

Strengthening the EU ETS 2 through revenue frontloading

MAI 2025

IMPRESSUM

TITEL

Strengthening the EU ETS 2 through revenue frontloading

HERAUSGEBER

EPICO KlimalInnovation (Energy and Climate Policy and Innovation Council e. V.)

Hausvogteiplatz 12 – 10117 Berlin, Germany

Rue du Commerce 72 – 1040 Brussels, Belgium

Frontier Economics Ltd

AUTOREN

Frontier Economics: Matthias Janssen, Christoph Nodop, Patrick Peichert, Maximiliane Reger

EPICO KlimalInnovation: Bernd Weber, Parul Kumar, Simon Munkler, Ayana Trüper

ZITATANGABE

EPICO KlimalInnovation und Frontier Economics. „Strengthening the EU ETS 2 through revenue frontloading“.

Policy Report. Berlin

GESTALTUNG UND UMSETZUNG

Nicolas Höfer

Titelfoto von Guillaume Périgois auf Unsplash

EXECUTIVE SUMMARY

Das neue europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS 2), das 2027 in Kraft treten soll, weitet den europäischen Emissionshandel auf den Gebäude- und den Verkehrssektor aus – zwei der kohlenstoffintensivsten und am schwierigsten zu dekarbonisierenden Sektoren. Das erweiterte Emissionshandelssystem ist dabei essenziell, um Klimaneutralität zu erreichen und CO₂-Emissionen entsprechend den Zielen für 2030 und 2050 zu reduzieren. Die Einführung des EU-ETS 2 ergänzt das bereits bestehende EU-ETS 1 und weitet dieses auf den Gebäude- und Verkehrssektor aus, die für über 40 % der europäischen CO₂-Emissionen verantwortlich sind.

Aktuell wächst der bereits massive politische Widerstand gegen die Einführung des EU-ETS 2 rapide. Mehrere mittel- und osteuropäische Länder fordern eine Verzögerung oder Umgestaltung des Systems aufgrund von Bedenken hinsichtlich eines zusätzlichen Preisanstiegs und dessen Folgen. Ohne einen strategischen Kompromiss, der die geplante Einführung des EU-ETS 2 sicherstellt, wären die Glaubwürdigkeit und Integrität der gesamten EU-Emissionshandelsarchitektur gefährdet. Dies hätte nicht nur weitreichende geopolitische Auswirkungen, sondern würde auch innerhalb der Mitgliedsstaaten grundlegende Anpassungen in der Wirtschafts-, Klima- und Energiepolitik erfordern, sowie bisherige und künftige Investitionen infrage stellen.

Warum EU-ETS 2 wichtig ist

- **Klimaziele:** Im Gebäude- und Verkehrssektor wurden CO₂-Emissionen seit 2005 nur um 17,6 % gesenkt – verglichen mit fast 50 % in den EU-ETS-1-Sektoren. Die Einführung eines CO₂-Preises in diesen Sektoren ist daher unerlässlich, um EU-weite Reduktionsziele kosteneffizient zu erreichen.

- **Marktgestützte Effizienz:** Das EU-ETS 2 schafft Anreize für eine kostengünstige Dekarbonisierung, indem es Flexibilität hinsichtlich des konkreten Anwendungsbereichs der Emissionsminderung ermöglicht. Der Emissionshandel erfüllt dabei eine marktbasierende Allokationsfunktion, indem er Emissionsrechte dorthin lenkt, wo sie am effizientesten genutzt werden können, und so die Gesamtmenge an Emissionen kosteneffizient begrenzt. Dieser Ansatz hat sich bereits im EU-ETS 1 bewährt und erfolgreich private Investitionen angestoßen.
- **Globale Führungsrolle:** Die Verknüpfung des EU-ETS 2 mit einem CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) stärkt die Rolle der EU als globaler Vorreiter in Sachen Klimaschutz, -technologien und -innovationen und fördert die weltweite Bepreisung von CO₂. Diese Instrumente stimulieren nicht nur Investitionen in kohlenstoffarme Technologien innerhalb der EU, sondern schaffen auch faire Wettbewerbsbedingungen, indem sie die Kohlenstoffkosten von Importen internalisieren. Dadurch stärken sie die Führungsrolle der EU bei der Förderung wirtschaftlich effizienter und marktorientierter Ansätze zur globalen Dekarbonisierung.

Politische Schlüsselherausforderungen

- **Sorgen um sozialen Ausgleich:** Haushalte – insbesondere mit niedrigem bis mittlerem Einkommen und in ländlichen Gebieten – werden mit höheren Heiz- und Mobilitätskosten konfrontiert sein, wenn sie nicht ausreichend Zugang zu grünen Alternativen haben. Mit dem Klimasozialfonds (Social Climate Fund „SCF“) steht dem EU-ETS 2 bereits ein Mechanismus zur Verfügung, um gefährdete Gruppen in der Übergangsphase gezielt zu unterstützen. Kritiker bezweifeln jedoch, ob der Klimasozialfonds ausreichend oder rechtzeitig zur Verfügung steht, um den erwarteten Preisanstieg abzufedern.
- **Wirtschaftliche Divergenz:** Das Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten verschärft die unterschiedlichen Ansichten darüber, ob und wie das EU-ETS 2 konkret umgesetzt werden soll. Die Diskussionen konzentrieren sich auf die Frage, inwiefern eine einheitliche Einführung regionale Ungleichgewichte berücksichtigt. Eine Aufteilung des EU-ETS 2 nach Ländern birgt jedoch potenziell negative Auswirkungen auf die Allokationsfunktion des Emissionshandels.

- **Preisbildung:** Die Befürchtung, dass das EU-ETS 2 zu hohen und schwankenden CO₂-Preisen führen könnte, hat bestehende Bedenken verstärkt. Für die emissionsmindernde Wirkung des EU-ETS 2 sind jedoch unverzerrte Preissignale zentral. Zusätzlich können höhere Preise durch einen begleitenden Policy-Mix abgefedert werden, der die Mitgliedstaaten besser auf diese Entwicklung vorbereitet.

„Revenue Frontloading“ – Ein ausgewogener Kompromiss?

Während Bedenken hinsichtlich der Preisentwicklung und Fairness – insbesondere für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen – ernst genommen werden sollten, bleibt die Umsetzung des EU-ETS 2 ein zentraler Baustein der europäischen Klima- und Wirtschaftspolitik. In diesem Papier schlagen wir vor, wie ein ausgewogener Kompromiss als Lösungsansatz für diese Herausforderungen aussehen kann – ein Ansatz, der eine einheitliche Preisbildung beibehält, jedoch gleichzeitig genug Mittel für notwendige Investitionen in Infrastruktur und Soziales für Mitgliedstaaten bereitstellt. Um die Einführung des EU-ETS 2 zu gewährleisten, wurde in diesem Zusammenhang bereits „Revenue Frontloading“ als mögliche Option zur Kompromissfindung diskutiert, die helfen könnte, das EU-ETS 2 effektiv umzusetzen und gleichzeitig den berechtigten sozialen und politischen Bedenken Rechnung zu tragen. „Revenue Frontloading“ würde es ermöglichen, das EU-ETS 2 ohne eine Umgestaltung oder Verschiebung einzuführen und gleichzeitig die politischen Schlüsselherausforderungen der Mitgliedstaaten zu adressieren. Um die Integrität und Kosteneffizienz des Marktes nicht zu untergraben, erscheint „Revenue Frontloading“ als derzeit einziger Ansatz, der weder rechtliche Probleme noch Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringt und gleichzeitig eine schnelle, wirksame Unterstützung für vulnerable Haushalte bietet. In dieser Hinsicht könnte „Revenue Frontloading“ als freiwillige Option für Mitgliedstaaten sowohl Bedenken hinsichtlich wirtschaftlicher Unterschiede als auch hinsichtlich der Preisbildung verringern, da die zusätzliche Finanzierung diesen Staaten helfen würde, sich besser auf die Einführung vorzubereiten und somit höhere Preise abzufedern, sobald das EU-ETS 2 in Kraft tritt. Gleichzeitig würden auch die Bedenken hinsichtlich der Frage, ob der SCF ausreichend ist, adressiert.

Klimainvestitionen frühzeitig tätigen, Preissignale gewährleisten

„Revenue Frontloading“ beschreibt die Vorfinanzierung zukünftiger EU-ETS-2-Einnahmen, um transformationsbezogene Investitionen in Technologien und Infrastruktur bereits im Vorfeld zu ermöglichen. Es handelt sich dabei um eine freiwillige, kurzfristige Maßnahme, die Mitgliedstaaten, die sich dafür entscheiden, dabei unterstützt, notwendige Vorbereitungen zu treffen – ohne dabei die Lenkungswirkung des zukünftigen Preissignals des EU-ETS 2 zu verfälschen.

Das Vorziehen von bis zu 50 Mrd. € an künftigen Einnahmen auf die Jahre 2025–2027 könnte Haushalte und Unternehmen gezielt auf das Inkrafttreten des CO₂-Preises vorbereiten, die Akzeptanz erhöhen und zukünftige Kosten senken. Die Ausgestaltung dieser Vorfinanzierung würde über eine neue EU-Einrichtung erfolgen, an der die Europäische Investitionsbank (EIB) beteiligt ist. Diese würde zur Finanzierung der Mittelauszahlung Kredite ausgeben und den vereinbarten Einnahmebetrag später direkt aus der Versteigerung von ETS-2-Zertifikaten zurückerhalten. Dies ließe sich so strukturieren, dass es sich nicht auf die Staatsverschuldung der EU-Mitgliedstaaten auswirkt.

„Revenue Frontloading“ stellt somit einen wirksamen Hebel dar, um die politische Umsetzbarkeit zu verbessern und die soziale Akzeptanz zu stärken – ohne dabei die Preissignale oder die Rechtssicherheit zu schwächen. Wichtig ist dabei auch, dass die vorgezogenen Einnahmen nur einmalig zur Verfügung stehen und genutzt werden müssen, um eine steile Preiskurve bei der Einführung des EU-ETS 2 zu vermeiden.

Aufbau der notwendigen Infrastruktur – Ergänzende politische Maßnahmen

Die Vorfinanzierung von Auktionserlösen („Revenue Frontloading“), wie in diesem Papier erörtert, muss jedoch dazu genutzt werden, ergänzende politische Maßnahmen zu unterstützen. Durch „Revenue Frontloading“ können Mittel für den Gebäude- und Verkehrssektor bereitgestellt werden, die nicht den nationalen Haushaltsbeschränkungen unterliegen. Damit das EU-ETS 2 zu einer tragenden Säule der CO₂-Reduzierung im Gebäude- und Verkehrssektor wird, sind solche flankierenden, politischen Maßnahmen dringend erforderlich. Sie sind essenziell, um zu verhindern, dass Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen durch das EU-ETS 2 unverhältnismäßig stark belastet werden und sich regionale Divergenzen weiter verstärken.

Schlussfolgerung

Das EU-ETS 2 ist ein Grundpfeiler der europäischen Klimastrategie. Jede Verzögerung oder Abschwächung würde einen Verlust an klimapolitischer und -technologischer Signalwirkung bedeuten, das Vertrauen des Marktes und die Investitionssicherheit untergraben sowie die Fähigkeit der EU beeinträchtigen, ihre rechtlich verbindlichen Emissionsreduktionsziele zu erreichen.

Trotz aktueller Bedenken und wachsenden politischen Widerstands ist ein Kompromiss möglich. Die Herausforderungen bei der Umsetzung des EU-ETS 2 brauchen eine niedrighschwellige und schnelle Reformoption. „Revenue Frontloading“ erscheint dabei als politisch, ökonomisch und rechtlich sinnvolle Maßnahme. Da es sich lediglich um eine temporäre und freiwillige Verlagerung von Einnahmen handelt, greift diese nicht in die grundlegende Architektur des EU-ETS 2 ein. Das bedeutet, dass sie sowohl die Wirkung der Marktsignale gewährleistet als auch zusätzliche Finanzierungsvolumina für betroffene Mitgliedstaaten bereitstellt. Eine frühzeitige finanzielle Unterstützung („Revenue Frontloading“), die einen soliden, ergänzenden Policy-Mix auf Ebene der Mitgliedstaaten ermöglicht, stellt zudem sicher, dass das EU-ETS 2 sowohl in seinem Preissignal wirksam als auch sozial gerecht bleibt.

Um eine faire, praktikable und zukunftsorientierte Umsetzung des EU-ETS 2 zu gewährleisten, braucht es daher einen schnellen, umsetzbaren Kompromiss. Nur so können die Klimaziele der EU ökonomisch effizient und sozialverträglich erreicht werden.

QR-CODE SCANNEN, UM DAS VOLLSTÄNDIGE
PAPER AUF ENGLISCH ZU LESEN



ÜBER UNS

EPICO KlimalInnovation ist eine unabhängige Denkfabrik, die mit klaren Konzepten und tragfähigen, ausgewogenen Lösungen eine konstruktive markt- und innovationsorientierte Klima- und Energiepolitik voranbringt. Wir schaffen ein Netzwerk, das Schlüsselakteure der Klima- und Energiepolitik zusammenbringt, um eine gesellschaftlich breit verankerte Agenda aufzustellen und umzusetzen. Wir bieten eine Plattform für Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, um zielführende Ansätze einzubringen, zu beraten und voranzutreiben.

KONTAKT

Berlin-Büro

Energy and Climate Policy and Innovation Council e.V.
Hausvogteiplatz 12
10117 Berlin, Germany

Agata Gurgendze
Senior Communications Specialist
agata.gurgendze@epico.org

Brüssel-Büro

Energy and Climate Policy and Innovation Council e.V.
Rue du Commerce 72
1040 Brussels, Belgium

Michela Sandron
EU Communications Specialist
michela.sandron@epico.org

 [@epicothinktank](https://twitter.com/epicothinktank)

 [EPICO KlimalInnovation](https://www.linkedin.com/company/epico-klimalinnovation)

 [epico.org](https://www.epico.org)