

Ausrichtung des EU-ETS und der Marktstabilitätsreserve auf das neue EU-Klimaschutzziel für 2030

Zentrale Aspekte des Vorschlags der EU-Kommission vom 14.07.2021

Am 14.07.2021 legte die Europäische Kommission im Rahmen des ‚Fit for 55‘-Pakets eine Reihe von Legislativvorschlägen vor, die das energie- und klimapolitische Instrumentarium auf das neue Klimaziel einer Emissionsminderung um mind. 55 % gegenüber 1990 bis 2030 ausrichten sollen.¹ In diesem Factsheet werden zentrale Aspekte des Vorschlags für den Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) und die Marktstabilitätsreserve (MSR) skizziert.² Weitere Factsheets informieren zum Seeverkehr, Luftverkehr, zum Grenzausgleichsmechanismus und zur Schaffung eines neuen Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr. Das ‚Fit for 55‘-Paket enthält darüber hinaus weitere Vorschläge, die zur Erreichung der Ziele im ETS beitragen. Dazu gehören u.a. die Energiesteuerrichtlinie und ambitioniertere Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energien.

Die wichtigsten Elemente des Reformvorschlags auf einen Blick

- ▶ Die **Klimaschutzambition** des EU-ETS soll erhöht werden. Bis 2030 sollen die Emissionen (inkl. See- und Luftverkehr) um -61 % ggü. 2005 sinken. Dieses Ziel soll durch einen linearen Reduktionsfaktor (LRF) von 4,2 % und eine Reduktion des Caps im Jahr nach Inkrafttreten der Änderung erreicht werden (117 Mio. Zertifikate im Jahr 2024 bei Inkrafttreten im Jahr 2023).
- ▶ Der **Anwendungsbereich** des EU-ETS soll auf den Seeverkehr erweitert werden. Das Cap erhöht sich dadurch um 79 Millionen t CO₂e. Erst nach Ablauf einer Einführungsphase gilt ab 2026 auch im Seeverkehr eine Abgabepflicht für 100 % der Emissionen.
- ▶ Das System der **kostenlosen Zuteilung** für die Industrie soll grundsätzlich bestehen bleiben. Für Sektoren, die von dem neuen Grenzausgleichsmechanismus erfasst werden, soll die kostenlose Zuteilung ab 2026 schrittweise bis auf Null im Jahr 2035 reduziert werden.
- ▶ Im **Seeverkehr** soll keine kostenlose Zuteilung gewährt, sondern voll auktioniert werden. Die **kostenlose Zuteilung für Luftverkehrsbetreiber** soll Ende 2026 auslaufen.
- ▶ Die Architektur der **Marktstabilitätsreserve (MSR)** soll generell bestehen bleiben. Die verdoppelte Aufnahme von 24 % soll über 2023 hinaus bis 2030 verlängert werden. Eine Sonderregelung soll Schwelleneffekte bei der Aufnahme von Zertifikaten vermeiden. Die Zertifikatmenge in der MSR soll auf 400 Millionen begrenzt und Luft- und Seeverkehr sollen in die Berechnung der Umlaufmenge aufgenommen werden.
- ▶ **Innovations- und Modernisierungsfonds** sollen aufgestockt, für weitere Projekte und Länder geöffnet und die Vergaberegeln angepasst werden. Außerdem sollen die **Auktionserlöse** seitens der Mitgliedstaaten zu 100 % in Klimaschutzmaßnahmen und zur Unterstützung von Haushalten mit geringem Einkommen investiert werden (bisher 50 %).
- ▶ Die Kommission zielt auf **schnelle Umsetzung** der Vorschläge schon ab dem Jahr 2024 ab.

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

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets-with-annex_en_0.pdf
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-market-stability-reserve-with-annex_en.pdf und
<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-of-the-eu-emission-trading-system-for-aviation.pdf>

1 Zentrale Elemente der Vorschläge zur Reform des EU-ETS

1.1 Veränderter Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des EU-ETS soll auf den Seeverkehr ausgeweitet werden. Die Emissionen aus Fahrten innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR, d.h. EU, Norwegen, Island und Liechtenstein) und Emissionen am Liegeplatz sollen vollständig erfasst werden. Emissionen aus Fahrten, die vom Ausland in der EU ankommen bzw. von der EU abgehen, sollen zu 50 % abgedeckt werden. Die Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten in diesem Sektor soll in den Jahren 2023 bis 2025 schrittweise eingeführt werden, ab 2026 soll die volle Abgabepflicht gelten (siehe auch Factsheet „Seeverkehr“).

Laut Vorschlag der Kommission bleibt der Anwendungsbereich für stationäre Anlagen und den Luftverkehr im Wesentlichen unverändert. Eine Anpassung der Mindestanlagengröße in manchen Sektoren soll verhindern, dass Anlagen wegen Emissionsminderungsmaßnahmen unter die aktuellen Schwellenwerte und damit aus dem ETS fallen. Im Luftverkehr soll der EU-ETS weiterhin nur für Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums sowie in die Schweiz und ins Vereinigte Königreich gelten.³ Das unter der Internationalen zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO) entwickelte CORSIA-System wird dann bei Flügen von und nach Drittstaaten angewendet (siehe auch Factsheet „Luftverkehr“).

Ab 2026 soll ein separates EU-weites Brennstoffemissionshandelssystem eingeführt werden, welches die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr abdeckt (siehe auch Factsheet „ETS-2“). Es ist zunächst keine Verknüpfung der beiden Emissionshandelssysteme geplant.

1.2 Anpassung des Caps

Cap-Architektur im EU-ETS

Die verfügbare Menge an Emissionszertifikaten im EU-ETS wird durch das Cap begrenzt, welches die erforderlichen Minderungen in den vom EU-ETS erfassten Sektoren vorgibt. Dabei gibt es ein Cap für stationäre Anlagen (zukünftig inkl. Schiffsverkehr) und ein Cap für den Luftverkehr. Der Verlauf des Cap wird durch einen linearen Reduktionsfaktor (LRF) bestimmt, welcher das Cap jedes Jahr um eine bestimmte Menge an Zertifikaten reduziert⁴. Neben einer Anhebung des LRF von aktuell 2,2 % auf 4,2 % ist eine einmalige Absenkung vorgesehen, um das Cap auch bei späterer Anwendung des verschärften LRF auf einen im Jahr 2021 beginnenden linearen Pfad zu bringen.

Laut Vorschlag der EU-Kommission werden die Emissionen des Seeverkehrs 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.

Der Vorschlag der EU-Kommission würde zu einer Reduktion des Caps im stationären Sektor um 62 % gegenüber den Emissionen im Jahr 2005 führen (gegenwärtig: minus 43 %). Um diese zusätzliche Emissionsreduktion zu erreichen, soll der LRF auf 4,2 % erhöht werden, was einer konstanten jährlichen Absenkung des Cap um 82 Millionen Zertifikate entspricht.

Des Weiteren ist eine einmalige Absenkung des Cap vorgesehen, welche sicherstellen soll, dass das Cap auf einen Reduktionspfad gebracht wird, der einer Anwendung des LRF von 4,2 % schon ab dem Jahr 2021 entsprechen würde. Wenn die geänderte Richtlinie im Jahr 2023 in Kraft tritt,

³ Flüge aus der Schweiz und dem Vereinigten Königreich in den EWR werden von den beiden Ländern in ihre Emissionshandelssysteme aufgenommen.

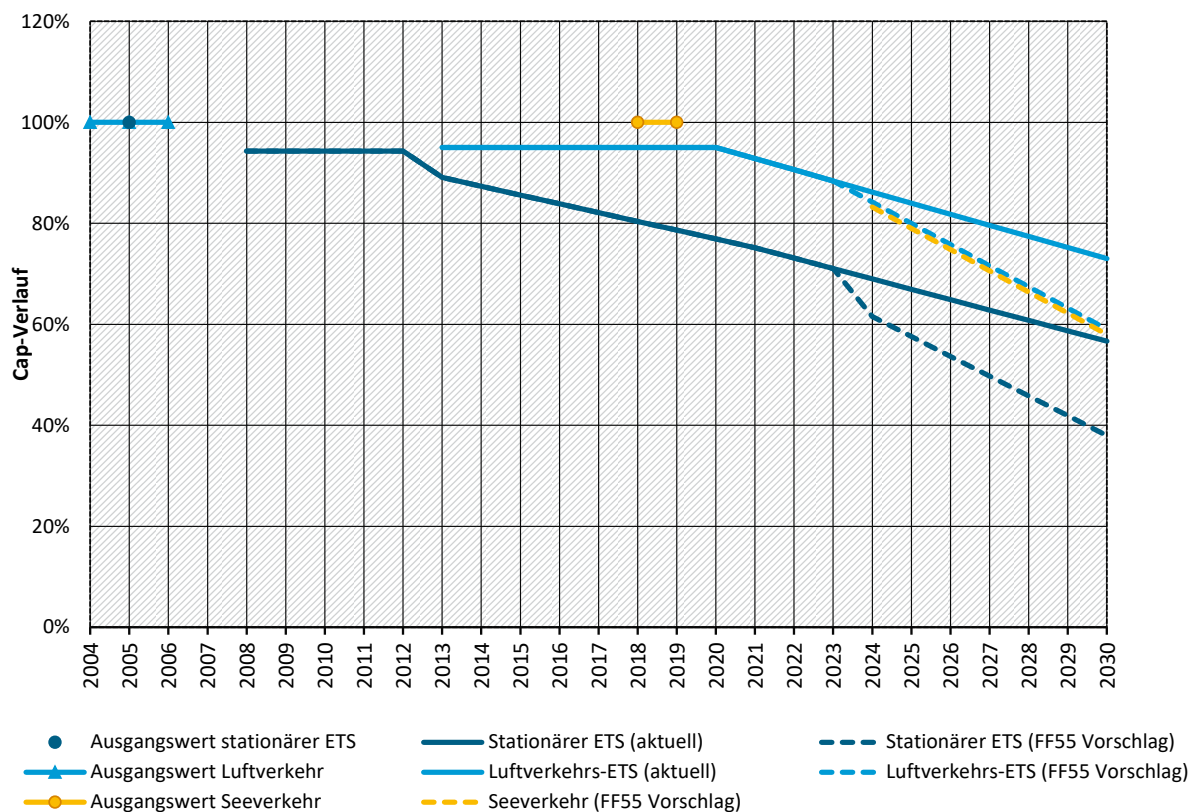
⁴ Für stationäre Anlagen bezieht sich der LRF auf den Mittelwert des Cap der Jahre 2008-2012.

entspricht die einmalige Reduktion des Caps im stationären Sektor 117 Millionen Zertifikaten für 2024.

Für den Seeverkehr bezieht sich der LRF auf die mittleren Emissionen der Jahre 2018-2019. Durch die Einbeziehung des Seeverkehrs in das Cap erhöht sich dieses im Jahr nach Inkrafttreten um 79 Millionen t CO₂e (ca. 6 % des Caps des stationären Sektors im Jahr 2024).

Für den Luftverkehr ist keine einmalige Reduktion des Cap vorgesehen. Stattdessen soll laut Vorschlag der Kommission der aktuell vorgesehene LRF von 2,2 % bis zum Jahr 2023 unverändert bleiben und danach auf 4,2 % angehoben werden. Abbildung 1 skizziert die Verläufe der verschiedenen Caps bis zum Jahr 2030.

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



Anmerkungen: Die Abbildung basiert auf der Annahme einer Umsetzung der Vorschläge zum Jahr 2024. Der Verlauf ist um die geänderten Anwendungsbereiche des stationären EU-ETS und des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU korrigiert. Im Luftverkehr wurden die Werte für 2005 bzw. 2012-2020 auf Basis des Anwendungsbereichs ab 2021 rückgerechnet. Ab 2024 kommt noch ein Teil der Flüge zu Überseeterritorien hinzu. Außerdem wurde angenommen, dass sich der LRF für den Luftverkehr für die Jahre 2021 bis 2023 auf die Zuteilung des Jahres 2020 und ab 2024 auf die Zuteilung des Jahres 2023 bezieht. Im Seeverkehr wird der LRF ab 2021 auf die durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2018 und 2019 angewandt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Vorschlags der EU Kommission vom 14.07.2021

Unter der EU-Klimaschutzverordnung haben manche Länder die Möglichkeit, eine begrenzte Menge an Zertifikaten des EU-ETS für die Erreichung ihrer nationalen Ziele zu verwenden und so dem EU-ETS zu entziehen. Auch das Linking mit der Schweiz und evtl. zukünftig mit dem britischen ETS kann das Gesamtangebot an Zertifikaten im EU-ETS beeinflussen.

1.3 Geplante Ausgabe der Zertifikate durch Auktionierung und kostenlose Zuteilung

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

Im Zeitraum 2021-2030 sollen grundsätzlich 57 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Zertifikate versteigert werden. 3% der zur Verfügung stehenden Zertifikate werden allerdings als Puffer für kostenlose Zuteilung vorgehalten, wodurch der Auktionsanteil 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.

Ein Teil der Zertifikate ist für die Finanzierung von zwei bereits errichteten Fonds reserviert (siehe auch Abschnitt 1.5):

- ▶ Die Erlöse des Modernisierungsfonds stehen für Mitgliedstaaten mit vergleichsweise geringem Pro-Kopf-Einkommen für die Modernisierung ihrer Energieversorgung zur Verfügung. Laut Vorschlag der EU-Kommission sollen – ab Inkrafttreten der Reform – 4,5% der zur Verfügung stehenden Zertifikate in diesen Fonds fließen statt bisher 2 %.
- ▶ Der Innovationsfonds soll mit mindestens 450 Millionen Zertifikaten gefüllt werden (statt bisher 400 Millionen). 365 Millionen Zertifikate sollen aus dem Budget für kostenlose Zuteilung, 85 Millionen Zertifikate aus dem Auktionsbudget zur Verfügung gestellt werden.

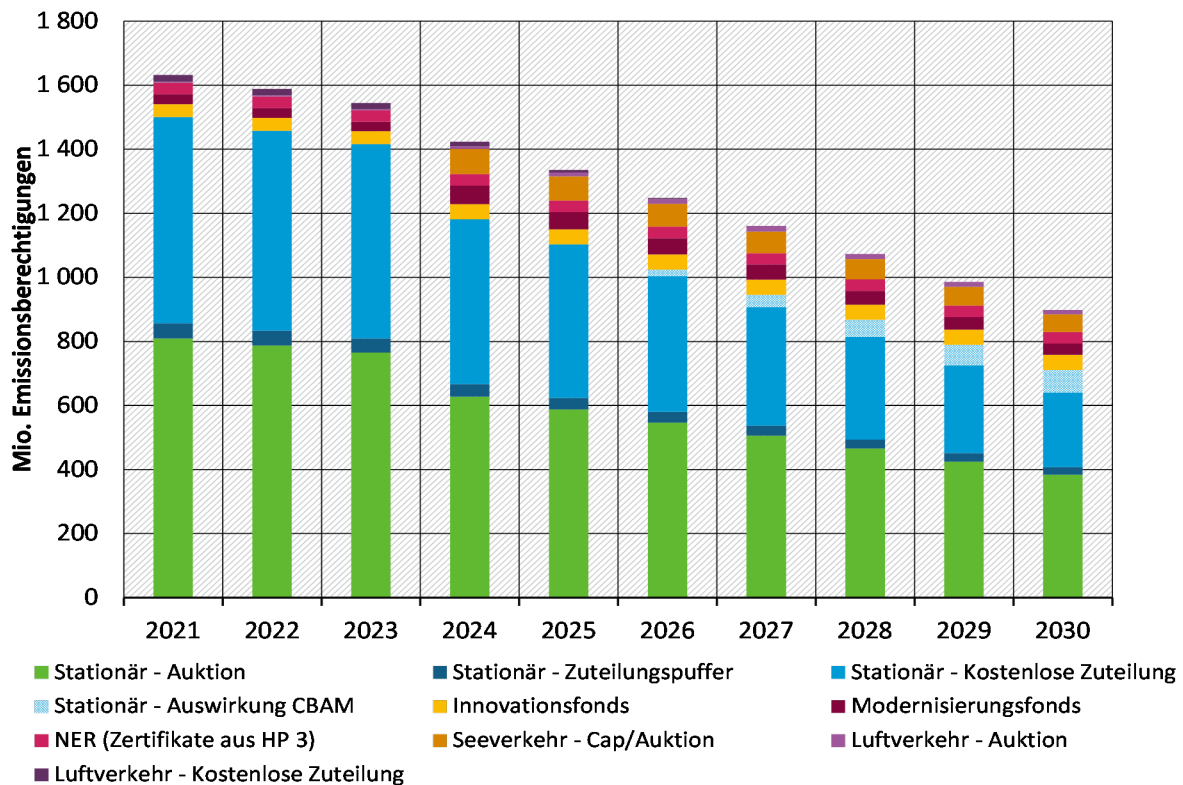
Mit Einführung des Grenzausgleichsmechanismus (CBAM - siehe auch Factsheet „Grenzausgleichsmechanismus“) soll die kostenlose Zuteilung für die vom Mechanismus betroffenen Branchen ab 2026 über einen Zeitraum von 10 Jahren schrittweise reduziert werden und bis zum Jahr 2035 komplett entfallen. Die freiwerdenden Zertifikate fließen ebenfalls dem Innovationsfonds zu. Schließlich stehen Zertifikate für Neuanlagen und Produktionssteigerungen zur Verfügung. Diese New Entrants Reserve (NER) wird aus Zertifikaten der dritten Handelsperiode und Zuteilungsreduzierungen gespeist.

Abbildung 2 fasst die geplante Aufteilung der zur Verfügung stehenden Zertifikate zusammen. Es ist festzuhalten, dass es sich hierbei um die ex-ante zur Verfügung stehenden Budgets handelt und nicht um eine Projektion tatsächlich in Anspruch genommener Mengen.⁵

Im Seeverkehr ist keine kostenlose Zuteilung vorgesehen. Im Luftverkehr soll der Auktionsanteil in den Jahren 2024 bis 2027 von aktuell 15 % auf 100 % steigen. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an stationäre Anlagen soll im Einklang mit dem stärker sinkenden Cap weiter reduziert werden. Die Produktbenchmarks sollen ab 2026 stärker abgesenkt werden. Außerdem soll die kostenlose Zuteilung teilweise an die Umsetzung von Energieaudit-Maßnahmen geknüpft werden.

⁵ Die tatsächliche Auktionsmenge weicht z.B. wegen Aufnahme von Zertifikaten in die MSR (oder ggf. deren Ausschüttung aus der MSR) von den Planmengen ab. Es ist außerdem möglich, dass das Budget der kostenlosen Zuteilung nicht ausgeschöpft wird, z.B. weil Anlagen geschlossen werden oder weil Zertifikate für Neuanlagen oder Erweiterungen nicht im geplanten Umfang der NER benötigt werden.

Abbildung 2 Ex-ante geplante Aufteilung des Caps im EU-ETS



Quelle: Vorschlag der EU-Kommission vom 14.07.2021; EEA ETS data viewer 2021, eigene Berechnung der Auswirkungen des Grenzausgleichsmechanismus

1.4 Marktstabilitätsreserve (MSR)

Angebotssteuerung im EU-ETS

Seit 2019 wurde der EU-ETS um ein Element der Angebotssteuerung erweitert. Die Marktstabilitätsreserve (MSR) soll einerseits den historischen Überhang an Zertifikaten abbauen und es andererseits dem EU-ETS 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 Zertifikate über eine Anpassung der Auktionsmengen in den Folgejahren vom Markt oder schüttet Zertifikate aus.

Die Kommission schlägt vor, die MSR in ihrer Grundstruktur zu erhalten. Die Definition der für die Funktionsweise der MSR maßgeblichen Umlaufmenge (TNAC) soll – ab Inkrafttreten der Reform – auch die Zertifikate des Luft- und Seeverkehrs berücksichtigen.

Die aufzunehmende oder auszuschüttende Menge bemisst sich an der TNAC. Bei Überschreiten eines oberen Schwellenwertes werden nach derzeitiger Regelung 24 % (ab 2024 12 %) der TNAC in die MSR überführt, bei Unterschreiten des unteren Schwellenwertes werden Zertifikate ausgeschüttet. Die Schwellenwerte (400 Millionen und 833 Millionen Zertifikate) sollen nicht angepasst werden. Die aktuell verdoppelte Entnahmerate von 24 % soll aber bis zum Jahr 2030 angewendet werden. Bei TNAC-Werten zwischen 833 und 1 096 Millionen soll zudem eine neue Sonderregel zur Anwendung kommen, so dass die Umlaufmenge durch die MSR nicht unter den oberen Schwellenwert von 833 Millionen gesenkt wird. Bisher ist die Menge der Zertifikate in der MSR auf die im Vorjahr auktionierte Menge begrenzt. Künftig soll die maximale Menge auf 400 Millionen Zertifikate begrenzt werden.

1.5 Verteilung und Verwendung von Auktionseinnahmen

Auktionseinnahmen im EU-ETS

Erlöse aus der Versteigerung von Zertifikaten stehen grundsätzlich dem versteigernden Land zur Verfügung. Dabei wird die insgesamt zu versteigernde Menge zu 90 % an Hand historischer Emissionen der ETS-Länder verteilt. Die restlichen 10 % werden an Hand der Wirtschaftsleistung an weniger einkommensstarke Länder verteilt. Für die Verwendung der Auktionseinnahmen gelten bestimmte Vorgaben. Des Weiteren werden Zertifikate im Rahmen der Innovations- und Modernisierungsfonds versteigert. Die EU-Kommission beabsichtigt außerdem, einen Vorschlag für neue Eigenmittel der EU auf Basis der Auktionseinnahmen aus dem EU-ETS vorzulegen.

Laut Vorschlag der Kommission sollen Mitgliedstaaten künftig 100 % der Auktionserlöse für Klimaschutzmaßnahmen oder Ausgleichsmaßnahmen für Haushalte mit geringem Einkommen verwenden. Bisher betraf dies nur 50 % der Einnahmen.

Der Modernisierungsfonds wird aufgestockt (siehe Abschnitt 1.3). Seine Erlöse stehen laut neuem Kommissionsvorschlag nun insgesamt zwölf Ländern zur Modernisierung ihrer Stromversorgung zur Verfügung.⁶ Die Kriterien zum Ausschluss der Finanzierung fossiler Energieträger mit Mitteln des Fonds sollen verstärkt werden.

Der Innovationsfonds dient zur Finanzierung und Umsetzung emissionsarmer Technologien und Projekte. Er wird ebenfalls aufgestockt (siehe Abschnitt 1.3) und außerdem für Klimaschutzverträge, sogenannte „carbon contracts for difference“ (CCfD), sowie Maßnahmen im Seeverkehr und in den Sektoren Gebäude und Verkehr geöffnet. Aus dem neuen vorgesehenen Emissionshandelssystem für Gebäude und Verkehr fließen dem Innovationsfonds im Gegenzug 150 Millionen Zertifikate zu. Weitere 50 Millionen Zertifikate aus der dritten Handelsperiode wurden bereits der MSR entnommen und versteigert. Auch diese Erlöse stehen dem Innovationsfonds zur Verfügung.

Außerdem hat die Kommission angekündigt einen Vorschlag vorzulegen einen Teil der Auktionserlöse als Bemessungsgrundlage für neue Eigenmittel der EU zu verwenden.

⁶ Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn

2 Nächste Schritte und wesentliche Fragen für den politischen Prozess

Der Vorschlag der EU-Kommission wird von den Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union und durch das Europaparlament geprüft. Beide Institutionen beschließen unabhängig voneinander notwendige Änderungen zu dem Vorschlag. Im folgenden Prozess, dem sogenannten Trilog, diskutieren Vertreter des Rats, des Europaparlaments und der EU-Kommission die Änderungsvorschläge und verhandeln – wo nötig – Kompromissvorschläge. Nach einer Einigung wird der überarbeitete Reformvorschlag in einem letzten Schritt formell im Rat und Parlament beschlossen und danach durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Der zurückliegende Prozess bis zur Veröffentlichung der aktuellen Regelung hat für die 4. Handelsperiode knapp 3 Jahre gedauert.

Wesentliche Themen für den politischen Prozess:

- ▶ **Cap-Verlauf:** Die beschleunigte Emissionsminderung bis zum Jahr 2030 kann durch unterschiedliche Kombinationen aus erhöhtem LRF und einer einmaligen Absenkung des Caps erreicht werden. Je nach Kombination variieren das maximale Emissionsbudget bis zum Jahr 2030 und seine Verteilung auf die erste bzw. zweite Hälfte der vierten Handelsperiode. Außerdem hat die Wahl der Kombination Auswirkungen auf die MSR.
- ▶ **MSR:** Knappheit und Marktstabilität im EU-ETS ergeben sich aus dem Zusammenwirken von Cap-Verlauf und MSR. Diskussionsbedarf wird daher auch hinsichtlich der MSR-Parameter erwartet, u.a. ob nicht auch die Schwellenwerte der MSR angepasst und dynamisiert werden sollten. Gleiches trifft auf die Beschränkung der gehaltenen Zertifikate in der MSR zu. Je nach Entwicklung der Emissionen könnte auch diskutiert werden, ob die vorgesehene Entnahmerate von 24 % ausreicht, um mögliche Überschüsse vom Markt zu nehmen oder ob eine noch höhere Entnahmerate nötig wäre. Davon abgesehen wird die Wirkung der MSR wissenschaftlich auch weiterhin kontrovers diskutiert werden, u.a. Alternativen zur Kopplung der Angebotsanpassung an die TNAC.
- ▶ **Höhe, Verteilung und Verwendung von Auktionseinnahmen:** Die Verwendung der Auktionserlöse, ihre Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Umfang von Modernisierungs- und Innovationsfonds gewinnen an Bedeutung in der politischen Diskussion. Der angekündigte Vorschlag, einen Teil der Auktionserlöse als Grundlage für Eigenmittel der EU zu verwenden, dürfte ebenfalls diskutiert werden.
- ▶ **Kostenlose Zuteilung:** Der Anteil der kostenlosen Zuteilung am Gesamtbudget von Zertifikaten, die stärkere Anpassung der Zuteilungsbenchmarks, das Phase-out der kostenlosen Zuteilung im Rahmen des Grenzausgleichsmechanismus und das Risiko einer sektor-übergreifenden Zuteilungskürzung werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zu Diskussionspunkten werden.
- ▶ **See- und Luftverkehr:** Diskussionen werden außerdem zur geplanten Erweiterung des EU-ETS auf den Seeverkehr sowie zu den vorgeschlagenen Änderungen im Luftverkehr erwartet, insbesondere zum Verhältnis zu CORSIA (siehe auch Factsheets „Seeverkehr“ und „Luftverkehr“).

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet:
www.umweltbundesamt.de
■ [/umweltbundesamt.de](http://umweltbundesamt.de)
▾ [/umweltbundesamt](http://umweltbundesamt)

Johanna Cludius & Jakob
Graichen, Öko-Institut e.V.

Stand: November 2021

