

WWF EMPFEHLUNGEN ZUR REVIEW DES EU-ETS 1

Das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) verfolgt als marktwirtschaftliches Instrument das Ziel, die CO_2-Emissionen in den Sektoren Industrie, Energie und dem Flugverkehr in der EU zu senken. Es ist zentraler Bestandteil der klimapolitischen Architektur der Europäischen Union, von dessen Ausgestaltung der Erfolg der Klimaschutzbemühungen maßgeblich abhängt: Änderungen einzelner Komponenten des ETS haben Auswirkungen auf die Minderungsnotwendigkeiten in anderen Sektoren.

Am 17. Juli 2026 hat die EU-Kommission ihren neuen Vorschlag zur Review des EU-Emissionshandels vorgelegt. Analysen zeigen, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission seine notwendige Wirkung verfehlen wird. Der aktuelle Entwurf trägt nur in unzureichendem Maße zur Erreichung des Klimaziels für 2040 und 2050 und zur Senkung der Emissionen der energieintensiven Industrie bei. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der WWF, dass sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für die dargelegten Empfehlungen in diesem Papier schnellstmöglich einsetzt.

Der WWF adressiert in dieser Stellungnahme vier Schwerpunkte: (1) Die Erreichung des Klimaziels in 2040, (2) den Klimaschutz in der Industrie (3), die Rolle von CO_2-Entnahmen sowie (4) die Einnahmenverteilung.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Emissionen der vom Emissionshandel erfassten Industrieanlagen in Deutschland stagnieren seit 2013. Strukturelle Emissionsminderungen sind nicht in erforderlichem Maße erfolgt, und die Emissionsrückgänge, die verzeichnet werden konnten, basieren auf Produktionseinbußen, aufgrund von Konjunkturrückgängen. Als Sektor mit den höchsten Emissionen nach dem Energiesektor ist es essenziell, dass auch die energieintensive Industrie ihren Beitrag zum Netto-Null-Ziel leistet. Eine ambitioniertere Ausgestaltung des Emissionshandels ist unabdingbar, damit das richtige Preissignal klimafreundliche Investitionen in dem Sektor anreizt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Industrie den Energiesektor künftig als emissionsintensivsten Sektor ablösen wird.

Treibhausgasminderungen müssen weiterhin oberste Priorität haben. Das Narrativ aus dem Kommissionsvorschlag „mehr Platz für Emissionen“ schaffen zu wollen ist irreführend und stellt eine klare Fehlinterpretation der Rolle von CO_2-Entnahmen in der Klimaarchitektur dar. CO_2-Entnahmen werden **zusätzlich** zu ambitionierter Minderung benötigt. Die Integration würde die Minderungswirkung des Instruments beeinträchtigen, egal ob dauerhafte oder natur-basierte CO_2-Entnahmen in das EU-ETS integriert werden. CO_2-Entnahmen im EU-ETS zu nutzen, damit die Industrie hiermit ihre Emissionen kompensieren kann, ist inakzeptabel und sendet ein falsches Signal an Investoren und Unternehmen.

Der WWF fordert die Bundesregierung dazu auf, sich auf europäischer Ebene für folgende Anpassungen und Maßnahmen einzusetzen:

1. Der lineare Reduktionsfaktor sollte von 2031 bis 2035 4,4 Prozent und ab 2036 2,7 Prozent betragen. So können die Klimaziele erreicht werden, ohne durch ein übermäßiges Zertifikatsangebot das CO2-Preissignal abzuschwächen.
2. Die kostenlose Zuteilung für die Industrie muss so schnell wie möglich auslaufen.
3. Solange die kostenlose Zuteilung noch besteht, sollte sie zu 100% an Konditionen gebunden werden, sodass der Erhalt erst dann erfolgt, sofern die Emissionsreduktion in der entsprechenden Anlage nachgewiesen wurde.
4. Flexibilitäten wie CO_2-Entnahmen und internationale Kohlenstoffzertifikate nach Artikel 6 müssen aus dem ETS1 rausgehalten werden.
5. Eine strikte Trennung von Minderungen, naturbasierten CO_2-Entnahmen und dauerhaften CO_2-Entnahmen sicherzustellen.
6. Eine Strategie für dauerhafte CO_2-Entnahmen mit eigenen politischen Instrumenten zu entwickeln.
7. Die CRCF BioCCS- und BCR-Methodiken zu verbessern, damit diese dem CRCF-Mandat entsprechen und wissenschaftlich integer sind.
8. Die Einnahmen aus dem ETS sollten im Staatshaushalt ausschließlich für die Erreichung der Klimaziele verwendet werden und dürfen nicht für andere Zwecke umgeleitet werden. Entsprechend sollten die ETS-Einnahmen in den Mitgliedstaaten zweckgebunden verwendet werden: 50% der ETS-Einnahmen sollten gezielt in den Energie- und Industriesektor investiert werden. Die andere Hälfte der Einnahmen sollte in Klimaschutzinvestitionen und den gerechten Übergang für Beschäftigte und Standorte fließen.

(1) 2040 ZIEL FÜR DEN EMISSIONSHANDEL

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Reform des EU ETS würde das Angebot an Emissionszertifikaten über das hinaus erhöhen, was erforderlich ist, um die Klimaziele der EU für 2040 und 2050 zu erreichen. Aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen des Komissionsvorschlags, u.a. zum linearen Reduktionsfaktors (LRF), der Integration von CO2-Entnahmen und internationalen Kohlenstoffzertifikaten nach Artikel 6 sowie Bestände aus früheren Handelsperioden, würde es zu einem Überangebot an Zertifikaten im Emissionshandel kommen. Das Angebot an Emissionszertifikaten wird stärker erhöht als erforderlich oder mit Blick auf die Klimaziele der EU für 2040 und 2050 überhaupt sinnvoll ist. Das Überangebot würde perspektivisch zu einem Preisverfall führen und den Druck auf den Industriesektor reduzieren, ihre Produktionen zu dekarbonisieren.

Die vorgeschlagene Absenkung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) würde das Emissionsbudget in Höhe von 2 Mrd. Tonnen CO_2 erweitern (Climact 2026). In der Folge müssten diese Emissionen von anderen Sektoren kompensiert werden. **Der WWF schlägt vor, den derzeitigen LRF von 4,4 % beizubehalten. Eine Absenkung auf 4 % bis 2035 muss, als absolutes Minimum betrachtet werden.** Ab **2036** sollte ein LRF von **mind. 2,7 %** gelten.

Das EU-Klimagesetz für das Jahr 2040 ermöglicht es, bis zu fünf Prozent der erforderlichen 90 Prozent Emissionsminderung durch internationale Kohlenstoffzertifikate nach Artikel 6 des Pariser Abkommens zu erfüllen. Diese Möglichkeit stellt ein hohes Risiko für die Integrität der europäischen Klimapolitik dar u.a. aufgrund von fragwürdigen Klimaschutzprojekten, der Gefahr von Double Counting oder der Überschätzung der tatsächlichen Klimawirkung der Projekte. Daher spricht der WWF sich gegen sogenannte Flexibilitäten wie die Integration von CO_2-Entnahmen (Kapitel s.u.) und internationale Kohlenstoffzertifikate nach Artikel 6 aus. Klimaschutz in Drittländern, sollte über ambitionierte NECPs und Klimaschutzbemühungen im Land selbst angeregt werden sowie über die internationale Klimafinanzierung unterstützt werden. Aufgrund ihrer historisch hohen Emissionen ist die EU gegenüber Ländern des Globalen Südens in einer Bringschuld.

(2) KLIMASCHUTZ IN DER INDUSTRIE

Beendigung der kostenlosen Zuteilung so schnell wie möglich und starke Konditionalisierung, zum Ausgleich von Fehlanreizen

Die Vergabe der kostenlosen Zuteilung bis 2040, wie die Kommission sie vorschlägt, ist zu weitreichend. Die kostenlose Zuteilung hat bereits in der Vergangenheit die falschen Anreize gesetzt und den Klimaschutz in der Industrie verzögert. Die Weitergabe des CO_2-Preissignals würde eine Lenkungswirkung entfalten und der Industrie Planungssicherheit geben, langfristig die notwendigen Investitionsentscheidungen zur klimafreundlichen Produktion zu treffen. Die kostenlose Zuteilung muss so schnell wie möglich auslaufen mit paralleler Einführung des CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Boarder Adjustment Mechanism, CBAM). Solange diese Fehlanreize bestehen bleiben, müssen sie mit starken Konditionen ausgeglichen werden.

Doch die Kommissionsvorschläge zur Konditionierung der kostenlosen Zuteilung bleiben hinter den Erwartungen zurück: Die Kommission will 80 Prozent der kostenlosen Zuteilung an die Vorlage von Investitionsplänen knüpfen.

Doch Pläne auf dem Papier sind noch keine real getätigten Investitionen. Es braucht strengere Vorgaben, damit aus Absichtserklärungen tatsächlich klimafreundliche Anlagen werden. 100% der kostenlosen Zuteilung sollte erst gewährt werden, wenn die tatsächliche Emissionsreduktion nachgewiesen wurde.

Auf den richtigen Policy Mix kommt es an

Der EU ETS1 ist zentral für den Klimaschutz in der Industrie, doch allein wird das europäische Instrument die Industrietransformation nicht bewerkstelligen können. Es braucht darüber hinaus einen breiten Policy Mix mit klimafreundlichen Leitmärkten für die Stahl-, Chemie- und Zementindustrie, die u.a. über die öffentliche Beschaffung angereizt werden können. Außerdem braucht es die Weiterführung der Klimaschutzverträge, gezielte Förderprogramme sowie Infrastruktur für grünen Wasserstoff und die CO_2-Speicherung und -Abscheidung für nicht vermeidbare Prozessemissionen. Abschließend müssen Energiepreise auf das europäische Mindestmaß gesenkt und an Investitionen in die Elektrifizierung geknüpft werden.

(3) DIE ROLLE VON CO_2-ENTNAHMEN

Keine Integration von CO_2-Entnahmen in das EU-ETS

Die Emissionen im ETS-Sektor sinken zwar, sind aber noch weit davon entfernt, das nötige Minderungsniveau zur Einhaltung der Klimaziele zu erreichen. Gleichzeitig ist das Emissionsminderungspotenzial noch nicht voll ausgeschöpft. Daher ist es essenziell, dass der Fokus des ETS weiterhin auf der Emissionsreduktion liegt, um somit ein klares Signal an die Industrie für Minderungsanstrengungen zu senden. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass zusätzlich zur bestehenden Obergrenze 250 Millionen Zertifikate hinzukommen sollen, um mit den Einnahmen permanente CO_2-Entnahmen zu finanzieren. Noch gravierender ist, dass laut Kommissionsvorschlag die zusätzlichen Zertifikate nicht daran gebunden sind, dass sich die entsprechende Menge an CO2-Entnahmen tatsächlich materialisiert: Denn wenn keine „geeigneten“ CO_2-Entnahmezertifikate zur Verfügung stehen, sollen die zusätzlichen Zertifikate der unionsweiten Menge zugefügt werden. Somit können Unternehmen auch ohne CO_2-Entnahmen von den zusätzlichen Zertifikaten profitieren. Selbst wenn die entsprechende Menge an CO_2-Entnahmen generiert werden sollte, können diese nicht die Auswirkungen rückgängig machen, die durch die zusätzlichen fossilen Emissionen entstanden sind.

Nach internationalem Recht sind Länder verpflichtet, Klimaschäden zu vermeiden, Treibhausgasemissionen zu reduzieren und die Umwelt für jetzige und zukünftige Generationen zu schützen. Auch das Bundesverfassungsgericht verweist in seinem Urteil aus 2021 darauf, dass der Staat die natürliche Lebensgrundlage aus Verantwortung für künftige Generationen schützen muss, und bezieht sich hierfür auf das Grundgesetz.

Die Skalierungen von beiden Arten der CO_2-Entnahme sollten daher außerhalb des ETS erfolgen. Investitionen in dauerhafte CO_2-Entnahmen müssen parallel zu Minderungen in den ETS-Sektoren getätigt werden, anstatt innerhalb des ETS - auch um zu verhindern, dass dies Anreize für die Minderung abschwächt. Die Kommission sollte alternative Finanzierungsinstrumente für den Hochlauf permanenter CO_2-Entnahmen innerhalb der EU evaluieren. Ein Teil der ETS-Einnahmen könnte potenziell für CO_2-Entnahmen verwendet werden, wobei diese Einnahmen in den nationalen Haushalten vorgesehen sind.

Emissionsknappheit ist ein beabsichtigtes Merkmal des ETS

Dauerhafte CO_2-Entnahmen sollten nicht in den ETS integriert werden, um die Emissionsknappheit zu steuern. Ein schnellerer Übergang weg von der kostenlosen Zuteilung - kombiniert mit der anhaltenden jährlichen Reduzierung der Emissionsobergrenze durch den aktuellen LRF bis mindestens 2036 - wird den Anreiz zur Dekarbonisierung in den ETS-Sektoren stärken, und so die Auktionseinnahmen kurzfristig bis mittelfristig erhöhen und somit schließlich auch die Finanzierung für CO_2-Entnahmen innerhalb der EU erweitern.

Neuere Studien zeigen, dass die Integration von CO_2-Entnahmen nicht notwendig ist, damit das ETS bis 2040 funktionsfähig ist. Insbesondere ergab eine Studie von Sandbag (2025), dass, wenn Emissionsreduktionen in den abgedeckten Sektoren stattfinden, wie im S3-Szenario der Folgenabschätzung für das 2040-Ziel der EU-Kommission, es einen Überschuss von 157 Millionen EUAs geben würde. Um einer möglichen Knappheit von EUAs bis 2040 entgegenzuwirken, empfehlen beide Studien, eine weitere Bewertung im Jahr 2035 durchzuführen. **Der WWF fordert, dass bei der nächsten Überarbeitung des ETS geprüft werden sollte, wie viele Emissionen ab 2036 in den ETS-Sektoren verbleiben.**

Trennung von Minderungen, naturbasierter CO2-Entnahmen und dauerhafter CO_2-Entnahmen

Dieser Ansatz reizt am besten das Wachstum hochwertiger Technologien zur CO_2-Entnahme an, treibt Investitionen und Innovationen an und stellt sicher, dass sowohl temporäre als auch dauerhafte CO_2-Entnahmen effektiv zu den Klimazielen beitragen, ohne die Anreize zur Emissionsminderung zu untergraben, wie auch die Empfehlungen des ESABCC zeigen.

Darüber hinaus lehnt der WWF den Vorschlag der Kommission ab, in der nächsten Überarbeitung (bis zum 31. Dezember 2034) optional naturbasierten CO_2-Entnahmen und CO_2-Entnahmen aus der kohlenstoffspeichernden Landbewirtschaftung zu integrieren. Dies würde ein massives Risiko für die Klima- und Umweltintegrität des Systems darstellen. Naturbasierte CO_2-Entnahmen haben eine höhere Anfälligkeit für Wiederfreisetzungen von CO_2 durch menschliche Eingriffe (Landnutzungsänderungen) und Naturkatastrophen. Zudem würde dies temporäre Entnahmen mit ausgestoßenen Emissionen gleichsetzen, die eine Klimawirkung über Jahrtausende haben. **Der WWF fordert, dass dieses Vorhaben nicht weiterverfolgt wird und CO_2-Entnahmen grundsätzlich aus dem ETS herausgehalten werden**.

Die Methodiken des Rahmenwerks für Carbon Removal und Carbon Farming (CRCF) für permanente Entnahmen müssen verbessert werden

Die aktuellen Methodiken für biomassebasierte dauerhafte CO_2-Entnahmen berücksichtigen die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse, wie es die CRCF verlangt. Diese Methodiken können nicht verlässlich darlegen, dass zertifizierte CO_2-Entnahmen real, quantifizierbar und dauerhaft sind. Umweltverbände haben daher gemeinsam die EU Kommission dazu aufgerufen diese Methodiken zu überprüfen und einen Antrag auf interne Überprüfung gestellt. Die Kommission sollte die bevorstehende CRCF-Überprüfung als Gelegenheit nutzen, um den aktuellen Kurs zu korrigieren und die Qualität dieser Aktivitäten sicherzustellen.

Außerdem sind die biogene CO_2-Abscheidung mit geologischer Speicherung (BioCCS) und Biochar Carbon Removal (BCR) auf Biomasse als Ressource angewiesen. Biomasse ist ein wertvoller Rohstoff, daher gilt es sicherzustellen, dass die Verwendung von Biomasse für CO_2-Entnahmen die planetaren Grenzen berücksichtigt und Landnutzungsänderung, zusätzliche Ernte von Biomasse und Entwaldung nicht anreizt. Trotz dieser bekannten

Risiken beschränken die CRCF-Methodiken die erlaubten Rohstoffe nicht effektiv auf echte „Abfälle und Reststoffe ohne anderen Nutzen“ ein. Die Integration dieser Aktivitäten in das ETS wird den bereits steigenden Bedarf an Biomasse erhöhen und die Anwendungsfälle von stoffliche auf energetische Nutzung verlagern. Dies hat sehr wahrscheinlich schädliche Auswirkungen auf Landnutzung, Biodiversität, Klima und Ernährungssicherheit. All dies in einer Zeit, in der die Senkenleistung von Ökosystemen (LULUCF-Sektor) drastisch zurückgeht und Biomasse zunehmend als knappe Ressource anerkannt wird.

Entwicklung einer Strategie für dauerhafte CO_2-Entnahmen mit eigenen politischen Instrumenten.

Die Europäische Kommission sollte eine eigene EU-Strategie und ein Ziel für dauerhafte CO_2-Entnahmen entwickeln, basierend auf einer umfangreichen Folgenabschätzung der nachhaltigen Skalierung, einschließlich potenzieller Auswirkungen auf natürliche Kohlenstoffsenken, Ökosysteme, Ressourcen (Energie, Wasser, Biomasse) und Menschen. Die Folgenabschätzung sollte einer öffentlichen Konsultation unterliegen.

Anstatt die Wirksamkeit des ETS zu untergraben und unfundierte Zertifizierungsmethoden anzuwenden, wäre es sicherer, dauerhafte CO_2-Entnahmen in der EU außerhalb des EU-ETS zu skalieren. Alle Klimaneutralitätsszenarien zeigen, dass CO_2-Entnahmen notwendig sind, um netto-negative Treibhausgasemissionen zu erreichen. Die EU sollte daher politische Anreize für die Entwicklung und Skalierung von CO2-Entnahmen schaffen. **Die Integration in das ETS wird jedoch neben der Untergrabung der Systemintegrität dieses Ziel nicht erreichen**.

Mehrere Wissenschaftler:innen und Organisationen haben spezielle Finanzierungsinstrumente für die Entwicklung und Skalierung dauerhafter CO_2-Entnahmen erforscht. Eine Möglichkeit ist die Einrichtung eines Ankaufsprogramms, das der CO_2-Entnahme-Branche das richtige Signal gibt, um Investitionen anzukurbeln und gleichzeitig der EU zu helfen, nachhaltige CO_2-Entnahmen zu skalieren, ohne das Risiko einzugehen, Anreize für die Minderung abzuschwächen. Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung eines **Removal Trading Systems (RTS)**, das an ein konkretes Entnahmeziel gebunden ist und das betroffene Unternehmen verpflichtet, bestimmte Mindestmengen an CO_2-Entnahmen zu erwerben. Dieser Mechanismus wäre vom ETS getrennt und somit unabhängig von Emissionsreduktionen. Das RTS könnte zusätzlich das Verursacherprinzip erheblich voranbringen.

(4) EINNAHMENVERTEILUNG IM ETS

Einnahmen aus dem ETS1 gezielt in Klimaschutz investieren

Das EU ETS generiert Einnahmen aus dem Verkauf von CO_2-Zertifikaten. Allein zwischen 2013 und 2021 erzielten die Mitgliedstaaten 88,5 Milliarden Euro durch den Verkauf von Emissionszertifikaten, **während die Industrie kostenlose Zertifikate im Wert von 98,5 Milliarden Euro erhielt** – also mehr, als die Regierungen an Einnahmen aus dem Emissionshandel erzielten. Diese kostenlosen Zertifikate waren an nicht ambitionierte Transformations-Bedingungen für die Industrie geknüpft und haben wenig dazu beigetragen, Emissionsminderungen tatsächlich voranzutreiben.

Statt unwirksame Zertifikate zu verschenken, hätten die öffentlichen Mittel auch in konkrete Klimaschutzmaßnahmen und in die Unterstützung der Menschen während der Transformation investiert werden können. Wenn die CO_2-Bepreisung dauerhaft gesellschaftliche öffentliche Unterstützung genießen soll, müssen die dadurch eingenommenen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie wirklich etwas bewirken: zur Senkung der Emissionen, zur Beschleunigung der Transformation und zur Unterstützung der Menschen während dieses Prozesses.

Im Hinblick auf den aktuellen Vorschlag der Kommission kann die Verwendung von mindestens 50% der ETS-Einnahmen für den Klimaschutz in dem Energie- und Industriesektor eine wichtige Rolle spielen, wenn die Mitgliedstaaten diese **Mittel sinnvoll für die Dekarbonisierung der betreffenden Sektoren einsetzen. Dies muss jedoch mit einer Verringerung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten an die Industrie einhergehen** – zumindest mit einem früheren Auslaufen dieser kostenlosen Zuteilung. ETS-Einnahmen müssen in den Mitgliedstaaten verbindlich zweckgebunden werden.

Die verbleibenden 50% der ETS-Einnahmen sollten in Klimaschutz- und anpassungsmaßnahmen sowie in die direkte finanzielle Unterstützung der Menschen investiert werden.

Da die Folgen der Klimakrise bereits heute erhebliche wirtschaftliche und soziale Kosten verursachen, sollten die Mittel auch gezielt für Resilienz- und Anpassungsmaßnahmen eingesetzt werden. So lassen sich zukünftige Schäden begrenzen und die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaft, Infrastruktur und Natur stärken.

Darüber hinaus fordert der WWF im Zuge der Revision, dass die Verwendung von ETS-Einnahmen zur Unterstützung bzw. Fortsetzung fossiler Aktivitäten verboten wird. Wie der Kommissionsvorschlag selbst feststellt, sollte die Verwendung der Einnahmen nicht dazu führen, die Abhängigkeiten von fossilen Brennstoffen zu verlängern. Stattdessen sollte sie mit dem Übergang zu einer sicheren und nachhaltigen klimafreundlichen Wirtschaft sowie mit dem Ziel der Klimaneutralität der EU im Einklang stehen. Dies sollte eine ausdrückliche Bedingung für die Verwendung der ETS-Einnahmen sein.

IMPRESSUM

Herausgeberin: WWF Deutschland
(Stiftung bürgerlichen Rechts, vertreten durch die Vorständin Meike Rothschädl), Reinhardtstraße 18, D-10117 Berlin
Stand: Oktober 2026
Autorinnen: Lisa Okken, Julia Teppe (alle WWF Deutschland)
Kontakt: Vanessa Klocke, Co-Bereichsleitung Klimaschutz & Energiepolitik, vanessa.klocke@wwf.de
Lisa Okken, Senior Policy Advisor Climate and Energy, lisa-maria.okken@wwf.de
Julia Teppe, Policy Advisor Climate and Energy, julia.teppe@wwf.de
Bildnachweise: CandiceDawn / Getty Images / iStockphoto / WWF

Lobbyregister auf Bundesebene R001579 EU-Transparenzregister 031571311716-04

WWF

Unser Ziel
Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

Unterstützen Sie den WWF
IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22

WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin
Tel.: +49 30 311777-700
info@wwf.de | wwf.de

Mehr WWF-Wissen in unserer App. Jetzt herunterladen!