

Info-Service 9/2021

“Fit for 55”: Die Vorschläge der Kommission zur Änderung des Europäischen Emissionshandelssystems und der Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichsystems

I. Hintergrund

Am 11. Dezember 2019 die Europäische Kommission den „Europäischen Grünen Deal“ vorgelegt, einen Fahrplan der EU für den klima- und umweltfreundlichen Umbau der europäischen Wirtschaft. Darauf aufbauend hat sich die EU im sog. „Europäischen Klimagesetz“ (Verordnung (EU) 2021/1119 vom 30. Juni 2021) rechtlich bindend auf das Ziel der **Klimaneutralität bis 2050** verpflichtet. Als Klimazwischenziel hat die EU die verbindliche Klimazielvorgabe eingeführt, die Netto-Treibhausgasemissionen **bis 2030 um mindestens 55 %** gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.

Zur Verwirklichung dieser Ziele hat die Europäische Kommission am 14. Juli 2021 ein Legislativpaket mit detaillierten Entwürfen für Rechtsinstrumente unter dem Motto „**Fit für 55**“ vorgelegt. Die Vorschläge sind alle miteinander verbunden und sollen einander ergänzen. Unter anderem schlägt die Kommission darin die Änderung des Europäischen Emissionshandelssystems (**EU-EHS**) und die Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichsystems (Carbon Border Adjustment Mechanism, „**CBAM**“) vor:

II. Änderung EU-EHS

Das EU-EHS soll in mehrfacher Hinsicht durch Änderungen und Ergänzungen der bestehenden EU-EHS-Richtlinie geändert werden: Das gesamte System soll verschärft werden. Der Anwendungsbereich soll auf den Seeverkehr ausgeweitet werden. Weiterhin soll ein neues Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Gebäude geschaffen werden. Schließlich fällt auf, dass neue Regelungen für CCU geschaffen werden sollen.

1. Verschärfung

Zunächst wird vorgeschlagen, das bestehende EU-EHS zu verschärfen, indem die **Obergrenze („cap“)** für alle Emissionen noch weiter gesenkt wird. Dies soll zum einen dadurch erreicht werden, dass für die jährliche Kürzung der lineare Reduktionsfaktor (**LRF**) von derzeit 2,2 % pro Jahr auf 4,2 % erhöht wird. Dies soll bereits im Jahr nach dem Inkrafttreten der geänderten Richtlinie erfolgen. Nach derzeitigen Plänen wäre dies

das Jahr 2024. Damit käme es zu einer Verschärfung des LRF bereits in dem laufenden Zuteilungszeitraum 2021-2025, für den eben im Sommer und Herbst 2021 die Zuteilungsbescheide erteilt worden sind. Da der steilere lineare Reduktionspfad des EU-EHS eine gerade Linie von 2021 bis 2030 sein sollte, sollte eine einmalige Verringerung der Menge der Emissionsberechtigungen die Gesamtmenge der Emissionsberechtigungen so reduzieren, dass sie diesem Niveau der jährlichen Reduktion entspricht, die ab dem Jahr 2021 vorgenommen werden würde.

Zum anderen soll die jährliche Rate an Emissionsberechtigungen, die in die **Marktstabilitätsreserve (MSR)** eingestellt werden, auch nach dem Jahr 2023 bis zum Jahr 2030 von 12 % auf 24 % der sich insgesamt im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen verdoppelt werden. Die Menge an Emissionsberechtigungen in der MSR, die das Auktionsvolumen übersteigt, soll ab 2023 vollständig gelöscht werden.

Weiterhin sollen die **Benchmarks** für die kostenlose Zuteilung weiter verschärft werden. Die Kommission begründet dies damit, dass die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors nach der Anpassung der Obergrenze verringert werden soll. Die Verschärfung der Benchmarks soll um 2,5 % pro Jahr ab dem 2026 anstelle der derzeitigen 1,6 % erfolgen.

Darüber hinaus soll eine kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen nur noch **bedingt** erfolgen. Sie soll von Dekarbonisierungsbemühungen der Anlagenbetreiber abhängig gemacht werden, um Anreize für die Einführung kohlenstoffarmer Technologien zu schaffen. Anlagen, die verpflichtet sind, ein **Energieaudit** durchzuführen, müssen die Empfehlungen des Auditberichts oder gleichwertige Maßnahmen umsetzen. Andernfalls würde ihnen die kostenlose Zuteilung um 25 % gekürzt.

Vollständig entfallen soll die bisher im Umfang von 100 % erfolgte kostenlose Zuteilung als Carbon-Leakage Maßnahme bei den Sektoren, die unter den **CBAM** fallen. Dies soll schrittweise erfolgen parallel zu schrittweisen Einführung des CBAM (siehe dazu unter III.)

2. Ausweitung des Anwendungsbereichs

Darüber hinaus sollen für den **Seeverkehr** in Übereinstimmung mit den internationalen Maßnahmen der internationalen Seeschiffahrts-Organisation (International Maritime Organization – IMO) nunmehr echte Emissionsreduktionsverpflichtungen geschaffen werden. Hier gelten bislang lediglich Überwachungs-, Überprüfungs- und Berichterstattungspflichten. Nunmehr sollen Schifffahrtsemissionen zumindest von

großen Schiffen (über 5000 BRZ) erstmals schrittweise in das EU-EHS einbezogen werden. Im Zeitraum 2023-2025 sollen Schifffahrtsunternehmen schrittweise auch zur Abgabe von Emissionsberechtigungen für die Emissionen ihrer Schiffe verpflichtet werden, so dass ab dem Jahr 2026 eine Abgabepflicht im Umfang von 100 % für die entstandenen Emissionen besteht. Dies soll für den Seeverkehr zwischen Häfen innerhalb der EU als auch für den Seeverkehr zwischen einem Hafen innerhalb und einem Hafen außerhalb der EU gelten. In den Anwendungsbereich fallen damit Schifffahrtsunternehmen sowohl mit Sitz in der EU als auch mit Sitz in einem Drittstaat. Daher kann wohl angenommen werden, dass sich Schifffahrtsunternehmen mit einem Sitz in einem Drittstaat auf internationaler Ebene gegen ihre Einbeziehung in das EU-EHS für den Seeverkehr wenden werden, wie sich bereits internationale Luftfahrzeugbetreiber gegen ihre Einbeziehung in den EU-EHS für den Luftverkehr ab dem Jahre 2012 gewandt haben.

Darüber hinaus sollen die Regelungen für den **Luftverkehr**, der bereits ab 2012 am EU-EHS teilnimmt, verschärft werden: Die kostenfrei zugeteilten Emissionsberechtigungen sollen schrittweise abgeschafft werden, bis zum Jahr 2027 soll zu einer vollständigen Versteigerung von Emissionsberechtigungen übergegangen werden. Schließlich soll der Luftverkehr mit dem internationalen System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) gleichgezogen werden.

3. **Schaffung eines neues EHS für Straßenverkehr und Gebäude**

Für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude, also die Bereiche der **Treib- und Brennstoffversorgung**, soll ein eigenes separates, mit dem EU-EHS erst später zu verknüpfendes Emissionshandelssystem geschaffen werden. Eine mögliche Zusammenlegung der beiden Systeme sollte erst nach einigen Jahren erfolgen, wenn mit der Funktionsweise des neuen EHS Erfahrungen gesammelt worden sind.

Das System soll schrittweise eingeführt werden: Für 2025 bedürfen die betroffenen Unternehmen einer Emissionsgenehmigung und müssen ihre Emissionen für die Jahre 2024 und 2025 berichten. Ab dem Jahr 2026 müssen sie dann Berechtigungen für ihre Emissionen erwerben und abgeben. Damit würde dieses System zeitlich parallel zum zweiten Zuteilungszeitraum des EU-EHS starten. Die Allokation der Emissionsberechtigungen soll allein durch eine Versteigerung erfolgen, eine kostenfreie Zuteilung ist nicht vorgesehen.

Wie bereits beim Anfang 2021 auf der Grundlage des BEHG eingeführten deutschen nationalen Emissionshandelssystem für Treib- und Brennstoffe ist ein „**Upstream**“-**Modell** geplant: Verpflichtete sollen demnach nicht die Haushalte und Autofahrer sein, sondern die Brenn- und Kraftstoff-Anbieter. Anknüpfungspunkt für die Regelungen soll daher das Inverkehrbringen von Brenn- und Kraftstoffen, die zur Verbrennung in Gebäuden und im Straßenverkehr verwendet werden, sein.

Begleitet werden soll dieses neue Emissionshandels-System durch die Einführung eines neuen **Klima-Sozialfonds**, um neue Belastungen auszugleichen.

4. **CCU**

Schließlich fällt auf, dass das Instrument der Kohlenstoffabscheidung und stofflichen Verwendung (Carbon Capture and Utilisation - CCU) prominenter geregelt wird als bislang. Bislang entfällt allein nach einer Regelung in der Monitoring-Verordnung nach einer Korrektur durch den EuGH bei weitergeleitetem CO₂ die Berichts- und damit auch die Abgabepflicht von Emissionsberechtigungen bei gefällttem Kalziumkarbonat. Nunmehr wird in dem Richtlinienvorschlag eigens hervorgehoben, dass das verschärfte Klimaziel die Nutzung aller technologischen Lösungen zur Verringerung der Emissionen, einschließlich CCU, fördern wird. Infolgedessen sieht der Vorschlag zwar zunächst vor, dass Treibhausgase, die nicht direkt in die Atmosphäre freigesetzt werden, grundsätzlich als Emissionen im Rahmen des EU-EHS betrachtet werden sollten und demgemäß Emissionsberechtigungen für diese Emissionen abgegeben werden sollten. Eine Ausnahme soll neben Abscheidung und der anschließenden Weiterleitung von CO₂ zur geologischen Speicherung (“Carbon Capture und Storage” – CCS) für CCU gelten. Demnach soll die Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen entfallen für CO₂, das **dauerhaft** chemisch in einem Produkt gebunden wird, so dass es bei normalem Gebrauch nicht in die Atmosphäre gelangen kann. Die Bedingungen, unter denen Treibhausgase als in einem Erzeugnis als dauerhaft chemisch gebunden gelten, so dass sie bei normalem Gebrauch nicht in die Atmosphäre gelangen, soll die Kommission in einem Durchführungsrechtsakt festlegen. Ebenso soll die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Behandlung synthetischer Kraft- und Brennstoffe, die aus abgeschiedenem Kohlendioxid aus einer EU-EHS-pflichtigen Tätigkeit hergestellt werden, erlassen können.

III. Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM)

1. Hintergrund

Hintergrund für den Vorschlag zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems durch eine neue Verordnung ist letztlich, dass die einzelnen Staaten trotz des internationalen Übereinkommens von Paris unterschiedliche Konzepte und Ansätze verfolgen, die nicht zum selben Ambitionsniveau beim Klimaschutz führen, wie es die EU verfolgt. Daraus ergeben sich Unterschiede bei der Bepreisung von Treibhausgasemissionen, woraus wiederum die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen („**Carbon Leakage**“) folgt.

Derzeit wird dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen in der Union im Rahmen des EU-EHS durch die Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten und Kompensationen für den Anstieg der Stromkosten entgegengewirkt. Die kostenlose Zuteilung im EU-EHS schwächt jedoch im Vergleich zur vollständigen Versteigerung das Preissignal für die Anlagen, die die Zertifikate erhalten. Da die Union ihre Klimaziele anhebt, ist gleichzeitig zu erwarten, dass sich der Abstand zu den Klimaschutzmaßnahmen in Drittländern noch vergrößern wird und damit das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen für die EU steigt.

2. Anwendungsbereich

Der CBAM gilt für in die EU aus Drittländern eingeführte Waren. Der Anwendungsbereich wird zunächst auf die in Anhang I der Verordnung aufgelisteten Waren beschränkt: **Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl sowie Aluminium.**

3. Funktionsweise des CBAM

Der gesamte CBAM ist in seiner Funktionsweise dem EU-EHS nachgebildet. Für Waren aus Drittstaaten sollen die gleichen CO₂-Kosten angewandt werden, wie sie andernfalls im EU-EHS hätten getragen werden müssen.

Vor der **Einfuhr von Waren** muss der **Anmelder** die **Zulassung** für die Einfuhr von Waren in die EU bei der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaates beantragen. Die Zulassung wird erteilt, wenn der Anmelder in den fünf Jahren vor Antragstellung an keinen schwerwiegenden Zoll- und steuerrechtlichen Verstößen/schweren Straftaten beteiligt war und den Nachweis über seine finanzielle und operative Leistungsfähigkeit erbringen kann. Nach Zulassungserteilung erhält der Anmelder eine eigene CBAM-Kontonummer.

Jeder zugelassene Anmelder legt der zuständigen Behörde bis zum 31. Mai jeden Jahres eine Erklärung („**CBAM-Erklärung**“) für das vorausgehende Kalenderjahr vor. Diese enthält die Gesamtmenge der in dem vorausgehenden Kalenderjahr eingeführten Waren in Tonnen (bzw. Megawattstunden bei Strom) und die Gesamtmenge an grauen Emissionen. Graue Emissionen sind die bei Warenherstellung freigesetzten direkten Emissionen in Tonnen CO₂-Emissionen pro Tonne der Warenart (bzw. pro Megawattstunde bei Strom). Diese müssen von einem akkreditierten Prüfer geprüft werden.

Die Bepreisung der CO₂-Emissionen bei Einfuhr eines Gutes aus einem Drittstaat soll durch die Verwendung von sog. **CBAM-Zertifikate** erfolgen. Ein CBAM-Zertifikate ist ein elektronisches Zertifikat, welches einer Tonne der mit einer Ware verbundenen (grauen) Emissionen entspricht. Bei Einfuhr von Waren muss der zugelassene Anmelder bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates CBAM-Zertifikate kaufen. Der Preis von CBAM-Zertifikaten wird dabei als Durchschnittspreis der Schlusspreise der EU-EHS-Zertifikate auf der Auktionsplattform für jede Kalenderwoche von der Kommission berechnet und auf der Webseite der Kommission wöchentlich veröffentlicht. Damit wird der EU-EHS-Preis sehr genau abgebildet. Der zugelassene Anmelder muss dann bis zum 31. Mai jeden Jahres die Menge an CBAM-Zertifikaten, die den für das vorausgehende Kalenderjahr in der CBAM-Erklärung angegebenen und durch den akkreditierten Prüfer geprüften grauen Emissionen entspricht, abgeben. In der CBAM-Erklärung kann eine Verringerung der abzugebenden CBAM-zertifikate geltend gemacht werden, wenn im Ursprungsland für die angegebenen grauen Emissionen ein CO₂-Preis gezahlt wird.

In dieser Hinsicht besteht ein wesentlicher Unterschied zum EU-EHS: Während im EU-EHS eine absolute Obergrenze für THG-Emissionen festgelegt ist und die Emissionsberechtigungen gehandelt werden dürfen („cap-and-trade“), sollen im Rahmen des CBAM keine Einfuhrhöchstmengen vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass die Handelsströme nicht eingeschränkt werden.

Schließlich werden die Einfuhr von Waren ohne CBAM-Zertifikat, die Nichtvorlage des CBAM-Berichts sowie die nicht ausreichende Abgabe von CBAM-Zertifikaten wie im EU-EHS **sanktioniert**.

IV. Ausblick

Bei beiden Entwürfen handelt es sich bislang um Vorschläge der Kommission. Diese gehen nun in das europäische Gesetzgebungsverfahren im Trilog zwischen Europäischen Parlament, Rat und Kommission. Die Beratungen dazu sind gerade nun im Herbst 2021 aufgenommen worden. Es wird erwartet, dass sie bis Mitte oder Ende 2023 abgeschlossen werden.

Wenn die Änderungen der EU-EHS-Richtlinie in Kraft getreten sind, bedarf es einer Umsetzung in nationales Recht, in Deutschland durch Änderung des TEHG. Dies soll bis spätestens zum 31. Dezember 2023 erfolgen.

Der CBAM soll durch eine Verordnung geschaffen werden. Diese hat unmittelbare Wirkung, bedarf also keiner Umsetzung. Sie soll grundsätzlich ab dem 1. Januar 2023 gelten. Bis zum 31. Dezember 2025 gilt dann zunächst ein Übergangszeitraum von drei Jahren. Im Wesentlichen gilt zunächst nur eine Berichtspflicht. Weitere Verpflichtungen werden stufenweise eingeführt: Die Pflichten zur Abgabe der CBAM-Erklärung und zum Kauf von CBAM-Zertifikaten gelten erst ab dem 1. Januar 2026, die Zulassung für die Wareneinfuhr kann ab dem 1. September 2025 beantragt werden. Für viele Details sieht der Verordnungsentwurf Ermächtigungsgrundlagen für Durchführungsrechtsakte der Kommission vor. Auch wenn der CBAM europarechtlich in Kraft tritt, ist eine völkerrechtliche Diskussion auf internationaler Ebene zu erwarten, ob sie mit den Regeln der Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organization) vereinbar ist

Hamburg, den 29. September 2021

gez. Dr. Markus Ehrmann
info@kk-rae.de

gez. Meike Sucker