



NABU-Anforderungen an Emissionshandelssysteme

Wie müssen ETS, BEHG und Co. gestaltet sein, um Klimaschutz zu gewährleisten?

Im Juli 2021 hat die EU-Kommission im sogenannten Fit-for-55 Paket Vorschläge gemacht, wie bis zum Jahr 2030 55 Prozent weniger Treibhausgase (THG) als im Jahr 1990 ausgestoßen werden können. Unter den zahlreichen Revisionen der europäischen Gesetze ist auch die Richtlinie zum Handel mit CO₂-Zertifikaten. Diese enthält den Vorschlag für ein zweites Emissionshandelssystem auf europäischer Ebene für die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr. Im Folgenden sind die Anforderungen des NABU an ein solches Emissionshandelssystem zusammengefasst, damit es tatsächlich zu wirksamem Klimaschutz beitragen kann.

Der NABU befasst sich mit dem Europäischen Emissionshandel (EU ETS), weil Emissionshandelssysteme neben Standards und fiskalpolitischen Instrumenten ein zentraler Mechanismus für die Reduktion von CO₂-Emissionen zur Bewältigung der Klimakrise sind. In einem Emissionshandel wird für die Menge an Emissionen, die in einem bestimmten Zeitraum maximal ausgestoßen werden dürfen, eine Obergrenze (Cap) festgelegt. Entsprechend dieser Obergrenze werden für jede Tonne CO₂ Verschmutzungsrechte (Zertifikate) ausgegeben. Emissionshandelssysteme schaffen so einen Markt für Verschmutzungsrechte für Treibhausgasemissionen. Diese Rechte müssen erworben oder zugeteilt werden und können anschließend gehandelt werden. So erhält der Ausstoß von CO₂ einen Preis, den der*die Verursacher*in zu tragen hat (Verursacherprinzip, engl. Polluter-Pays-Principle). Aufgrund der Marktlogik werden Emissionen – zumindest in der Theorie – als erstes dort vermieden, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Ziel ist es, die Schäden durch CO₂-Emissionen einzupreisen (internalisieren), sodass Güter in einem faireren Wettbewerb mit umweltfreundlicheren Alternativen stehen und die Kosten der Klimakrise nicht auf die Allgemeinheit, andere Staaten oder zukünftige Generationen überwältigt werden. Die Einnahmen aus dem Verkauf der Zertifikate lassen sich z. B. nutzen, um Infrastrukturprojekte oder klimafreundliche Technologien zu fördern oder auch andere Steuern zu senken. Gleichzeitig entstehen für Konsument*innen höhere Kosten, die gesellschaftlich ungleich verteilt sind. Daher braucht es entsprechende soziale Ausgleichsmechanismen, die ebenfalls aus den Erlösen des Zertifikathandels finanziert werden können.

Bestehende und geplante Handelssysteme: EU ETS, ETS 2 und BEHG

Der Europäische Emissionshandel (EU ETS) existiert seit 2005. Die rund 11.000 Anlagen (Kraftwerke zur Energie- und Stromerzeugung, energieintensive Industriebetriebe) in



Kontakt

NABU Bundesverband

Nikolas von Wysiecki
Referent für Verkehrspolitik

Tel. + 49 (0)30.28 49 84-1608
Nikolas.vonWysiecki@NABU.de

Lisa Storcks
Referentin für Energiepolitik und Klimaschutz

Tel. +49 30 284 984-1521
Lisa.Storcks@NABU.de

der EU (plus Island, Norwegen und Liechtenstein) müssen für jede Tonne CO₂, die sie ausstoßen, Zertifikate nachweisen. Rund 40 Prozent der Treibhausgasemissionen der EU sind durch diesen Emissionshandel abgedeckt.

Der EU ETS folgt einem sogenannten Downstream-Ansatz, weil er bei den Anlagenbetreiber*innen ansetzt, die die Emissionen ausstoßen. Seit 2012 ist der Flugverkehr in den EU ETS integriert. Die EU gibt eine begrenzte Menge an Zertifikaten aus, die sich Jahr für Jahr verringert (linearer Reduktionsfaktor). Die Ausgabe der Zertifikate erfolgt teilweise durch Versteigerung und teilweise durch kostenlose Zuteilung. Sie sind handelbar, um die Emissionen dort zu reduzieren, wo dies am kostengünstigsten möglich ist (cap & trade). Infolge eines Überschusses an Zertifikaten auf dem Markt lag der Preis bis 2018 überwiegend bei unter 10 Euro pro Tonne CO₂, sodass das Handelssystem kaum Anreize für die Einsparung von CO₂-Emissionen entfalten konnte. Seit 2019 gilt ein Marktstabilitätsmechanismus, der überschüssige Zertifikate aus dem Markt nimmt und in eine Reserve überführt. Dadurch ist der Preis signifikant gestiegen (Ende 2021 betrug er rund 80 Euro pro Tonne CO₂), sodass die Anreizwirkung des EU ETS empirisch deutlicher nachweisbar ist.¹

Im Zuge des Fit-for-55 Paketes hat die EU-Kommission vorgeschlagen, das Reduktionsziel des EU ETS zu erhöhen: Von bisher 43 Prozent auf 61 Prozent Reduktion bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu 2005. Die Gesamteinnahmen im Rahmen des EU ETS aus der Versteigerung von Zertifikaten beliefen sich im Jahr 2019 auf 14 Milliarden Euro. Rund 23 Prozent (3,16 Mrd. Euro) der Erlöse wurden in Deutschland erzielt. 2020 hat Deutschland 2,66 Mrd. Euro Erlöse erzielt. Der Durchschnittserlös lag 2020 nahezu auf dem Vorjahresniveau, allerdings nahmen die Jahresgesamterlöse durch die deutlich geringeren Auktionsmengen um rund 16 Prozent gegenüber dem Vorjahr ab.² 2021 wurden durch den stark gestiegenen CO₂-Preis bereits 5,3 Milliarden Euro aus der Zertifikatsversteigerung eingenommen.³

Darüber hinaus hat die EU-Kommission im Juli 2021 ein weiteres, separates Emissionshandelssystem für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude vorgeschlagen (oft abgekürzt als ETS 2). Dieses Handelssystem folgt einem Upstream-Ansatz. Das heißt, die Inverkehrbringer*innen von Brennstoffen, wie Kraftstoffen und Gas, müssen Zertifikate erwerben. Auch hier wird pro Jahr eine begrenzte Menge an Zertifikaten ausgegeben, die sich jedes Jahr verringert. In der Summe soll sich die Menge der Treibhausgasemissionen unter diesem Instrument bis 2030 um 43 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 2005 verringern. Diese Zertifikate werden nicht kostenlos zugeteilt, sondern vollständig versteigert. Der neue Emissionshandel für Verkehr und Gebäude startet ab 2026. Der CO₂-Preis könnte nach Erwartung der EU-Kommission bei rund 55 Euro pro Tonne CO₂ starten und wird perspektivisch stark ansteigen.⁴ Zur Preisstabilisierung ist im Vorschlag der EU-Kommission auch im ETS 2 die Nutzung einer Marktstabilitätsreserve vorgesehen. Der CO₂-Preis setzt ökonomische Anreize zur Reduktion der Emissionen. Für die Dekarbonisierung der Sektoren Gebäude und Verkehr braucht es aber vor allem einen verlässlichen ordnungsrechtlichen Rahmen, der durch die Förderung von emissionsfreien Alternativen und öffentliche Investitionen ergänzt wird. Die Entwicklung des CO₂-

¹ https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en#ecl-inpage-687

² https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/versteigerung/2020/2020_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³ <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/emissionshandel-2021-rekordeinnahmen-von-ueber-12>

⁴ Siehe Impact Assessment Report: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf

Preises und der Einnahmen hängen somit stark davon ab, wie effektiv diese komplementären Instrumente bei der CO₂-Reduktion wirken.

Auf nationaler Ebene ist seit Jahresbeginn 2021 das von der Großen Koalition verabschiedete Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in Kraft getreten.⁵ Dieses umfasst die Emissionen von energiesteuerpflichtigen Brennstoffen (Heiz- oder Kraftstoffen), die nicht bereits im EU ETS erfasst werden, sowie Prozesswärme der Industrie und setzt bei den Inverkehrbringern an. Diese müssen für die Emissionen der Brennstoffe Zertifikate erwerben. Die Menge der versteigerten Zertifikate wird jährlich festgelegt und der Preis bis 2025 durch einen Festbetrag vorgegeben. Der Preis lag im Jahr 2021 bei 25 Euro pro Tonne CO₂ und steigt bis 2025 stufenweise auf 55 Euro an. Im Jahr 2026 ist ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Emissionszertifikat vorgesehen. Frühestens ab 2027 bildet sich der Preis dann frei am Markt, wenn die Menge der Zertifikate begrenzt wird. 2021 hat der Bund 7,2 Milliarden Euro durch das BEHG eingenommen.⁶ Ab 2023 ist außerdem geplant, die fossilen Emissionen aus der Abfallverbrennung und weitere Brennstoffe, wie Kohle oder Öle und Fette, in das System zu integrieren. Der geplante EU ETS 2 würde nach Einführung vermutlich das nationale System ablösen.

NABU-Kriterien für Emissionshandelssysteme

1. Instrumentenmix

Grundsätzlich befürwortet der NABU, dass die Verursacher*innen von CO₂-Emissionen über einen Preis stärker zur Kasse gebeten werden, sodass Umweltschäden durch Treibhausgasemissionen der Güter teilweise eingepreist werden. Dennoch funktionieren nicht alle Märkte gleich. Zum Beispiel reagieren Akteur*innen je nach Gut sehr unterschiedlich auf Preisänderungen. Im bestehenden EU ETS können Anlagenbetreiber*innen die Kosten von CO₂ relativ klar berechnen und dementsprechend entweder ihre Anlage optimieren, in klimafreundlichere Alternativen investieren oder die CO₂-Kosten an Kund*innen weitergeben. Im Strommarkt reagiert die Einsatzreihenfolge der Kraftwerke sehr zeitnah auf die Entwicklung der CO₂-Preise. Dahingegen wurde für den Kraftstoffmarkt gezeigt, dass Autofahrer*innen nur sehr gering oder erst langfristig auf Preiserhöhungen reagieren. Insofern ist fraglich, ob durch einen CO₂-Preis allein kurzfristige Verhaltensänderungen erreichbar sind. Darüber hinaus stellt die CO₂-Bepreisung nur einen geringen Anteil des Kraftstoffpreises dar, der bisher unterhalb der handelsüblichen Preisschwankungen liegt. Im Gebäudesektor ist ebenfalls fraglich, welchen direkten Einfluss eine CO₂-Bepreisung auf das Sanierungsverhalten von Vermietenden und auf das Heizverhalten von Mietenden haben kann. Auch die Verteilung von Investitionsrisiken ist nicht immer gleich: Während Anlagenbetreiber*innen im bestehenden EU ETS abschätzen können, welchen Nutzen die Investition von Firmenmitteln in emissionsärmere Technologien erbringt und Unternehmen das Risiko für die Ausgaben tragen, stehen im neuen ETS für Straßenverkehr Autofahrer*innen vor verschiedenen Problemen: Sie können sich ggf. kein neues Auto mit einem Elektroantrieb leisten, oder es fällt ihnen schwer, die Kosten verschiedener Mobilitätsoptionen in Gänze abzuschätzen und sie tragen selbst das finanzielle Risiko einer Neuanschaffung.

Dementsprechend können Emissionshandelssysteme in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr allein nicht rechtzeitig ausreichende Anreize setzen, um auf den richtigen Zielpfad zur Treibhausgasneutralität zu kommen, wenn ein drastischer Preisanstieg vermieden werden soll. Da der Vorschlag der EU-Kommission den ETS 2 erst ab dem Jahr

⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/behg/>

⁶ Siehe Fußnote 3

2026 vorsieht, ist es umso wichtiger, dass die europäische Lastenteilungsverordnung (Effort-Sharing-Regulation ESR) mit nationalen Klima- und Sektorzielen sowie ordnungsrechtliche Instrumente (CO₂-Standards für Pkw, Gebäudeeffizienzrichtlinie) erhalten bleiben und an die neuen europäischen Klimaziele angepasst werden. Diese tragen die Hauptverantwortung, dass die europäischen Klimaziele eingehalten werden.

Aus den oben genannten Gründen empfiehlt der NABU, dass Emissionshandelssysteme in den Sektoren Gebäude und Verkehr immer in einen Mix aus Politikinstrumenten eingebettet und nicht zum Leitinstrument für den Klimaschutz gemacht wird.

2. Keine kurzfristige Zusammenführung von EU ETS und ETS 2

Da die Vermeidungskosten der Sektoren sehr unterschiedlich sind, wenden wir uns strikt dagegen, alle Emissionshandelssysteme für unterschiedliche Sektoren über einen gemeinsamen Preis oder eine gemeinsame Reserve zu verbinden. Um das Klimaneutralitätsziel im Einklang mit den Investitionszyklen zu erreichen, braucht es in jedem Sektor schnellstmöglich entsprechende Anreize. Bei einem gemeinsamen Preis würde aber zunächst im Energie- und Industriesektor vermieden, da dort die Vermeidungskosten geringer sind. Bei Investitionszyklen von 20-30 Jahren im Gebäudesektor und 10-15 Jahren im Verkehrssektor würde dies zu Verzögerungen führen, die die Klimaziele gefährden. Zusätzlich würde der Druck Emissionen zu reduzieren im Energie- und Industriesektor steigen, was in den einkommensschwachen Regionen Europas zu wirtschaftlichen und sozialen Problemen führen kann. Zugespitzt gesagt: In Rumänien könnten im Winter viele Häuser kalt bleiben, während in Deutschland die SUVs immer größer werden.

3. Begrenzte Zertifikate und Zuteilung

Damit ein Emissionshandelssystem ein effektives Klimaschutzinstrument sein kann, das die tatsächlichen Umweltkosten abbildet, müssen die ausgegebenen Zertifikate begrenzt werden („cap“). Diese Begrenzung muss kontinuierlich in Übereinstimmung mit den definierten Klimazielen bis zu einem Zieljahr sinken. Da nur noch rund 25 Jahre bleiben, um den Kontinent klimaneutral zu gestalten, braucht es mindestens 4 Prozent Minderung pro Jahr bezogen auf das Basisjahr 2020. Zudem dürfen die Zertifikate nicht kostenlos vergeben werden, um allen beteiligten Akteur*innen Anreize zur Emissionsminderung zu bieten und die Einnahmen für einen sozialen Ausgleich und die Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen nutzen zu können.

Die aktuelle Revision des bestehenden EU ETS sieht vor, dass bis 2030 61 Prozent weniger Emissionen im Vergleich zum Basisjahr 2005 ausgestoßen werden. Dafür werden pro Jahr 4,2 Prozent weniger Zertifikate ausgegeben (Basis: Durchschnitt der jährlich ausgegebenen Zertifikate 2008 bis 2012). Allerdings wird ein Großteil der Zertifikate kostenlos zugeteilt. Zwischen 2013 und 2019 machte dies einen Anteil von rund 50 Prozent aus. Das bedeutet, hier wird das Verursacher-Prinzip ausgehebelt, da die Anlagebetreiber durch den Verkauf der kostenlos erhaltenen Zertifikate Einnahmen generieren können. Insbesondere der Industriesektor profitiert von kostenlosen Zertifikaten, sodass hier kein Anreiz für Investitionen in klimafreundliche Technologien gesetzt wird. Ein Argument für die kostenlose Zuteilung ist der Schutz vor Carbon Leakage, also der Abwanderung von CO₂-intensiver Industrie in Länder mit weniger ambitionierten Klimavorgaben. Im Rahmen des Fit-for-55 Paketes plant die EU aber einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon border adjustment mechanism) einzuführen, der das Problem von Carbon Leakage adressiert: Importgüter, die außerhalb der EU mit geringeren Klimavorgaben produziert worden sind, werden mit einer Abgabe versehen, um Wettbewerbsnachteile des EU-Marktes auszugleichen. Eine andere Variante Carbon

Leakage zu verhindern, sind sogenannte Differenzverträge (engl. Carbon Contracts for Difference), welche Unternehmen eine Sicherheit vor steigenden CO₂-Preisen bieten, indem ihnen ein bestimmter CO₂-Preis garantiert wird. Sollte dieser doch überschritten werden, wird die Differenz vom Staat getragen. Eine solche Lösung wird derzeit für Deutschland diskutiert.

Für die Schifffahrt ist im EU ETS eine kostenlose Zuteilung bis 2026 und für den Flugverkehr bis 2027 vorgesehen. Diese Praxis sollte umgehend beendet werden.

In dem vorgeschlagenen ETS 2 in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude ist erfreulicherweise eine Obergrenze für Zertifikate definiert und keine kostenlose Zuteilung vorgesehen. Dennoch definiert das Instrument nur Reduktionsziele bis 2030. Sinnvoll wäre ein Pfad bis zum Jahr 2045, der sich an den Zielen des Klimaabkommens von Paris orientiert. Der Geltungsbereich sollte breiter sein und wie im aktuellen BEHG alle Emissionen außerhalb des EU ETS abdecken.

Im deutschen BEHG gibt es neben der Mengenbegrenzung auch einen festen Preispfad, der für die Sektoren Verkehr und Wärme zu niedrig ist, um Verhaltensänderungen anzureizen. Außerdem ist der Zeithorizont nicht entsprechend dem deutschen Klimaziel definiert. Faktisch entspricht der deutsche CO₂-Preis somit bis 2026 eher einer CO₂-Steuer, sodass keine marktgerechte Preisbildung möglich ist.

4. Marktstabilität und Mindestpreis

Zertifikate in Emissionshandelssystemen sollten über einen Mindestpreis verfügen. Andernfalls ergibt sich das Risiko, dass die Preise so weit sinken, dass das System wirkungslos wird und keine Lenkungswirkung entfalten kann, wie das Beispiel des geringen CO₂-Preises in den Anfängen des EU ETS gezeigt hat. Zudem sollten Emissionshandelssysteme über einen Marktstabilitätsmechanismus verfügen, um Überschüsse abzubauen und zu starke Preisschwankungen zu vermeiden. Diese Mechanismen können entweder bei einer ungewollten Entwicklung der Menge an Zertifikaten auf dem Markt (mengenbasiert) oder bei einer ungewollten Preisentwicklung (preisbasiert) greifen. Mengenbasierte Mechanismen sorgen dafür, dass überschüssige Zertifikate vom Markt genommen werden, die zu einem Preisverfall führen. Preisbasierte Mechanismen können dazu dienen, starke Preisschwankungen abzumildern oder einen zu schnellen Preisanstieg zu dämpfen.

Der bestehende EU ETS verfügt derzeit nicht über einen Mindestpreis, hat aber inzwischen einen Marktstabilitätsmechanismus, mit dem überschüssige Zertifikate in gewissem Umfang aus dem Markt genommen werden.

Der geplante ETS 2 für Straßenverkehr und Gebäude verfügt zwar ebenfalls über keinen Mindestpreis, aber er soll von Beginn an mit zwei Marktstabilitätsmechanismen ausgestattet werden, welche beide über die Marktstabilitätsreserve erfolgen. Das mengenbasierte System greift, wenn die Summe aller in Umlauf befindlichen Zertifikate über 440 Millionen steigt oder unter 210 Millionen fällt. Für zwölf Monate werden im ersten Fall 100 Millionen in die Reserve eingespeist und im zweiten Fall aus der Reserve entnommen. Zusätzlich gibt es einen Preismechanismus, welcher aktiv wird, wenn der Durchschnittspreis drei Monate lang mehr als doppelt so hoch ist wie der Durchschnittspreis der vorherigen sechs Monate. Dann werden 50 Millionen Zertifikate aus der Reserve entlassen. Wenn der Durchschnittspreis drei Monate lang mehr als dreimal so hoch ist wie der Durchschnittspreis der vorherigen sechs Monate, werden 150 Millionen Zertifikate aus der Reserve in den Markt geführt. Die Marktstabilitätsmechanismen können in dieser Form einen mittel- bzw. längerfristig starken Preisanstieg jedoch nicht ausschließen.

Gleichmäßig verlaufende, steile Preisanstiege können nicht abgemildert werden. So könnte der CO₂-Preis im EU ETS 2 trotzdem monatlich um rund 24% ansteigen. Rein rechnerisch wäre bei einem CO₂-Preis in Höhe von 10 Euro pro Tonne CO₂ im Januar 2026 eine Erhöhung bis auf 100 Euro pro Tonne CO₂ bis zum Ende des Jahres möglich.

Das deutsche BEHG hat bis 2025 ein Festpreissystem, sodass hier ein Mindestpreis pro Zertifikat gewährleistet ist. Der festgelegte Preis ist jedoch zu gering, um ausreichende Verhaltensänderungen und Emissionsminderungen anzureizen.

5. Berücksichtigung von Abfallverbrennung und Biomasse-Verbrennung

Neben den Marktmechanismen muss bei Emissionshandelssystemen auch beachtet werden, welche Sektoren abgedeckt und wie die unterschiedlichen Brennstoffe berücksichtigt werden.

In Bezug auf die Abfallverbrennung erachtet der NABU eine CO₂-Bepreisung als zielführend, um Anreize für eine Reduktion des Restmüllaufkommens und einen Ausbau des Recyclings von Siedlungsabfällen zu setzen. Im EU ETS wird die Verbrennung von Siedlungsabfällen bislang nicht berücksichtigt. Der NABU empfiehlt, ein europäisches Emissionshandelssystem, um diese Emissionen zu erweitern. Solange es keine EU-weite Regelung gibt, sollte auf nationaler Ebene über das BEHG die Abfallverbrennung mit einem CO₂-Preis versehen werden.

Im Hinblick auf biogene Brennstoffe ist nachgewiesen, dass die Verbrennung von Primärholz (im Gegensatz zum sogenannten Sekundärholz, bzw. Restholz) langfristig zu einem Anstieg der Netto-CO₂-Konzentration in der Atmosphäre führen kann, selbst wenn dieses Holz fossile Brennstoffe ersetzt.⁷ Darüber hinaus reduziert der zusätzliche Einschlag durch die gestiegene Nachfrage nach Holz natürliche CO₂-Senken. Derzeit stammt ein erheblicher Teil der Bioenergieproduktion in Europa aus Primärholz. Trotzdem wird Holzverbrennung im EU ETS und BEHG bisher mit dem Emissionsfaktor Null angerechnet, solange minimale Nachhaltigkeitskriterien erfüllt werden. Dies fungiert als Anreiz für Unternehmen, mehr Holz zu verbrennen. Daher fordert der NABU, im EU ETS und BEHG die Verbrennung von Primärholz mit den IPCC Emissionswerten für „solid biofuels“⁸ zu berücksichtigen und auf jede Subventionierung zu verzichten.

6. Einnahmenverwendung

Die Frage, was mit den Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen geschieht, ist entscheidend für die umwelt- und sozialpolitische Bewertung der Handelssysteme und für die Akzeptanz in der Bevölkerung. Im besten Fall entsteht über Ausschüttung der eingenommenen Mittel eine klimagerechte Umverteilung von den Personen und Staaten, die viel CO₂ ausstoßen zu denjenigen, die weniger ausstoßen. Zudem werden Personen finanziell kompensiert, die noch auf die Benutzung von CO₂-basierten Technologien, wie einem Auto mit Verbrennungsmotor oder einer Öl- oder Gasheizung, angewiesen sind oder die durch die Kosten der CO₂-Bepreisung überproportional belastet würden. Ein ausgeklügeltes System der Rückverteilung kann daher zu einem Instrument europäischer und innerdeutscher Solidarität werden.

⁷ https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2021/02/ScientistLetter_WoodBurning_2021.pdf

⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change (2006), Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Vol. 2 (Energy), Table 2.2, “Solid biofuels”, pp. 2.16–2.17. See https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/2_Volume2/V2_2_Ch2_Stationary_Combustion.pdf

Ein Großteil der Versteigerung der Zertifikate im EU ETS wird über nationale Emissionshandelsstellen abgewickelt und die **Einnahmen aus dem EU ETS** stehen dementsprechend auch zum Großteil den Mitgliedsstaaten zur Verfügung. Die Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten mindestens die Hälfte dieser Mittel für klimaschutzrelevante Zwecke verwenden müssen. Im neuen Vorschlag der Kommission sollen diese Mittel ausschließlich für Klimaschutz und Kompensationsmaßnahmen verwendet werden. Die deutschen Einnahmen von rund 5,3 Milliarden Euro im Jahr 2021 werden im Energie- und Klimafonds (EKF)⁹ gesammelt. Dieser ist ein Sondervermögen zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen, das durch das Bundesministerium der Finanzen betreut wird.

Ein kleiner Teil der Zertifikate fließt außerdem über einen Modernisierungsfonds und einen Solidaritätszuschuss an Mitgliedstaaten mit einem geringeren Einkommensniveau, insbesondere 10 Mitgliedstaaten in Mittel und Osteuropa: Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und die Slowakei. Diese werden unterstützt, ihre Klimaziele einzuhalten, indem sie bei der Finanzierung von erneuerbaren Energien und bei der Transformation ihres Energiesektors Unterstützung erhalten. Die Kommission sieht vor, dass dieser Modernisierungsfond weiter aufgestockt wird.

Ebenfalls aus den Einnahmen des EU ETS wird der sogenannte Innovationsfonds gespeist. Er erhält nach den aktuellen Bestimmungen zwischen 2021-2030 450 Millionen Zertifikate. Bei einem CO₂-Preis von über 50 Euro sind das mehr als 22,5 Milliarden Euro Einnahmen. Aus diesem wird die Implementierung neuer, CO₂-ärmerer Technologien unterstützt. Die Kommission sieht in ihrem Änderungsvorschlag vor, diesen Innovationsfonds parallel zum Abschmelzen der freien Zuteilung in ausgewählten energieintensiven Industrien, um die freigewordenen Zertifikate massiv auszuweiten.

Von den **Einnahmen des vorgeschlagenen Emissionshandels für Straßenverkehr und Gebäude (ETS 2)** sollen 150 Millionen Zertifikate dem Innovationsfonds zugerechnet werden. Ein Festbetrag von 72,2 Mrd. Euro (entspricht ca. 25 Prozent der erwarteten Erlöse aus dem ETS 2) wird im Zeitraum 2025 bis 2032 in einen neu geschaffenen Klima-Sozialfonds (Social Climate Fund) überführt. Dieser soll dazu dienen, finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer*innen direkt finanziell oder durch Investitionsprogramme in klimaschonende Technologien zu unterstützen. Aus den Mitteln des Klima-Sozialfonds erhält Deutschland voraussichtlich einen Betrag von geschätzten 5,9 Mrd. Euro (2025-2032). Alle regulären Einnahmen aus dem ETS 2 aus der Versteigerung in den Mitgliedstaaten sind ebenfalls nur für sozial- und klimaschutzrelevante Zwecke zu verwenden. Da vorwiegend die Sektoren Gebäude und Verkehr den Naturraum belasten, setzt sich der NABU dafür ein, dass ein signifikanter Anteil der Einnahmen des neuen Emissionshandels in der gesamten EU verpflichtend für Naturschutzzwecke verwendet wird. Die neue Bundesregierung hat diese Empfehlung für Deutschland aufgegriffen, indem sie im Koalitionsvertrag ein „Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz“ vereinbart hat, das über den EKF finanziert wird. Hier gilt es zu prüfen, ob die Mittel den Erfordernissen entsprechen und ob die finanzierten Maßnahmen zum Erfolg führen.

Die Bundesregierung rechnet mit rund 55 Milliarden Euro **Einnahmen durch das BEHG** in den Jahren 2021 bis 2025. Diese fließen ebenfalls in den Energie- und Klimafonds und werden vor allem dafür verwendet, die EEG-Umlage abzuschaffen und betroffene Unternehmen und Bürger*innen zu entlasten. Die neue Bundesregierung plant laut

⁹ Zukünftig Klima- und Transformationsfonds (KTF)

Koalitionsvertrag zudem die Einführung eines Klimagelds, durch welches die Einnahmen des BEHG direkt an die Bürger*innen zurückgezahlt würden.

Zusammenfassung und Fazit

Grundsätzlich befürwortet der NABU durch Emissionshandelssysteme ein Preissignal zu setzen, das die Umweltkosten des Konsums oder eines Gutes in Rechnung stellt (polluter-pays-principle). Aus einer Gerechtigkeitsperspektive ist ebenso darauf zu achten, dass Personen mit geringen Einkommen nicht unverhältnismäßig durch den Preisaufschlag belastet werden bzw. ein Ausgleichsmechanismus existiert. Auf europäischer Ebene wäre ein solcher Mechanismus eine Chance für ein neues Instrument europäischer Solidarität, indem eine Umverteilung von einkommensstarken Mitgliedstaaten mit tendenziell hohem CO₂-Konsum in Staaten mit geringerem Einkommensniveau stattfindet. Damit könnten einkommensschwache Mitgliedsstaaten innerhalb ihrer Bevölkerung sozialen Ausgleich schaffen und die Dekarbonisierung vorantreiben. Hier besteht jedoch die Gefahr, dass einkommensstarke Staaten doppelt belohnt werden. Sie können meist schneller Emissionen einsparen und müssen dementsprechend weniger Zertifikate kaufen. Gleichzeitig erhalten sie aber weiterhin einen Festbetrag aus dem Klima-Sozialfonds und einen an historischen Emissionswerten orientierten Prozentsatz der Erlöse.

Ein CO₂-Preis kann nur funktionieren, wenn er zusätzlich zu einem ambitionierten Instrumentenmix etabliert wird und nicht als alleiniges Mittel oder als Leitinstrument angesehen wird. Eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Markt ist die Ausgabe von Zertifikaten, die die tatsächlichen Knappheiten des Emissionsbudgets und den tatsächlichen Preis für CO₂-Emissionen widerspiegeln. Nach wie vor werden in hohem Maße im EU ETS Zertifikate kostenlos zugeteilt. Da im Rahmen des Fit-for-55 Paketes ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus eingeführt werden soll, der das Problem von Carbon Leakage gezielt adressiert, sollte die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten vollständig auslaufen. Statt kostenloser Zuteilung sollten Emissionshandelssysteme über einen Mindestpreis sowie einen Mechanismus für Marktstabilität verfügen, um tatsächliche Emissionsminderung sicherzustellen.

Was den geplanten Emissionshandel für Straßenverkehr und Wärme betrifft, so ist der NABU nach wie vor skeptisch, wie effektiv ein solches System sein kann. Im Gebäude- und Verkehrsbereich werden aufgrund der langen Investitionszyklen dringend klare Anreize für klimafreundliche Investitionen benötigt. Wenn sich dazu allein auf ein Emissionshandelssystem verlassen wird, besteht die Gefahr, entweder die Akzeptanz in der Bevölkerung aufgrund zu hoher Preise zu verlieren oder die Klimaziele zu verfehlen. Der ETS2 könnte also eine sinnvolle Ergänzung zu ordnungspolitischen Maßnahmen im Verkehr- und Wärmesektor darstellen, wenn sichergestellt ist, dass die Obergrenze klimazielkompatibel gesetzt wird, keine kostenlose Zuteilung und keine kurzfristige Zusammenlegung mit dem EU ETS stattfindet, Marktstabilität und Mindestpreis gesichert sind, auch die Emissionen aus Abfallverbrennung und Biomasse-Verbrennung berücksichtigt werden sowie die Einnahmenverwendung für sozialen Ausgleich, Investitionen in Klimaschutzinfrastruktur und Naturschutzzwecke sichergestellt ist.

Nicht zuletzt ist die Bewertung eines neuen ETS für Verkehr und Wärme auch eine Frage der Zeit: Dieser wird aufgrund seiner Einführung im Jahr 2026 kaum Einfluss auf die Einhaltung der Klimaziele für 2030 haben können. Auch deshalb braucht es kurzfristig einen ambitionierten ordnungsrechtlichen Rahmen für die beiden Sektoren, welcher durch die Förderung von emissionsfreien Alternativen und öffentliche Investitionen ergänzt wird.