Stiftung Umweltenergierecht

Ein neuer Emissionshandel zur Dekarbonisierung von Gebäude und Verkehr

Die Diskussion um das EHS 2

Ifeu Treffpunkt Transformation
Dr. Jana Viktoria Nysten
13.11.2025

Agenda

- Das neue „EHS 2“
  - Das System der CO_2-Bepreisung in der EU
  - Das Emissionshandelssystem für Industrie und Energiewirtschaft (EHS 1)
  - Das Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr (EHS 2)
  - EHS 2 und Lastenteilung
  - Einnahmenverwendung und Kostenentwicklung
- Streitpunkt EHS 2
  - Marktstabilitätsreserve und Preiskorridor
  - Frontloading und Vorfinanzierung Klimasozialpläne
  - Einführung erst 2030?!
- Ausblick und Diskussion

Stiftung Umweltenergierecht

Das neue EHS 2

CO_2-Bepreisung in der EU, Grundlagen EHS, Projektionen

Der EHS 2 im System der CO_2-Bepreisung

EU-Ziel: Senkung der THG-Emissionen netto bis 2030 um min. 55% im Vergleich zu 1990

EU-Emissionshandel für Energieerzeugung, Industrie, Luft- & neu: Seeverkehr (EHS 1)

Reduktion der vom EHS 1 erfassten Emissionen um **-62 %** (statt -43 %) im Vergleich zu 2005

Neu: CO_2-Grenzausgleichsystem (EU CBAM)

Neu: EU-Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EHS 2)

Reduktion der vom EHS 2 erfassten Emissionen um **-42 %** im Vergleich zu 2005

Neu: EU-Klima-Sozialfonds („Energiearmut“)

Lastenteilungs-VO
(= Klimaschutz-VO = ESR)

- Reduktion aller Emissionen, die nicht unter ETS fallen, um **min. -40 %** (statt bisher min. -29 %) im Vergleich zu 2005
- **Neue national verbindliche 2030-Ziele: DE min. -50%** (statt bisher min. -38%)

LULUCF-VO
(Landnutzung, deren Änderungen, Forstwirtschaft)

- **EU-Gesamtziel bis 2030**: 310 Mio. t CO_2-Äquivalent für Nettoabbau von THG
- **Verbindliche nationale** Reduktionsziele für 2026-2029
- Zusätzliche Ziele für **Senken**

Energiesteuer-RL

Das Emissionshandelssystem für Industrie und Energiewirtschaft (EHS 1)

Marktstabilitätsreserve

- „Toleranzkorridor“ für festgelegte Menge an Zertifikaten
- Überschreiten = automatische Entnahme
- Unterschreiten = automatische Hinzugabe

Gesamtmenge EHS 1-Zertifikate

- Ursprünglich: historische Emissionen
- Eingeteilt in Handelsperioden (2021-2030)
- Wird jährlich festgelegt
- Ziel: -62% THG Emissionsminderung
- Anhebung linearer Reduktionsfaktor auf 4.2% bzw. 4.4%

Kostenlose Zuteilung

- U.a. für „Carbon Leakage“ gefährdete Industrie
- Bonus/Malus System

Zur Versteigerung bestimmte Zertifikate

- Aufteilung der Zertifikate zwischen Mitgliedstaaten
- Best. Anteil für Versteigerung durch EIB (EU-Fonds)

Verpflichtete

- Betreiber ortsfester Anlagen (Industrie, Erzeugung, Energie) über 20 MW
- Luftverkehr:
  - Flüge innerhalb EU
  - Flüge ab/nach EU nach System CORSIA
- Seefahrt (ab 2024-26)
  - Innerhalb EU
  - Seefahrt ab/nach EU zu 50%
- Abfallverbrennung (ab 2028/30)

Auktionsplattform der EIB (Europäische Investitionsbank)

- **Modernisierungsfonds**
  Aufstockung um zusätzlich 2,5 %
- **Innovationsfonds**
  Aufstockung von derzeit 450 auf 575 Millionen Zertifikate (kommen im Wesentlichen aus dem Phase-out der kostenlosen Zuteilung bzw. aus dem Bonus/Malus System)

Versteigerung und Verwaltung der Einnahmen durch Mitgliedstaaten

- Mitgliedstaaten bestimmen die Verwendung der Einnahmen
- 100% der Einnahmen für energie- und klimaschutzbezogene sowie soziale Maßnahmen

Das Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr (EHS 2)

Marktstabilitätsreserve
„Toleranzkorridor“ für festgelegte Menge an Zertifikaten

Gesamtmenge EHS 2-Zertifikate

- Berechnet auf Basis historischer Emissionen
- Veröffentlichung in 2025 für 2027
- Wird jährlich festgelegt
- Linearer Reduktionsfaktor:
  ab 2024 5,1 % und ab 2028 5,38 %

Zur Versteigerung bestimmte Zertifikate

- Aufteilung der Zertifikate zwischen Mitgliedstaaten
- 2027: 130 % der Versteigerungsmengen für 2027, zusätzliche Mengen werden 2029-2031 abgezogen
- Preis über Versteigerung, aber „Richtpreis“ in Höhe von 45 €/t CO_2 (bis 2030)

Verpflichtete

- Inverkehrbringer von Brennstoffen, die im Gebäude und Straßenverkehr sowie in bestimmten Industriesektoren verwendet werden
- **Nicht**: Endverbraucher der Brennstoffe

Versteigerung und Verwaltung der Einnahmen durch Mitgliedstaaten

- Versteigerung einer Teilmenge der Zertifikate für Klima-Sozialfonds als **externe zweckgebundene Einnahmen**
- Mitgliedstaaten bestimmen Verwendung der restlichen Einnahmen, aber 100 % für energie- und klimaschutzbezogene oder soziale Maßnahmen

Einführung des EHS 2

- Einführung 2027 inkl. Wohngebäude und privater Straßenverkehr
- Bei außergewöhnlich hohen Energiepreisen (Grenzwerte festgelegt) verschiebt sich Beginn automatisch auf 2028

EHS 2 und Lastenteilung

Verhältnis des EU-Emissionshandel 2 zur EU-Lastenteilungs-VO

- EU-Lastenteilungs-VO (ESR) setzt MS **nationale THG-Minderungsziele** für CO_2-Emissionen, die nicht im Anwendungsbereich des EU-Emissionshandels sind.
- Emissionen aus Brennstoffen, die **unter neuen EHS 2 fallen**, sind weiterhin in Lastenteilungs-VO erfasst
  - **Zielerfüllung** erfolgt nun auch über **EHS 2** (als einheitliches EU-Instrument)
  - THG-Minderungen aus EHS II sollen ausreichen, um Beiträge dieser Bereiche zu erfüllen (Berechnung der Zertifikatemenge auf Basis historischer Daten durch KOM)
  - Entsprechend wenig Anreiz für MS, hier ab 2027 weiter **nationale CO_2-Bepreisungssysteme** vorzuhalten (allerdings wohl kein „Verbot“)
- **ABER:** weiterhin MS-Verpflichtung zur (nationalen) Zielerfüllung

Die Lastenteilungs-VO und „Strafzahlungen“ für Mitgliedstaaten

EU-Gesamtziel zur Minderung der THG-Emissionen in den Sektoren der Lastenteilung (-40% ggür. 2005)

Nationale Ziele für MS für Sektoren der Lastenteilung

Berichterstattung zu Fortschritten im Rahmen von Governance-Verordnung

Bei Überschreitung der Budgets, Korrekturen durch Mitgliedstaaten vorzunehmen

2027/2032 Offizieller „Compliance Check“ mit Möglichkeit von Sanktionen

Handel mit Annual Emissions Allowances zwischen den MS ist dabei erlaubt

Einnahmenverwendung und Kostenentwicklung

Einnahmen aus EHS 1 & EHS 2 und Verwendung durch die MS

Gesamtmenge EHS 1-Zertifikate

- Jährlich festgelegt; linearer Reduktionsfaktor (Art. 9 EHS-RL)
- Abzgl. Zertifikate für kostenlose Zuteilung, Marktstabilitätsreserve, Modernisierungs-/ Innovationsfonds, Aufbau- und Resilienzfazilität

Versteigerung für KSF durch KOM
In 2025: 50 Mio. Zertifikate
(Art. 10a Abs. 8b EHS-RL)

Restmenge EHS 1-Zertifikate an MS

- Aufteilung auf und Versteigerung durch MS
- Verwaltung der Einnahmen durch MS

Verwendung der Einnahmen

- 100% der Einnahmen zweckgebunden: Klima, Energie und Soziales
- Abschließender Katalog in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL

EU-Klima-Sozialfonds (KSF)
65 Mrd. €

Neu: Gesamtmenge EHS 2-Zertifikate

- Mit Beschluss (EU) 2024/2951 der Kommission vom 29.11.2024 auf ~ 1,04 Mrd. Zertifikate im Jahr 2027 festgelegt (Art. 30c EHS-RL); ab 2026 jährliche Festlegung; linearer Reduktionsfaktor
- Zusätzlich 600 Mio. Zertifikate für separate Marktstabilitätsreserve (Art. 30d Abs. 2 EHS-RL)

Versteigerung für KSF durch KOM
2026-2032 min. 150 Mio. Zertifikate
(Art. 30d Abs. 3, 4 EHS-RL)

Restmenge EHS 2-Zertifikate an MS

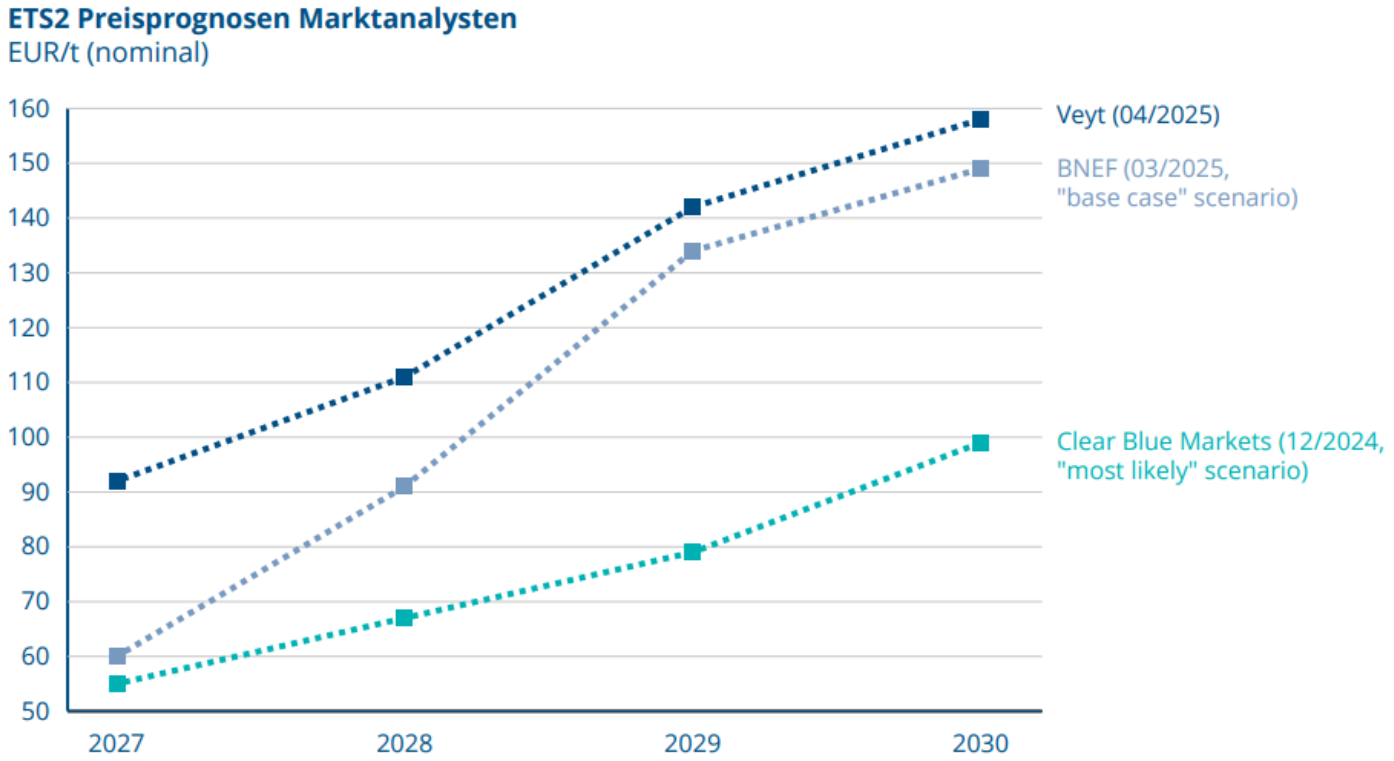
- Aufteilung auf und Versteigerung durch MS
- Verwaltung der Einnahmen durch MS

Verwendung der Einnahmen

- 100% der Einnahmen zweckgebunden: Klima, Energie und Soziales
- Katalog in Art. 30d Abs. 6 EHS-RL: Verwendungszwecke wie im EHS 1, wobei Vorrang für „soziale Maßnahmen“
- spezielle Verwendungszwecke

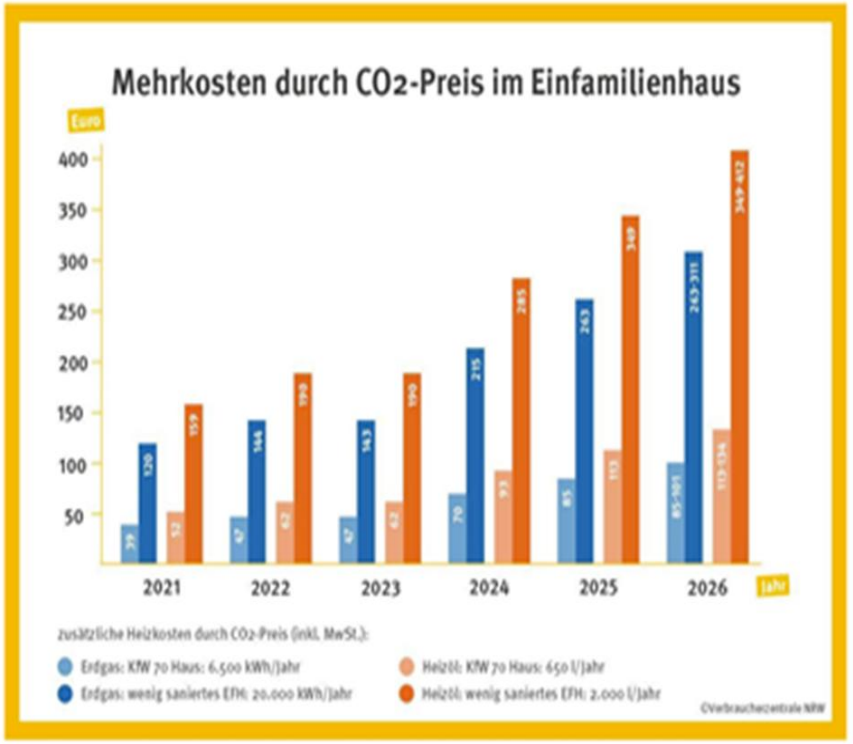
Projektionen der Preisentwicklung im EHS 2

Abbildung 1: Aktuelle ETS2 Preisprognosen ausgewählter Marktanalysten



Quelle: PIK (Abbildung), basierend auf CBM, Veyt & BNEF (mit Zustimmung der Urheber)

Mehrkosten für private Haushalte durch CO_2-Bepreisung



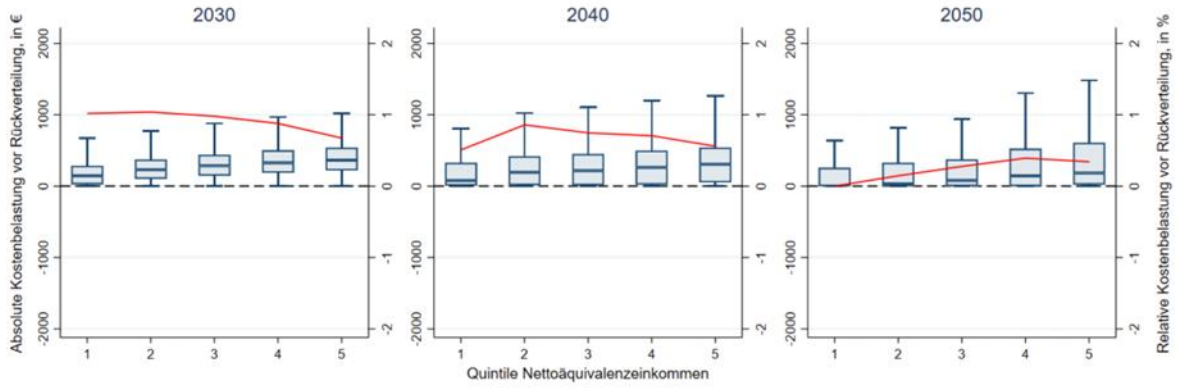


Abbildung 14: Absolute und relative Kostenbelastung pro Haushalt vor Rückverteilung für die Jahre 2030 (80 €/t), 2040 (130 €/t) und 2050 (180 €/t) aufgeteilt nach Nettoäquivalenzeinkommen (niedriger Preispfad). Die mittlere Linie der Boxen gibt den Median der absoluten Kostenbelastung an, während die unteren und oberen Grenzen der Boxen für das 25. und 75. Perzentil der Kostenbelastung stehen. Somit stellt die gesamte Box die mittleren 50 % der Kostenbelastung je Einkommensquintil dar. Die „Whiskers", also die oberen und unteren Balken, enden mit dem letzten Wert, der die 1,5-fache Länge der Box überschreitet. Die rote Linie gibt den Median der relativen Kostenbelastung (rechte Y-Achse) an. Quelle: Eigene Darstellung

Quelle: *K. Kaestner, A. Burkhardt, K. Püttbach, S. Sommer, M. Blesl* (2023): Langfristige Verteilungswirkungen einer CO2 - Bepreisung – ein neuartiger modelltechnischer Ansatz. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. https://doi.org/10.48485/pik.2023.014

Stiftung Umweltenergierecht

Streitpunkt EHS 2

MSR, Frontloading, generelle Verschiebung

Idee zur Reform Marktstabilitätsreserve für den EHS 2

Art. 30h EHS-RL

Wenn Preis in drei aufeinanderfolgenden Monaten über dem **Zweifachen des Durchschnittspreises** (der sechs Monate davor) liegt, werden **50 Mio. Zertifikate** aus MSR freigegeben (in 2027 und 2028: über dem 1,5-fachen) (Abs. 1) Wenn **über dem Dreifachen, dann 150 Mio. Zertifikate** (Abs. 3)

Wenn Durchschnittspreis in zwei aufeinanderfolgenden Monaten **über 45 EUR** liegt, werden **20 Mio. Zertifikate** aus MSR freigegeben (Abs. 2)

Grds. nur **einmal in zwölf Monaten** (Abs. 6)

Keine Löschung der 600 Mio. „Grund“-MSR-Zertifikate in 2030

Wenn Durchschnittspreis **über 45 EUR**, Freigabe **von (zweimal) 40 Mio.** Zertifikate

= **Erhöhung der Liquidität** im EHS 2 um **ca. 5%** zwischen 2027-2035
(Öko-Institut)

Idee zum Frontloading der EHS 2 Einnahmen

Frühere Verfügbarkeit der Mittel
(zur Verwendung nach EHS-RL /Kofinanzierung der Klimasozialpläne)

Frontloading Facility

Auktionen werden vorgezogen

EHS 2

EU-Ebene

Einnahmen aus Versteigerung auf EU-Ebene fließen in Klima-Sozialfonds

Nationale Ebene

Einnahmen aus der nationalen Versteigerung stehen den MS zu.

Aber Vorgaben zu Verwendungszwecken in Art. 30d Abs. 6 EHS-RL

KSF

Gelder werden auf MS verteilt entsprechend:

- wirtschaftlicher Leistungs-fähigkeit und
- Intensität der Belastungen durch das EHS 2

Zweckbindung bei Mittelverwendung: dauerhafte Abmilderung der Auswirkungen des EHS 2 auf benachteiligte Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer*innen.

Konkrete Vorgaben zur Mittel-verwendung in Art. 4, Art. 8 KSF-VO

Verschiebung des EHS 2 auf 2028?

- **Allgemeine Ausrichtung des Rats vom 05.11.2025** zum Vorschlag der EU-Kommission zum **Klimaziel für 2040**
  - **EHS 2 als Teil der „Verhandlungsmasse“ zur politischen Einigung**
  - EU-Ziel zur THG-Minderung von 90%, wobei 5% über Flexibilitätsmechanismen aus dem Pariser Übereinkommen erreicht werden können
  - **Verschiebung des EHS 2 von 2027 auf 2028**
    - Rat: Regelungen des Art. 30k Abs. 2 EHS-RL durch Änderungen im EU-Klimagesetz anwendbar erklären
      - Art. 30k Abs. 1 EHS-RL hatte eine Möglichkeit zur Verschiebung vorgesehen, wenn Energiepreise höher als im Februar/März 2022
      - Art. 30k Abs. 2 EHS-RL regelt die praktischen Aspekte (Verschiebung Auktionen etc.)

EU verschiebt CO2-Handel

„Für die deutschen Verbraucher ist es einfach nur unfair“

Brüssel · Die Sprit- und Heizkosten sind in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten hoch. Nun haben sich die Umweltminister geeinigt, den CO2-Emissionshandel auf 2028 zu verschieben – zulasten der deutschen Verbraucher.

Rheinische Post, 8.11.2025

Laut Ökoinstitut: **Klimasozialfonds** in 2027 mit nur 4 Mrd. EUR statt 10,9 Mrd. EUR

= insg. ca. 16% weniger Geld für Klima & Soziales

Laut Ökoinstitut: bei CO_2-Preis von 60 EUR, ca. 50 Mrd EUR **weniger Einnahmen für MS** in 2027

= weniger Geld für Klimaschutz

Zeit für Fragen und Diskussion

Stiftung Umweltenergierecht

Dr. Jana Viktoria Nysten
Wissenschaftliche Referentin

nysten@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-00

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter/X: @Stiftung_UER

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469

Gefördert durch:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages