

## Ausweitung des EU-ETS auf den Seeverkehr

### Zentrale Aspekte der Revision der ETS-Richtlinie

Am 14.07.2021 legte die EU-Kommission im Rahmen des "Fit for 55"-Pakets eine Reihe von Legislativvorschlägen vor, mit denen die energie- und klimapolitischen Instrumente der EU an das neue Klimaziel angepasst werden sollen, die Emissionen bis 2030 um 55% gegenüber 1990 zu senken.<sup>1</sup> Im Dezember 2022 wurde zwischen den EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament eine Einigung über das überarbeitete EU-Emissionshandelssystem (ETS) erzielt. Die Änderungen<sup>2</sup> der Richtlinie (2003/87/EG)<sup>3</sup> traten am 05.06.2023 in Kraft. In diesem Factsheet werden die wichtigsten Aspekte der überarbeiteten ETS-Richtlinie im Hinblick auf die Ausweitung des EU-ETS auf den Seeverkehr dargestellt. Die Ausweitung auf den Seeverkehr erfordert nicht nur eine Änderung der ETS-Richtlinie, sondern auch eine Anpassung<sup>4</sup> der EU-Verordnung zur Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (EU-MRV-Seeverkehrsverordnung) (EU 2015/757)<sup>5</sup>. Die Ausweitung des EU-ETS auf den Seeverkehr ist Teil eines Pakets von EU-Maßnahmen, die eingeführt wurden, um die Emissionen im Seeverkehr zu verringern und einen Beitrag zur Erreichung der EU-Klimaziele zu leisten. Weitere verfügbare Factsheets betreffen die Angleichung des EU-ETS und der Marktstabilitätsreserve, die Einführung eines Mechanismus zur Anpassung der Kohlenstoffgrenzwerte (CBAM), den Luftverkehr und die Schaffung eines neuen ETS für Gebäude und den Straßenverkehr (ETS 2).<sup>6</sup>

#### Die wichtigsten Elemente auf einen Blick

- ▶ Der maritime Sektor wird im Jahr 2024 vollständig in das bestehende EU-ETS integriert. Die Zahl der Emissionszertifikate im EU-ETS wird daher im Jahr 2024 um 78,4 Millionen erhöht. Die Zuteilung wird vollständig über regelmäßige Auktionen erfolgen.
- ▶ Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>)-Emissionen von Schiffen mit einer Bruttoreaumzahl von mehr als 5.000 werden wie folgt durch das EU-ETS abgedeckt: 100% in den Häfen und zwischen den Häfen innerhalb eines Mitgliedstaats, 100% zwischen den Häfen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), 50% auf Strecken von/nach EWR-Häfen von/nach Nicht-EU-Häfen. Ab 2026 werden auch die Emissionen von Methan (CH<sub>4</sub>) und Lachgas (N<sub>2</sub>O) erfasst.
- ▶ Das EU-ETS für den Seeverkehr baut stark auf der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung der EU auf, beispielsweise in Bezug auf die Überwachungs- und Prüfverfahren.

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

<sup>2</sup> Änderungen durch die Richtlinie (EU) 2023/959: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L0959>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02003L0087-20180408>

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0957>

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.123.01.0055.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.123.01.0055.01.ENG)

<sup>6</sup> Siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/der-eu-emissionshandel-wird-umfassend-reformiert>

- ▶ Für die Jahre 2024 und 2025 ist eine Übergangsphase vorgesehen, in der der Anteil der Emissionen, für die Emissionszertifikate abgegeben werden müssen, schrittweise von 40% im Jahr 2024 über 70% im Jahr 2025 auf 100% im Jahr 2026 ansteigt.

# 1 Zentrale Elemente des Einbezugs des Seeverkehrs in den EU-ETS

## 1.1 Ziel

Der Seeverkehr trägt mit etwa 3% zu den gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU bei. Im Jahr 2021 entsprach dies etwa 124 Millionen Tonnen (Mt) CO<sub>2</sub> und war vergleichbar mit den Emissionen von Belgien.<sup>7</sup> Weltweit war der Seeverkehr im Jahr 2018 für 1.056 Mt CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich. Der Sektor trägt insgesamt 2 bis 3% zu den globalen Treibhausgas (THG)-Emissionen bei, hauptsächlich durch CO<sub>2</sub>-Emissionen (über 90%) und in geringerem, aber wachsendem Maße durch Methan- und Lachgasemissionen.<sup>8</sup> Bisher gibt es in der EU keine Regelung der THG-Emissionen des Seeverkehrs, die mit dem beschlossenen Schritt der Einbeziehung des Sektors in das EU-ETS vergleichbar wäre. In dieser Hinsicht macht die EU einen großen Schritt nach vorn, und der Sektor wird nun im Rahmen des Green Deals einen Beitrag zum EU-Klimaziel für 2030 leisten. Der Umgang mit den Emissionen des Seeverkehrs auf EU-Ebene ist ein schrittweiser Prozess: Nach der Einführung eines Systems zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung von Emissionen im Jahr 2018 (EU-MRV-Seeverkehrsverordnung (EU 2015/757)) haben sich die EU-Gremien auf die Einbeziehung des Seeverkehrs in das EU-ETS geeinigt.<sup>9</sup> Die Einbeziehung in das EU-ETS ist Teil eines Maßnahmenpakets für den Sektor, zu dem auch die FuelEU Maritime-Verordnung, Änderungen der Energiesteuerrichtlinie (ETD), die Verordnung über die Entwicklung der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR) und die Richtlinie über erneuerbare Energien (RED) gehören (siehe Abschnitt 2). Die Einbeziehung des Seeverkehrs in das EU-ETS beruht nicht nur auf Änderungen der Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG), sondern auch auf Änderungen der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung (EU 2015/757).<sup>10</sup>

## 1.2 Regulierungspunkt

Regulierungspunkt ist das Schifffahrtsunternehmen (Downstream-Ansatz). Durch die großen Bunker-Kapazitäten von Schiffen sowie die Mobilität des Sektors hätte ein Upstream-Ansatz über die Inverkehrbringer von Schiffskraftstoffen potenziell zu Ausweichbewegungen geführt, was die Effektivität des Instruments herabsetzen würde. Die Definition des Begriffs "Schifffahrtsunternehmen" umfasst den Eigentümer eines Schiffes oder eine verantwortliche Organisation/Person, die vom Schiffseigner die Verantwortung für den Betrieb des Schiffes übernommen hat und sich mit der Übernahme dieser Verantwortung bereit erklärt hat, alle Pflichten und Verantwortlichkeiten zu übernehmen, die der Internationale Code für Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs und zur Verhütung der Meeresverschmutzung in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 336/2006 vorsieht (Art. 3(w))<sup>11</sup>. Insbesondere in Fällen, in denen Dritte ein Schiff chartern, müssen die Mitgliedstaaten (MS) durch einen gesetzlichen Anspruch im nationalen Recht sicherstellen, dass das Schifffahrtsunternehmen von der Partei, die die Verantwortung für den Kraftstoffkauf und/oder den Betrieb des Schiffes (Geschwindigkeit, Routen) übernommen hat, eine Erstattung der Kosten für die Abgabe von Zertifikaten verlangen kann (Art. 3gc). Dies könnte durch Verträge zwischen dem Schiffseigner

---

<sup>7</sup> EU Commission (2022) – 2021 Annual Report on CO<sub>2</sub> Emissions from Maritime Transport: [https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-03/swd\\_2023\\_54\\_en.pdf](https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-03/swd_2023_54_en.pdf)

<sup>8</sup> IMO (2020) – Fourth IMO GHG Study: <https://docs.imo.org/Shared/Download.aspx?did=125134>; Methan und Lachgas haben ein wesentlich höheres GWP (global warming potential) als CO<sub>2</sub> (jeweils GWP 28 und GWP298)

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

<sup>10</sup> EU-MRV-Seeverkehrsverordnung könnte im Jahr 2024 weiter überarbeitet werden, siehe Abschnitt 1.3

<sup>11</sup> Alle Referenzen zu Artikeln beziehen sich auf die Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EC) wenn nicht anders angegeben.

und der dritten Partei erfolgen. Die MS sind nicht verpflichtet, das Bestehen solcher Verträge zu kontrollieren. Das Schifffahrtsunternehmen ist jedoch weiterhin für die Abgabe von Zertifikaten und die Einhaltung der Richtlinie verantwortlich.

### 1.3 Anwendungsbereich

Obwohl sich die Definition des Anwendungsbereichs in der Emissionshandelsrichtlinie auf EU-MS bezieht, kann davon ausgegangen werden, dass die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gemeint sind.<sup>12</sup> Der geografische Anwendungsbereich des EU-ETS für den Seeverkehr ist kleiner als in der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung und umfasst die unten aufgeführten Fahrten und Emissionen (Art. 3ga):

- ▶ 100% der Emissionen im Hafen (Liegeplatz) eines MS und Island und Norwegen,
- ▶ 100% der Emissionen auf Fahrten intra-EWR,
- ▶ 50% der Emissionen auf Fahrten von EWR-Hafen zu Hafen eines Drittstaates,
- ▶ 50% der Emissionen auf Fahrten von Hafen eines Drittstaates zu EWR-Hafen.

Der geografische Anwendungsbereich basiert auf dem Konzept des "Anlaufhafens" als Ausgangs- und Endpunkt einer Reise - d.h. eines Hafens, in dem ein Schiff Ladung (ent-)lädt und/oder Fahrgäste oder die Besatzung im Falle von Offshore-Schiffen (aus-)schiff (Art. 3(z)). Häfen außerhalb der EU im Umkreis von 300 Seemeilen um einen Hafen der MS, in denen ein erheblicher Teil des gesamten Containerverkehrs umgeschlagen wird, sind von der Definition des Anlaufhafens ausgenommen, um die Gefahr der Umgehung zu verringern (Art. 3ga(2)). Die Kommission erstellt bis Ende 2023 eine Liste solcher benachbarter Containerumschlaghäfen, die danach alle zwei Jahre aktualisiert wird.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Erfassung von Schiffen und THG durch die EU-MRV-Seeverkehrsverordnung und das maritime EU-ETS in den Jahren bis 2030.

---

<sup>12</sup> Scope in the ETS Directive is similar to the "MEXTRA50" option in the Impact Assessment, which refers to 'EEA journeys' but only incoming voyages instead of a 50/50-share of international voyages (Table 0-1, p.4 in: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba865136-353b-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en>). EEA = EU27 + Iceland and Norway.

**Tabelle 1: Abdeckung EU-MRV-Seeverkehrsverordnung und maritimes EU-ETS**

Anwendungsbereich	2024	2025	2026	2027
<b>EU-MRV-Seeverkehrsverordnung</b>				
THG	CO <sub>2</sub> , Methan, Lachgas			
Schiffstypen	Gewerblicher Transport von Gütern oder Fahrgästen + Offshore-Schiffe			
Schiffsgrößen	≥5,000 BRZ (von allen abgedeckten Schiffstypen) + ≥400 bis <5,000 BRZ von Stückgut- und Offshore-Schiffen			
<b>Maritimes EU-ETS</b>				
THG	CO <sub>2</sub> + Methan, Lachgas			
Schiffstypen	Gewerblicher Transport von Gütern oder Fahrgästen + Offshore-Schiffe			
Schiffsgrößen	≥5,000 BRZ (von allen abgedeckten Schiffstypen) <i>Potenzielle Erweiterung auf Schiffe ≥ 400 bis &lt;5,000 BRZ</i>			

Die Emissionshandelsrichtlinie (Anhang I) verweist hinsichtlich der erfassten Schiffstypen direkt auf die EU-MRV-Seeverkehrsverordnung. Das EU-ETS für den Seeverkehr deckt Emissionen ab, die bei Fahrten zum gewerblichen Transport von Gütern oder Fahrgästen entstehen, und umfasst Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl (BRZ) von 5.000 und mehr, mit Ausnahme von Kriegsschiffen, Flottenhilfsschiffen, Schiffen zum Fang oder zur Verarbeitung von Fisch, Holzschiffen einfacher Bauart, Schiffen ohne Maschinenantrieb und staatlichen Schiffen, die für nichtgewerbliche Zwecke eingesetzt werden. Ab 2025 werden Offshore-Schiffe und Stückgutfrachter unter 5.000, aber nicht unter 400 BRZ in das EU-MRV einbezogen (siehe Tabelle oben). Im EU-ETS werden Offshore-Schiffe<sup>13</sup> mit 5.000 BRZ und mehr ab 2027 einbezogen, nachdem sie 2025 in den MRV aufgenommen wurden (Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG). Bis Ende 2026 legt die EU-Kommission einen Bericht (Art. 3gg(5)) über die Durchführbarkeit der Ausdehnung des EU-ETS auf Schiffe mit weniger als 5.000 BRZ, aber nicht weniger als 400 BRZ, einschließlich Offshore-Schiffe, vor, wobei sie sich auf die Analyse stützt, die der bis Ende 2024 fälligen Überarbeitung der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung (EU 2015/757) über die Einbeziehung weiterer Schiffstypen mit weniger als 5.000 BRZ, aber nicht weniger als 400 BRZ beigefügt ist (Erwägungsgrund 9 der EU-MRV-Seeverkehrsverordnungsnovelle<sup>14</sup>). Der Bericht enthält auch einen Vorschlag, wie die EU-Emissionshandelsrichtlinie den Einsatz von erneuerbaren und kohlenstoffarmen Schiffskraftstoffen auf Lebenszyklusbasis angemessen berücksichtigen kann. Das maritime ETS umfasst nicht die Binnenschifffahrt.

<sup>13</sup> Offshore-Schiffe sind weder in der Emissionshandelsrichtlinie noch in der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung (2015/757) definiert. Nach dem S&P-Schiffscode-System sind Offshore-Schiffe Arbeitsschiffe, die unter anderem Schlepp- und Versorgungsschiffe für Offshore-Plattformen, Versorgungsschiffe für den Transport von Besatzungen/Versorgungsgütern, Bohr- und Konstruktionsschiffe sowie Rohrleitungsbau-/Hilfsschiffe umfassen: <https://cdn.ihs.com/www/pdf/Statcode-Shiptype-Coding-System.pdf>

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0957>

## 1.4 Cap/Mengenregulierung

Der Seeverkehrssektor wird ab 2024 vollständig in das bestehende EU-ETS integriert, wobei in den ersten beiden Jahren eine Übergangsphase vorgesehen ist (siehe Abschnitt 1.5). Es werden keine spezifischen Emissionszertifikate für den Seeverkehr eingeführt. Die Zertifikate werden zwischen allen in das EU-ETS einbezogenen Sektoren frei handelbar sein. Für den Seeverkehrssektor gelten dieselben Regeln und Anforderungen der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf die Versteigerung (Art. 10)<sup>15</sup>, die Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten (Art. 12), Sanktionen (Art. 16) und Register (Art. 19) wie für die anderen Sektoren. Die Gesamtzahl der Zertifikate wird im Anfangsjahr um 78,4 Millionen erhöht, um die Ausweitung auf den Seeverkehr abzudecken (Art. 9). Die 78,4 Millionen Zertifikate werden von den durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen des EU-Seeverkehrs in den Jahren 2018 und 2019 im MRV abgeleitet (unter Berücksichtigung des reduzierten geografischen Anwendungsbereichs), für die der im EU-ETS geltende lineare Reduktionsfaktor (LRF) von 4,3% rückwirkend angewendet wird. Ab 2028 wird der LRF auf 4,4% angehoben. Darüber hinaus wird die Menge der Zertifikate in den Jahren 2026 und 2027 erhöht (Art. 9), um der Einbeziehung von anderen THG als CO<sub>2</sub>-Emissionen (Methan- und Lachgasemissionen) und von Offshore-Schiffen in den Anwendungsbereich des maritimen ETS Rechnung zu tragen (siehe Abschnitt 1.3). Ein weiteres Factsheet über die Cap und die Marktstabilitätsreserve erläutert die strukturellen Änderungen für das gesamte EU-ETS wie die Anpassung des LRF.

## 1.5 Veräußerung von Emissionszertifikaten und Fonds

In einer Übergangsphase wird der Seeverkehr in das EU-ETS einbezogen. In den ersten zwei Jahren müssen Emissionszertifikate nur für einen Teil der geprüften Emissionen abgegeben werden. Dieser Anteil wird bis 2026 schrittweise auf 100% erhöht (Art. 3gb):

- ▶ 2024: 40%
- ▶ 2025: 70%
- ▶ 2026: 100%

Die zusätzlichen Zertifikate für den Seeverkehr werden vollständig versteigert. Sobald die Differenz zwischen den geprüften Emissionen und der Zahl der abgegebenen Zertifikate in jedem Jahr der Übergangsphase festgestellt wurde, wird eine dieser Differenz entsprechende Menge an Zertifikaten aus der Versteigerungsmenge gelöscht, so dass in der Übergangsphase kein Zertifikatüberschuss entsteht. Schiffe der Eisklasse dürfen bis Ende 2030 5% weniger Zertifikate abgeben, als sie an geprüften Emissionen verursachen (Art. 12(3-e)). Auch für Schiffe der Eisklasse gilt bis 2030 eine Löschung von Zertifikaten, wenn weniger Zertifikate abgegeben werden als die geprüften Emissionen (Art. 12(3-e)). Die Emissionszertifikate müssen bis zum 30. September eines jeden Jahres abgegeben werden, um die Emissionen des Vorjahres abzudecken (Art. 12).

Länder mit einer großen Anzahl von Schifffahrtsunternehmen im Vergleich zur Einwohnerzahl (als Indikator für die nationale Abhängigkeit vom Seeverkehr) erhalten bis 2030 einen Anteil an Zertifikaten (Art. 3ga(3)). Für die Jahre 2024 und 2025 wird die Menge der Zertifikate zusätzlich mit den für das betreffende Jahr geltenden Prozentsätzen (40% und 70%) multipliziert. Die Einnahmen aus der Versteigerung dieses Anteils an Zertifikaten werden für die Dekarbonisierung des Seeverkehrs verwendet (3,5% der 78,4 Millionen Zertifikate für den Seeverkehr (Abschnitt 1.4)). 50% der Zertifikate werden auf der Grundlage des Anteils der

---

<sup>15</sup> Mit Ausnahmen auf der Grundlage von Art. 3ga Absatz 3. siehe Abschnitt 1.5

Schiffahrtsunternehmen auf die betreffenden MS aufgeteilt, der Rest wird zu gleichen Teilen auf die MS verteilt (Art. 3ga(3)). Die Fortführung der Ausnahmeregelung in Bezug auf die Anwendung von Artikel 10 über das Jahr 2030 hinaus wird von der EU-Kommission in einem Ende September 2028 vorzulegenden Bericht neu bewertet (Art.3gg(4)).

Bis Ende 2030 sind Ausnahmen bezüglich der Abgabepflicht von Schiffahrtsunternehmen für Emissionen vorgesehen, die verursacht werden durch:

- ▶ Fahrten zwischen einem Hafen eines MS und einem Hafen seiner Region in äußerster Randlage, einschließlich Häfen innerhalb und zwischen Regionen in äußerster Randlage desselben MS und aus Hafentätigkeiten im Zusammenhang mit solchen Fahrten (Art. 12(3-b));
- ▶ Fahrten zur Personenbeförderung zwischen einem MS ohne Landverbindung und anderen nächstgelegenen MS im Rahmen eines grenzüberschreitenden öffentlichen Dienstleistungsvertrags/einer grenzüberschreitenden öffentlichen Dienstleistungsverpflichtung und aus Hafentätigkeiten im Zusammenhang mit diesen Fahrten (Art. 12(3-c));
- ▶ Fahrten zur Personenbeförderung zwischen (kleinen) Inselhäfen eines MS ohne Straßen- oder Schienenverbindung zum Festland und mit weniger als 200.000 ständigen Einwohnern und diesem MS sowie aus Hafentätigkeiten im Zusammenhang mit solchen Fahrten (Art. 12(3-d)).

Die MS können einen Teil ihrer Einnahmen für Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Seeverkehrs verwenden, einschließlich der Verbesserung der Energieeffizienz von Schiffen, innovativer Technologien und Infrastrukturen, nachhaltiger alternativer Kraftstoffe (wie Wasserstoff und Ammoniak, die aus erneuerbaren Energiequellen hergestellt werden) und emissionsfreier Antriebstechnologien (Art. 10(3-f)). Aus den Versteigerungseinnahmen werden keine spezifischen neuen Fonds zur Förderung der Dekarbonisierung des Seeverkehrs eingerichtet. Allerdings wird der bestehende Europäische Innovationsfonds (der ebenfalls um 25 Millionen Zertifikate aufgestockt wurde) künftig auch den Seeverkehrssektor abdecken, indem er besonders innovative Technologien und Infrastrukturen, einschließlich der Herstellung von kohlenstoffarmen und -freien Kraftstoffen, zur Dekarbonisierung des Sektors unterstützt (Art. 10a(8)). In diesem Zusammenhang wird die Kommission spezielle Ausschreibungen zur Einreichung von Vorschlägen für spezielle maritime Themen im Rahmen des Innovationsfonds (20 Millionen Zertifikate bis 2030) veröffentlichen, einschließlich der Elektrifizierung des Seeverkehrs und der Abschwächung der Auswirkungen von Rußpartikelemissionen.<sup>16</sup>

In der begleitenden Folgenabschätzung<sup>17</sup> wird von vergleichsweise niedrigen Zertifikatspreisen (46€/tCO<sub>2</sub> im Jahr 2030) im Vergleich zu den heutigen Preisen (~85€/tCO<sub>2</sub>) ausgegangen, was zu geringen Emissionsreduzierungen im Seeverkehrssektor führt. Stattdessen würde der Großteil der Emissionen dieses Sektors durch den Erwerb von EU-Emissionszertifikaten

---

<sup>16</sup> Erwägungsgrund. 54 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0959>; und Annex der ETS-Richtlinienresolution: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0098\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0098_EN.pdf); und EU-Kommission FAQ: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector/faq-maritime-transport-eu-emissions-trading-system-ets\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector/faq-maritime-transport-eu-emissions-trading-system-ets_en)

<sup>17</sup> <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=ba865136-353b-11ec-bd8e-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

gedeckt. Angesichts der aktuellen Entwicklungen mit höheren ETS-Preisen ist jedoch mit einer stärkeren Emissionsreduzierung im Sektor zu rechnen als in der Folgenabschätzung.

## 1.6 Monitoring und Administratives

Die Schifffahrtsunternehmen werden den MS (als zuständige "Verwaltungsbehörden") zugewiesen (Art. 3gf). Wenn das Schifffahrtsunternehmen in einem MS registriert ist, ist dieser MS zuständig. Ist ein Schifffahrtsunternehmen in keinem MS registriert, so ist der MS zuständig, in dem das Schifffahrtsunternehmen in den vier vorangegangenen Berichtsjahren geschätzt die meisten Hafenanläufe zu verzeichnen hatte.<sup>18</sup> In allen anderen Fällen ist der MS zuständig, von dessen Hafen aus die erste Reise innerhalb des Geltungsbereichs begann oder ankam. Vor dem 01.02.2024 wird die EU-Kommission im Rahmen von Durchführungsrechtsakten eine Liste mit den Namen aller Schifffahrtsunternehmen veröffentlichen, die ab dem 01.01.2024 eine Seeverkehrstätigkeit im relevanten Anwendungsbereich des EU-ETS ausüben. Darüber hinaus wird die zuständige Verwaltungsbehörde angegeben. Danach ist diese Liste mindestens alle zwei Jahre zu aktualisieren, um bereits in einem MS registrierte Schifffahrtsunternehmen einer anderen Verwaltungsbehörde zuzuordnen, wenn sie ihre Registrierung geändert haben, oder um Schifffahrtsunternehmen aufzunehmen, die neu in den Anwendungsbereich aufgenommen wurden. Alle vier Jahre wird eine aktualisierte Liste vorgelegt, in der Schifffahrtsunternehmen, die nicht in einem MS registriert sind, einer anderen Verwaltungsbehörde zugewiesen werden, wenn sich die Häufigkeit der Hafenanläufe ändert.

Schifffahrtsunternehmen müssen geprüfte aggregierte Emissionsdaten auf Unternehmensebene bis zum 31. März eines jeden Jahres für das vorangegangene Jahr an die Verwaltungsbehörde übermitteln (EU 2015/757, Art. 11a), und zwar gleichzeitig mit der Übermittlung des jährlichen Emissionsberichts (mit Daten auf Schiffsebene) an die Verwaltungsbehörde, den Flaggenstaat und die EU-Kommission. Die Prüfung sollte von akkreditierten Prüfstellen durchgeführt werden. Die Anerkennungsstellen sind dafür verantwortlich, dass die Schifffahrtsunternehmen die Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfpflichten für die aggregierten Daten auf Unternehmensebene gemäß den Bestimmungen der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung einhalten.

Die EU-Kommission entwickelt mit Unterstützung der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) geeignete Instrumente und Leitlinien zur Erleichterung und Koordinierung der Überprüfungs- und Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen des maritimen ETS (Art. 18b). Die Leitlinien oder Instrumente werden den MS und/oder den Prüfstellen zur Verfügung gestellt, sofern dies möglich ist.

Die EU-MRV-Seeverkehrsverordnung bleibt in Kraft, d.h. die spezifischen Regelungen zum Anwendungsbereich, zur Verteilung der Aufgaben im Erfüllungszyklus und zur Überwachung, Berichterstattung, Akkreditierung und Überprüfung, und wird nicht in die Richtlinie 2003/87/EG integriert. Die EU-Kommission kann über delegierte Rechtsakte (EU 2015/757, Art. 5, 11a und 23) weitere Regelungen zur Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung von aggregierten Daten erlassen. Das bedeutet, dass die MS nicht formell an der Verabschiedung der Vorschriften durch Durchführungsrechtsakte beteiligt sind und dass viele Vorschriften für den Seeverkehr, z. B. weitere Einzelheiten zur Überwachung, Berichterstattung, Akkreditierung und Überprüfung, separat durch die MRV-Seeverkehrsverordnung der EU geregelt werden.

Neben den im EU-ETS üblichen Sanktionen bei Nichteinhaltung hat jeder MS als ultima ratio die Möglichkeit, den Schiffen des betreffenden Schifffahrtsunternehmens die Einfahrt in alle EU-Häfen zu verweigern oder, wenn die Schiffe unter der Flagge eines MS fahren, die betreffenden Schiffe im Hafen festzuhalten, bis das Unternehmen seinen Verpflichtungen nachgekommen ist

---

<sup>18</sup> Im Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG

(Art. 16(11a)). Voraussetzung dafür ist, dass das Schifffahrtsunternehmen in zwei oder mehr aufeinanderfolgenden Berichtsjahren der Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten nicht nachgekommen ist, das Unternehmen die Möglichkeit hatte, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen und andere Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtungen nicht erfolgreich waren.

Die EU-Kommission berichtet außerdem alle zwei Jahre nach dem Jahr, das auf das Inkrafttreten der Richtlinie folgt, über die Umsetzung des EU-ETS für den Seeverkehr, einschließlich etwaiger Trends beim Ausweichverhalten und in Gebieten in äußerster Randlage (Art. 3gg(3)).

## 1.7 Wechselwirkung IMO

Die Mitgliedstaaten der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) haben auf der MEPC80 im Juli 2023 eine überarbeitete THG-Strategie verabschiedet.<sup>19</sup> Die überarbeitete Strategie enthält ein überarbeitetes langfristiges Klimaziel, nämlich das Erreichen von Netto-Null-THG-Emissionen bis etwa 2050. Des Weiteren wurde vereinbart, dass der Maßnahmenkorb aus einem technischen Element (z. B. einer zielorientierten Norm für Schiffskraftstoffe, ähnlich der FuelEU-Maritime-Verordnung) und einem marktbasieren Element (z. B. Kohlenstoffbepreisung wie eine Abgabe) bestehen soll. Für den Fall, dass die IMO eine solche globale marktbasierende Klimaschutzmaßnahme beschließt, ist eine Überprüfung des Kapitels über den Seeverkehr in der Richtlinie vorgesehen (Art. 3gg(1)). Innerhalb von 18 Monaten nach Verabschiedung einer solchen Maßnahme muss die EU-Kommission einen Bericht vorlegen, in dem sie die Maßnahme auf ihre Ambitionen im Hinblick auf die Ziele des Pariser Abkommens, ihre Umweltintegrität und die Kohärenz zwischen dem EU-ETS und dieser Maßnahme prüft. Gegebenenfalls kann die Kommission Änderungen an der Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EG) vorschlagen, die mit den EU-Klimazielen vereinbar sind und die Umweltintegrität und Wirksamkeit des EU-ETS gewährleisten.

Nimmt die IMO bis 2028 keine globale marktbasierende Maßnahme an, die mit den Zielen des Pariser Übereinkommens im Einklang steht, legt die EU-Kommission außerdem einen Bericht vor, in dem die Notwendigkeit einer Ausweitung des geografischen Anwendungsbereichs des EU-ETS für den Seeverkehr auf mehr als 50% der ein- und ausgehenden Fahrten geprüft wird (siehe Abschnitt 1.3). Gegebenenfalls wird dem Bericht ein Legislativvorschlag beigelegt.

## 2 Interaktion mit anderen EU und nationalen Politikinstrumenten

Das "Fit for 55"-Paket enthält eine Reihe weiterer Elemente, die den Seeverkehr beeinflussen. Diese sollen im Wesentlichen die Bereitstellung und Nutzung alternativer Kraftstoffe sowie die Energieversorgung an Land fördern und stärkere Anreize schaffen. Sie reduzieren den Einsatz fossiler Kraftstoffe und mindern damit die Emissionen und die entsprechende Menge an abzugebenden Emissionszertifikaten. Im Einzelnen sind dies:

Die **Energiebesteuerungsrichtlinie** (ETD) sollte dahingehend geändert werden, dass die Steuerbefreiung von Kraftstoffen im innereuropäischen Seeverkehr (und auch in der Binnenschifffahrt) ab 2023 abgeschafft wird und alternative Kraftstoffe wie E-Fuels für 10 Jahre von der Steuer befreit werden. Darüber hinaus sollten die MS ermächtigt werden, die Stromversorgung an Land in Häfen von der Steuer zu befreien.

Die neue **FuelEU-Maritime-Verordnung**, die im Juli 2023 verabschiedet wurde, zielt darauf ab, weitere Anreize für die Verwendung erneuerbarer und kohlenstoffarmer alternativer Kraftstoffe im Seeverkehr zu schaffen. Die Verordnung sieht ab 2025 einen Standard für die

---

<sup>19</sup> IMO (2023) – Resolution MEPC.377(80): [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/PressBriefings/Documents/Resolution%20MEPC.377\(80\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/PressBriefings/Documents/Resolution%20MEPC.377(80).pdf)

Emissionsintensität vor: Die durchschnittliche THG-Intensität der auf Schiffen verwendeten Energie (gCO<sub>2</sub>-Äquivalent/Megajoule) muss jährlich sinken (um 2% im Jahr 2025 und um 80% im Jahr 2050 im Vergleich zu 2020). Die FuelEU-Maritime-Verordnung gilt für Schiffe mit einer BRZ von mehr als 5.000 und hat in Bezug auf die Schiffstypen und den geografischen Geltungsbereich denselben Geltungsbereich wie das EU-ETS. Während die FuelEU-Maritime-Verordnung die CO<sub>2</sub>-, Methan- und Lachgasemissionen ab 2025 auf einer Well-to-Wake-Basis erfasst, wird das EU-ETS die CO<sub>2</sub>-Emissionen ab 2024 mit einem Tank-to-Wake-Ansatz und die Methan- und Lachgasemissionen ab 2026 abdecken.<sup>20</sup> Darüber hinaus sieht die Verordnung vor, dass Container- und Passagierschiffe (mit Ausnahmen) ab 2030 in Häfen mit Landstrom oder emissionsfreier Technologie betrieben werden müssen.

Als Teil des Maßnahmenpakets für die Schifffahrt soll die überarbeitete **Verordnung über die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe** (AFIR) sicherstellen, dass für den Seeverkehr in den EU-Häfen zunehmend alternative Kraftstoffe und Landstrom zur Verfügung stehen. Wenn alternative Kraftstoffe verfügbar sind, wird es wahrscheinlich, dass die Emissionen innerhalb des Seeverkehrssektor verringert werden, anstatt dass Emissionszertifikate gekauft werden.

Es besteht eine Wechselwirkung mit dem Verkehrsziel der **Richtlinie über erneuerbare Energien** (RED), da die Ziele auch die Bereitstellung von Kraftstoffen für den Seeverkehr einschließen. Die RED und die Emissionshandelsrichtlinie sind daher über die Verwendung von E-Fuels im Seeverkehr miteinander verknüpft, und zwar sowohl im Hinblick auf die Verringerung der Abgabeverpflichtung im EU-ETS als auch auf die Erfüllung der Ziele der RED.

Es gibt eine kleine Überschneidung zwischen dem EU-ETS und der **Lastenteilungsverordnung** (ESR), was die Erfassung von Schiffen mit 5.000 BRZ und mehr betrifft - und in Zukunft möglicherweise auch von Schiffen mit weniger als 5.000 BRZ in nationalen Küstengewässern. Diese Überschneidung stellt keine Doppelbelastung dar, da Schiffe über 5.000 BRZ in nationalen Gewässern nur im Rahmen des EU-ETS zur Abgabe verpflichtet sind. Die überarbeitete ESR<sup>21</sup> deckt weiterhin die inländische Schifffahrt ab (d.h. alle Schiffe in nationalen Gewässern - Binnen- und Seeschifffahrt). Im Gegensatz zum Luftverkehr, der unter das EU-ETS fällt, ist der (nationale) Seeverkehr nicht von der ESR ausgeschlossen (Art. 2(1)). Die Überschneidung ist gering, da viele Schiffstypen, die unter den inländischen Seeverkehr fallen (wie kleine Fähren, Motorboote und Schiffe, die nicht dem gewerblichen Verkehr dienen), nicht unter das EU-ETS fallen. Diese Überschneidung zu vermeiden, indem beispielsweise der Anwendungsbereich des ESR eingeschränkt wird, indem nur die inländischen Emissionen abgezogen werden, die unter das ETS fallen, ist schwierig, da die EU-MRV-Seeverkehrsverordnung inländische Emissionen als EWR-interne Emissionen betrachtet und eine Aufschlüsselung der Schifffahrtsemissionen nach EWR-Ländern nicht erlaubt.<sup>22</sup> Wenn die MS jedoch politische Instrumente zur Erreichung der ESR-Ziele einführen, wie z. B. das deutsche nationale Emissionshandelssystem (nEHS), könnte für diese Schiffe eine Doppelbelastung entstehen. In Deutschland ist die gewerbliche Schifffahrt jedoch derzeit vom nEHS ausgenommen, so dass es keine Überschneidungen/ Doppelbelastungen mit dem EU-ETS gibt.<sup>23</sup> Würde die Ausnahmeregelung abgeschafft, käme es zu Überschneidungen bei Schiffen, die im Seeverkehr in nationalen/deutschen Gewässern unterwegs sind. Darüber hinaus wird es im Jahr 2027 oder 2028 eine Änderung oder

---

<sup>20</sup> Die Well-to-wake-Emissionen umfassen Emissionen, die bei der Herstellung eines Kraftstoffs bis zu seiner Bunkerung auf einem Schiff entstehen. Tank-to-wake-Emissionen sind Emissionen, die entstehen, sobald sich der Kraftstoff im Tank eines Schiffes befindet, bis er in einem Verbrennungsmotor verbrannt oder in einer Brennstoffzelle verwendet wird.

<sup>21</sup> Verordnung (EU) 2023/857, Erwägungsgrund 9: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0857>

<sup>22</sup> Zu vergleichen in der Folgenabschätzung S.77: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0611>

<sup>23</sup> Es ist zu beachten, dass die beiden Politikinstrumente unterschiedliche Einheiten regulieren: Das ETS verpflichtet Schifffahrtsunternehmen und das nEHS verpflichtet Kraftstoffhändler.

Konvergenz des nEHS und des neu vereinbarten EU-ETS 2 geben. Das EU-ETS 2 schließt jedoch die Schifffahrt bisher nicht ein.

### 3 Ausblick

Weitere Einzelheiten des EU-ETS für den Seeverkehr werden durch sechs Durchführungsrechtsakte und zwei delegierte Rechtsakte umgesetzt. Die ehrgeizige Umsetzung und Angleichung des maritimen EHS an andere Teile des „Fit for 55“-Pakets, insbesondere an die FuelEU-Maritime-Verordnung, sind wichtig, um einen kohärenten Rechtsrahmen für den maritimen Sektor in der EU zu schaffen. Ein nächster Schritt ist ein Bericht über die Überarbeitung der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung, der bis Ende 2024 vorgelegt werden soll (EU 2015/757, Art. 22a), insbesondere mit dem Ziel, kleinere Schiffsgrößen einzubeziehen. Darüber hinaus wird die Kommission die Kohärenz der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung mit der FuelEU-Maritime-Verordnung prüfen, was zu möglichen Änderungen an einer der beiden Verordnungen führen könnte.<sup>24</sup> Außerdem soll bis Ende 2026 ein Durchführbarkeitsbericht über die Ausweitung des Anwendungsbereichs des maritimen ETS auf Schiffe mit weniger als 5.000 BRZ vorgelegt werden (Art. 3gg(5)), der auf der oben genannten Überprüfung der EU-MRV-Seeverkehrsverordnung im Jahr 2024 aufbauen wird.

In diesem Zusammenhang und im Hinblick auf die Evaluierung und Weiterentwicklung des Systems sind die folgenden Punkte von besonderer Bedeutung:

- ▶ Es muss geprüft werden, ob die Ausgestaltung des EU-ETS für den Seeverkehr einen ausreichenden Beitrag zur Erreichung des Ziels der THG-Neutralität im Jahr 2050 (in Kombination mit anderen Maßnahmen) leistet und ob ein seeverkehrsspezifisches Ziel für das Jahr 2050 festgelegt werden muss, das den internationalen und inländischen Seeverkehr zu 100% umfasst.
- ▶ Das Preisniveau im EU-ETS ist kurzfristig (als alleiniger Anreiz) wahrscheinlich nicht hoch genug, um die Verwendung alternativer Kraftstoffe und anderer Minderungsmaßnahmen zu fördern. Die anderen Maßnahmen des Legislativpakets, wie z. B. die FuelEU-Maritime-Verordnung, sind daher ebenfalls wichtig für die Einführung klimaneutraler Kraftstoffe in diesem Sektor.
- ▶ Das Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in benachbarte Nicht-EU-Länder, insbesondere im Falle steigender ETS-Preise, sollte im Auge behalten werden. Mögliche Lösungen zur Begrenzung der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die über die derzeitige Gestaltung der Richtlinie hinausgehen, sollten in Betracht gezogen werden, wenn die zweijährlichen Berichte der Kommission erhebliche Auswirkungen der Umgehung aufzeigen.
- ▶ Es könnte für künftige Analysen interessant sein zu untersuchen, für welche Art von Projekten und Maßnahmen im maritimen Sektor die Auktionserlöse verwendet werden.
- ▶ Die Verabschiedung der ETS-Änderungen muss so kommuniziert werden, dass die Dringlichkeit der Umsetzung eines globalen marktbasierten Instruments, wie im Rahmen der IMO geplant, erhöht und gleichzeitig eine erhebliche Doppelbelastung vermieden wird.
- ▶ Die Robustheit der Überwachungs- und Überprüfungsprozesse und einige der detaillierten Verwaltungsvorschriften in der MRV-Seeverkehrsverordnung der EU müssen überprüft und

---

<sup>24</sup> Art.30(1) in FuelEU-Maritime-Verordnung: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0262\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0262_EN.html)

gegebenenfalls in den kommenden nachgeordneten Rechtsakten für das ETS und künftigen Überprüfungen verbessert werden.

- ▶ Emissionen von Schiffen unter 5.000 BRZ und von Fahrten zu nicht kommerziellen Zwecken in internationalen Gewässern werden von vornherein nicht durch das EU-ETS erfasst. Wenn nach dem Durchführbarkeitsbericht die Einbeziehung kleinerer Schiffe in das EU-ETS nicht weiterverfolgt wird, müssten diese Schiffe langfristig durch andere politische Instrumente abgedeckt werden, um sicherzustellen, dass alle Emissionen erfasst werden. Auch die Emissionen aus Fahrten, die keinen kommerziellen Zweck haben, und aus der Binnenschifffahrt müssen in Zukunft durch das ETS oder andere politische Instrumente erfasst werden, um ebenfalls zur Erreichung der EU-Klimaziele beizutragen.
- ▶ Aufgrund der Einführung des EU-ETS 2 wird das deutsche nEHS in den nächsten Jahren voraussichtlich überarbeitet oder in das EU-ETS 2 überführt werden. In diesem Zusammenhang wird zu prüfen sein, ob die (gewerbliche) nationale Schifffahrt weiterhin vom nEHS oder dem EU-ETS 2 ausgenommen bleibt. Es wird wichtig sein, dass Doppelbelastungen berücksichtigt werden und dass alle Schifffahrtssegmente (Größen und Typen) von den Emissionsminderungsmaßnahmen erfasst werden - insbesondere im Hinblick auf die zukünftige Ausweitung des EU-ETS 1 auf andere Schiffstypen und -größen (siehe oben).

---

## Impressum

### Herausgeber

Nora Wissner, Martin Cames  
Öko-Institut e.V.

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://www.twitter.com/umweltbundesamt)

**Stand:** Oktober 2023