



WWF-Empfehlungen

Reform des EU-Emissionshandels im Rahmen des EU Fit-for-55% Pakets

Oktober 2021

Dieses Jahrzehnt ist entscheidend für Mensch und Natur. Wir dürfen keine Zeit mehr verlieren, wenn es darum geht, die Risiken einer katastrophalen Klimakrise zu reduzieren. Wir brauchen mutige Maßnahmen, um den Temperaturanstieg auf deutlich 2°C, möglichst 1,5 °C zu begrenzen – und zwar jetzt.

Am 14. Juli 2021 legte die Europäische Kommission ihr "Fit for 55%-Paket" vor, mit dem die EU ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels entscheidend vorantreiben will. Der Vorschlag für den EU-Emissionshandel (EU-ETS) im Rahmen des Pakets zielt darauf ab, die Emissionen in den Sektoren Energie, Industrie, Luft-, und Schifffahrt zu reduzieren. Zudem schlägt die EU-Kommission ein neuen Emissionshandel für Verkehr und Gebäude vor („ETS 2“).

Die Vorschläge werden nach dem neuen EU-Minderungsziel von 55% bis 2030 kalibriert, das eigentlich nicht ausreichend ist, um den fairen Beitrag der EU in den internationalen Klimaschutzbemühungen zu leisten. Darüber hinaus geht die Gestaltung der Reform des Emissionshandels nicht weit genug. Das Europäische Parlament und der Rat, und insbesondere die Bundesregierung, haben jetzt die Chance, Entschlossenheit beim Klimaschutz zu zeigen und den Vorschlag zu korrigieren, indem sie die in diesem Papier dargelegten Empfehlungen umsetzen.

Für Deutschland ist diese Reform besonders wichtig:

- Das neue Sektorziel des Energiesektors bis 2030 (108 Millionen Tonnen CO₂) im Bundesklimaschutzgesetz kann nur erreicht werden, wenn der Kohleausstieg in Deutschland bis spätestens 2030 vollendet ist – ohne neuen Kohleausstiegsbeschluss kann dieses Ziel nur über eine ambitionierte Gestaltung des Emissionshandels gelingen, der das Preissignal verstärkt und die Überschüsse auf dem Markt abbaut;
- Die Emissionen der vom Emissionshandel erfassten Industrieanlagen in Deutschland stagnieren seit 2013¹ - aber auch hier gilt ein verschärftes Ziel für den Sektor (118 Millionen Tonnen CO₂ bis 2030). Es ist wichtig, dass auch die energieintensive Industrie sich an den Klimaschutzbemühungen auf dem Netto-Null Pfad beteiligt, und dafür muss der Emissionshandel ambitionierter gestaltet werden.

¹ Siehe DEHSt VET-Bericht 2020, Seite III



Zusammenfassung

Trotz einiger Verbesserungen an dem überarbeiteten Emissionshandel – wie z.B. die Einbeziehung der Seeschifffahrt und die Forderung, alle Versteigerungseinnahmen für Klimaschutzmaßnahmen zu verwenden – verfehlt der Legislativvorschlag der Europäischen Kommission weitgehend sein Ziel, die Emissionen der energieintensiven Industrie zu senken. Deshalb empfiehlt der WWF dem Europäischen Parlament und dem Rat, und hier besonders der Bundesregierung, die in diesem Papier dargelegten Empfehlungen umzusetzen:

1. Das Gesamtziel des Emissionshandels sollte auf 70 % angehoben werden. Das kann durch eine Kombination aus folgenden Elementen geschehen: Umsetzung eines linearen Reduktionsfaktor von 4,2 % bis 2023, Rebasings von mindestens 250 Millionen Emissionen bis 2023 und Reform der Marktstabilitätsreserve (MSR) mit einer Aufnahme von 24 % bis 2030 sowie niedrigeren Schwellenwerten.
2. Die kostenlose Zuteilung muss ab 2023 auslaufen, und die Versteigerungseinnahmen sollten in den Modernisierungs- und Innovationsfonds fließen, um die Industrie-Dekarbonisierung zu unterstützen.
3. Die Ausweitung des Emissionshandels auf den Straßenverkehr und auf Gebäude sollte unter strikten Voraussetzungen erfolgen, die versichern, dass sie einen relevanten Beitrag zur Emissionsminderung leisten und dass keine negativen sozialen Auswirkungen daraus resultieren. Dafür braucht es einen mit angemessenen Mitteln ausgestatteten sozialen Klimafonds sowie Bedingungen, die sicherstellen, dass die Einnahmen vollständig zu der Transformation, inkl. der sozialen Abfederung, verwendet werden.
4. Die Schlupflöcher für fossile Brennstoffe in der Definition von "Klimaschutzmaßnahmen" müssen geschlossen werden und die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung sollten ausschließlich an Projekte geknüpft werden, die das "Do no significant harm" Prinzip erfüllen.
5. Die Rechenschaftspflicht über die Verwendung der ETS-Einnahmen sollte durch eine allgemeine Zweckbindung und die Überprüfung der Qualität der jährlichen Berichte der Mitgliedstaaten verbessert werden.

2030 Ziel für den Emissionshandel

Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Emissionsreduktionsziel von 61 % im Vergleich zu 2005 reicht bei weitem nicht aus, um den globalen Temperaturanstieg unterhalb eines gefährlichen Niveaus zu halten. Um eine Überlastung anderer Wirtschaftssektoren, die unter die Lastenteilungsverordnung fallen, zu vermeiden, ist es von entscheidender Bedeutung, das Ziel des Emissionshandels zu erhöhen. Dazu muss die Marktstabilitätsreserve (MSR) weiter gestärkt und die Obergrenze für den ETS knapper ausfallen.

Der WWF fordert Gesetzgeber:innen dazu auf:

Das Gesamtziels für den EU ETS auf 70 % durch die Kombination der drei nachstehenden Elemente² anzuheben:

² Diese Empfehlung basiert auf der Studie des Öko-Instituts, "[Raising the climate policy ambition of the European Union: Reforming the EU Emissions Trading](#)", beauftragt vom WWF Deutschland, April 2021



- **Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) auf 4,2 % ab 2023**, wie von der Kommission vorgeschlagen.
- **Einmalige Senkung der Obergrenze („Rebasing“) um mindestens 250 Millionen Zertifikate im Jahr 2023**, um die Obergrenze an die nachgewiesenen Emissionen anzupassen und zusätzliche Überschüsse zu vermeiden. Ohne Rebasing sollte der oben erwähnte LRF auf 5,8 % erhöht werden.
- **Verschärfung der Marktstabilitätsreserve**: die Reform und Stärkung der MSR parallel zur Überarbeitung des ETS ist von entscheidender Bedeutung, um den historischen Überschuss (und einen potenziellen neuen Überschuss aufgrund der Pandemie) zu beseitigen. Dies kann durch eine Kombination aus einer höheren Aufnahmequote von 24 % bis 2030, niedrigeren Schwellenwerten und einem kontinuierlichen Lösungsmechanismus geschehen, um mögliche künftige Schocks und Überschusssituationen, wie nach der Wirtschaftskrise 2008, zu vermeiden. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Aufnahmequote und dem Lösungsmechanismus eignen sich, aber die Schwellenwerte werden künstlich zu hoch gesetzt - dies könnte zu einem höheren Überschuss im Jahr 2030 führen, was bedeuten würde, dass das Ziel des Emissionshandels und somit des EU-NDC, verfehlt würde.

Beendigung der kostenlosen Zuteilung ab 2023 und Investition der Einnahmen in die Dekarbonisierung der Industrie

Der Vorschlag der Kommission wäre eine Chance gewesen, das Verursacherprinzip im Emissionshandel endlich auf alle Wirtschaftssektoren anzuwenden, jedoch sieht der Gesetzesvorschlag weiterhin die kostenlose Zuteilung in den energieintensiven Sektoren vor. Die Haltung der Kommission steht im Widerspruch zu zahlreichen Belegen (u. a. des EU-Rechnungshofs), die darauf hinweisen, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten den Dekarbonisierungsprozess in der Industrie verlangsamt. Mehr als die Hälfte aller Emissionszertifikate wurden seit der Einführung des Instruments kostenlos vergeben. Angesichts des EU-Langfristziels von Netto-Null bis 2050 ist dieser Ansatz nicht sinnvoll.

Der WWF fordert Gesetzgeber:innen dazu auf:

- **Beendigung der kostenlosen Zuteilung und Übergang zur vollständigen Versteigerung von Zertifikaten ab 2023.** Die Erhöhung des CO₂-Preises wird eine Lenkungswirkung entwickeln und der Industrie Planungssicherheit geben, langfristig die richtigen Investitionsentscheidungen zu treffen und sich an das neue Paradigma der Klimaneutralität anzupassen. Die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips wird dazu führen, dass der Verursacher für die Emissionen zahlt und nicht die Gesellschaft als Ganzes.
- **Die Einnahmen aus der Versteigerung sollen in die Dekarbonisierung der Industrie fließen.** Die Versteigerung aller Emissionszertifikate wird erhebliche Einnahmen generieren (zwischen 2013 und 2019 wurden 54 Mrd. EUR für die kostenlose Zuteilung verschenkt). Die Übertragung dieser Einnahmen in den Modernisierungs- und Innovationsfonds wird die Dekarbonisierung der Industrie viel effizienter unterstützen als kostenlose Zertifikate - vorausgesetzt, diese neuen Finanzflüsse werden an strikte Kriterien verknüpft werden, z. B. der Ausschluss von Investitionen in fossile Brennstoffe wie "grauer" oder

"blauer" Wasserstoff. Die Fonds hätten damit das Potenzial, ihre Wirkung zu vervielfachen, da der Modernisierungs- und der Innovationsfonds nur 59 Mio. EUR bzw. 40 Mio. Zertifikate im Jahr 2021 erhalten werden, während kostenlose Zertifikate die Gesellschaft 676 Mio. Zertifikate kosten werden³.

- **Flankierung des Auslaufens der kostenlosen Zuteilung durch eine Dekarbonisierungsstrategie.** Die richtigen Investitionen werden die Modernisierung in der Industrie vorantreiben und den Durchbruch klimaschonender Technologien ermöglichen. Die EU muss darauf hinarbeiten, einen führenden Markt für diese Technologien in Europa zu schaffen, um zu vermeiden, dass wir uns auf fossile Industrieanlagen mit einer Lebensdauer von 20-30 Jahren festlegen. Ein wichtiger erster Schritt sind Differenzverträge (Carbon Contracts for Differences, CCfD), die als Alternative zur kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten und nicht als zusätzliche Subvention eingeführt werden müssen.

Entwicklung eines Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) als Ergänzung zur Abschaffung der kostenlosen Zuteilung

Die Kommission hat einen Vorschlag zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM) vorgelegt, der 2023 in Kraft treten und ab 2026 wirksam werden soll. Der CBAM ist eine klimapolitische Maßnahme, die darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen zu schützen und weitere Klimaschutzmaßnahmen von Nicht-EU-Ländern zu fördern. Derzeit schützt die kostenlose Zuteilung Industriesektoren, bei denen ein Carbon Leakage Risiko (d.h. die Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland) besteht- obwohl das Risiko des Carbon Leakage nicht bewiesen ist⁴. Die Einführung eines CBAM als Ersatz für die kostenlose Zuteilung könnte eine Katalysatorfunktion für die Dekarbonisierung der EU-Industrie haben und Drittländer dazu bewegen, dem „CBAM Club“ beizutreten⁵.

Allerdings hat die Kommission vorgeschlagen, die kostenlosen Emissionszertifikate für die Industrie bis 2035 zu verlängern, obwohl sie mehrfach erklärt hat, dass der CBAM als Alternative zur kostenlosen Zuteilung konzipiert sein soll⁶. Außerdem sieht der Vorschlag vor, den Großteil der Einnahmen aus der Zuteilung von Emissionszertifikaten für die Rückzahlung der Schulden zu verwenden, die im Rahmen des NextGenerationEU entstanden sind.

Der WWF ruft Gesetzgeber:innen dazu auf:

- **Der CBAM darf nur als Ersatz zur kostenlosen Zuteilung eingeführt werden.** Ein CBAM darf weder zu einem doppelten Schutz

³ Siehe WWF, [“Fit for 2030: Optimising EU ETS revenues for people and climate”](#), Juni 2021

⁴ Die Carbon-Leakage-Liste wurde 2013 eingeführt und sieht einen höheren Anteil an kostenlosen Zertifikaten für Sektoren vor, bei denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht.

⁵ Siehe WWF [“WWF EPO’ views on the public consultation on the Carbon Border Adjustment Mechanism \(CBAM\)”](#), Oktober 2020.

⁶ Die Europäische Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die kostenlose Zuteilung mit der Einführung eines CBAM nicht fortgesetzt werden würde. Siehe z.B. Exekutiv-Vizepräsident Valdis Dombrovskis: *“There cannot be double protection of EU industry in a sense that we continue to give free allowances and at the same time start putting additional burdens on imported goods.”*, Politico, 22. Mai 2021.



für die EU-Industrie führen noch die Praxis der kostenlosen Zuteilung verlängern. Der Mechanismus sollte daher die derzeitigen Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage ersetzen.

- **Die kostenlose Zuteilung sollte ab 2023 ganz eingestellt werden, bis dahin sollte der CBAM vollständig in Kraft treten.** Eine längere Beibehaltung der kostenlosen Zuteilung – oder ihre Abschaffung über mehr als 10 Jahre, wie von der Kommission vorgeschlagen – ist zu langsam und würde Investitionen in die Dekarbonisierung der Industrie verzögern.
- **Rückführung der Einnahmen aus dem CBAM an Länder des globalen Südens in Form von internationaler Klimafinanzierung.** Da ein CBAM die Industrien von Drittländern mit höheren Emissionen bestrafen würde, ist es nur fair, dass die Einnahmen dann umverteilt werden, um diese Industrien bei der Reduzierung ihrer CO₂-Emissionen zu unterstützen. Dies wird auch die Akzeptanz der CBAM bei den internationalen Partnern erhöhen.

Verwendung der Einnahmen für echten Klimaschutz

Eine entscheidende Verbesserung, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurde, besteht darin, dass alle Einnahmen aus der Versteigerung für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben werden sollten. Was jedoch unter "Klimaschutzmaßnahmen" zu verstehen ist, bleibt unklar und ermöglicht es, dass fossile Brennstoffe über den Emissionshandel im Namen des Klimaschutzes subventioniert werden.

Der WWF fordert Gesetzgeber:innen auf:

- **Schließen Sie die Schlupflöcher für fossile Brennstoffe in der Definition von "Klimaschutzmaßnahmen"**, indem Sie Klimaschutzmaßnahmen in Art. 10(3) strikter definieren: Die finanzierten Aktivitäten sollten zum Klimaschutz beitragen und dem „Do Not Harm Prinzip“ folgen (d.h. Investitionen in fossile Brennstoffe ausschließen)⁷, mit den nationalen Energie- und Klimaplänen (NECP) und den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang (TJTP) übereinstimmen und die sozialen Mindestgarantien der Europäischen Säule sozialer Rechte erfüllen. Die über den Modernisierungs- und Innovationsfonds ausgegebenen Mittel sollten dieselben Anforderungen erfüllen.
- **Die Verwendung der Einnahmen für den Schuldenabbau der öffentlichen Hand muss abgelehnt werden**, damit der Umverteilungsaspekt der Einnahmen erhalten bleibt.

Ausweitung des Emissionshandels

Der Zweck des Emissionshandels besteht darin, Emissionen durch ein CO₂-Preissignal zu verringern. Der Vorschlag der Kommission macht zaghafte Fortschritte bei der Ausweitung des Emissionshandels auf die internationale Schifffahrt, versäumt es jedoch komplett, ihn auf den internationalen Luftverkehr auszuweiten, d. h. auf Flüge,

⁷ Bei der Anwendung des Grundsatzes, dass kein erheblicher Schaden entstehen darf, auf Maßnahmen, die mit ETS-Einnahmen finanziert werden, könnten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die technischen Leitlinien der Kommission ([2021/C 58/01](#)) zur Anwendung des 'do no significant harm'-Grundsatzes, im Rahmen der Verordnung über die Fazilität für Konjunkturbelebung und Krisenmanagement zu befolgen.



die von außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) starten oder landen. Im Hinblick auf die Ausweitung auf den Straßenverkehr und auf Gebäude äußert der WWF sich kritisch angesichts des unklaren Klimaschutznutzens und der potenziell negativen sozialen Auswirkungen. Der WWF fordert Gesetzgeber:innen dazu auf:

- **Die Ausweitung des Emissionshandels auf den Straßenverkehr und auf Gebäude darf nur unter strengen Voraussetzungen erfolgen:**
 - i. Nachweis, dass das Instrument bis 2030 ein relevantes Minderungspotenzial hat;
 - ii. Einführung einer Preiskontrolle durch Mindest- und Höchstpreis und Verringerung der Preisvolatilität;
 - iii. Beibehaltung anderer Instrumente, die diese Sektoren abdecken, einschließlich der Verordnung zur Lastenteilung und der CO₂-Standards für PKW;
 - iv. Vollständige Versteigerung der Zertifikate;
 - v. Vermeidung negativer Verteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten und Gewährleistung einer vollständigen Umverteilung der Einnahmen zugunsten betroffener und einkommensschwacher Gruppen, um negative Verteilungseffekte vollständig auszugleichen, möglicherweise über den sozialen Klimafonds – die Einnahmen sollten nicht für die Staatsverschuldung oder die Dekarbonisierung der Industrie ausgegeben werden;
 - vi. Zweckbindung der Einnahmen durch die Mitgliedstaaten und genaue Berichterstattung darüber, wofür die Einnahmen ausgegeben wurden.
- **Ausweitung des Emissionshandels auf die internationale Schifffahrt bereits ab 2023.** Außerdem sollten **alle Emissionen aus dem außereuropäischen Verkehr in den Emissionshandel einbezogen** werden und nicht nur die Hälfte, wie von der Kommission vorgeschlagen.
- **Vollständige Ausweitung des Emissionshandels auf den internationalen Luftverkehr**, indem alle Flüge, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) starten oder landen, vollständig erfasst werden – anstatt die außereuropäischen Flüge der schwachen CORSIA-Regelung zu unterwerfen. CORSIA ist nicht geeignet, um diese Emissionen zu regulieren und rechtzeitig Klimaneutralität zu erreichen.

Verbesserte Qualität der Berichterstattung über die Verwendung der Einnahmen

Trotz einer [erschütternden WWF-Studie aus 2021](#), die zeigt, dass die Berichterstattung über die Verwendung der Einnahmen überwiegend von schlechter Qualität ist, da die Mitgliedstaaten kryptische, widersprüchliche oder ungenaue Informationen übermitteln, macht die Kommission kaum Vorschläge, die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Verwendung der Einnahmen zu verbessern.

Die Kommission schlägt vor, das Problem der fehlenden Zweckbindung teilweise zu lösen, indem sie den Satz aus Artikel 10(3) der Emissionshandels-Richtlinie streicht, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, entweder die Einnahmen "oder den finanziellen Gegenwert dieser Einnahmen" zu verwenden. Diese Verbesserung wird jedoch nicht für Einnahmen aus dem ETS 2 gelten, was die Zusätzlichkeit der



Umverteilungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in diesen Sektoren in Frage stellt. Außerdem geht der Vorschlag der Kommission nicht auf die Qualität der Berichterstattung ein.

Der WWF fordert Gesetzgeber:innen dazu auf:

- **Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einnahmen aus der Versteigerung nur zweckgebunden zu verwenden und nachzuweisen, dass die Einnahmen zusätzlich zu den bestehenden Klimaausgaben aus dem nationalen Haushalt sind.** Die Zweckbindung trägt dazu bei, die Transparenz bei der Verwendung der Einnahmen zu gewährleisten und die strategische Planung für die Verwendung dieser Einnahmen zu fördern.
- **Überarbeitung der Berichterstattungsvorschriften über die Verwendung der ETS-Einnahmen⁸,** um festzuschreiben, dass die Mitgliedstaaten ihre Berichterstattungspflicht nur dann erfüllen, wenn ihr jährlicher Bericht vollständige, genaue und kohärente Informationen über die Verwendung der Einnahmen enthält. Die europäische Umweltagentur oder die Kommission sollten beauftragt werden, Berichte abzulehnen, die nicht den Mindestqualitätsstandards entsprechen.
- **Sicherstellung der Zweckbindung und der Zusätzlichkeit der Einnahmen,** indem Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Verwendung der Einnahmen im Staatshaushalt anhand einer Reihe von Indikatoren zu überwachen und die Zusätzlichkeit zu beweisen.

Kontakt:

Juliette de Grandpré, Senior Policy Advisor, WWF Deutschland

Lisa-Maria Okken, Policy Advisor, WWF Deutschland

⁸ Siehe Artikel 19 und Annex VIII der Verordnung 2018/1999 zur [Governance of the Energy Union and Climate Action](#).

