

Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr in der EU

Zentrale Aspekte des Vorschlags der EU-Kommission vom 14.07.2021

Am 14.07.2021 legte die Europäische Kommission eine Reihe von Legislativvorschlägen im Rahmen des ‚Fit for 55‘ Pakets vor, welches das energie- und klimapolitische Instrumentarium der EU auf das neue Klimaziel einer 55 % Reduktion gegenüber 1990 bis 2030 ausrichten soll.¹ In diesem Fact Sheet werden zentrale Aspekte des Vorschlags der EU-Kommission² für das neue Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr skizziert. Weitere Factsheets informieren zum Cap, zur MSR, zum See- und Luftverkehr sowie zum Grenzausgleichsmechanismus. Zusätzlich zu diesen Vorschlägen enthält das ‚Fit for 55‘ Paket auch weitere Vorschläge, die zur Erreichung des Klimaziels beitragen werden. Dazu gehören etwa ambitioniertere Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie die Reform der Energiesteuerrichtlinie.

Die wichtigsten Elemente auf einen Blick

- ▶ Es soll ein separates Emissionshandelssystem (EU-ETS 2) innerhalb des Anwendungsbereichs der Effort Sharing Regulation (ESR) für den Verbrauch fossiler Energien im Bereich Gebäude und Straßenverkehr geschaffen werden. Nach einer zweijährigen Implementierungsphase soll der Emissionshandel im Jahr 2026 starten.
- ▶ Das Cap des EU-ETS 2 soll an dem neuen ESR Emissionsminderungsziel orientiert festgesetzt werden. Ein „Frontloading“-Mechanismus (Erhöhung der Gesamtmenge an Zertifikaten im Jahr 2026 um 30%) soll zudem einen „weicheren“ Einstieg ermöglichen. Ab dem Jahr 2026 soll die Zertifikatsmenge jedes Jahr linear um 5,15% bzw. ab 2028 um 5,43% der Referenzmenge abnehmen. Die Gesamtminderung soll in 2030 bei 43% ggü. 2005 liegen.
- ▶ Die Allokation der Emissionszertifikate soll vollständig durch Versteigerungen auf Grundlage des von der EU-Kommission bestimmten Caps erfolgen.
- ▶ Im EU-ETS 2 sind im Gegensatz zum deutschen nationalen Emissionshandel (nEHS) keine Festpreise oder ein Preiskorridor vorgesehen. Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sollen über eine Marktstabilitätsreserve (MSR) abgeschwächt werden.
- ▶ Von den Einnahmen sollen 72 Mrd. EUR (etwa 25%) für den neu geschaffenen Klimasozialfonds verwendet werden, der von der EU verwaltet wird. Einnahmen aus der Versteigerung von 150 Mio. Emissionszertifikaten sind zudem für den bestehenden EU Innovation Fund vorgesehen, der sich bereits aus dem bestehenden EU-ETS (EU-ETS 1) speist. Die restlichen Einnahmen gehen an die Mitgliedstaaten und sind für klima- oder sozialrelevante Ausgabezwecke insbesondere in den Bereichen Gebäude oder Straßenverkehr zu nutzen.

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

² Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets-with-annex-en_0.pdf; Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Social Climate Fund: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-climate-fund-with-annex-en.pdf>

1 Zentrale Elemente des vorgeschlagenen Emissionshandels

1.1 Ziel

Bis **2030** müssen die **Netto-Treibhausgasemissionen** in der EU um **mindestens 55%** gegenüber dem Stand im Jahr **1990 gesenkt** werden. Die aktuellen Instrumente und Maßnahmen reichen aber nicht aus, um dieses neue europäische Emissionsminderungsziel zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die Sektoren unter der Effort Sharing Regulation (ESR). Für diese Sektoren außerhalb des EU-ETS 1 soll das Minderungsziel daher von 29% auf 40% im Vergleich zum Jahr 2005 erhöht werden. Mit der Einführung eines eigenen europäischen Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (EU-ETS 2) sollen stärkere ökonomische Anreize zur Emissionsreduktion geschaffen werden und sichergestellt werden, dass die angestrebte Emissionsreduktion in diesen Sektoren auch tatsächlich erreicht wird. Konkret sollen die Treibhausgasemissionen in den Sektoren **Gebäude und Straßenverkehr** bis **2030** um **43%** gegenüber **2005** reduziert werden (Legislative Financial Statement des Richtlinienvorschlags³, S.72).

Die übergeordneten nationalen Sektorziele der ESR bleiben gleichzeitig erhalten (Explanatory Memorandum des Richtlinienvorschlags, S.4).

1.2 Funktionsweise

Im Jahr 2026 soll das EU-ETS 2 nach einer zweijährigen Vorbereitungsphase starten. Das EU-ETS 2 wird analog zum bestehenden EU-ETS 1 als **Cap-and-trade-Mechanismus** ausgestaltet. Für die CO₂-Gesamtemissionen der Sektoren Straßenverkehr und Gebäude wird ein über die Zeit abnehmendes jährliches Cap festgelegt (Chapter IVa, Art. 30c des Richtlinienvorschlags).

Entsprechend des Cap werden die Emissionszertifikate versteigert. Die Auktionierung der Emissionszertifikate erfolgt ab dem Jahr 2026. Anders als beim EU-ETS 1 soll es im EU-ETS 2 **keine kostenlose Zuteilung** von Zertifikaten geben. Die Inverkehrbringer von fossilen Brennstoffen müssen für die in den beiden Sektoren verursachten Emissionen Zertifikate erwerben und nachweisen. Eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ist nicht vorgesehen (Chapter IVa, Art. 30d des Richtlinienvorschlags), denn die Inverkehrbringer können ihre Kosten an die Endkunden weiterreichen. Die erhöhten Preise bei den Endverbrauchern setzen Anreize Brennstoffe einzusparen und emissionsärmere Technologien einzusetzen, sodass die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und damit Treibhausgasemissionen sinken.

1.3 Anwendungsbereich

Im EU-ETS 2 sollen ausschließlich **verbrennungsbedingte CO₂-Emissionen in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr** (Annex III des Richtlinienvorschlags, S.91) erfasst werden. Nicht erfasst werden Emissionen durch den Brennstoffverbrauch in der Land- und Forstwirtschaft, beim Einsatz von Maschinen außerhalb des Straßenverkehrs, bei nicht-elektrifizierten Zügen sowie bei kleinen Unternehmen, die nicht unter den ETS fallen.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf

Eine Kopplung beider Systeme (EU-ETS 1 und EU-ETS 2) wird zukünftig geprüft, ist aber bis 2030 nicht vorgesehen. Konkret will die Kommission bis zum 31. Oktober 2031 bewerten, ob eine Integration des EU-ETS 2 in den EU-ETS 1 anzustreben ist (Chapter IVa, Art. 30i des Richtlinienvorschlags).

1.4 Regulierungspunkt

Regulierungspunkt sind die **Inverkehrbringer fossiler Kraft- und Heizstoffe** (Upstream-Ansatz). Die Vielzahl kleiner Emittenten im Gebäude- und Straßenverkehrssektor würde einen Downstream-Ansatz, wie er im EU-ETS 1 angewendet wird, erschweren bzw. ineffizient gestalten.

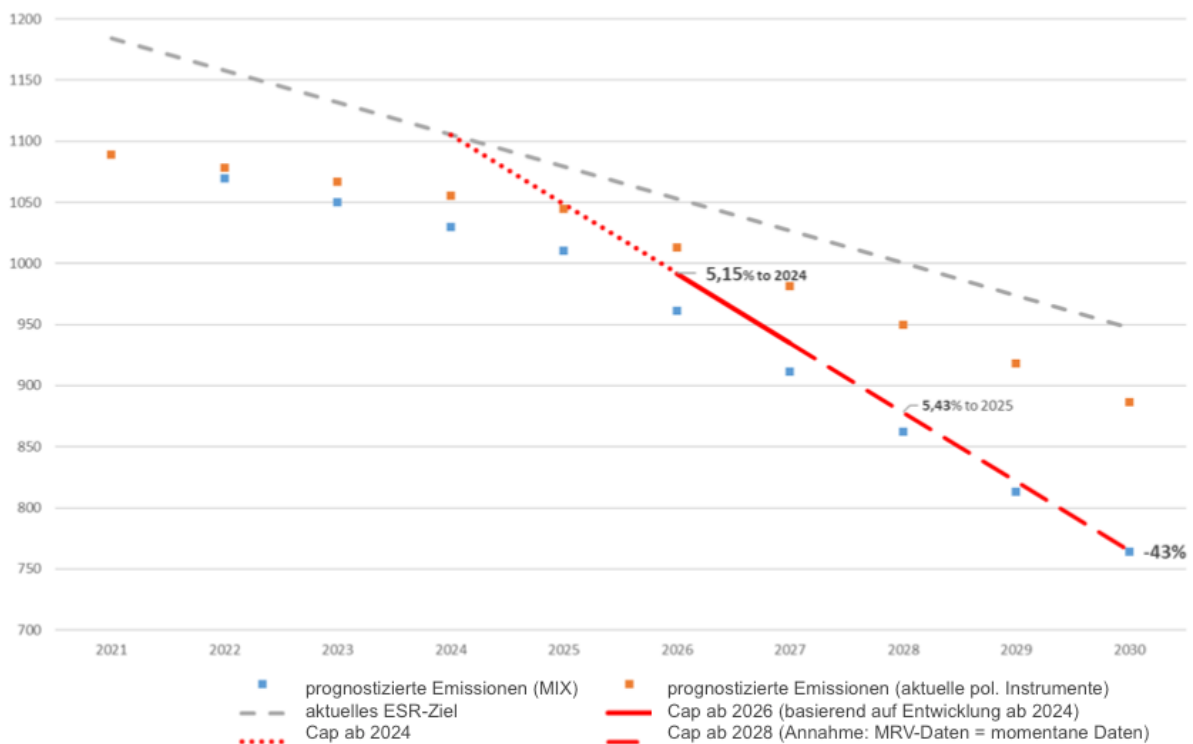
Der ETS-Pflicht werden Steuerlager für Öl (EU-weit ca. 7.000 Steuerlager) und Brennstofflieferanten (EU-weit ca. 1.400 regionale und lokale Versorger für Gas, EU-weit ca. 3.000 Versorger für Kohle) unterliegen. In Summe erwartet die Kommission, dass EU-weit ca. **11.400 Inverkehrbringer** unter dem EU-ETS 2 reguliert werden (Impact Assessment Report 1/4 des Richtlinienvorschlags, S.57).

1.5 Cap

Bis zum 1. Januar 2024 wird die EU-Kommission die Gesamtmenge an Zertifikaten für das Jahr 2026 bekanntgeben (Chapter IVa., Art. 30c Abs. 1 des Richtlinienvorschlags). Für den Start des EU-ETS 2 ist ein sog. „**Frontloading**“-Mechanismus geplant. Um einen „weicheren“ Start zu ermöglichen wird die **Gesamtmenge** an Zertifikaten im Jahr **2026** daher um **30% höher** sein als für das Jahr 2026 grundsätzlich vorgesehen. Die Gesamtmenge wird in den Jahren 2028 bis 2030 entsprechend reduziert. Durch diesen Mechanismus soll gewährleistet werden, dass Akteure frühzeitig Zertifikate auch für spätere Jahre erwerben können (Impact Assessment Report 2/4 des Richtlinienvorschlags, S.95). Ab dem Jahr 2026 soll die Zertifikatmenge jedes Jahr linear um **5,15%** der Referenzmenge⁴ abnehmen (linearer Reduktionsfaktor, Referenzjahr 2024).

⁴ Die Referenzmenge soll für die unter den Anwendungsbereich fallenden Sektoren anhand der Referenzemissionen gemäß ESR ermittelt werden.

Abbildung 1 Neues EU-ETS 2 Cap für Gebäude und Straßenverkehr



Quelle: Impact Assessment Report 2/4 des Richtlinienvorschlags, S.94.

Wie in Abbildung 1 deutlich wird, ist vorgesehen, dass der **lineare Reduktionsfaktor** ab 2028 auf **5,43%** (gilt unter Vorbehalt) pro Jahr ansteigt (Referenzjahr 2025). Damit soll sichergestellt werden, dass das Cap im Einklang mit den Klimaschutzzielen steht (rote Linie in Abbildung 1).

1.6 Marktstabilisierung

Nach einer Schätzung der EU-Kommission wird sich bei der vorgeschlagenen Mengenregulierung im Jahre 2030 voraussichtlich ein Preisniveau zwischen **48€/t CO₂** und **80€/t CO₂** ergeben. Das Preisniveau ist insbesondere davon abhängig, wie sich die weiteren Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des Fit-For-55 Pakets im Gebäude- und Verkehrsbereich auswirken werden. Grundsätzlich gilt, je wirkungsvoller weitere Maßnahmen ausgestaltet sind, desto niedriger der Preis (Impact Assessment Report 2/4 des Richtlinienvorschlags S.339).

Im EU-ETS 2 sind anders als beim nationalen Brennstoffemissionshandel in Deutschland keine Festpreise und auch kein Preiskorridor für die Versteigerungen vorgesehen ist. Stärkere Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sollen wie im EU-ETS 1 über eine Marktstabilitätsreserve (MSR) abgeschwächt werden.

Funktion der MSR

Im Jahr 2026 werden 600 Mio. Zertifikate einer neu geschaffenen, separaten Sektion der im EU-ETS 1 bestehenden MSR zugefügt (Chapter IVa, Art. 30d Abs. 2; Chapter IVa, Art. 1a. des Richtlinienvorschlags). Damit soll die Menge an Zertifikaten gesteuert werden:

- Wenn die Gesamtzahl an Zertifikaten im Umlauf als Indikator für den Marktüberschuss **mehr als 440 Millionen** beträgt, sollen 100 Millionen Zertifikate aus dem geplanten Auktionsbudget innerhalb eines Jahres in die MSR fließen (Chapter IVa, Art. 1a des Richtlinienvorschlags).
- Wenn die Gesamtzahl an Zertifikaten im Umlauf **weniger als 210 Millionen** beträgt, werden dem Markt 100 Millionen Zertifikate aus der MSR zugeführt. Falls weniger als 100 Millionen Zertifikate in der MSR übrigbleiben, wird der verbliebene Restbestand vollständig dem Markt zugeführt (Chapter IVa, Art. 1a des Richtlinienvorschlags).

Wenn der durchschnittliche Zertifikatspreis in drei aufeinanderfolgenden Monaten **mehr als 100% bzw. 200 % über dem Durchschnittspreis** der vorangegangenen sechs Monate liegt (von dem Beginn der Dreimonatsphase aus gerechnet), soll die EU-Kommission umgehend **50 Mio. bzw. 150 Mio. zusätzliche Zertifikate** aus der MSR in den Markt ausschütten. Diese sollen innerhalb von drei Monaten nach Verkündung der Entscheidung regulär versteigert werden (Chapter IVa, Art. 30h Abs. 1.; Chapter IVa, Art. 1a des Richtlinienvorschlags).

1.7 Monitoring, Berichterstattung, Verifizierung

Grundsätzlich sollen Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung im EU-ETS 2 an die Mechanismen im EU-ETS 1 angegliedert werden (Chapter IVa, Art. 30f des Richtlinienvorschlags).

- ▶ Die **Berichterstattungspflicht** gilt **erstmalig für** die Emissionen des Jahres **2024**. Diese müssen bis zum **30. März 2025** gemeldet werden.
- ▶ **Ab dem Jahr 2026** soll über die Emissionen des vorangegangenen Jahres gemäß der in Art. 14 Abs. 1 aufgeführten Überwachungs- und Berichterstattungsangaben berichtet werden (Chapter IVa, Art. 30f Abs. 2 des Richtlinienvorschlags). Der Vorschlag sieht vor, dass der sog. „Compliance Cycle“ (wiederkehrende Schritte der Überwachungsplanung, Validierung, Monitoring und Berichterstattung, Verifizierung, Abgabe von Emissionsberechtigungen und Durchsetzung der Berichts- und Abgabepflicht) parallel zu jenen im EU-ETS 1 verläuft und die Unternehmen entsprechend spätestens bis zum **31. März eines jeden Jahres** über die **Emissionen im Vorjahr berichten** und die entsprechenden Zertifikate bis zum 30. April jeden Jahres abgeben müssen. Die Abgabepflicht soll erstmals im Jahr 2027 für die Emissionen im Jahr 2026 gelten (Impact Assessment Report 1/4 des Richtlinienvorschlags, S.58).

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die Inverkehrbringer Brennstoffmengen, die in den erfassten Sektoren Gebäude und Verkehr zum Einsatz kommen, zuverlässig und genau dokumentieren und hierzu auch in der Lage sind. Zudem sollen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um Doppelerfassung von Emissionen zu vermeiden. Die in den EU-ETS 1 Sektoren genutzten Brennstoffe (Directive 2003/87/EC) sollen im EU-ETS 2 nicht doppelt erfasst werden (Chapter IVa, Art. 30f Abs. 4 des Richtlinienvorschlags). Die dafür notwendigen Regelungen sollen in Übereinstimmung mit der EU-Monitoringverordnung (Art. 14 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags) erlassen werden.

1.8 Verwendung der Erlöse

Die Einnahmen aus dem EU-ETS 2 sollen anteilig für einen neu geschaffenen Klimasozialfonds und den bestehenden Innovation Fund aufgewendet werden. Die restlichen Einnahmen verbleiben bei den Mitgliedstaaten.:

- ▶ Ein Jahr vor der Einführung des EU-ETS 2 soll ein von der EU-Kommission verwalteter **Klimasozialfonds** geschaffen werden, um eine sofortige soziale Unterstützung zu ermöglichen. Dieser wird aus Eigenmitteln des EU-Haushalt finanziert. Die Mitgliedsstaaten sollen dem EU-Haushalt diese Einnahmen als Eigenmittel zur Verfügung stellen (Social Climate Fund Proposal⁵: Budgetary Implication). Durch den Klimasozialfonds sollen so zwischen **2025 und 2032 72,2 Mrd. €** für die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden (etwa 25% der erwarteten Einnahmen). Der Fonds soll die Umsetzung nationaler Klimasozialpläne fördern. Länderspezifische Höchstgrenzen legen fest, wieviel Mittel die Mitgliedstaaten maximal abrufen können. Die Verteilung der Mittel unter den Mitgliedstaaten erfolgt anhand bestimmter Faktoren, wie CO₂-Ausstoß pro Haushalt, Anzahl von Energiearmutgefährdeter Menschen, Bevölkerungsgröße, BIP pro Einwohner (Social Climate Fund Proposal: Annex I). Die abgerufenen Mittel sollen von den Mitgliedstaaten verdoppelt werden, sodass die tatsächlich verfügbaren Mittel auf insgesamt **144,4 Mrd. €** steigen würden. Die förderfähigen Maßnahmen innerhalb der Klimasozialpläne umfassen sowohl Direktzahlungen an einkommensschwache Haushalte, die besonders von den Belastungen im Gebäude- und Straßenverkehrssektor betroffen sind, als auch Maßnahmen und Investitionen, die einkommensschwache Haushalte, Kleinunternehmen und besonders betroffene Mobilitätsnutzer*innen beim Umstieg von fossilen auf klimafreundliche Technologien finanziell unterstützen (Social Climate Fund Proposal: Art. 6).
- ▶ Darüber hinaus sind Erlöse von **150 Mio. Emissionszertifikaten** für den **Innovation Fund** vorgesehen. Aus diesem sollen speziell für die Dekarbonisierung von Gebäuden und den Ausbau der Ladeinfrastruktur wichtige Investitionen finanziert werden (Chapter IVa, Art. 30d Abs. 3 des Richtlinienvorschlags).

Die **restlichen Einnahmen** verbleiben bei den **Mitgliedstaaten**. Die Verteilung soll basierend auf Referenzemissionswerten der ESR (Durchschnittsemissionen des Gebäude- und Straßenverkehrssektors der einzelnen Mitgliedstaaten für die Jahre 2016-2018) geschehen (Chapter IVa, Art. 30d Abs. 4 des Richtlinienvorschlags). Die Mitgliedstaaten sollen die Erlöse, wie auch die Erlöse, die über den Klimasozialfonds abrufbar sein werden, für einen oder mehrere der in Artikel 10 Abs. 3 genannten **klima- und/oder sozialrelevanten Ausgabezwecke insbesondere** in den Bereichen Gebäude oder Straßenverkehr nutzen. Dies können z.B. Maßnahmen sein, die den Energiebedarf von Gebäuden verringern oder eine Verkehrsverlagerung auf den öffentlichen Verkehr unterstützen (Chapter IVa, Art. 30d Abs. 5a+b des Richtlinienvorschlags).

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-climate-fund-with-annex_en.pdf

2 Unterschiede zum nationalen Brennstoffemissionshandel

Der Anwendungsbereich des EU-ETS 2 wird enger gefasst als der des nationalen Brennstoffemissionshandels in Deutschland. Es sollen **nur Brennstoffverbräuche im Gebäude- und Straßenverkehrssektor** erfasst werden, nicht alle Brennstoffverbräuche außerhalb des ETS 1 wie in Deutschland. Zudem ist im EU-ETS 2 **keine Festpreisphase** geplant – die Preisbildung erfolgt direkt über den Markt. Der **Compliance Cycle** des EU-ETS 2 ist zudem an den bestehenden EU-ETS 1 angegliedert, der Brennstoffemissionshandel in Deutschland folgt hier einem anderen Rhythmus.

3 Nächste Schritte und wesentliche Fragen für den politischen Prozess

Als nächster Schritt wird der Vorschlag der Kommission vom EU-Parlament und den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat analysiert. Von beiden Institutionen können Änderungsvorschläge eingebracht werden, über Kommission, EU-Parlament und Europäischer Rat im Anschluss diskutieren und verhandeln. Das Ergebnis der Verhandlungen wird abschließend formell in Parlament und Rat beschlossen. Um wie vorgesehen im Jahr 2024 mit der Vorbereitungsphase des EU-ETS 2 starten zu können, wäre eine Umsetzung in nationales Recht bis zum 31.12.2023 erforderlich.

Wesentliche Fragen für den politischen Prozess:

- ▶ **Anwendungsbereich:** Der EU-ETS 2 soll auf die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr begrenzt werden. Offen ist, wie diese Abgrenzung genau ausgestaltet werden soll. Ohne Einbeziehung aller fossilen Brennstoffe, soweit sie noch nicht durch EU-ETS 1 abgedeckt sind, stellt sich die Frage, wie einer dadurch bestehenden Ungleichbehandlung beispielsweise kleiner Industrien entgegen gewirkt werden kann, die im Rahmen des ETS-1 einen CO₂-Preis zahlen, während konkurrierende Betriebe außerhalb des Anwendungsbereichs des ETS 1 keiner vergleichbaren Maßnahme unterliegen.
- ▶ **Preiserwartungen:** Wie verhalten sich die Marktteilnehmer und wie beeinflussen sie die Preisbildung. Sind die vorgesehenen Mechanismen zur Preisabfederung geeignet?
- ▶ **Verwendung der Erlöse, Verteilungswirkungen und Akzeptanz:** Die Kommission sieht vor, dass die Einnahmen für klima- und sozialrelevante Maßnahmen eingesetzt werden. Eine konkrete Ausgestaltung der Rückverteilung von Einnahmen an beispielsweise private Haushalte hat jedoch unmittelbar Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahme. Hierfür bedarf es sicherlich einer Mitgliedstaaten-spezifischen Analyse der Kostenbelastungen, insbesondere unter Berücksichtigung des Zusammenspiels mit der Energiesteuer-Richtlinie. Auch die Frage der Verteilung der Einnahmen innerhalb der Mitgliedstaaten wird Thema werden.

Überleitung BEHG zum EU-ETS 2: Ein großer Teil der Emissionen, die in Deutschland vom BEHG abgedeckt sind, wird im EU-ETS 2 reguliert sein. Hier stellt sich die Frage, wie eine Überleitung des BEHG zum EU-ETS 2 erfolgreich gelingen kann.

Impressum

Herausgeber

Isabel Schrems, Janis Hecker, Swantje Fiedler, Florian Zerzawy
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de

Internet:

www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Stand: September/2021