



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2026
SWD(2026) 617 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLEMENTS UND DES RATES zur
Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 im Hinblick
auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer kosteneffizienten
Dekarbonisierung**

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur
Änderung der Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich angepasster Werte für die Wärme-
und Brennstoff-Benchmarks für den Zeitraum 2026-2030**

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur
Änderung der Verordnungen (EU) 2015/757 und (EU) 2023/1805 zur Vereinfachung
und Straffung der Überwachung, Berichterstattung und Prüfung und zur Angleichung
an das überarbeitete EU-Emissionshandelssystem**

{COM(2026) 616 final} - {COM(2026) 619 final} - {COM(2026) 620 final} -
{SEC(2026) 616 final} - {SWD(2026) 616 final} - {SWD(2026) 618 final}

1. EINFÜHRUNG

Die EU hat durch die Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden „Europäisches Klimagesetz“) das verbindliche Klimaziel für 2040 einer Senkung der Netto-Treibhausgasemissionen um 90 % gegenüber dem Stand von 1990 festgelegt. Dieses Ziel umfasst die Möglichkeit, ab 2036 eine begrenzte Menge hochwertiger internationaler Gutschriften zu nutzen, um einen „angemessenen Beitrag“ zu leisten. Bei dieser Menge kann es sich um bis zu 5 % der Netto-Treibhausgasemissionen der EU im Jahr 1990 handeln, was einer Senkung der Netto-Treibhausgasemissionen der EU bis zum Jahr 2040 um mindestens 85 % gegenüber dem Stand von 1990 entspricht.

Um das neue gesamtwirtschaftliche Klimaziel für 2040 zu erreichen, muss der Besitzstand in den Bereichen Klima und Energie für den Zeitraum nach 2030 gemäß Artikel 6 Absatz 4 des Europäischen Klimagesetzes überarbeitet und aktualisiert werden. Die vorliegende Überprüfung des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) ist der erste Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets zur Umsetzung des Rahmens für die Zeit nach 2030.

Bei der Überprüfung des EU-EHS wird bewertet, wie die EU-EHS-Sektoren die erforderlichen Reduktionen erreichen können, um so kosteneffizient wie möglich zu diesem Ziel beizutragen, und dabei ein angemessener Schutz vor der Verlagerung von CO₂-Emissionen gewährleistet und ausreichend Mittel aus den EU-EHS-Einnahmen für den Übergang bereitgestellt werden können, auch durch EU-Mittel. Besondere Aufmerksamkeit gilt den Industriesektoren sowie dem See- und Luftverkehr. Da die Größe des CO₂-Marktes proportional zu den Emissionsreduktionen abnimmt, wird im Rahmen der Überprüfung zudem ermittelt, wie das reibungslose Funktionieren des Marktes angesichts eines schrumpfenden Angebots an Zertifikaten am besten sichergestellt werden kann – insbesondere im Rahmen der Überprüfung des Beschlusses über die Marktstabilitätsreserve.

Die Überprüfung umfasst auch spezifische Überprüfungsklauseln aus der EHS-Richtlinie, mit denen die Kommission beauftragt wird, unter anderem die Einbeziehung von CO₂-Entnahmen in das EU-EHS, die Aufnahme von Abfallbewirtschaftungsverfahren, die Anerkennung von in nicht dauerhaften Produkten abgeschiedenem und verwendetem CO₂ sowie die spezifischen Überprüfungsklauseln der Bestimmungen für den Luft- und Seeverkehr zu bewerten.

2. PROBLEMSTELLUNG UND BEGRÜNDUNG DES HANDELNS AUF EU-EBENE

Bei der Folgenabschätzung wurden zwei übergreifende Problembereiche ermittelt. Der erste betrifft das Risiko, dass das EU-EHS nicht kosteneffizient und im Einklang mit der Klimaneutralität und dem Ziel für 2040 zum Emissionsreduktionsziel der EU beiträgt und dem angemessenen Anteil der EU an den internationalen Emissionen nicht gerecht wird. Der zweite Problembereich betrifft das Risiko von Marktineffizienzen mit abnehmender Marktgröße, unter anderem von Volatilität.

Ein Faktor im Hinblick auf das erste Problem ist, dass die erwarteten Restemissionen nicht mit dem Pfad der Obergrenze vereinbar sind. Mit fortschreitender Dekarbonisierung wird es schwieriger und kostspieliger, die Emissionen zu verringern, und es bedarf zusätzlicher Maßnahmen, um die Wirkung des CO₂-Preises zu ergänzen. Ein zweiter Faktor besteht darin, dass Sektoren sowohl innerhalb als auch außerhalb des EU-EHS die Klimaauswirkungen ihrer Emissionen nicht vollständig internalisieren, sei es aufgrund kostenloser Zuteilungen oder des begrenzten Anwendungsbereichs des EU-EHS. Der dritte Faktor betrifft die

Wechselwirkungen mit der internationalen CO₂-Bepreisung im Verkehrssektor, einschließlich Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Umsetzung durch Drittländer und einer möglichen Inkohärenz zwischen dem EU-EHS und globalen Maßnahmen. Der zweite Problembereich, der das Risiko der Marktineffizienz betrifft, ist auf die abnehmende Marktgröße aufgrund der Fortschritte bei der Reduktion der Emissionen bis 2040 zurückzuführen.

Maßnahmen auf EU-Ebene sind der effizienteste Weg, diese Probleme zu beheben. Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem und sowohl internationale Maßnahmen als auch EU-Maßnahmen können regionale, nationale und lokale Maßnahmen wirksam ergänzen und verstärken. Als CO₂-Marktplatz schafft das EU-EHS Anreize dafür, Emissionsreduktionen bei den darunter fallenden Tätigkeiten zuerst durch die kosteneffizientesten Lösungen herbeizuführen, und ist aufgrund seiner Größe effizienter. Die Umsetzung einer vergleichbaren Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten würde kleinere, fragmentierte CO₂-Märkte zur Folge haben, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen bergen und wahrscheinlich insgesamt zu höheren Emissionsminderungskosten führen. Dieselbe Logik gilt für die Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf weitere Sektoren.

3. ZIELE

Das übergeordnete Ziel dieser Folgenabschätzung ist es, sicherzustellen, dass das EU-EHS kosteneffizient zum Klimaziel der EU für 2040 beiträgt und dabei den gerechten Anteil der EU an den Treibhausgasemissionen berücksichtigt.

Was das Risiko anbelangt, nicht kosteneffizient zum Emissionsreduktionsziel der EU beizutragen (erster Problembereich), untersucht die Folgenabschätzung, wie durch Finanzierungsinstrumente auf EU-Ebene Anreize für weitere Emissionsreduktionen geschaffen werden können und ein wirksames CO₂-Preissignal, auch für neue Sektoren, ausgesendet werden kann, wobei gleichzeitig dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen entgegengewirkt wird. Die Folgenabschätzung befasst sich auch damit, wie das System angepasst werden kann, um es auf das im Maßnahmenpaket für 2040 festgelegte Emissionsreduktionsziel auszurichten, indem der lineare Kürzungsfaktor gelockert und geprüft wird, wie dauerhafte CO₂-Entnahmen integriert werden können.

Zur Unterstützung wirksamer Klimamaßnahmen der EU im Luft- und Seeverkehr soll mit der Folgenabschätzung sichergestellt werden, dass für den gerechten Anteil der EU an den Emissionen im internationalen Verkehr ein angemessener CO₂-Preis gilt. Dabei werden die Wechselwirkungen mit einschlägigen internationalen Maßnahmen, dem System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt und der bevorstehenden globalen Maßnahme der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) im Seeverkehr berücksichtigt.

Im Hinblick auf das Risiko von Marktineffizienzen (zweiter Problembereich) wird in der Folgenabschätzung untersucht, wie der Markt vergrößert und die Parameter der Marktstabilitätsreserve an die abnehmende Marktgröße angepasst werden können.

4. POLITISCHE OPTIONEN

In der Folgenabschätzung werden drei politische Optionen in Erwägung gezogen. Bei allen Optionen werden das EU-EHS an das ehrgeizige Klimaziel für 2040 angepasst und die Instrumente für die Unterstützung der Dekarbonisierung entsprechend gestärkt. In der Folgenabschätzung wird Folgendes untersucht:

- ob die Obergrenze einem Zielpfad in Richtung des geschätzten kosteneffizienten Beitrags des EU-EHS zum 90%-Ziel bis 2035 folgt und anschließend vom Erwerb internationaler Gutschriften profitiert, um das Gesamtziel für 2040 zu erreichen, indem dies im geschätzten kosteneffizienten Beitrag des EU-EHS zu einem 85%-Ziel für den Zeitraum 2036-2040 berücksichtigt wird, oder ob sie einem linearen oder kosteneffizienten, direkten Zielpfad von 2031 hin zu einer Reduktion der Emissionen um 85 % bis 2040 folgt;
- ob die dauerhaften CO₂-Entnahmen in der EU i) durch den öffentlichen oder den privaten Sektor, ii) oberhalb oder unterhalb der Obergrenze für Zertifikate und iii) innerhalb bestimmter Grenzen integriert werden sollten;
- verschiedene Kombinationen statischer und dynamischer Parameter für die Schwellenwerte für die Freigabe bzw. Einstellung von Zertifikaten in die Marktstabilitätsreserve, um den Marktentwicklungen bis 2040 Rechnung zu tragen;
- Optionen zur Unterstützung der Dekarbonisierung der Industrie durch die Bank zur Dekarbonisierung der Industrie (IDB), die mit 100 Mrd. EUR ausgestattet ist. Die IDB sollte sich auf den Ausbau und die Einführung ausgereifter Technologien konzentrieren und den Innovationsfonds ergänzen, dessen Fokus auf innovativen Technologien liegt. Die betreffenden Optionen beziehen sich auf den Zuteilungsmechanismus, die Form der Unterstützung und Möglichkeiten zur Förderung der geografischen Ausgewogenheit;
- Abschaffung der Möglichkeit, Gas und die energetische Verwertung von Abfällen im Rahmen des Modernisierungsfonds zu finanzieren und Erhöhung des Anteils vorrangiger Investitionen auf verschiedene Höhen;
- Optionen für eine wirksame Bepreisung von CO₂-Emissionen aus dem Luftverkehr im weiteren Sinne (gegebenenfalls einschließlich des Abzugs von CORSIA-Kompensationskosten) und eine entsprechende aus dem EU-EHS finanzierte Förderung nachhaltiger Flugkraftstoffe;
- Maßnahmen zur Eindämmung des Umgehungsrisikos im Seeverkehr, Abzug der von der IMO bepreisten Emissionen, Ausweitung auf kleinere Schiffe und Förderung der Emissionsreduktion im Schifffahrtssektor sowie Vereinfachungsmaßnahmen und Beibehaltung der bestehenden Ausnahmeregelungen;
- Möglichkeit zur Vereinfachung der kostenlosen Zuteilung und zur Ausweitung der geltenden Konditionalitäten auf Investitionen in die Dekarbonisierung sowie Auswirkungen einer schrittweisen Abschaffung;
- Harmonisierung des Ausgleichs indirekter Kosten auf EU-Ebene und Stärkung des derzeitigen Rahmens;
- Aufnahme verschiedener Abfallbewirtschaftungstätigkeiten in das EU-EHS und Änderungen der Zahlungsstelle für CO₂, das abgeschieden und in nicht dauerhaften Produkten verwendet wird, wenn die Verbrennung von Siedlungsabfällen in das EU-EHS einbezogen wird.

5. BEVORZUGTE POLITISCHE OPTION UND WICHTIGSTE ERWARTETE AUSWIRKUNGEN

Insgesamt kommt die Folgenabschätzung zu dem Schluss, dass das EU-EHS so angepasst werden kann, dass es kosteneffizient zum Klimaziel der EU für 2040 beiträgt und gleichzeitig

ein leichter zu bewältigender Dekarbonisierungspfad für die EU-EHS-Sektoren mit zusätzlichen Dekarbonisierungsoptionen und höherer finanzieller Unterstützung geschaffen wird, wobei das EU-EHS auf neue Sektoren ausgeweitet wird, um einen wirksamen Beitrag aller Bereiche der Wirtschaft zum Klimaziel zu fördern. Die Folgenabschätzung liefert auch Optionen zur Sicherstellung wirksamer Klimamaßnahmen im Hinblick auf den gerechten Anteil der EU an den internationalen Emissionen im See- und Luftverkehr. Die gewählte bevorzugte Option entspricht in erster Linie der Option PO2, mit Ausnahme des Ambitionsniveaus und der Art und Weise, wie die Entnahmen in das EHS integriert werden sollten – hier werden jeweils die Maßnahmen CAP4 bzw. CR4 bevorzugt:

- Die EU-EHS-Obergrenze und der lineare Kürzungsfaktor werden geändert, um zum gesamtwirtschaftlichen Ziel für 2040 beizutragen. Das bedeutet, dass bis in die 2040er-Jahre weiterhin neue Zertifikate ausgegeben werden.
- Die Marktstabilitätsreserve wird reformiert und besser für Knappheitssituationen ausgestattet, um die Marktliquidität zu fördern.
- Dauerhafte CO₂-Entnahmen in der EU werden über die Behörden in das EU-EHS integriert, wodurch zusätzlicher Spielraum für die Emissionen der am schwersten zu dekarbonisierenden Sektoren geschaffen, der Ausbau des CO₂-Entnahmesektors unterstützt und gleichzeitig die Kontrolle der Qualität und Quantität der Entnahmen sichergestellt wird.
- Die kostenlose Zuteilung und der Ausgleich indirekter CO₂-Kosten werden fortgesetzt, wobei ein Teil der kostenlosen Zuteilungen schrittweise von Investitionen abhängig gemacht wird. Darüber hinaus wird die allmähliche Abschaffung der kostenlosen Zuteilung für CBAM-Sektoren überarbeitet, um etwaigen verbleibenden Risiken der Verlagerung von CO₂-Emissionen Rechnung zu tragen.
- Die finanzielle Förderung von Innovationen und Investitionen in ausgereifte Dekarbonisierungstechnologien wird erhöht, auch für die Industrie, sodass ein höherer Anteil der Einnahmen aus dem EU-EHS zurück an die Unternehmen geht. Insbesondere richtet sich die neue, mit 100 Mrd. EUR ausgestattete Bank zur Dekarbonisierung der Industrie (IDB) an die Industrie. Die IDB wird sich auch mit dem verbleibenden Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen befassen, von dem CBAM-Sektoren betroffen sind.
- Eine wirksame Bepreisung des gerechten Anteils der EU an den Emissionen aus dem internationalen Verkehr wird durch eine angemessene Anwendung des EU-EHS auf abgehende Flüge erreicht, wobei eine doppelte Bepreisung durch einen Abzugsmechanismus für CORSIA-Kompensationskosten vermieden wird.
- Der Abzug der von der IMO bepreisten Emissionen von Schiffen erlaubt Kohärenz mit einer globalen Maßnahme, sobald diese angenommen ist, und beseitigt jedes Risiko einer doppelten Bepreisung von Emissionen.
- Dem Umgehungsrisiko im Seeverkehr wird mit neuen Maßnahmen begegnet.
- Eine gezielte, direkte Unterstützung für den See- und Luftverkehr fördert die Einführung von in der EU hergestellten nachhaltigen Flugkraftstoffen, sauberen Technologien und Wasserstoff, und der Modernisierungsfonds und der Innovationsfonds liefern weiterhin erhebliche Unterstützung.
- Die Verbrennung von Siedlungsabfällen wird in das EU-EHS aufgenommen. Der Punkt für die Verbuchung von in Produkten abgeschiedenem CO₂ (CCU) wird bei

Produkten nachgelagert und bei E-Fuels auf Ebene der Kraftstoffhersteller oder -Händler angesiedelt. Dies ermöglicht einen Dekarbonisierungspfad für schwer zu dekarbonisierende Branchen.

- Vereinfachungsmaßnahmen für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung im Seeverkehr sollen Lücken schließen und Abweichungen und Überschneidungen zwischen den bestehenden Rahmen für die Dekarbonisierung des Seeverkehrs verringern.
- Gezielte Vereinfachungselemente kommen der Industrie und den Behörden zugute, da sie die Kosten für die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften senken und die Wirksamkeit der Umsetzung des Systems erhöhen.

Die **Gesamtkosten und der Gesamtnutzen** der bevorzugten Option lassen sich nicht ohne Weiteres quantifizieren, insbesondere, weil die wichtigsten Einzelheiten in delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten näher ausgeführt werden sollen (z. B. Reformen der Maßnahmen zum Schutz vor der Verlagerung von CO₂-Emissionen, Vorschriften für Anlagen in Bereichen wie CCU, CO₂-Entnahme und Abfall sowie Gestaltung der Bank zur Dekarbonisierung der Industrie und des EHS-Investitionsboosters). Anhang III der Folgenabschätzung enthält einen Überblick über Kosten und Nutzen des Vorschlags, die so weit wie in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens möglich quantifiziert werden.

Im Hinblick auf die **Kostenminimierung** wird in dem Vorschlag der bestehende Compliance-Rahmen des EU-EHS gegebenenfalls beibehalten und es werden, soweit angemessen, Vereinfachungen eingeführt (z. B. bei der Überwachung, Berichterstattung und Prüfung im Luft- und Seeverkehr und bei ortsfesten Anlagen). Die Ausweitung des EHS auf Abfall wird auf den bestehenden Überwachungs- und Berichterstattungsrichtlinien der Richtlinie für diesen Sektor aufbauen. Im Bereich CO₂-Entnahme und CCU werden den Betreibern die entsprechenden Verwaltungs- und Befolgungskosten nur dann entstehen, wenn sie sich dafür entscheiden, die angebotenen Möglichkeiten zur Verringerung ihrer Abgabeverpflichtung zu nutzen.

Was die **Vorteile** betrifft, so besteht der Hauptnutzen des Vorschlags in der Fortsetzung eines stabilen und vorhersehbaren CO₂-Preissignals über 2030 hinaus und in der Ausweitung des Geltungsbereichs des EHS auf andere Sektoren (Abfall, einige Luftfahrt- und Seeverkehrsbetreiber) sowie in Möglichkeiten zur Emissionsminderung (CO₂-Abscheidung und -Nutzung, CO₂-Entnahme).

Der Nutzen des Preissignals wird durch die Festlegung einer EHS-Obergrenze und eines linearen Kürzungsfaktors gemäß dem vereinbarten Ziel für 2040 sowie durch Reformen der Marktstabilitätsreserve erzielt. Dies wiederum bringt gesellschaftliche Vorteile mit sich, da Emissionsreduktion, Innovationen und Investitionen gefördert werden. Mit dem Vorschlag wird dieser Nutzen durch neue und geänderte Verwendungen für Versteigerungserlöse weiter verstärkt, einschließlich durch die Einrichtung der Bank zur Dekarbonisierung und des EHS-Investitionsboosters sowie die Förderung nachhaltiger Kraftstoffe im Luft- und Seeverkehr. Was den Nutzen für die Industrie betrifft, so sieht der Vorschlag auch einen im Vergleich zur bestehenden Richtlinie stärker abgestuften Dekarbonisierungspfad für die Zeit nach 2030, eine Verlängerung der Maßnahmen zum Schutz vor der Verlagerung von CO₂-Emissionen über 2030 hinaus und Reformen der Regelung für die kostenlose Zuteilung an Industrieanlagen vor.

Der Nutzen der Ausweitung des Anwendungsbereichs trägt zur möglichst kosteneffizienten Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Ziele des Europäischen Klimagesetzes bei, indem der

marktbasierte Anreiz zur Verringerung, Wiederverwendung oder Entnahme von CO₂-Emissionen auf neue Sektoren und Tätigkeiten ausgeweitet wird.