

AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZU EINER BEWERTUNG UND EINER GLEICHZEITIG VORGENOMMENEN FOLGENABSCHÄTZUNG	
BEZEICHNUNG DER INITIATIVE	Überprüfung des EU-EHS (See- und Luftverkehr und ortsfeste Anlagen) sowie der Marktstabilitätsreserve
FEDERFÜHRENDE GD – ZUSTÄNDIGES REFERAT	GD CLIMA, Referate B1, B2, B4 und C2
VORAUSSICHTLICHE ART DER INITIATIVE	Legislativvorschlag/-vorschläge zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 , begleitet von einer Bewertung und gleichzeitigen Folgenabschätzung
VORAUSSICHTLICHER ZEITPLAN	3. Quartal 2026
WEITERE ANGABEN	https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_de
<i>Dieses Dokument dient nur der Information. Es greift der abschließenden Entscheidung der Kommission über die Weiterverfolgung dieser Initiative oder über deren endgültigen Inhalt nicht vor. Alle Aspekte der in diesem Dokument beschriebenen Initiative, einschließlich ihres zeitlichen Ablaufs können sich ändern.</i>	
A. Politischer Kontext, Bewertung, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung	
Politischer Kontext In der Richtlinie 2003/87/EG (im Folgenden „EHS-Richtlinie“) sind die Vorschriften für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union festgelegt. Die Marktstabilitätsreserve (MSR) für das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) wurde mit dem Beschluss (EU) 2015/1814 (im Folgenden „MSR-Beschluss“) eingerichtet. In der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates („Europäisches Klimagesetz“)¹ ist das rechtsverbindliche Ziel festgelegt, die Treibhausgasemissionen bis spätestens 2050 auf netto null zu reduzieren, sowie das Zwischenziel, die Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Das zum europäischen Grünen Deal gehörende Legislativpaket „Fit für 55“ versetzt alle Sektoren der EU-Wirtschaft in die Lage, dieses Ziel umzusetzen. Die EHS-Richtlinie und der MSR-Beschluss wurden als Teil dieses Pakets überprüft und 2023 mit den Richtlinien (EU) 2023/958 und (EU) 2023/959² geändert. Die meisten dieser Änderungen wurden am 1. Januar 2024 wirksam oder werden zu Beginn des zweiten Zeitraums der kostenlosen Zuteilung (2026-2030) wirksam werden. Einige Änderungen gelten jedoch bereits seit dem Inkrafttreten der Richtlinie (EU) 2023/959 am 5. Juni 2023. Die derzeitigen EU-EHS-Rechtsvorschriften sehen für ortsfeste Anlagen sowie für den Luft- und den Seeverkehr (EHS1) als Reduktionsziel vor, dass die Emissionen bis 2030 gegenüber 2005 um 62 % gesenkt werden müssen. Stabilität und die vollständige Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens für die Verwirklichung der Klima- und	

¹ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) (ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1).

² Richtlinie (EU) 2023/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag des Luftverkehrs zum gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus (ABl. L 130 vom 16.5.2023) und Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (ABl. L 130 vom 16.5.2023).

Energieziele für 2030 sind eine Voraussetzung dafür, dass die EU auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2050 auf Kurs bleibt.

In Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1119 ist das Ziel festgelegt, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Damit dieses Ziel verwirklicht wird, soll auf Vorschlag der Europäischen Kommission ein EU-weites Klimaziel für 2040 festgelegt werden.

2023 wurden für das EHS1 im Zusammenhang mit der Überprüfung im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ mehrere Überprüfungsklauseln (Artikel 3gg Absatz 5, Artikel 28b und Artikel 30) eingeführt, wonach bis Juli 2026 mögliche Anpassungen des Systems für den Luft- und den Seeverkehr und ortsfeste Anlagen geprüft werden sollen. Darüber hinaus enthält Artikel 3 des MSR-Beschlusses die rechtliche Verpflichtung zur Überprüfung dieses Instruments. Die nächste Überprüfung ist 2026 fällig. Nach dem Grundsatz der vorherigen Evaluierung müssen die EHS-Richtlinie und der MSR-Beschluss vor ihrer Überarbeitung zunächst bewertet werden.

Im Zuge der Überarbeitung der EHS-Richtlinie wurde 2023 ein neues Emissionshandelssystem geschaffen, das CO₂-Emissionen aus der Verbrennung von Brenn- bzw. Kraftstoffen in Gebäuden, im Straßenverkehr und in der Kleinindustrie abdeckt (EHS2). Da das EHS2 erst ab 2027 vollständig zum Tragen kommt, ist es vom Anwendungsbereich der vorliegenden Initiative ausgenommen. Darüber hinaus gilt für die Bewertung der Frage, ob die unter das EHS2 fallenden Sektoren in das EHS1 einbezogen werden können, eine Klausel, wonach bis 2031 eine Überprüfung vorzunehmen ist (siehe Artikel 30i der Richtlinie 2003/87/EG).

Bewertung

Im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung werden bei der Bewertung die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und der EU-Mehrwert der folgenden Rechtsakte evaluiert: i) EHS-Richtlinie (hinsichtlich der Förderung einer kosteneffizienten und wirtschaftlich effizienten Verringerung der Treibhausgasemissionen) und ii) MSR-Beschluss (hinsichtlich der Beseitigung struktureller Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage und der Verbesserung der Widerstandsfähigkeit des EHS gegenüber solchen Ungleichgewichten).

Bei der Effizienzanalyse werden die Kosten und der Nutzen der Intervention berücksichtigt und es wird eine quantitative Bewertung vorgenommen. Außerdem wird das Potenzial für Vereinfachungen und für die Verringerung des Verwaltungsaufwands beurteilt.

Die Bewertung bezieht sich auf die Vergangenheit, während die Folgenabschätzung, die parallel zur Bewertung durchgeführt wird, in die Zukunft gerichtet ist. Bei der Bewertung werden die Umsetzung der EHS-Richtlinie seit ihrer Änderung durch die Richtlinie (EU) 2018/410 und die Umsetzung des MSR-Beschlusses in Bezug auf das Funktionieren der MSR seit 2019 bis heute untersucht. Die Umsetzung der neuen Vorschriften, die mit der am 5. Juni 2023 in Kraft getretenen überarbeiteten Fassung des EU-EHS eingeführt wurden, wird jedoch nicht berücksichtigt, da für eine Bewertung die Umsetzungsdaten von mindestens drei Jahren benötigt werden. Dies betrifft unter anderem das EHS2 und die Einbeziehung des Seeverkehrs in das EHS1.

Die Bewertung und die Folgenabschätzung werden parallel durchgeführt, wobei die Ergebnisse der Bewertung des mit der bestehenden Richtlinie und dem bestehenden Beschluss Erreichten als Grundlage für die Untersuchung im Rahmen der Folgenabschätzung herangezogen werden können. Diese Untersuchung erfolgt durch gezielte Befragungen i) zu möglichen politischen Optionen und Alternativen, die zur Lösung etwaiger künftiger Probleme in Betracht gezogen werden können, und ii) zur Bewertung der Auswirkungen dieser Optionen.

Gegenstand der Initiative

Auf der Grundlage des Klimagesetzes und des Übereinkommens von Paris müssen alle Wirtschaftszweige zur Verringerung der Emissionen beitragen, auch alle unter das EHS1 fallenden Sektoren.

Dieser Beitrag könnte durch potenzielle Restemissionen in Sektoren geschmälert werden, in denen aufgrund einer unvollständigen Internalisierung der Klimakosten die Anreize für den Übergang zu sauberen Lösungen nur gering sind oder in denen es keine technologisch oder wirtschaftlich tragfähigen Alternativen gibt.

Der Anteil des Luftverkehrs an den verkehrsbedingten Emissionen in der EU beträgt derzeit rund 10 % und etwa 4 % an den gesamten CO₂-Emissionen in der EU. Bis 2050 dürfte der Anteil des Luftverkehrs auf etwa 90 % steigen³. Langstreckenflüge tragen zu dieser Erhöhung maßgeblich bei. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation geht davon aus, dass die Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr weltweit weiter zunehmen

³ Quelle: Klimazielplan – Anhang 8 Abbildung 76 (Direkte CO₂-Emissionen aus dem Verkehrssektor in der EU nach Verkehrsträger) und Abschnitt 1.5.5 (S. 97) (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6c154426-c5a6-11ee-95d9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF).

werden⁴. Auf den Seeverkehr entfallen rund 14 % der gesamten verkehrsbedingten Emissionen in der EU und rund 4 % der gesamten CO₂-Emissionen in der EU. Für den Luft- und den Seeverkehr wurden gesonderte Maßnahmen zur Förderung der Einführung nachhaltigerer Kraftstoffe vorgeschlagen⁵.

Damit die Industrie bis 2050 klimaneutral wird, muss sie in den kommenden zehn Jahren einen tiefgreifenden Wandel hin zur Dekarbonisierung und zur Umstellung auf sauberere und energieeffizientere Technologien vollziehen. Gleichzeitig muss sie im Einklang mit den Zielen des Deals für eine saubere Industrie, der für die ersten 100 Tage der Amtszeit der neuen Europäischen Kommission angekündigt wurde, die Wettbewerbsfähigkeit fördern und hochwertige Arbeitsplätze gewährleisten. Dieser Wandel erfordert mehr Investitionen. Gleichzeitig müssen die Wettbewerbsfähigkeit und Erschwinglichkeit gewahrt bleiben. Für die Einführung neuer Technologien und einen raschen, großmaßstäblichen Einsatz bestehender und neuer Technologien wie der CO₂-Entnahme oder der CO₂-Abscheidung und -Nutzung wird sowohl öffentliche als auch private Unterstützung erforderlich sein.

Die Abfallbehandlung unterliegt in der EU keiner CO₂-Bepreisung. Auf Abfall entfallen rund 3 % der gesamten Treibhausgasemissionen der EU. Abfall bedeutet nicht nur den Verlust wertvoller Ressourcen, sondern kann auch erhebliche negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt haben. Beispielsweise kann die Abfallverbrennung zur Luftverschmutzung beitragen und von Deponien können Wasser- und Bodenverunreinigungen ausgehen. Bei vollständiger Umsetzung aller derzeitigen EU-Abfallstrategien könnten die Emissionen des Abfallsektors weiter zurückgehen. Jedoch könnten neue politische Instrumente zur weiteren Verringerung der Treibhausgasemissionen des Sektors beitragen.

Darüber hinaus kann der Beitrag des EHS1 zu den erforderlichen Emissionsreduktionen durch Marktineffizienzen beeinträchtigt werden, die durch ein systeminhärentes Schrumpfen des Marktes bedingt sind. Die MSR-Vorschriften des EHS zielen darauf ab, strukturelle Angebot-Nachfrage-Ungleichgewichte zwischen den für die Emission von CO₂ verfügbaren Zertifikaten und den Emissionen der Unternehmen mit Compliance-Verpflichtungen zu beseitigen. Im Rahmen der vorliegenden Initiative wird daher analysiert, ob die MSR-Regeln bei einem geringeren Angebot an Zertifikaten weiterhin geeignet sind. Marktineffizienzen können auch auf mögliche Diskrepanzen gegenüber den internationalen Regeln für die CO₂-Bepreisung (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) und Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)) zurückzuführen sein.

Daher soll mit dieser Initiative sichergestellt werden, dass das EU-EHS und die MSR in geeigneter Weise angepasst werden, sodass im Einklang mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in den erfassten Sektoren kosteneffiziente Emissionsreduktionen gefördert werden, wobei – soweit angezeigt – auf die Kohärenz mit den internationalen Entwicklungen geachtet wird. Dies bedeutet, i) dass zu gewährleisten ist, dass der Markt effizient bleibt und ein Anreiz für Investitionen in die Dekarbonisierung im globalen Kontext geschaffen wird, und ii) dass spezifische Herausforderungen, mit denen die erfassten Sektoren konfrontiert sind, angegangen werden müssen, um den Rückgriff auf verfügbare Lösungen zu erleichtern. Diese Analyse wird unter Berücksichtigung der anderen Rechtsakte durchgeführt, um die Energiewende und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie zu fördern. Im Rahmen der Folgenabschätzung wird Folgendes untersucht: i) wie die Verwendung der EHS-Einnahmen zur Unterstützung von Investitionen in die Dekarbonisierung optimiert werden kann und ii) welches Potenzial für größere Synergien zwischen Förderinstrumenten besteht.

Grundlage für das Tätigwerden der EU (Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprüfung)

Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für diese Initiative ist Artikel 192 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁴ Quelle: Internationale Zivilluftfahrt-Organisation ([Microsoft PowerPoint - CAEP Update COVID-19 impact analyses \(C224\).pptx](#)).

⁵ Für den Luftverkehr wurden mit „ReFuelEU Aviation“ Ziele für Kraftstoffhersteller festgelegt, um den Anteil nachhaltiger Flugkraftstoffe zu erhöhen, beginnend mit einem Anteil bestimmter Biokraftstoffe von 2 % im Jahr 2025, der im Jahr 2030 6 % erreichen soll (davon 0,7 % synthetische Kraftstoffe). Für den Seeverkehr wurden mit „FuelEU Maritime“ Obergrenzen für die jährliche durchschnittliche Treibhausgasintensität der Energie festgesetzt, die an Bord von europäischen Häfen anlaufenden Schiffen – unabhängig von ihrer Flagge – mit einer Bruttoreaumzahl über 5 000 verbraucht wird.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union

Der Klimawandel ist ein grenzüberschreitendes Problem, weshalb sowohl internationale Maßnahmen als auch EU-Maßnahmen regionale, nationale und lokale Maßnahmen wirksam ergänzen und verstärken können. Eine Koordinierung auf europäischer Ebene stärkt den Klimaschutz, und ein Tätigwerden der EU ist im Einklang mit Artikel 191 AEUV aus Gründen der Subsidiarität gerechtfertigt. Die EU arbeitet seit 1992 daran, gemeinsame Lösungen zu entwickeln und ein globales Einvernehmen zur Bekämpfung des Klimawandels voranzutreiben.

Ein Tätigwerden auf EU-Ebene ist daher unerlässlich und bietet deutlich bessere Aussichten, die notwendige Transformation herbeizuführen, da auf diese Weise massiv auf Kosteneffizienz beim Wandel und eine Aufwärtskonvergenz hingewirkt wird. Als CO₂-Marktplatz bietet das EU-EHS mit seiner MSR Anreize dafür, Emissionsreduktionen in den erfassten Tätigkeitsbereichen vor allem durch besonders kosteneffiziente Lösungen herbeizuführen, und ist aufgrund seiner Größe effizienter. Die Durchführung einer vergleichbaren Maßnahme auf nationaler Ebene hätte kleinere, fragmentierte CO₂-Märkte zur Folge. Dies könnte zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Gesamtkosten für die Emissionsminderung wären wahrscheinlich höher. Dieselbe Logik gilt für die Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf weitere Sektoren. Darüber hinaus erfordert die grenzüberschreitende Dimension von Industrie, Seeverkehr und Luftverkehr ein koordiniertes Vorgehen. Zudem kann ein einheitliches, kohärentes Regelwerk auch von den Interessenträgern leichter angewendet werden.

B. Ziele und Optionen

Bestimmte Aspekte des EU-EHS müssen möglicherweise überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass das EU-EHS weiterhin auf möglichst kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise – wie in der Mitteilung über das Klimaziel 2040 dargelegt – zu dem übergeordneten Ziel der gesamtwirtschaftlichen CO₂-Neutralität bis 2050 beiträgt. Dabei ist der umfassendere Politikrahmen zu berücksichtigen und dem Umstand Rechnung zu tragen, dass alle Sektoren zu den Klimaschutzbemühungen der EU beitragen müssen, während die Wirtschaft wachsen und die Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleiben soll. Zum umfassenderen Politikrahmen gehören geplante Initiativen, die von der Präsidentin in ihren politischen Leitlinien angekündigt wurden, wie der Deal für eine saubere Industrie, der Rechtsakt zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie und der Aktionsplan für erschwingliche Energie.

In der Folgenabschätzung wird eine breite Palette von Optionen gegenüber dem Basisszenario (Beibehaltung des derzeitigen EHS1-Rahmens) in Bezug auf diejenigen Aspekte untersucht, die Gegenstand der Überprüfung sind:

- o **Emissionen aus dem Luftverkehr:** Während unter das EHS grundsätzlich die Emissionen aller Flüge fallen, die im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) starten oder landen, hat die EU den Geltungsbereich vorübergehend auf EWR-interne Flüge beschränkt. Damit soll die Entwicklung eines wirksamen globalen CO₂-Bepreisungssystems durch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gefördert werden. Bis Mitte 2026 soll die Kommission einen Bericht über das System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) vorlegen. In der EHS-Richtlinie werden Bewertungskriterien und Angaben zum geografischen Geltungsbereich vorgeschlagen. Auch die Luftverkehrsanbindung von Inseln und abgelegenen Gebieten, einschließlich der EU-Gebiete in äußerster Randlage, sollte berücksichtigt werden.
- o **Verlagerung von CO₂-Emissionen:** Hierzu gehört die Bewertung von Maßnahmen zur Unterstützung von Industrieanlagen, die mit klimapolitisch bedingten Kosten konfrontiert sind. Dadurch soll verhindert werden, dass die Produktion oder Investitionen in andere Länder mit weniger strengen Emissionsbeschränkungen verlagert werden. Gleichzeitig ist eine faire Behandlung der Anlagen in der EU zu gewährleisten. In der Folgenabschätzung werden nur Optionen zum Schutz vor der Verlagerung von CO₂-Emissionen berücksichtigt, die nicht unter das CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) fallen. Der Grund hierfür ist, dass die vollständige Umsetzung und die schrittweise Abschaffung der kostenlosen Zuteilung an diese Sektoren erst 2026 beginnen werden.
- o **CO₂-Entnahme:** Hierbei geht es um die etwaige Einbeziehung der dauerhaften CO₂-Entnahme in der EU in das EU-EHS. Konkret wird untersucht, i) wie im EU-EHS negative Emissionen berücksichtigt werden könnten, die dadurch entstehen, dass Treibhausgase aus der Atmosphäre entfernt und sicher und dauerhaft unterirdisch gespeichert werden (z. B. bei Bioenergie mit CO₂-Abscheidung und -Speicherung (BECCS) oder direkter CO₂-Abscheidung aus der Luft und -Speicherung (DACCS)) oder dauerhaft in Produkten gebunden werden, ii) wie diese negativen Emissionen gegebenenfalls in den „Emissionshandel“ einbezogen werden oder Gegenstand anderer Strategien sein könnten, wobei der Anwendungsbereich klar abzustecken und strenge Kriterien festzulegen wären, iii) welche Vorkehrungen zu treffen wären, um zu verhindern, dass solche Entnahmen den erforderlichen Emissionsreduktionen zuwiderlaufen.

- **Verbrennung von Siedlungsabfällen:** Es wird geprüft, ob Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfällen ab 2028 in das EU-EHS einbezogen werden können. Die Kommission muss auch die Möglichkeit bewerten, andere Abfallbewirtschaftungsprozesse, insbesondere die Deponierung, die Methan- und Distickstoffmonoxidemissionen verursacht, in das EU-EHS aufzunehmen. Dabei sollte der Abfallhierarchie Rechnung getragen werden.
- **Nicht dauerhafte CO₂-Abscheidung und -Nutzung:** Konkret wird in der Folgenabschätzung untersucht, ob alle unter das EU-EHS fallenden Treibhausgasemissionen tatsächlich berücksichtigt und Doppelzählungen vermieden werden. Dies betrifft insbesondere emittierte Treibhausgase, die abgeschieden und in einem Produkt verwendet, jedoch nicht dauerhaft gebunden wurden.
- **Schwellenwerte für die Feuerungswärmeleistung:** Es wird untersucht, ob der Schwellenwert von 20 MW für die Gesamtfeuerungswärmeleistung (Mindestschwellenwert für die Einbeziehung bestimmter Tätigkeiten in das EHS) im Falle der in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten ab 2031 gesenkt werden kann, wobei zu berücksichtigen ist, dass Anlagen unter 20 MW größtenteils bereits unter das EHS2 fallen; dabei wird auch die Möglichkeit geprüft, Kleinemittenten aus dem EHS1 auszunehmen.
- **Verknüpfung mit anderen CO₂-Märkten:** In der Folgenabschätzung wird untersucht, wie das EU-EHS mit anderen CO₂-Märkten verknüpft werden kann, um potenzielle Vorteile zu erzielen (z. B. Senkung der Kosten der Emissionsreduktion, Erhöhung der Marktliquidität, Minderung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen), ohne die Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität und der EU-Klimaziele zu erschweren.
- **Emissionen aus dem Seeverkehr:** Die Kommission
 - wird den Bepreisungsmechanismus für Treibhausgasemissionen und marktbasierte Maßnahmen, die möglicherweise 2025 von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) angenommen werden, bewerten und das EHS entsprechend überprüfen müssen, damit eine erhebliche Doppelbelastung der Seeschiffsbetreiber und Rückschritte beim Umweltschutz vermieden werden,
 - wird prüfen müssen, ob das EU-EHS auf Emissionen kleinerer Schiffe (d. h. Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl von weniger als 5 000, aber nicht weniger als 400) ausgeweitet werden sollte,
 - sollte die Umsetzung der jüngsten Ausweitung des EU-EHS auf den Seeverkehr überwachen, auch in Bezug auf Seeverkehrsdienste, die wesentliche Dienste der territorialen Kontinuität darstellen (z. B. für Inseln oder abgelegene Gebiete wie Gebiete in äußerster Randlage), und legislative Verbesserungen in Erwägung ziehen, um die wirksame Umsetzung der Ausweitung sicherzustellen und gegen mögliche Tendenzen der Vermeidung/Umgehung vorzugehen, und
 - sollte das System nach Möglichkeit vereinfachen und verbessern (z. B. Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf die Behandlung von Biomasse und insbesondere die Belegung von Biomasse der ersten Generation, die mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie konform ist, mit dem Emissionsfaktor null, Förderung der Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Schiffskraftstoffe auf Lebenszyklusbasis oder Straffung der Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfvorschriften).
- **Marktstabilitätsreserve:** Bei der Überprüfung sollten die Parameter der Reserve (Einstellungs- und Freigabequote, Schwellenwerte, Anpassung an den linearen Kürzungsfaktor) und ihre Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen berücksichtigt werden.

Insgesamt wird die Kommission die Kohärenz mit anderen EU-Rechtsakten und mögliche Optionen zur Vereinfachung bewerten, einschließlich der Evaluierung der mit der Umsetzung des EHS verbundenen Verwaltungskosten und des Risikos eines zusätzlichen Aufwands, der sich aus Überwachungs- und Berichterstattungspflichten ergibt.

Im Rahmen der Initiative wird außerdem untersucht, wie der durch die Verwendung der EHS-Einnahmen entstehende Nutzen für das Klima maximiert werden kann.

C. Voraussichtliche Auswirkungen

Das EU-EHS ist eines der wichtigsten Instrumente der EU zur Bekämpfung des Klimawandels: Die CO₂-Bepreisung dürfte zu erheblichen positiven Umweltauswirkungen führen. Dazu gehören die Verbesserung der Luftqualität, die Verringerung von durch Umweltverschmutzung bedingten Gesundheitsschäden, die Förderung einer effizienten Nutzung natürlicher Ressourcen, von Investitionen in saubere Technologien und von Lösungen für die CO₂-Entnahme. Die vorliegende Initiative fördert den Umweltschutz gemäß Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, wonach ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität

sicherzustellen sind. Zudem trägt die Initiative zum Nachhaltigkeitsziel 13 („Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen“) bei.

Die mögliche Ausweitung des Emissionshandels auf neue Sektoren und die Verstärkung des CO₂-Preissignals in bereits einbezogenen Sektoren dürften i) für zusätzliche Minderungsmöglichkeiten in der gesamten EU sorgen, ii) die Emissionsreduktionen dort vorantreiben, wo sie insgesamt am kosteneffizientesten sind, und iii) die Erschließung von Mitteln ermöglichen, die in Klimamaßnahmen investiert werden können. Würden die Emissionen in Europa jedoch sinken, weil die Industrieproduktion zurückgeht, und zwar weil CO₂-Emissionen verlagert werden und nicht weil effizientere und sauberere Technologien zum Einsatz kommen, so wäre insgesamt für das Klima nichts gewonnen, da die Emissionen dann außerhalb der EU erzeugt würden.

Indessen würde die Ausweitung des Emissionshandels in einem geeigneten politischen Kontext harmonisierte wirtschaftliche Anreize zur Verringerung der Emissionen und zur Einführung CO₂-armer Lösungen bieten. Ein stärkeres CO₂-Preissignal würde zu höheren Kosten für diejenigen unter das EU-EHS fallenden Unternehmen führen, die noch dekarbonisiert werden müssen. Doch hängen die genauen Auswirkungen auf die Sektoren als Ganzes auch davon ab, ob sie in der Lage sind, solche Kosten an die Verbraucher weiterzugeben. Dies hätte daher auch Einfluss auf die möglichen sozialen Auswirkungen der Intervention, z. B. in Bezug auf den Produktpreis.

Für jede in Betracht gezogene Option werden im Rahmen der Initiative die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit (auch von kleinen und mittleren Unternehmen), die Beschäftigung und das Wachstum sowie alle sonstigen sozialen Auswirkungen, die ermittelt werden können, bewertet. Zudem werden Optionen zur Vereinfachung geprüft, einschließlich der Vermeidung von zusätzlichem Aufwand, der sich aus Überwachungs- und Berichterstattungspflichten ergibt.

D. Instrumente für eine bessere Rechtsetzung

Folgenabschätzung und Bewertung

Zur Unterstützung der Vorbereitung dieser Initiative werden gleichzeitig eine Bewertung und eine Folgenabschätzung vorgenommen. Die Bewertung konzentriert sich auf die folgenden fünf Bewertungskriterien des Rahmens für eine bessere Rechtsetzung: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Wie oben erläutert, werden die Ergebnisse der Bewertung der bestehenden Richtlinie und des bestehenden Beschlusses in die Untersuchung der folgenden Aspekte einfließen: i) mögliche politische Optionen und Alternativen zur Lösung etwaiger künftiger Probleme sowie ii) Bewertung der Auswirkungen solcher Optionen. In der Folgenabschätzung werden die potenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen etwaiger Änderungen der EHS-Richtlinie und des MSR-Beschlusses untersucht. Die Bewertung wird zur Ausarbeitung eines eventuellen Legislativvorschlags beitragen und in die Entscheidung der Kommission über mögliche künftige Anpassungen des EU-EHS und der MSR einfließen. Der etwaige Legislativvorschlag mit der dazugehörigen Folgenabschätzung und Bewertung wird voraussichtlich im dritten Quartal 2026 veröffentlicht.

Konsultationsstrategie

Mit der Konsultation soll sichergestellt werden, dass die Öffentlichkeit und die Interessenträger, einschließlich derjenigen, die unmittelbar von dieser Initiative betroffen sind, ihre Standpunkte und Beiträge übermitteln können.

Die Konsultationsmethoden werden eine öffentliche Konsultation, gezielte Befragungen von Interessenträgern, eine gezielte Umfrage bei nationalen Behörden und maßgeschneiderte Datenanfragen zur Erhebung detaillierterer Informationen in wichtigen Themenbereichen umfassen.

Die öffentliche Konsultation wird voraussichtlich im ersten Quartal 2025 eingeleitet. Sie wird 12 Wochen dauern und über die [Website der Kommission für Konsultationen \(„Ihre Meinung zählt“\)](#) in allen Amtssprachen der EU zugänglich sein.

Am Ende dieses Konsultationsprozesses werden eine Faktenübersicht und ein Synthesebericht erstellt. Die Faktenübersicht wird acht Wochen nach Abschluss der öffentlichen Konsultation veröffentlicht. Der Synthesebericht wird der Folgenabschätzung beigelegt.

Zweck der Konsultation

Mit der Konsultation soll sichergestellt werden, dass alle Interessenträger ihre Ansichten und Beiträge zur Überarbeitung der EHS-Richtlinie und des MSR-Beschlusses einbringen können. Dadurch wird auch die Faktengrundlage für die Initiative verbessert. Mit der Konsultation sollen u. a. Beiträge zu folgenden Aspekten eingeholt werden:

- Minderung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen,
- mögliche Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-EHS (z. B. Verbrennung fester Siedlungsabfälle, zusätzliche Flüge und Luftverkehrstätigkeiten sowie Anlagen mit einer Wärmeleistung von weniger als 20 MW),

- Marktstabilitätsreserve,
- Verknüpfung des EHS mit anderen internationalen CO₂-Märkten und
- Fördermechanismen für die CO₂-Entnahme und die CO₂-Abscheidung und -Nutzung.

Adressaten

Alle Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen sind eingeladen, sich an dieser Konsultation zu beteiligen. Um Beiträge gebeten werden insbesondere: nationale und subnationale Verwaltungsbehörden in der EU, Verwaltungsbehörden außerhalb der EU, Unternehmen, Handelsverbände, Nichtregierungsorganisationen, Arbeitnehmerverbände und Gewerkschaften, Beratungsfirmen, Denkfabriken sowie Forschungs- und Hochschuleinrichtungen.