

Info-Service 10/2022

“Fit for 55”: Beschlüsse im Trilog zur Änderung des Europäischen Emissionshandelssystems und der Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichsystems

I. Hintergrund

Am 18. Dezember 2022 haben im europäischen Gesetzgebungsverfahren Rat und EU-Parlament gemeinsam mit der Kommission in den sog. Trilog-Verhandlungen eine vorläufige Einigung für die Reform des Europäischen Emissionshandelssystems (**EU-EHS**) und der parallelen Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichsystems (Carbon Border Adjustment Mechanism, „**CBAM**“) erzielt. Mit diesem „Jumbo“-Trilog wurden damit nach acht Sitzungen die Beratungen, die im Herbst 2021 aufgenommen worden waren, abgeschlossen.

Grundlage dafür waren Entwürfe, die die Europäische Kommission am 14. Juli 2021 unter dem Motto „**Fit für 55**“ vorgelegt hat (siehe dazu Info-Service 9/2021). Diese Instrumente sollen zur Umsetzung des Ziels der **Klimaneutralität bis 2050** beitragen, welches im „Europäischen Klimagesetz“ (Verordnung (EU) 2021/1119 vom 30. Juni 2021) rechtlich verbindlich für die EU festgelegt ist. Als Zwischenziel hat die EU die verbindliche Vorgabe eingeführt, die Netto-Treibhausgasemissionen **bis 2030 um mindestens 55 %** gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.

II. Änderung EU-EHS

Das EU-EHS wird in mehrfacher Hinsicht durch Änderungen und Ergänzungen der bestehenden EU-EHS-Richtlinie geändert: Das gesamte System wird verschärft. Das System der Zuteilung von Emissionsberechtigungen wird geändert. Weiterhin wird der Anwendungsbereich ausgeweitet. Schließlich wird ein neues zweites Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Gebäude („EHS2“) geschaffen.

1. Verschärfung

Zunächst soll das bestehende EU-EHS durch mehrere Maßnahmen verschärft werden:

Die Treibhausgas-Emissionen sollen bis 2030 um **62 %** gegenüber 2005 reduziert werden. Damit wird das Reduktionsziel von derzeit 43 % bis 2005 erheblich angehoben.

Weiterhin wird die jährliche Kürzung durch den **linearen Reduktionsfaktor (LRF)** auf jährlich 4,3 % von 2024 bis 2027 und 4,4 % von 2028 bis 2030 verschärft. Die Kommission hatte vorgeschlagen, den LRF von derzeit 2,2 % pro Jahr auf 4,2 % zu erhöhen.

Dies soll bereits im Jahr nach dem Inkrafttreten der geänderten Richtlinie erfolgen, also 2024. Damit käme es zu einer Verschärfung des LRF bereits in dem laufenden Zuteilungszeitraum 2021-2025. Da der steilere lineare Reduktionspfad des EU-EHS eine gerade Linie von 2021 bis 2030 sein sollte, soll eine 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. Für dieses sog. **Rebasing** ist eine Kürzung des Caps um 90 Mio. Emissionsberechtigungen in 2024 und 27 Mio. Emissionsberechtigungen in 2026 vorgesehen.

Schließlich soll die jährliche Annahmerate 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. Das Volumen der MSR soll auf 400 Mio. Emissionsberechtigungen beschränkt werden.

2. **Änderungen bei der Zuteilung**

Die **Benchmarks** für die kostenlose Zuteilung sollen weiter verschärft werden. Vorgesehen ist hierbei eine Verschärfung der Benchmarks um jährlich mindestens 0,3 %. Bis 2026, also zum zweiten Zuteilungszeitraum 2026-2030 der laufenden vierten Handelsperiode, sollen die Benchmarks neu aufgesetzt und nicht mehr nach Prozessen, sondern nach Produkten definiert werden.

Darüber hinaus wurden neue und engere Voraussetzungen für eine kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen geschaffen. Diese soll nur noch **bedingt** erfolgen und an bestimmte **Gegenleistungen** geknüpft sein. Dieser Mechanismus ist bereits aus dem Bereich der Beihilfen etwa im Rahmen der Strompreiskompensation und der BECV bekannt. Die Zuteilung von Emissionsberechtigungen soll zukünftig 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 20 % gekürzt. Die Betriebe, die zu den 20 % mit der schlechtesten Klimabilanz gehören, müssen außerdem Dekarbonisierungspläne vorlegen.

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** in einem Zeitraum von neun Jahren zwischen 2026 und 2034 erfolgen, parallel zur schrittweisen Einführung des CBAM (siehe dazu unter III.). Bis 2030 soll die Rate der kostenlosen Zuteilung nahezu halbiert werden, im Einzelnen soll die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen wie folgt abgebaut werden: 2026: 2,5 % weniger, 2027: 5 %, 2028: 10 %, 2029: 22,5 %, 2030: 48,5 %, 2031: 61 %, 2032: 73,5 %, 2033: 86 %, 2034: 100 %

Schließlich soll es einzelnen Mitgliedstaaten möglich sein, unter bestimmten Voraussetzungen für Fernwärmanlagen eine zusätzliche kostenlose Zuteilung zu gewähren.

3. Ausweitung des Anwendungsbereichs

Bereits Ende November 2022 hatten sich die Co-Gesetzgeber darauf geeinigt, dass für den **Seeverkehr ab 2023** nunmehr echte Emissionsreduktionsverpflichtungen geschaffen werden. Hier gelten bislang lediglich Überwachungs-, Überprüfungs- und Berichterstattungspflichten. Nunmehr sollen Schifffahrtsemissionen zumindest von großen Schiffen (über 5000 Bruttoregistertonnen) erstmals schrittweise in das EU-EHS einbezogen werden. Ob auch kleinere Frachtschiffe in das EU-EHS aufgenommen werden, soll bis 2025 geprüft werden. Im Zeitraum 2023-2025 sollen Schifffahrtsunternehmen in drei Stufen auch zur Abgabe von Emissionsberechtigungen für die Emissionen ihrer Schiffe verpflichtet werden: für 2024 sollen Emissionsberechtigungen im Umfang von 40 % der Emissionen abgegeben werden, 2025 im Umfang von 70 % und 2026 im Umfang von 100 %. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich sollen ab 2024 alle Schiffe, die europäische Häfen anlaufen, in den Emissionshandel einbezogen werden. Damit gilt der Emissionshandel sowohl für den Seeverkehr zwischen Häfen innerhalb der EU als auch für den Seeverkehr zwischen einem Hafen innerhalb und einem Hafen außerhalb der EU. Allerdings müssen Emissionen, die durch Seeverkehr innerhalb der EU verursacht werden, zu 100 % mit Emissionsberechtigungen abgedeckt werden, bei Reisedistanzen zwischen EU- und Nicht-EU-Häfen sind dies nur 50 %. Bis 2028 soll dann überprüft werden, ob auch der

internationale Schiffsverkehr in die EU zu 100 % in den Emissionshandel einbezogen werden soll.

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 2024 soll dieses Kontingent um 25 % gesenkt werden, 2025 um 50 % und 2026 schließlich soll die kostenfreie Zuteilung von Emissionsberechtigungen ganz wegfallen. Stattdessen sollen die Emissionsberechtigungen in vollem Umfang versteigert werden. Ebenfalls 2026 wird die Kommission eine Bewertung des CORSIA-Systems zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt, das von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) eingerichtet wurde, durchführen. Dabei soll geprüft werden, ob dieses System ausreichend zur Einhaltung der Pariser Klimaziele beiträgt. In Abhängigkeit vom Ergebnis dieser Bewertung wird die Kommission einen Legislativvorschlag vorlegen, mit dem der Geltungsbereich des EU-EHS auf abgehende Flüge ausgeweitet werden könnte, sofern CORSIA nicht ausreichend auf das Übereinkommen von Paris abgestimmt ist.

Schließlich ist geplant, die **Abfallverbrennung** ab **2028** in den EU-EHS einzubeziehen. Dies steht indes unter dem Vorbehalt, dass die Kommission bis zum 31. Januar 2026 prüft, ob der Sektor der Abfallverbrennung ab 2028 in den europäischen Emissionshandel einbezogen werden kann und ob Ausnahmeregelungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich („opt-out“) bis 2030 notwendig sind. Jedoch sollen bereits ab 2024 die Emissionen aus Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen erfasst, berichtet und verifiziert werden.

4. Schaffung eines neues EHS für Straßenverkehr und Gebäude (EHS2)

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 EHS2 Erfahrungen gesammelt worden sind.

Das System soll nach längerer Debatte nun **2027** eingeführt werden. Bei außerordentlich hohen Energiepreisen (über € 106/MWh) besteht die Möglichkeit, den Start des Systems um ein Jahr, also auf 2028, zu verschieben („Notbremse“). Zudem soll die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, bis Dezember 2030 Brennstofflieferanten von der Abgabepflicht im

Rahmen des EHS2 zu befreien, wenn diese einem nationalen CO₂-Preis unterliegen, der den Versteigerungspreis im EHS2 übersteigt oder diesem entspricht. Dies dürfte für Deutschland mit seinem nationalen Emissionshandel auf der Grundlage des BEHG der Fall sein.

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. Parallel zu den Verpflichtungen der Anlagenbetreiber im EU-EHS sind im EHS2 die Inverkehrbringer verpflichtet, die Menge der in Verkehr gebrachten Brennstoffe zu überwachen, die dadurch bedingten Emissionen jährlich zu berichten und eine entsprechende Menge an Zertifikaten zu erwerben und abzugeben. Im EHS2 erfolgt keine kostenfreie Zuteilung, vielmehr sollen sämtliche Zertifikate versteigert werden. Dabei soll der Preis bis 2030 auf € 45 pro Zertifikat gedeckelt werden.

Das EHS2 soll über ein eigenes EU-weites Cap verfügen, das ebenfalls jährlich reduziert wird. Ab 2024 wurde der lineare Kürzungsfaktor hier auf 5,1 % festgelegt, ab 2028 soll er auf 5,38 % ansteigen. Hierdurch soll eine Emissionsminderung um 43 % bis 2050 erreicht werden

Begleitet werden soll dieses neue Emissionshandels-System durch die Einführung eines **Klima-Sozialfonds** ab 2026, um zusätzliche Belastungen auszugleichen. Dieser Fonds soll zum Teil aus den durch die Versteigerung der Zertifikate generierten Einnahmen gespeist werden und mit knapp € 87 Milliarden ausgestattet sein.

III. Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM)

1. Hintergrund

Hintergrund für die 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.

Bereits Mitte Dezember 2022 haben sich die Co-Gesetzgeber auf folgende Ausgestaltung des CBAM geeinigt:

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, Aluminium, Düngemittel, Stromerzeugung, Eisen und Stahl sowie einige Vorprodukte und eine begrenzte Anzahl von nachgelagerten Produkten. Gegenüber dem Vorschlag der Kommission ist Wasserstoff neu hinzugekommen. Die Kommission wird prüfen, ob der Anwendungsbereich auf andere Güter ausgedehnt werden soll, einschließlich organischer Chemikalien und Polymere. Bis 2030 sollen alle Güter einbezogen werden, die unter den EU-EHS fallen.

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. Jeder zugelassene Anmelder legt der zuständigen Behörde bis zum 31. Mai jeden Jahres einen **Bericht** („**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 einer Ware aus einem Drittstaat soll durch die Verwendung von sog. **CBAM-Zertifikate** erfolgen. Ein CBAM-Zertifikat 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-

Emissionsberechtigungen 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, diese Kosten können dann angerechnet 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

Die Einigung zum Emissionshandel bedarf noch der formellen Zustimmung der beiden europäischen Co-Gesetzgeber, Rat und EU-Parlament.

Die Änderungen des EU-EHS und die Schaffung des EHS2 erfolgen durch eine Änderung des Emissionshandels-Richtlinie. Mit deren Inkrafttreten wird im April 2023 gerechnet. Dann bedarf es zum Teil einer Umsetzung in nationales Recht, in Deutschland durch Änderung des TEHG. Dies soll bis spätestens zum 31. Dezember 2023 erfolgen.

Rechtsgrundlage des CBAM hingegen ist eine Verordnung. Diese hat unmittelbare Wirkung, bedarf also keiner Umsetzung. Die Regelungen sollen ab dem 1. Oktober 2023 gelten. Richtig greift der CBAM dann ab 2026, wenn mit der schrittweisen Einführung des Systems zugleich schrittweise die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen als Carbon-Leakage Maßnahme zurückgefahren wird.

Hamburg, den 23. Dezember 2022

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