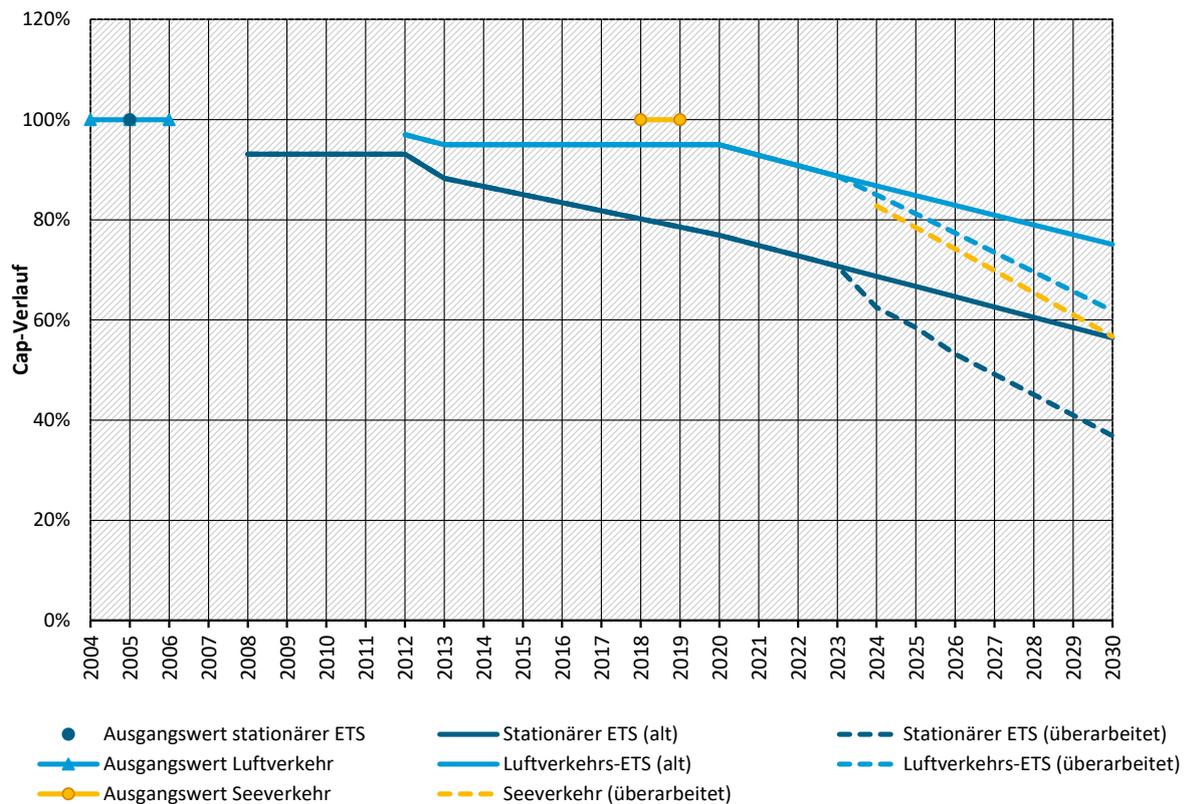
<sup>8</sup> Beschluss (EU) 2020/1722 der Kommission vom 16. November 2020 über die unionsweite Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2021 zu vergebenden Zertifikate. Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32020D1722>, zuletzt geprüft am 23.08.2023.

<sup>9</sup> Gemäß Entscheidung der Europäischen Kommission vom 27.07.2023, online verfügbar: [https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-07/news\\_20230728\\_c\\_2023\\_4950\\_en.pdf](https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-07/news_20230728_c_2023_4950_en.pdf), zuletzt geprüft am 23.08.2023.

im Seeverkehr im Jahr 2024 beträgt das effektive Cap im Seeverkehr in diesem Jahr 74,5 Millionen EUA.

Für den **Luftverkehr** ist anders als im stationären Sektor keine einmalige Reduktion des Caps vorgesehen. Stattdessen wird der aktuell vorgesehene LRF von 2,2 % bis zum Jahr 2023 unverändert bleiben und danach auf 4,3 %, bzw. 4,4 % angehoben werden. Abbildung 1 skizziert die Wirkung der unterschiedlichen Ausgangswerte für den linearen Reduktionsfaktor in den Sektoren bis zum Jahr 2030.

**Abbildung 1: Cap-Verlauf im EU-ETS-1 (in % des jeweiligen Basisjahres)**



**Anmerkungen:** Die Ausgangswerte wurden jeweils durch Anwendung des linearen Reduktionsfaktors auf das Cap zurückgerechnet. Es wurde angenommen, dass sich der LRF für den Luftverkehr für die Jahre 2021 bis 2023 auf die Summe der ausgegebenen Zertifikate des Jahres 2020 und ab 2024 auf die Summe der ausgegebenen Zertifikate des Jahres 2023 bezieht.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der überarbeiteten EU-Emissionshandelsrichtlinie

### 1.3 Marktstabilitätsreserve (MSR-1)

#### Angebotssteuerung im EU-ETS-1

Seit 2019 wurde der EU-ETS-1 um ein Element der Angebotssteuerung erweitert. Die Marktstabilitätsreserve (MSR-1) soll einerseits den historischen Überhang an Zertifikaten abbauen und es andererseits dem EU-ETS-1 ermöglichen, flexibler und regelbasiert auf zukünftige Angebots- und Nachfrageschocks zu reagieren. Auf Basis der insgesamt im Umlauf befindlichen Menge (engl.: total number of allowances in circulation, TNAC) nimmt die MSR-1 Zertifikate über eine Anpassung der Auktionsmengen in den Folgejahren vom Markt oder schüttet Zertifikate aus.

Die MSR-1 bleibt in ihrer Grundstruktur unverändert. Die Definition der für die Funktionsweise der MSR-1 maßgeblichen Umlaufmenge (TNAC) wird zukünftig (ab 2024) auch die Zertifikate des Luft- und Seeverkehrs berücksichtigen. Dadurch verringert sich die Umlaufmenge (TNAC) ab 2024 und es werden etwas weniger Zertifikate durch die MSR-1 aufgenommen.

Die aufzunehmende oder auszuschüttende Menge bemisst sich an der Umlaufmenge. Bei Überschreiten eines oberen Schwellenwertes werden weiterhin 24 % (ab 2031 wieder 12 %) der Umlaufmenge in die MSR-1 überführt, bei Unterschreiten des unteren Schwellenwertes werden Zertifikate ausgeschüttet. Die Schwellenwerte (400 Millionen und 833 Millionen Zertifikate) wurden nicht angepasst. Bei TNAC-Werten zwischen 833 und 1 096 Millionen wird zudem eine neue Sonderregel zur Anwendung kommen, so dass die Umlaufmenge automatisch auf den oberen Schwellenwert von 833 Millionen reduziert wird. Dadurch ergeben sich die in Tabelle 2 dargestellten Aufnahmearten in Abhängigkeit der Höhe der Umlaufmenge. Die durchschnittliche Aufnahmeart sinkt gegen null, wenn die Umlaufmenge sich 833 Millionen Zertifikaten annähert. Gleichzeitig wird im Übergangsbereich zwischen 833 und 1 096 Millionen Zertifikaten die Umlaufmenge automatisch auf 833 Millionen Zertifikate reduziert.

**Tabelle 2: Wirkung der MSR-1 im Übergangsbereich eines TNACs zwischen 833 Mio. EUA und 1096 Mio. EUA**

TNAC	Aufnahme [Mio. EUA]	Aufnahme in % des TNAC	Marginale Aufnahmeart
1250	300	24%	24%
1096	263	24%	100%
1000	167	17%	100%
834	1	0,1%	100%
800	0	0%	0%

Quelle: Eigene Berechnung Öko-Institut

Die maximale Menge der Zertifikate in der MSR-1 ist künftig auf 400 Millionen Zertifikate begrenzt, statt wie bisher an der Höhe der Auktionsmenge bemessen zu werden. Dies bedeutet eine Absenkung der in der MSR-1 befindlichen Mengen. Darüber hinausgehende Mengen werden

gelöscht. Eine erste Löschung aus der MSR-1 erfolgte im Januar 2023 im Umfang von rund 2,5 Mrd. Berechtigungen.<sup>10</sup>

Bei einem sehr starken **Preisanstieg im EU-ETS-1** werden 75 Millionen Zertifikate aus der MSR-1 auktioniert (Art. 29a). Diese Situation tritt ein, wenn über einen Zeitraum von 6 Monaten der EUA-Zertifikate-Preis um den Faktor 2,4 höher ist, als in den 24 Monaten vor dem 6 Monatszeitraum. Im Lichte der Marktentwicklungen in den vergangenen Jahren gilt ein Überschreiten der Schwellenwerte als relativ unwahrscheinlich. Auch die Vorgängerregelung wurde nie ausgelöst (Stand Oktober 2023).

## 1.4 Geplante Allokation der Zertifikate durch Auktionierung und kostenlose Zuteilung

### Auktionseinnahmen im EU-ETS-1

Im Zeitraum 2021-2030 werden grundsätzlich 57 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Zertifikate versteigert. Erlöse aus der Versteigerung von Zertifikaten stehen in der Regel dem versteigernden Land zur Verfügung. Dabei wird die insgesamt zu versteigernde Menge zu 90 % anhand historischer Emissionen der ETS-Länder verteilt. Die restlichen 10 % werden auf Basis der Wirtschaftsleistung an weniger einkommensstarke Länder verteilt. Für die Verwendung der Auktionseinnahmen gelten bestimmte Vorgaben – im Grundsatz müssen sie aber zu 100 % für Klimaschutzbelange und den sozialen Ausgleich genutzt werden. Des Weiteren werden Zertifikate auf Ebene der EU zur Finanzierung der Innovations- und Modernisierungsfonds sowie des neuen Klimasozialfonds versteigert. Für Sektoren, die von dem neuen Grenzausgleichsmechanismus erfasst werden, wird die kostenlose Zuteilung ab 2026 schrittweise bis auf Null im Jahr 2034 reduziert.

Dem Grundprinzip nach werden alle zur Verfügung stehenden Zertifikate im EU-ETS-1 versteigert. Zur Vermeidung von Carbon Leakage, also der Verlagerung von Produktion, Investitionen und den zugehörigen Emissionen ins Ausland, erhält die im internationalen Wettbewerb stehende Industrie aber bis dato den überwiegenden Anteil der benötigten Zertifikate kostenlos zugeteilt.

Im Zeitraum 2021-2030 werden grundsätzlich 57 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Zertifikate versteigert. 3% der zur Verfügung stehenden Zertifikate werden allerdings als Puffer für die kostenlose Zuteilung vorgehalten, wodurch der Auktionsanteil potentiell auf 54 % sinken könnte. Damit soll eine pauschale Kürzung der kostenlosen Zuteilung für alle Anlagen durch einen sektorübergreifenden Kürzungsfaktor abgewendet werden. Dieser Kürzungsfaktor garantiert, dass die Gesamtmenge der kostenlosen Zuteilung den vorgesehenen Cap-Anteil nicht übersteigt.

Die Auktionsmenge wird auch zur Finanzierung von europäischen Fonds herangezogen:

- Der **Modernisierungsfonds** wird aufgestockt. Ab 2024 sollen 4,5 % der zur Verfügung stehenden Gesamtmenge an Zertifikaten in diesen Fonds fließen statt bisher 2 %. Die Erlöse aus der Aufstockung stehen insgesamt dreizehn Ländern zur Modernisierung ihrer Energieversorgung zur Verfügung.<sup>11</sup> Die Kriterien zum Ausschluss der Finanzierung fossiler Energieträger mit Mitteln des Fonds wurden verstärkt. Mitgliedstaaten können zusätzliche

<sup>10</sup> EC - European Commission (2023). Publication of the total number of allowances in circulation in 2022 for the purposes of the Market Stability Reserve under the EU Emissions Trading System established by Directive 2003/87/EC, Communication from the commission (2023/C 172/01). European Commission. Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0515\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0515(01)), zuletzt geprüft am 23.08.2023.

<sup>11</sup> Neu dabei sind Griechenland, Portugal und Slowenien.

Zertifikate in den Modernisierungsfonds einbringen. Dabei handelt es sich um Zertifikate, die bisher kostenlos an Stromerzeugungsanlagen zugeteilt wurden (Art. 10c) sowie umverteilte Auktionsmengen (Art. 10 (2) (b)).<sup>12</sup>

- ▶ Der **Innovationsfonds** dient der Unterstützung von innovativen Techniken, Prozessen und Technologien und wurde nunmehr für Maßnahmen im Seeverkehr und in den Sektoren Gebäude und Verkehr (inkl. Luftverkehr) geöffnet. Der Innovationsfonds soll mit mindestens 425 Millionen Zertifikaten gefüllt werden (statt bisher 400 Millionen). 345 Millionen Zertifikate sollen aus dem Budget für kostenlose Zuteilung, 80 Millionen Zertifikate aus dem Auktionsbudget zur Verfügung gestellt werden. Bisher wurde aus dem Innovationsfonds jährlich die gleiche Menge an Zertifikaten versteigert (40 Millionen Zertifikate).<sup>13</sup> Zukünftig soll ein „frontloading“ der Auktionen erfolgen, um Projekte schneller voranzutreiben. Im Zeitverlauf soll der Innovationsfonds noch weiter aufgestockt werden (z.B. Zertifikate aus der Cap-Erhöhung der CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O-Emissionen des Seeverkehrs, freiwerdende CBAM-Mengen, ein Teil der Auktionsmengen aus dem Luftverkehr). Zukünftig sollen auch sog. Klimaschutzverträge (engl.: carbon contracts for difference, CCfD) genutzt werden.
- ▶ Im Jahr 2025 sollen durch die Kommission 50 Millionen Zertifikate versteigert werden, um deren Einnahmen dem **Klimasozialfonds** des EU-ETS-2 zufließen zu lassen (Art. 10a (8b)).
- ▶ Zur Finanzierung des **REPowerEU-Programms** wird die Auktionierung von Zertifikaten vorgezogen (Art. 10eb). Über einen Zeitraum von ca. drei Jahren (bis zum 31. August 2026) sollen so viele Zertifikate versteigert werden, dass ein Einnahmenvolumen von 20 Mrd. Euro mobilisiert wird. 4% dieser Zertifikate werden aus den Versteigerungsmengen der Mitgliedstaaten im Zeitraum 01.01.2027 bis 31.12.2030 entnommen. Die übrigen Zertifikate von einem Umfang von 60 % der Gesamtmenge werden aus dem Innovationsfonds entnommen.

Zukünftig gibt es **Verwendungsvorgaben für alle Auktionserlöse der Mitgliedstaaten**. In der Richtlinie findet sich eine Liste an zulässigen Verwendungszwecken. So können Erlöse z.B. für Klimaschutzmaßnahmen, die Strompreiskompensation oder Ausgleichsmaßnahmen für Haushalte mit geringem Einkommen verwendet werden. Bisher betraf diese Zweckbindung nur 50 % der Auktionserlöse der Mitgliedstaaten.

Mit Einführung des **Grenzausgleichsmechanismus** (CBAM - siehe auch Factsheet „Grenzausgleichsmechanismus“) wird die kostenlose Zuteilung für die vom CBAM betroffenen Branchen ab 2026 über einen Zeitraum von 9 Jahren schrittweise reduziert und bis zum Jahr 2034 komplett entfallen. Dafür wird die kostenlose Zuteilung mit einem CBAM-Faktor multipliziert. Beispielsweise beträgt der CBAM-Faktor im Jahr 2028 noch 90 % und im Jahr 2030 noch 51,5 %). Die freiwerdenden Zertifikate fließen ebenfalls dem Innovationsfonds zu. Schließlich stehen Zertifikate für Neuanlagen und Produktionssteigerungen zur Verfügung. Diese sog. New Entrants Reserve (NER) wird aus Zertifikaten der dritten Handelsperiode und Zuteilungsreduzierungen gespeist.

---

<sup>12</sup> [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en)

<sup>13</sup>

[https://www.eex.com/fileadmin/EEX/Downloads/Trading/Calendar/Auction\\_Calendar/20220728\\_EEX\\_Auction\\_Calendar\\_History\\_2022.zip](https://www.eex.com/fileadmin/EEX/Downloads/Trading/Calendar/Auction_Calendar/20220728_EEX_Auction_Calendar_History_2022.zip)

Im **Seeverkehr** ist keine kostenlose Zuteilung vorgesehen. Hier gibt es aber eine prozentual steigende Abgabeverpflichtung als Übergangsregelung zur Einführung, die von der Wirkung her mit einer kostenlosen Zuteilung vergleichbar ist. Für das erste Berichtsjahr müssen von den Seeschiffahrtsunternehmen zunächst lediglich für 40 % der verifizierten Emissionen Berechtigungen abgegeben werden. Dieser Anteil steigt auf 70 % in 2025 und schließlich auf 100 % ab 2026 an. Für die Jahre 2024 und 2025 wird für die nicht über Berechtigungen abgegoltenen Emissionen eine entsprechende Menge aus dem Auktionsvolumen gelöscht.

Im **Luftverkehr** steigt der Auktionsanteil von 15 % des Caps im Jahr 2023 auf 100 % ab Anfang 2026 (Art. 3d (1)). Bis zu 20 Millionen Zertifikate, die von der Auktionsmenge abgezogen werden, sollen zur Förderung von nachhaltigem Flugtreibstoff (engl.: sustainable aviation fuel) kostenlos zugeteilt werden (Art. 3c (6)). 5 Millionen Zertifikate des Luftverkehrs gehen in den Innovationsfonds (Art. 10a (8)).

Die **Produktbenchmarks für stationäre Anlagen** sollen ab 2026 stärker abgesenkt werden als von 2021 bis 2025. Die Absenkung der Benchmarks hängt von der Emissionsminderungsgeschwindigkeit im betreffenden Industriesektor ab und wurde von maximal jährlich 1,6 % auf 2,5 % erhöht. Im Ergebnis können die Benchmarks in der Phase 2026 bis 2030 maximal 50% (20 Jahre \* 2,5 %) niedriger liegen als die Benchmarks in der Phase 2013 bis 2020.<sup>14</sup> Außerdem wird die kostenlose Zuteilung teilweise (nicht jedoch für KMU) an die Umsetzung von Energieaudit- oder Energiemanagementsystem-Maßnahmen geknüpft.

---

<sup>14</sup> Nach Art. 10 (2c) wird die jährliche Reduktionsrate auf jedes Jahr zwischen 2008 und 2028 angewendet. Eine jährliche Reduktionsrate von 2,5% über 20 Jahre ergibt also eine maximale Benchmarkabsenkung von 50%.

## 2 Ausblick

- ▶ **Cap-Verlauf:** Mit dem Inkrafttreten der ETS-Richtlinie ist das Cap bis 2030 festgelegt. Der lineare Reduktionsfaktor von 4,4 % pro Jahr gilt außerdem über das Jahr 2030 hinaus, wenn er nicht explizit durch eine Änderung der Richtlinie angepasst wird. Im Jahr 2039 würde dann für den stationären Sektor ein Cap von Null erreicht, danach könnten Emissionen noch über bis dahin nicht genutzte Zertifikate oder Zertifikate aus der MSR-1 abgedeckt werden. Nach dem europäischen Klimaschutzgesetz ist die EU-Kommission im ersten Halbjahr 2024 verpflichtet, einen Vorschlag für das 2040-Ziel vorzulegen, das dann auch über ein angepasstes Cap im EU-ETS-1 implementiert werden muss.
- ▶ **MSR-1:** Nach der MSR-Entscheidung wird die MSR-1 regelmäßig alle fünf Jahre evaluiert. Der nächste Bericht steht für das Jahr 2026 an. In diesem Zusammenhang werden alle relevanten Parameter der MSR-1 überprüft (z.B. die Schwellenwerte der MSR-1, Art. 3 des Beschlusses zur Marktstabilitätsreserve (2015/1814)). Gleiches trifft auf die Beschränkung des maximalen Bestandes an Zertifikaten in der MSR-1 zu (aktuell wie oben genannt 400 Millionen Zertifikate) (Art. 1 (5a) des Beschlusses zur Marktstabilitätsreserve (2015/1814)).
- ▶ **Anwendungsbereich:** In den nächsten Jahren wird der Anwendungsbereich des EU-ETS-1 schrittweise erweitert:
  - Ab 2024 werden Flüge von und zu EU-Regionen in äußerster Randlage (Outermost Regions) wieder einer Berichts- und Abgabepflicht unterworfen (Art. 28a (1b)). Dies betrifft nur die Flüge, die nicht diese Gebiete mit dem jeweiligen Festland (der Mitgliedstaat, zu dessen Hoheitsgebiet sie gehören) verbinden (Art. 3c (8)).
  - Ab dem 01.01.2026 werden im EU-ETS-1 auch die Methan (CH<sub>4</sub>) und Lachgas (N<sub>2</sub>O)-Emissionen des Seeverkehrs erfasst (Annex 1). Ab dem 01.01.2027 werden auch die Emissionen von Offshore-Schiffen erfasst (Art. 9). Um diese Erweiterungen zu berücksichtigen, wird das Cap 2026 bzw. 2027 basierend auf den Emissionen des aktuellsten verfügbaren Jahres, für das Daten vorliegen, erhöht (Art. 9).
  - Die Kommission soll bis spätestens Ende 2026 im Rahmen eines Berichts die Aufnahme von Emissionen von Schiffen mit einer Bruttoreaumzahl zwischen 400 und 5000 prüfen (Art. 3gg (5)).
  - Für die Abfallverbrennung wird ab dem 01.01.2024 eine Berichtspflicht für die CO<sub>2</sub>-Emissionen eingeführt (Annex 1). Die EU-Kommission prüft die Aufnahme der Abfallverbrennung in die Abgabepflicht im Rahmen eines Berichtes und legt im Jahr 2026 einen Gesetzgebungsvorschlag vor. Die Aufnahme der Emissionen der Abfallverbrennung wird dann ab dem 01.01.2028 erfolgen (Art. 30 (7)).
  - Luftfahrzeugbetreiber berichten über ihre Nicht-CO<sub>2</sub>-Effekte ab dem 01.01.2025 (Art. 14 (5)). Die Kommission legt bis zum 31.12.2027 einen Bericht vor, der dem Ziel dient, Nicht-CO<sub>2</sub>-Effekte aus dem Luftverkehr durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs abzumildern (Art. 14 (5)).
  - Bis zum 30.07.2026 legt die Kommission einen Bericht vor, wie und ob negative Emissionen (z.B. DACCS) im ETS berücksichtigt werden sollen (Art. 30 (5)).
- ▶ **Kopplung von EU-ETS-1 und EU-ETS-2:** Eine Integration beider Systeme wird nach 2030 geprüft. Konkret soll die Kommission bis zum 31. Oktober 2031 bewerten, ob eine Integration des EU-ETS-2 in den EU-ETS-1 anzustreben ist (Art. 30i).

---

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet:  
[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)  
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)  
[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

**Stand: Oktober 2023**

### **Autorenschaft**

Hauke Hermann, Johanna Cludius  
und Jakob Graichen, Öko-Institut  
e.V.