

Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU

Übersicht zur Ausgestaltung des neuen EU-ETS 2

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 für 2030 (minus 55 % gegenüber 1990) ausrichten soll.¹ Das ‚Fit for 55‘ Paket ist maßgeblich durch eine Stärkung des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) geprägt. Neben umfangreichen Änderungen am bestehenden Emissionshandel (EU-ETS 1) wird außerdem ein neues Emissionshandelssystem für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren² in der EU eingeführt (EU-ETS 2). Mit Blick auf die einbezogenen Sektoren stellt dies eine wesentliche klimapolitische Weichenstellung dar.

Im Dezember 2022 kam es bei den vorgeschlagenen Änderungen der Emissionshandelsrichtlinie (EHRL) zu einer politischen Einigung zwischen EU-Mitgliedsstaaten, EU-Kommission und dem EU-Parlament. Die novellierte Emissionshandelsrichtlinie ist am 10. Mai 2023 in Kraft getreten.³ In diesem Fact Sheet werden zentrale Aspekte des EU-ETS 2 skizziert. Weitere Factsheets informieren zum EU-ETS 1, zum See- und Luftverkehr sowie zum Grenzausgleichsmechanismus. Zusätzlich zu diesen Ergebnissen enthält das ‚Fit for 55‘ Paket auch weitere Strategien, Maßnahmen und Instrumente, die zur Erreichung des europäischen Klimaziels beitragen werden. Dazu gehören etwa ambitioniertere Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie die Reform der Energiesteuerrichtlinie.

Die wichtigsten Elemente auf einen Blick

- ▶ In Ergänzung zum EU-ETS 1 soll ein separates Emissionshandelssystem (EU-ETS 2) innerhalb des Anwendungsbereichs der Effort Sharing Regulation (ESR) für den Verbrauch fossiler Energien im Bereich Gebäude, Straßenverkehr sowie in zusätzlichen Sektoren geschaffen werden. Nach einer dreijährigen Vorbereitungsphase (mit Berichtspflichten ab dem Jahr 2024) soll der EU-ETS 2 im Jahr 2027 starten. Der Start des Systems kann einmalig auf 2028 verschoben werden, wenn die Gas- und Ölpreise auf einem hohen Niveau sind.
- ▶ Analog zum deutschen nationalen Emissionshandel (nEHS) ist der EU-ETS 2 als Upstream System ausgestaltet. Verpflichtet sind also nicht die Nutzer*innen von fossilen Brennstoffen (z.B. für Pkw oder Heizungen), sondern die Unternehmen, die verpflichtet sind am EU-ETS 2 teilzunehmen (z.B. Gashändler). Diese geben die Preissignale an die Nutzer*innen weiter.
- ▶ 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 2027 um 30%) soll Preissprünge zum Start des Systems verhindern. Ab dem Jahr 2027 soll die Zertifikatsmenge jedes Jahr linear um 5,10%, bzw. ab 2028 um 5,38% der Referenzmenge abnehmen. Die Gesamtemissionsminderung soll in den Sektoren

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

² Die zusätzlichen Sektoren nach Anhang III EHRL entsprechen den folgenden Emissionsquellen gemäß den Definitionen in den IPCC-Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare (2006): a) die Energiewirtschaft und b) das verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe (insofern sie noch nicht vom EU-ETS 1 erfasst sind) (siehe Anhang III der Emissionshandelsrichtlinie).

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0959&qid=1688392707923>

Gebäude und Verkehr im Jahr 2030 bei 43% ggü. 2005 liegen – in den zusätzlichen Sektoren bei 42%.

- ▶ Die Allokation der Emissionszertifikate soll vollständig durch Versteigerungen auf Grundlage des von der EU-Kommission bestimmten Caps erfolgen. Eine Nutzung von Zertifikaten aus dem EU-ETS 1 (und umgekehrt) ist nicht zulässig.
- ▶ Im EU-ETS 2 sind im Gegensatz zum nEHS keine Festpreise oder ein Preiskorridor vorgesehen. Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sollen über eine Marktstabilitätsreserve (MSR) abgeschwächt werden.
- ▶ Die Einnahmen aus der Versteigerung von EU-ETS 2-Emissionszertifikaten sollen anteilig in den neu geschaffenen Klimasozialfonds fließen. Zusätzlich sollen im Jahr 2026 die Einnahmen aus der Versteigerung von 50 Mio. EU-ETS 1-Emissionszertifikaten den Klimasozialfonds speisen, um bereits vor dem Start des EU-ETS 2 Möglichkeiten zum sozialen Ausgleich zu schaffen. Insgesamt sollen Einnahmen in Höhe von maximal 65 Mrd. EUR (etwa 25%) für den Klimasozialfonds verwendet werden. Die restlichen Einnahmen gehen an die Mitgliedstaaten und sind für klima- oder sozialrelevante Ausgabezwecke insbesondere in den Bereichen Gebäude oder Straßenverkehr zu nutzen.

1 Zentrale Elemente des EU-ETS 2

1.1 Minderungsziel

Bis **2030** müssen die **Netto-Treibhausgasemissionen** in der EU um **mindestens 55%** gegenüber dem Stand im Jahr **1990 gesenkt** werden. Die bislang beschlossenen 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 wurde das Minderungsziel daher von 29% auf 40% im Vergleich zum Jahr 2005 erhöht. Mit der Einführung eines eigenen europäischen Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren (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 und in den zusätzlichen Sektoren um 42% (EHRL⁴, Abs. 80). Die übergeordneten nationalen Sektorziele der ESR bleiben gleichzeitig erhalten.

1.2 Regulierungspunkt

Regulierungspunkt sind die zur Teilnahme am EU-ETS 2 verpflichteten Unternehmen („beaufsichtigte Unternehmen“ nach Art. 3ae der EHRL). Dies entspricht im Grundsatz auch der Ausgestaltung des nEHS in Deutschland (**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.

Die EU-Kommission hatte bei der Veröffentlichung ihres Vorschlags kommuniziert, dass EU-weit ca. **11.400** beaufsichtigte Unternehmen vom EU-ETS 2 erfasst werden (ca. 7.000 Steuerlager für flüssige Brennstoffe, ca. 1.400 regionale und lokale Versorger für Gas, ca. 3.000 Versorger für Kohle) (Impact Assessment Report 1/4 des Richtlinienvorschlags, S.57). Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs um die zusätzlichen Sektoren wird die Zahl der Teilnehmer am EU-ETS 2 tendenziell höher ausfallen.

1.3 Funktionsweise

Im Jahr 2027 soll das EU-ETS 2 nach einer **dreijährigen Vorbereitungsphase** starten. In der Vorbereitungsphase müssen die beaufsichtigten Unternehmen bereits ihre Emissionen an die nationalen Vollzugsbehörden berichten, allerdings noch ohne Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten in Höhe der Emissionen. Der Start des Systems kann einmalig **auf 2028 verschoben** werden, wenn die Gas- und Ölpreise auf einem hohen Niveau sind. Die EU-Kommission soll dazu bis zum 15. Juli 2026 im Amtsblatt der EU veröffentlichen, ob eine oder beide der folgenden Bedingungen erfüllt werden (Kapitel IVa, Art. 30k):

1. Der durchschnittliche TTF-Gaspreis (der Preis des Month-Ahead-Terminkontrakts für Gas, der an dem von Gasunie Transport Services B.V. betriebenen virtuellen Handelspunkt Title Transfer Facility (TTF) gehandelt wird) ist in den sechs Kalendermonaten bis zum 30. Juni 2026 höher als der durchschnittliche TTF-Gaspreis im Februar und März 2022.

⁴ Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0959&qid=1688392707923>.⁵ Die Referenzmenge soll für die unter den Anwendungsbereich fallenden Sektoren anhand der Referenzemissionen gemäß ESR ermittelt werden.

2. Der durchschnittliche Brent-Rohölpreis ist in den sechs Kalendermonaten bis zum 30. Juni 2026 mehr als doppelt so hoch wie der durchschnittliche Brent-Rohölpreis in den fünf vorangegangenen Jahren.

Das EU-ETS 2 wird analog zum bestehenden EU-ETS 1 als **Cap-and-trade-Mechanismus** ausgestaltet. Für die CO₂-Gesamtemissionen der einbezogenen Sektoren wird ein über die Zeit abnehmendes jährliches Cap festgelegt (Kapitel IVa, Art. 30c EHRL).

Entsprechend des Caps werden die Emissionszertifikate versteigert. Die Auktionierung der Emissionszertifikate erfolgt ab dem Jahr 2027. Anders als beim EU-ETS 1 wird es im EU-ETS 2 **keine kostenlose Zuteilung** von Zertifikaten geben. Die beaufsichtigten Unternehmen müssen für die in den erfassten Sektoren verursachten Emissionen Zertifikate erwerben und nachweisen. Eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ist nicht vorgesehen (Kapitel IVa, Art. 30d EHRL), denn die beaufsichtigten Unternehmen können und sollen ihre Kosten an die Endkund*innen weiterreichen. Die erhöhten Preise bei den Endverbraucher*innen setzen dann die dringend erforderlichen Anreize, fossile Brennstoffe einzusparen und emissionsärmere Technologien einzusetzen, sodass die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und damit die Treibhausgasemissionen sinken.

1.4 Anwendungsbereich

Im EU-ETS 2 sollen **verbrennungsbedingte CO₂-Emissionen in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr** sowie zusätzlichen Sektoren wie Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS 1 (Anhang III EHRL) erfasst werden. Nicht erfasst werden v.a. Emissionen durch den Brennstoffverbrauch in der Land- und Forstwirtschaft, durch die Benutzung landwirtschaftlicher Fahrzeuge auf befestigten Straßen sowie durch andere Verkehrsbereiche außerhalb des Straßenverkehrs.

Ab dem Jahr 2027 können Mitgliedsstaaten den EU-ETS 2 auf Sektoren erweitern, die nicht in Anhang III des Richtlinienvorschlages aufgeführt sind (**Opt-In**). Voraussetzung dafür ist, dass die dafür notwendigen Kriterien berücksichtigt werden (insb. Auswirkungen auf den Binnenmarkt und mögliche Wettbewerbsverzerrung, Zuverlässigkeit des geplanten Monitoring- und Berichterstattungssystems etc.). Die Kommission muss einer solchen Ausweitung zustimmen und entsprechende delegierte Rechtsakte erlassen (Kapitel IV, Art. 30j Abs. 1 EHRL).

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 (Kapitel IVa, Art. 30i EHRL).

Da in einigen Mitgliedsstaaten bereits eine nationale CO₂-Steuer in den EU-ETS 2-Sektoren besteht, soll es die Möglichkeit für vorübergehende Ausnahmeregelungen bis Ende 2030 geben. Mitgliedsstaaten sollen bis dahin die Möglichkeit zum **Opt-Out** aus dem EU-ETS 2 haben, wenn der nationale CO₂-Steuersatz in den EU-ETS 2-Sektoren im Durchschnitt über den Versteigerungspreis im EU-ETS 2 im gleichen Jahr liegt (Kapitel IV, Art. 30e Abs. 3 EHRL).

1.5 Cap

Bis zum 1. Januar 2025 wird die EU-Kommission die Gesamtmenge an Zertifikaten für das Jahr 2027 bekanntgeben (Kapitel IVa, Art. 30c Abs. 1 EHRL). Für den Start des EU-ETS 2 ist ein sog. „**Frontloading**“-Mechanismus geplant. Um Preissprünge zum Start des EU-ETS 2 zu verhindern, wird die **Gesamtmenge** an Zertifikaten im Jahr **2027** um **30% höher** sein als für das Jahr 2027 grundsätzlich vorgesehen. Die Gesamtmenge wird in den Jahren 2029 bis 2031 entsprechend

reduziert. Durch diesen Mechanismus soll gewährleistet werden, dass Akteure frühzeitig Zertifikate auch für spätere Jahre erwerben können (Kapitel IVa., Art. 30d Abs. 2 EHRL). Ab dem Jahr 2027 soll die Zertifikatmenge jedes Jahr linear um **5,10%** der Referenzmenge⁵ abnehmen (linearer Reduktionsfaktor, Referenzjahr 2024) (Art. 30c Abs. 1 EHRL).

Es ist vorgesehen, dass der **lineare Reduktionsfaktor** ab 2028 auf **5,38%** (gilt unter Vorbehalt) pro Jahr ansteigt (Referenzjahr 2025) (Art. 30c Abs. 2 EHRL). Damit soll sichergestellt werden, dass das Cap im Einklang mit den Klimaschutzzielen steht.

1.6 Marktstabilisierung

Das CO₂-Preisniveau ist insbesondere davon abhängig, wie sich die weiteren Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des Fit-For-55 Pakets auf die Emissionen im Gebäude- und Straßenverkehrsbereich sowie in den zusätzlichen Sektoren auswirken werden. Grundsätzlich gilt, umso wirkungsvoller weitere Maßnahmen ausgestaltet sind, desto niedriger der Preis. Nach Einschätzung der EU-Kommission hätte sich im Falle ihres Vorschlags ein Preisniveau zwischen **48 Euro pro Tonne CO₂ und 80 Euro pro Tonne CO₂** ergeben (Impact Assessment Report 2/4 des Richtlinienvorschlags S.339).

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

Funktion der MSR

Im Jahr 2027 werden **600 Mio. Zertifikate** einer neu geschaffenen MSR zugefügt (Kapitel IVa, Art. 30d Abs. 2 EHRL). Damit soll die Menge an Zertifikaten gesteuert werden:

- Wenn der durchschnittliche Zertifikatepreis in zwei aufeinanderfolgenden Monaten einen **Preis von 45 Euro** (indexiert auf Basis 2020) übersteigt, werden 20 Mio. zusätzliche Zertifikate aus der MSR in den Markt ausgeschüttet. Diese Regelung ist bis zum 31. Dezember 2029 gültig (Kapitel IVa, Art. 30h Abs. 2 EHRL).
- 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 (Kapitel IVa, Art. 1a EHRL).
- 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 (Kapitel IVa, Art. 1a EHRL). Wenn der durchschnittliche Zertifikatepreis in drei aufeinanderfolgenden Monaten **mehr als 100% über dem Durchschnittspreis** der vorangegangenen sechs Monate liegt (von dem Beginn der Dreimonatsphase aus gerechnet), soll die EU-Kommission umgehend **50 Mio. zusätzliche Zertifikate** aus der MSR in den Markt ausschütten. In den Jahren 2027 und 2028 soll die EU-Kommission bereits 50 Mio. zusätzliche Zertifikate aus der MSR in den Markt ausschütten, wenn der durchschnittliche Zertifikatepreis in drei aufeinanderfolgenden Monaten mehr als 50% über dem Durchschnittspreis der vorangegangenen sechs Monate liegt (Kapitel IVa, Art. 30h Abs. 1 EHRL). Liegt der durchschnittliche Zertifikatepreis über 200% über dem Durchschnittspreis der

⁵ Die Referenzmenge soll für die unter den Anwendungsbereich fallenden Sektoren anhand der Referenzemissionen gemäß ESR ermittelt werden.

vorangegangenen sechs Monate, soll die EU-Kommission **150 Mio. zusätzliche Zertifikate** aus der MSR in den Markt ausschütten (Kapitel IVa, Art. 30 h Abs. 3 EHRL).

Wurden aufgrund dieser Regelungen zusätzliche Zertifikate aus der MSR ausgeschüttet, darf eine erneute Ausschüttung zusätzlicher Zertifikate **frühestens nach 12 Monaten** erfolgen (Kapitel IVa, Art. 30h Abs. 6 EHRL). Eine Ausnahme besteht beim abermaligen Übersteigen der 45 Euro-Grenze. In dem Fall prüft die Kommission die Wirksamkeit der Maßnahme und kann eine erneute Ausschüttung entgegen der Regelung in Art. 30h Abs. 6 beschließen (Kapitel IVa, Art. 30h Abs. 7 EHRL).

1.7 Monitoring, Berichterstattung, Verifizierung und Abgabe von Emissionsberechtigungen

Grundsätzlich orientieren sich Monitoring, Berichterstattung, Verifizierung und Abgabe von Emissionsberechtigungen im EU-ETS 2 am „Compliance Cycle“ (wiederkehrende Schritte der Überwachungsplanung, Validierung, Monitoring und Berichterstattung, Verifizierung, Abgabe von Emissionsberechtigungen und Durchsetzung der Berichts- und Abgabepflicht). Die Fristen sind jedoch anders gesetzt (Kapitel IVa, Art. 30f EHRL).

- ▶ **Ab dem Jahr 2026** soll über die Emissionen des vorangegangenen Jahres gemäß der in Art. 14 Abs. 1 aufgeführten **Überwachungs- und Berichterstattungsvorgaben** berichtet werden (Kapitel IVa, Art. 30f Ab. 2 EHRL). Im Jahr 2025 sollen die Unternehmen über historische Emissionen im vorangegangenen Jahr (2024) berichten. Die Frist zur Berichterstattung über die Emissionen im Vorjahr ist der **30. April** eines jeden Jahres (Kapitel IVa, Art. 30f EHRL).
- ▶ Die **Abgabepflicht** soll erstmals **im Jahr 2028** für die Emissionen im Jahr 2027 gelten. Die entsprechenden Zertifikate müssen bis zum **31. Mai** jeden Jahres abgegeben werden (Kapitel IVa, Art. 30e EHRL).

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die beaufsichtigten Unternehmen Brennstoffmengen, die in den erfassten Sektoren Gebäude, Straßenverkehr und zusätzlichen Sektoren zum Einsatz kommen, zuverlässig und genau dokumentieren können. Hierzu ist eine Zuordnung der in den freien Verkehr überführten Brennstoffen zu den vom EU-ETS 2 betroffenen Sektoren notwendig. Zudem sollen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um das Risiko der **Doppelerfassung von Emissionen** zu begrenzen. Die in den EU-ETS 1 Sektoren genutzten Brennstoffe sollen im EU-ETS 2 nicht doppelt belastet werden. Zudem sollen Brennstoffmengen, die nicht vom Anwendungsbereich des EU-ETS 2 erfasst sind, bei denen eine Bepreisung im EU-ETS 2 aufgrund der nicht vollständig bekannten Endabnehmersituation unvermeidbar ist, nicht doppelt belastet werden. Die dafür notwendigen Regelungen soll die EU-Kommission in Durchführungsrechtsakten erlassen. Dabei soll auch ein finanzieller Ausgleich für Fälle vorgesehen werden, in denen eine Doppelbelastung nicht ex-ante vermieden werden kann (Kapitel IVa, Art. 30f Abs. EHRL).

1.8 Verwendung der Erlöse

Die Einnahmen aus dem EU-ETS 2 sollen insbesondere für einen neu geschaffenen Klimasozialfonds 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 im Jahr 2026 zunächst aus den Einnahmen von 50 Mio. Zertifikaten aus dem EU-ETS 1 finanziert (40 Mio. Zertifikate aus der Menge, die ansonsten kostenlos zugeteilt werden könnte und 10 Mio. Zertifikate aus der Menge, die ansonsten versteigert würden) (Kapitel II, Art. 10a Abs. 8b).
- ▶ Ab dem Jahr 2027 bis 2032 speisen sich die Mittel für den Klimasozialfonds aus den Erlösen des **EU-ETS 2** (Kapitel IVa, Art. 30d Abs. 3 EHRL). Insgesamt sollen zwischen 2026 und 2032 maximal 65 Mrd. Euro durch den Klimasozialfonds für die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden (etwa 25% der erwarteten Einnahmen). Wird der Start des EU-ETS 2 auf das Jahr 2028 verschoben, soll der Klimasozialfonds bis 2032 maximal 54,6 Mrd. Euro umfassen. In Art. 30d Abs. 3a wird zusätzlich festgelegt, wie hoch die jährlichen Mittel aus dem Klimasozialfonds maximal ausfallen dürfen. 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-Emissionen aus der Brennstoffverbrennung durch Haushalte, von Armut bedrohte Bevölkerung, die in ländlichen Gebieten lebt, Bevölkerungszahl insgesamt Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) (Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds⁶: Anhang I). Die **förderfähigen Maßnahmen** innerhalb der Klimasozialpläne umfassen sowohl direkte Einkommensbeihilfen an benachteiligte Haushalte und Verkehrsnutzer*innen, die besonders von der CO₂-Bepreisung im Gebäude- und Straßenverkehrssektor betroffen sind, als auch Maßnahmen und Investitionen, die benachteiligte Haushalte, Kleinunternehmen und benachteiligte Verkehrsnutzer*innen beim Umstieg von fossilen auf klimafreundliche Technologien finanziell unterstützen (Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds: Art. 4+8).
- ▶ Die **restlichen Einnahmen** verbleiben bei den **Mitgliedstaaten**. Die Verteilung wird basierend auf Referenzemissionswerten der ESR (Durchschnittsemissionen des Gebäude- und Straßenverkehrssektors der einzelnen Mitgliedstaaten für die Jahre 2016-2018) geschehen (Kapitel IVa, Art. 30d Abs. 5 EHRL). Die Mitgliedstaaten müssen 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. Dabei soll solchen Maßnahmen Vorrang eingeräumt werden, welche sich auf soziale Aspekte des Emissionshandels fokussieren (Kapitel IVa, Art. 30d Abs. 6a+bEHRL). Zusätzlich können die Einnahmen zur Finanzierung der jeweiligen Klimasozialpläne verwendet werden. In Fällen, in denen eine Doppelerfassung nicht vermieden werden kann, können damit auch finanzielle Kompensationen geleistet werden (Kapitel IVa, Art. 30d Abs 5c+d EHRL).

⁶ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0955>.

2 Unterschiede zum nationalen Brennstoffemissionshandel

Der Anwendungsbereich des EU-ETS 2 hat sich gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission erweitert. Trotzdem wird der Anwendungsbereich enger gefasst als der des nEHS in Deutschland. Es sollen **nur Brennstoffverbräuche im Gebäude- und Straßenverkehrssektor sowie in zusätzlichen Sektoren** erfasst werden, nicht alle Brennstoffverbräuche außerhalb des EU-ETS 1 wie in Deutschland. Im EU-ETS 2 wird beispielsweise „nur“ der Straßenverkehrssektor erfasst, d.h. nicht der Treibstoff- und Brennstoffeinsatz im Schienenverkehr. Zusätzlich wird der Treibstoff- und Brennstoffeinsatz z.B. in der Landwirtschaft und Forstwirtschaft sowie Abfallverbrennungsanlagen im EU-ETS 2 nicht erfasst – im BEHG allerdings schon.

Zudem ist im EU-ETS 2 **keine Festpreisphase** geplant – die Preisbildung erfolgt direkt über den Markt. Der **Compliance Cycle** des EU-ETS 2 (Berichtspflicht bis 30. April, Abgabepflicht bis 31. Mai) unterscheidet sich von dem Compliance Cycle im Brennstoffemissionshandel in Deutschland (Berichtspflicht bis 31. Juli, Abgabepflicht bis 30. September).

3 Ausblick

Die Emissionsberichterstattung durch die Unternehmen startet bereits im Jahr 2024. Die Mitgliedsstaaten müssen die zur Einführung des EU-ETS 2 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf nationaler Ebene bis zum 30. Juni 2024 umsetzen. Im Jahr 2027 beginnt dann die Regelphase mit dem ersten Berichtsjahr, für das in den Auktionen oder am Kohlenstoffmarkt erworbene Berechtigungen abgegeben werden müssen.

Die EU-Kommission soll dem EU-Parlament und dem Rat bis zum 1. Januar 2028 einen Bericht über die Wirksamkeit des EU-ETS 2 vorlegen und ggf. Änderungsvorschläge unterbreiten (Kapitel IV, Art. 30i). Einige Aspekte werden hierfür maßgeblich sein:

- ▶ **Anwendungsbereich:** Der EU-ETS 2 soll nicht alle Kraft- und Brennstoffe umfassen, die nicht durch den EU-ETS 1 abgedeckt sind. Es sollen nur jene Kraft- und Brennstoffe bepreist werden, welche in den Bereichen Gebäude, Straßenverkehr und zusätzlichen Sektoren genutzt werden. Das Verfahren zur konkreten Abgrenzung der Emissionen ist aktuell noch nicht festgelegt.
- ▶ **Preisbildung:** Trotz zahlreicher preisdämpfender Maßnahmen bilden sich die CO₂-Preise im EU-ETS 2 am Markt. Hier wird es maßgeblich sein, wie sich der neue Kohlenstoffmarkt konstituiert, welche Preise sich einstellen und welchen Effekt die preisdämpfenden Maßnahmen entfalten.
- ▶ **Verwendung der Erlöse, Verteilungswirkungen und Akzeptanz:** Die Emissionshandelsrichtlinie sieht vor, dass die Einnahmen vollständig für klima- und sozialrelevante Maßnahmen eingesetzt werden. Wie effektiv diese Maßnahmen wirken, hängt aber von deren konkreter Ausgestaltung ab.
- ▶ **Überleitung des nEHS zum EU-ETS 2:** Ein großer Teil der Emissionen, die in Deutschland vom nEHS abgedeckt sind, wird künftig durch den EU-ETS 2 reguliert – der Anwendungsbereich des nEHS ist aber umfassender. Daher stellt sich die Frage nach einem „Opt-in“ dieser Emissionen in den EU-ETS 2.

Impressum

Herausgeber

Isabel Schrems, Swantje Fiedler, Florian Zerzawy, Janis Hecker
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.de)

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

Stand: Juli/2023