

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz

und

Bericht der Bundesregierung mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel

I. Einführung

Die Bundesregierung erfüllt mit der Vorlage dieses Berichtes zwei Berichtspflichten: Erstens legt sie den zweiten Erfahrungsbericht zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vor. Zweitens legt sie einen Bericht mit einem Vorschlag zum Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel gemäß § 4 Absatz 6 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vor. Die Zusammenführung der beiden Berichte erfolgt aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs.

Da der europäische Brennstoffemissionshandel im Jahr 2027 starten soll, ist geplant, die derzeit im nationalen Brennstoffemissionshandel erfassten Brennstoffe in das europäische System zu überführen. Die Umsetzung der Änderungen der EU-Emissionshandelsrichtlinie soll durch die Novellierung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes und Folgeänderungen im Brennstoffemissionshandelsgesetz in nationales Recht umgesetzt werden. Der Übergang vom BEHG in den europäischen Brennstoffemissionshandel ist damit sowohl Gegenstand des Gesetzentwurfs als auch Gegenstand der Berichtspflicht nach § 4 Absatz 6 KSG.

Durch die Zusammenführung der Berichtspflichten wird ein umfassender Überblick über die bisherigen Erfahrungen mit dem nationalen Brennstoffemissionshandel ermöglicht und auf dieser Grundlage der Vorschlag zum Übergang in den EU-Brennstoffemissionshandel 2027 durch die im Gesetzentwurf des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vorgesehenen Regelungen erläutert. Die Zusammenführung der Berichtspflichten führt jedoch zu einer verspäteten Zulieferung des Berichts zum Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel nach § 4 Absatz 6 KSG.

I.1. Zweiter Erfahrungsbericht zum BEHG

Der nationale Brennstoffemissionshandel (nEHS) nach dem BEHG ist am 1. Januar 2021 gestartet. Damit wurde auf nationaler Ebene eine CO₂-Bepreisung für sämtliche fossile Brennstoffemissionen außerhalb des europäischen Emissionshandels (EU-ETS 1) eingeführt. Gemäß § 23 Absatz 1 BEHG evaluiert die Bundesregierung das Gesetz und legt dem Bundestag im Jahr 2024 einen zweiten Erfahrungsbericht vor. Mit dem Bericht informiert die Bundesregierung über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nEHS. Ebenso werden Auswirkungen der Festpreise nach § 10 Absatz 2 BEHG untersucht und auf dieser Basis erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des Emissionshandelssystems gemacht. In diesem Zusammenhang werden die jährlichen Klimaschutzberichte nach § 10 Absatz 1 des KSG berücksichtigt.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 18. Dezember 2024 gemäß § 23 Absatz 1 Brennstoffemissionshandelsgesetzes und gemäß § 4 Absatz 6 des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

Gemäß § 23 Absatz 2 BEHG unterstützt das Umweltbundesamt (UBA) das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) bei der Erstellung des Erfahrungsberichts. Der hiermit vorgelegte zweite Erfahrungsbericht der Bundesregierung besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil gibt die Bundesregierung einen aktuellen Überblick zum Stand des nEHS. Dabei wird zu den Themen Emissionshandelsregister, Emissionsüberwachung und Berichterstattung sowie Zertifikateverkauf und jährlichen Emissionsobergrenze nach § 4 BEHG berichtet. Die Menge der berichteten Emissionen sowie der abgegebenen und verkauften Emissionszertifikate werden anschließend mit Blick auf die jährliche Emissionsobergrenze für die Jahre 2021 bis 2023 betrachtet. Darüber hinaus wird über den Ausgleich indirekter Belastungen nach § 11 BEHG berichtet.

Der zweite Teil beruht auf dem wissenschaftlichen Bericht „Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen“, den das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V. (FÖS) und die Prognos AG im Auftrag der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) erstellt haben. Dieser Bericht untersucht anhand von qualitativen und quantitativen Methoden die Entwicklung der Preise der fossilen Energieträger im Kontext der CO₂-Bepreisung sowie die Klimaschutzwirkung des nEHS. Der wissenschaftliche Bericht wird zeitgleich mit der Übersendung des Berichts der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag im Rahmen der „Climate Change“-Reihe des UBA veröffentlicht¹.

I.2. Bericht zum Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel

Mit der Einführung des europäischen Brennstoffemissionshandelssystems für den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren (EU-ETS 2) geht der nEHS nicht, wie nach dem bisherigen BEHG vorgesehen, in die freie Marktpreisphase über, sondern die erfassten Brennstoffe werden ab 2027 vom EU-ETS 2 erfasst. Die Umsetzung des EU-ETS 2 und der Übergang vom nEHS in den EU-ETS 2 sollen im Rahmen der laufenden Novellierung des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes (TEHG) geregelt werden, zentral durch Änderungen im TEHG und begleitend durch erforderliche Anpassungen im BEHG. Ziel ist ein fließender und bruchloser Übergang vom nEHS in den EU-ETS 2.

Nach § 4 Absatz 6 KSG legt die Bundesregierung einen Bericht mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel vor. Mit dem Kabinettsbeschluss des Entwurfs eines „Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG“ (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) vom 9. Oktober 2024 hat die Bundesregierung einen Vorschlag zur Ausgestaltung dieses Übergangs vorgelegt. Dieser wurde dem Bundestag am 4. November 2024 übermittelt und liegt als Drucksache 20/13585 vor. Mit diesem Bericht kommt die Bundesregierung auch der Anforderung nach § 4 Absatz 6 KSG nach und erläutert ihren Vorschlag, wie der Übergang des nationalen Brennstoffemissionshandels in den EU-ETS 2 gestaltet werden kann.

II. Stand der Implementierung des nEHS

II.1. Grundlegende Aspekte des nEHS

Seit seiner Einführung zum 1. Januar 2021 erfasst der nationale Emissionshandel (nEHS) Brennstoffemissionen, die nicht vom Europäischen Emissionshandel (EU-ETS 1) abgedeckt werden, insbesondere in den Bereichen Wärme und Verkehr. Hierzu verpflichtet das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) die sogenannten Verantwortlichen für das Inverkehrbringen von Brennstoffen (beispielsweise Lieferanten von Gas, Kraftstoffen) dazu, über die Brennstoffemissionen aus den von ihnen in Verkehr gebrachten Brennstoffmengen zu berichten. Ab wann Brennstoffe als in Verkehr gebracht gelten, ist in § 2 Absatz 2 und 2a BEHG geregelt.

Die BEHG-Verantwortlichen müssen jeweils bis zum 31. Juli eines jeden Jahres einen Emissionsbericht erstellen, der Angaben zu den sich aus der im Vorjahr in Verkehr gebrachten Brennstoffmengen ergebenden Emissionsmengen enthält (§ 7 BEHG). Die Einzelheiten zur Emissionsermittlung und -berichterstattung für die Jahre 2021 und 2022 sind in der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV 2022) und für die Jahre ab 2023 in der EBeV 2030 geregelt. Seit 2023 müssen BEHG-Verantwortliche einen Überwachungsplan (§ 6 BEHG) einreichen, auf dessen Grundlage die Ermittlung von Brennstoffemissionen und die Berichterstattung erfolgt.

Darüber hinaus sind die BEHG-Verantwortlichen bis zum 30. September eines jeden Jahres zur Abgabe von nEHS-Zertifikaten (nEZ) im nationalen Brennstoffemissionshandelsregister (nEHS-Register) verpflichtet, die der Menge der von ihnen berichteten Brennstoffemissionen des Vorjahres entsprechen (§ 8 BEHG). Dies bedeutet, dass für jede Tonne CO₂, die bei einer Verbrennung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe freigesetzt werden

¹ Im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wirkung-des-nationalen-brennstoffemissionshandels-0>

kann, ein nEZ abgegeben werden muss. Während der Einführungsphase des nEHS startet das System mit einer Festpreisphase. In diesem Zeitraum sind die Preise für die nEZ gesetzlich vorgegeben. Die nEZ sind während der Festpreisphase bei der durch die DEHSt beauftragten Verkaufsplattform, der European Energy Exchange AG (EEX), oder bei anderen Akteuren (zum Beispiel anderen BEHG-Verantwortlichen) zu erwerben.

Im Jahr 2026 gilt anstelle von Festpreisen ein Preiskorridor. Dieser stellt einen Übergang dar zur freien Preisbildung ab dem Jahr 2027, die gemäß der Novellierung des europäischen Emissionshandels im neuen europäischen Brennstoffemissionshandelssystem EU-ETS 2 stattfinden wird. Die Einzelheiten zum Verkauf, zum nEHS-Register und zur Festlegung der jährlichen Emissionsmengen sind in der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) geregelt.

Die mit dem Erwerb von nEZ verbundenen Kosten bei den BEHG-Verantwortlichen werden in Form von höheren Brennstoffpreisen entlang der Lieferketten an die Endverbraucher*innen weitergegeben. Die dadurch geschaffene Lenkungswirkung hin zu emissionsärmeren Alternativen in den Bereichen Wärme und Verkehr soll einen Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele leisten.

In den ersten zwei Jahren nach dem Start des nEHS – den Kalenderjahren 2021 und 2022 – unterlagen zunächst nur die in Anlage 2 zum BEHG aufgeführten sogenannten Hauptbrennstoffe (beispielsweise Benzin, Diesel, Erdgas und Heizöl) der Berichts- und Abgabepflicht im Rahmen des nEHS. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des BEHG, das am 16. November 2022 in Kraft getreten ist, schaffte der Gesetzgeber den vollständigen Rechtsrahmen zur CO₂-Bepreisung sämtlicher vom nEHS erfasster Brennstoffe. Seit dem Jahr 2023 werden sämtliche in Anlage 1 BEHG aufgeführten Brennstoffe (zum Beispiel Kohle) vom nEHS erfasst. Für Abfallverbrennungsanlagen beginnt abweichend hiervon die Berichts- und Abgabepflicht für Emissionen ab dem Jahr 2024. Damit erhielten Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen mehr Zeit, um die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen für die Ermittlung der Brennstoffemissionen zum Zweck der Emissionsberichterstattung umzusetzen.

Die aktuell letzte Änderung des BEHG ist am 01.01.2024 in Kraft getreten.² Mit Artikel 7 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 wurde festgelegt, dass der CO₂-Preis für die Jahre 2024 und 2025 auf den Pfad zurückkehrt, der im Rahmen der ersten Novelle des BEHG beschlossen wurde.³ Mit Inkrafttreten der BEHG-Änderung durch das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 beträgt der CO₂-Preis im Jahr 2024 wieder 45 Euro pro Tonne und im Jahr 2025 55 Euro pro Tonne. Im Jahr 2026 besteht weiterhin ein Preiskorridor in Höhe von 55 bis 65 Euro. Dessen konkrete Implementierung ist Bestandteil der Änderung des BEHG im Zuge der aktuell laufenden TEHG-Novelle und der auf dieser Grundlage zu beschließender Novellierung der BEHV.

Die Gewährung von Kompensationen für indirekte Belastungen, die bei Unternehmen durch die Einführung des CO₂-Preises im nEHS entstehen, wird durch § 11 Absatz 1 bis 3 BEHG ermöglicht. Die auf den Verordnungsermächtigungen gemäß § 11 Absatz 2 und 3 BEHG beruhenden Rechtsverordnungen sind in Kraft getreten. Anstelle einer Verordnung gemäß § 11 Absatz 1 BEHG zur Gewährung einer Härtefallkompensation wurde auf untergesetzlicher Ebene eine Billigkeitsrichtlinie erlassen⁴.

Neben der Härtefallkompensation, die für besondere Einzelfälle vorgesehen ist, zielen die Regelungen des § 11 BEHG vor allem auf zwei Dinge ab: Zum einen soll „Carbon-Leakage“ – also der Verlagerung von CO₂-Emissionen in das Ausland – vorgebeugt werden. Zum anderen soll es einen vollständigen Ausgleich geben für die doppelte Belastung von Anlagen des EU-ETS 1 mit dem CO₂-Preis des nEHS, da diese Belastung nicht in jedem Fall vermeidbar ist.

Zuständig für den Vollzug des BEHG ist die DEHSt. Der Vollzug des BEHG bedeutete für die DEHSt einen erheblichen Aufgabenzuwachs, der mit einer entsprechenden Personalverstärkung einhergeht. In der Folge erforderte dies auch die Weiterentwicklung des Organisationsaufbaus der DEHSt. Mit der Abteilung V 4 „Deutsche Emissionshandelsstelle: Brennstoffemissionshandel, IT-Anwendungen und Emissionsüberwachung im Emissionshandel“ wurde zum 1. August 2022 eine vierte Abteilung im Fachbereich V des UBA „Klimaschutz, Energie, Deutsche Emissionshandelsstelle“ neu gegründet.

² BGBl. I Nr. 412 vom 29.12.2023; im Internet: <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/412/VO.html>

³ Infolge der gestiegenen Energiepreise im Jahr 2022 wurde in der zweiten Novelle des BEHG beschlossen, die ab 2023 anstehenden Erhöhungen des CO₂-Preises um jeweils ein Jahr zu verschieben. Diese Entscheidung wurde mit der hier beschriebenen letzten Änderung des BEHG für die Jahre 2024 und 2025 wieder rückgängig gemacht.

⁴ Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur finanziellen Kompensation an Unternehmen zur Vermeidung unzumutbarer Härten durch die Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz („BEHG-Härtefallkompensation“), BAnz AT 26.07.2023 B1.

Ebenso wie im EU-ETS 1 nutzt die DEHSt auch im nEHS die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, die elektronische Kommunikation für den Vollzug des BEHG verpflichtend vorzuschreiben. Die Datenmeldungen sämtlicher Vollzugsverfahren des nEHS müssen demnach verpflichtend unter Verwendung elektronischer Formularvorlagen, derzeit auf Basis des Formular-Management-Systems, erfasst werden (Ausnahme: Emissionsberichte 2021 und 2022). Für die Einreichung der Emissionsberichte sowie des Überwachungsplans hat die DEHSt eine neue IT-Plattform entwickelt, über die auch die Datenerfassung für die Emissionsberichte 2021 und 2022 durchgeführt wurde. In den übrigen Vollzugsverfahren wird wie im EU-ETS 1 die Virtuelle Poststelle genutzt. Die Formularvorlagen auf den Internetseiten der DEHSt bieten zahlreiche Hilfestellungen für die Nutzer*innen und sind frei zugänglich. Lediglich für die IT-Plattform der DEHSt ist eine Registrierung erforderlich, die im Rahmen der Eröffnung eines Compliance-Kontos im nEHS-Register automatisch durchgeführt wird.

Im Folgenden wird der aktuelle Stand der Implementierung des nEHS dargestellt. Zunächst wird auf die maßgeblichen Implementierungselemente des nEHS eingegangen (Abschnitt I.2.) und anschließend zu den wesentlichen Grundzügen der Umsetzung der drei Kompensationsverfahren gemäß § 11 BEHG berichtet (Abschnitt I.3.).

II.2. Implementierung des nEHS

II.2.1. nEHS-Register

Der gesetzliche Rahmen zur Implementierung und Führung eines nEHS-Registers wird durch § 12 BEHG gesetzt. Abschnitt 3 BEHV regelt und konkretisiert im Einzelnen die organisatorischen und sonstigen Aspekte des nEHS-Registers. Das nEHS-Register ist ein maßgebliches Element der Implementierung des nEHS. Es handelt sich dabei um eine Software, deren Funktionalität mit der eines Onlinebanking-Systems vergleichbar ist. Die BEHG-Verantwortlichen eröffnen Compliance-Konten und können diese über von ihnen benannte kontobevollmächtigte Personen bedienen. Im Konto werden die von BEHG-Verantwortlichen gekauften nEZ verbucht, Transaktionen auf andere Konten veranlasst, Emissionen eingetragen und nEZ zur Erlangung der sogenannten „Compliance“ (Erfüllung gemäß § 8 BEHG) abgegeben. Darüber hinaus können Handelskonten eröffnet werden. Diese Möglichkeit wird unter anderem von sogenannten Intermediären genutzt. Diese haben in größerem Umfang nEZ bei der Verkaufsplattform gekauft und an die BEHG-Verantwortlichen weiterverkauft (siehe Abschnitt I.2.2.). Aber auch BEHG-Verantwortliche mit hohen Handelsaktivitäten sowie weitere Firmen mit Handelsinteresse nutzen Handelskonten.

Die Software des nEHS-Registers wurde im Auftrag der DEHSt entwickelt. Der Produktivbetrieb wurde am 1. Mai 2021 aufgenommen. Mit Stand 1. August 2024 sind insgesamt rund 2.100 Compliance-Konten für BEHG-Verantwortliche⁵ und circa 70 Händlerkonten eröffnet worden. Von den Kontoinhabern wurden etwa 6.500 kontobevollmächtigte Personen ernannt. Um Kontoinhabern und kontobevollmächtigten Personen die Registrierung zu erleichtern, wurden bereits 2021 elektronische Authentifizierungsmöglichkeiten im nEHS-Register integriert. Kontoinhaber können aus dem Steuerportal ELSTER ihre Stammdaten übernehmen. Diese Möglichkeit wurde bei etwa 42 Prozent der Kontoeröffnungen genutzt. Außerdem können kontobevollmächtigte Personen ihre persönlichen Daten aus ihrem Personalausweis ins nEHS-Register einlesen. Allerdings nutzen bislang nur etwa 13 Prozent der kontobevollmächtigten Personen diese Möglichkeit. Die Übernahme von Daten aus Personalausweisen und aus ELSTER stellt eine wesentliche Vereinfachung für die BEHG-Verantwortlichen, aber auch für die DEHSt dar, weil sich der Aufwand für Bereitstellung und Prüfung von Dokumenten deutlich reduziert. Dies gilt auch für die jährliche Bestätigung der Kontoangaben gemäß § 13 Absatz 1 BEHV und für die Aktualisierung der Daten von Kontoinhabern und kontobevollmächtigten Personen.

Seit dem 24.10.2022 können die eingetragenen Emissionen, die Abgabemenge sowie der Compliance-Status der BEHG-Verantwortlichen für das Compliance-Jahr 2021 gemäß § 33 Absatz 1 BEHV öffentlich über das nEHS-Register abgerufen werden. Die öffentlichen Daten wurden außerdem im Jahr 2023 durch die Daten des Compliance-Jahres 2022 und letztmals am 5. November 2024 für das Compliance-Jahr 2023 ergänzt (siehe Abschnitt I.2.5.).⁶ Ferner wurde zum Jahresende 2022 die automatisierte Erhebung von Gebühren über die sogenannte ePayBL-Schnittstelle des Bundes und der Länder produktiv gesetzt. Die ePayBL-Schnittstelle ermöglicht eine automatisierte elektronische Erstellung und Zustellung von Gebührenbescheiden im nEHS-Register.

⁵ Die Anzahl der eröffneten Compliance-Konten liegt leicht oberhalb der in Abschnitt I.2.5. genannten Anzahl an BEHG-Verpflichteten. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass wenige Akteure bereits ein Konto eröffnet haben, obwohl deren BEHG-Pflicht erst ab dem Jahr 2023 besteht.

⁶ Im Internet: <https://nehs-register.dehst.de/coreweb/info/reporting/compliance/list.action>

Die Software des nEHS-Registers wird kontinuierlich verbessert und aktualisiert. Insbesondere Mechanismen zur IT-Sicherheit werden regelmäßig überprüft und verbessert. Der Betrieb des nEHS-Registers verlief seit dem 1. Mai 2021 weitgehend reibungslos. Die Verfügbarkeit des Systems war mit etwa 99,5 Prozent sehr hoch. Bis zum 1. August 2024 wurden insgesamt etwa 15.700 Transaktionen durchgeführt, davon waren etwa 3.300 Transaktionen weder Auslieferungstransaktionen nach Verkauf durch die Verkaufsplattform noch Abgabetransaktionen. Insofern handelt es sich bei diesen Transaktionen um bilaterale Handelsgeschäfte im weitesten Sinne. Der bislang noch vergleichsweise kleine Anteil an entsprechenden Handelsgeschäften war in der aktuell laufenden Festpreisphase zu erwarten.

II.2.2. Verkauf von nEHS-Zertifikaten

Der gesetzliche Rahmen zum Verkauf von nEHS-Zertifikaten wird durch § 10 BEHG gesetzt. Abschnitt 2 der BEHV regelt im Einzelnen die organisatorischen, terminlichen und sonstigen Vorgaben für den Verkauf. Der Verkauf der nEZ erfolgt während der gesamten Festpreisphase (2021 bis 2025) auf einer Verkaufsplattform, die auf Basis einer vom UBA durchgeführten Ausschreibung an der EEX betrieben wird.

Während der Festpreisphase ist die Anzahl der verfügbaren nEZ mit der jeweils laufenden Jahreskennung an den Verkaufsterminen nicht limitiert. Im Folgejahr ist gemäß § 10 Absatz 2 BEHG jeweils ein begrenzter Nachkauf von nEZ mit der Vorjahreskennung möglich (sogenannte Nachkaufregel). Der zum 31. Dezember jedes Jahres auf dem Compliance-Konto eines BEHG-Verantwortlichen ausgewiesene Bestand an nEZ bildet hierzu die Bemessungsgrundlage. Im Folgejahr kann ein BEHG-Verantwortlicher bis zu 10 Prozent dieses Saldos an nEZ zum Preis des Vorjahres an der EEX nachkaufen beziehungsweise von Intermediären nachkaufen lassen.

Die Zulassungsbedingungen zur Teilnahme am Verkaufsverfahren richten sich nach den Vorgaben von § 5 BEHV. Neben der direkten Teilnahme am Verkauf an der EEX besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, die nEZ über einen Intermediär zu erwerben. Weitere Informationen zum Verkauf und zur direkten Zulassung an der EEX sind auf der EEX-Website abrufbar.⁷ Eine Liste der Intermediäre, die den indirekten Zugang zum Verkauf anbieten, ist ebenfalls auf der EEX-Website veröffentlicht. Ende des Jahres 2023 waren zum direkten Zugang zum Verkauf auf der EEX-Plattform 207 Teilnehmer (2022: 183) offiziell zugelassen. Für den indirekten Zugang zum Verkauf waren dagegen mehr als 1.700 Registerkonten (2022: mehr als 1.400) an der EEX-Plattform hinterlegt, was die vergleichsweise hohe Zahl an indirekten Teilnehmern widerspiegelt, welche einen Intermediär zum Erwerb der nEZ beauftragen. Darüber hinaus steht sowohl den indirekten als auch den direkten Teilnehmern die Möglichkeit offen, nEZ untereinander zu handeln.

Die Verkäufe finden zweimal wöchentlich, dienstags und donnerstags, in einem Zeitfenster von 09:00 bis 15:00 Uhr am Spot-Markt der EEX statt. Am 1. Januar 2024 ist eine Änderung des BEHG in Kraft getreten, wodurch der CO₂-Preis für die Jahre 2024 und 2025 auf den Pfad zurückkehrt, der im Rahmen der ersten Novelle des BEHG vorgesehen war. Aus diesem Grund fand der erste Verkaufstermin für nEZ mit der Jahreskennung 2024 erst am 5. März 2024 statt. Sowohl der aktuelle Verkaufskalender für 2024 als auch die Verkaufskalender der vergangenen Jahre (2021 bis 2023) sind auf der EEX-Website abrufbar.⁸

Die Verkaufsergebnisse werden im Anschluss an den Verkaufstermin taggleich auf der EEX-Website veröffentlicht.⁹ Die DEHSt veröffentlicht außerdem monatliche Auswertungsberichte zum Verkaufsverfahren.¹⁰

Seit Start der Verkäufe am 5. Oktober 2021 wurden an der EEX alle angesetzten Verkaufstermine für nEZ erfolgreich durchgeführt. Im Jahr 2023 fanden 73 Verkaufstermine für nEZ mit der Jahreskennung 2022 und 94 Verkaufstermine für nEZ mit der Jahreskennung 2023 statt. Ein Großteil der Marktteilnehmer deckte den Bedarf an nEZ mit der Jahreskennung des jeweils laufenden Jahres in den beiden letzten Monaten des Jahres. Kurz vor Ablauf der Abgabefrist im nEHS am 30.09. wurde ebenfalls eine erhöhte Nachfrage nach nEZ verzeichnet.

Mit Stand 30. September 2024 wurden rund 29,4 Millionen nEZ mit der Jahreskennung 2024 (45 Euro/nEZ), knapp 365,6 Millionen nEZ mit der Jahreskennung 2023 (30 Euro/nEZ), knapp 207,4 Millionen nEZ mit der Jahreskennung 2022 (ebenfalls 30 Euro/nEZ) sowie rund 305,8 Millionen nEZ mit der Jahreskennung 2021 (25 Euro/nEZ) in einem Gesamtwert von über 26,1 Milliarden Euro veräußert (siehe Tabelle 1). Der Nachholbedarf von Unternehmen, die den Erwerb ihrer nEZ im Kalenderjahr 2022 nach 2023 verschoben hatten, war maßgeblich für den Anstieg bei den verkauften nEZ im Jahr 2023. Da der Festpreis in den Jahren 2022 und 2023

⁷ Im Internet: <https://www.eex.com/de/maerkte/umweltprodukte/nehhs>

⁸ Im Internet: <https://www.eex.com/de/maerkte/handel/kalender>

⁹ Im Internet: <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/nehhs-deutschland>

¹⁰ Im Internet: https://www.dehst.de/DE/Themen/nEHS/Auswertungen-Berichte/auswertungen-berichte_node.html

einheitlich bei 30 Euro je nEZ lag, konnten nEZ mit der Jahreskennung 2023 ohne zusätzliche Kosten zur Deckung der berichteten Emissionen aus 2022 genutzt werden.

Tabelle 1: Übersicht nEZ-Verkäufe nach Jahreskennung beziehungsweise Festpreisen

Jahreskennung nEZ	Jahr des Kaufes	Preis	Veräußerte Menge	Erlöse
2021	2021	25 €	287.353.320	7.183.833.000 €
	2022		18.463.488	461.587.200 €
				305.816.808
2022	2022	30 €	198.045.354	5.941.360.620 €
	2023		9.313.933	279.417.990 €
				207.359.287
2023	2023	30 €	348.689.783	10.460.693.490 €
	2024		16.907.211	507.216.330 €
				365.596.994
2024	2024	45 €	29.421.573 (Stand: 30.09.2024)	1.323.970.785 € (Stand: 30.09.2024)

Die Implementierungsvorgaben der Preiskorridorphase im Jahr 2026 sind Bestandteil der aktuell laufenden Novellierung des BEHG und der darin verankerten Verordnung.

II.2.3. Emissionsüberwachung und -berichterstattung

Ein wichtiger Baustein des nEHS ist die Überwachung und Ermittlung der Brennstoffemissionen sowie die jährliche Emissionsberichterstattung. Sie bilden die Grundlage für die Abgabe der nEZ für das entsprechende Berichtsjahr. In den §§ 6 und 7 BEHG sind die Grundpflichten der BEHG-Verantwortlichen bei der Überwachung und Berichterstattung geregelt. Die Einzelheiten zur Emissionsermittlung und Berichterstattung sind für die Jahre ab 2023 in der EBeV 2030 geregelt.

Anknüpfungspunkt für die Berichts- und Abgabepflicht von nEZ im nEHS ist grundsätzlich das Entstehen der Energiesteuer für den jeweils in Verkehr gebrachten Brennstoff. In den Jahren ab 2023 sind im Vergleich zur Startphase des nEHS der Jahre 2021 und 2022 neben den sogenannten Hauptbrennstoffen Benzin, Flugbenzin, Gasöl (Heizöl extra leicht (Heizöl EL) und Diesel), Heizöl schwer (Heizöl S), Flüssiggas und Erdgas weitere Brennstoffe nach Anlage 1 BEHG (unter anderem Kohle) umfasst. Der Brennstoff gilt gemäß § 2 Absatz 2 oder 2a BEHG als in Verkehr gebracht. Das BEHG unterscheidet zwischen drei Fällen von „Inverkehrbringen“ durch BEHG-Verantwortliche. Werden Brennstoffe durch Entstehen der Energiesteuer in Verkehr gebracht (§ 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG), sind die BEHG-Verantwortlichen nach § 3 Nummer 3 Buchstabe a BEHG natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, die für die Tatbestände nach § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG als Steuerschuldner definiert sind. Bei diesen handelt es sich zum Beispiel um Großhändler von Brennstoffen, Hersteller von Brennstoffen mit Großhandelsvertrieb, die Brennstoffe in Verkehr bringen, sowie Unternehmen, die Brennstoffe nach Deutschland importieren, das heißt im Sinne der Energiesteuer einführen. Werden Brennstoffe durch energiesteuerfreie Verwendung von Kohle in Verkehr gebracht (§ 2 Absatz 2 Satz 2 BEHG), sind die BEHG-Verantwortlichen die Erlaubnisinhaber für die steuerfreie Verwendung der Kohle. Schließlich gelten Brennstoffe, die in immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallverbrennungsanlagen nach Nummer 8.1.1 oder nach Nummer 8.1.2 mit dem Hauptbrennstoff Altöl des Anhangs 1 zur 4. BImSchV eingesetzt werden, als in Verkehr gebracht (§ 2 Absatz 2a BEHG). Die BEHG-Verantwortlichen sind in diesem Fall die Betreiber der Anlagen. Abfallverbrennungsanlagen sind gemäß dem Zweiten Änderungsgesetz zum BEHG zwar bereits ab dem 1. Januar 2023 vom nEHS umfasst, unterliegen jedoch erst ab dem Jahr 2024 der Berichts- und Abgabepflicht von nEHS-Zertifikaten.

Die Brennstoffemissionen eines in Verkehr gebrachten Brennstoffs werden in der Regel rechnerisch durch Multiplikation der Brennstoffmenge mit dem Umrechnungsfaktor, dem Heizwert und dem heizwertbezogenen Emissionsfaktor für diesen Brennstoff ermittelt. Für Brennstoffe, die durch Entstehen der Energiesteuer nach § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG als in Verkehr gebracht gelten, sind die Datenquellen für Brennstoffmenge und Berechnungsfaktoren grundsätzlich vorgegeben. Das heißt, dass die Brennstoffmenge auf Basis der bei den Energiesteueranmeldungen anzugebenden Mengen und die Berechnungsfaktoren unter Anwendung von festgelegten Standardwerten zu ermitteln sind. Dies vereinfacht die Überwachung und Berichterstattung und führt dazu, dass ein vereinfachter Überwachungsplan eingereicht werden kann. Im Fall von Brennstoffen, die durch Verwendung in Abfallverbrennungsanlagen nach § 2 Absatz 2a BEHG als in Verkehr gebracht gelten, besteht Wahlfreiheit bezüglich der Ermittlungsmethoden. Sie können zwischen Standardwerten, individueller Methode (zum Beispiel Probenahme und Analyse) und direkter kontinuierlicher Emissionsmessung (KEMS) im Abgaskanal wählen. Im Fall von Brennstoffen, für die keine Standardwerte existieren, müssen individuelle Methoden zur Bestimmung der Berechnungsfaktoren herangezogen werden. Für alle Brennstoffe, für die keine Energiesteueranmeldung vorliegt oder für die keine Standardwerte zur Bestimmung der Berechnungsfaktoren genutzt werden, müssen reguläre Überwachungspläne eingereicht werden.

Wird ein Brennstoff im Anwendungsbereich des BEHG an eine dem EU-ETS 1 unterliegende Anlage geliefert und dort eingesetzt, sind die Emissionen dieses Brennstoffs von beiden Systemen erfasst. Betreiber von Anlagen des EU-ETS 1 könnten also theoretisch sowohl mit den auf den Brennstoffpreis umgelegten CO₂-Kosten nach dem nEHS als auch mit den Kosten für die Emissionsberechtigungen im EU-ETS 1 belastet werden. Um dies zu vermeiden, gibt es im BEHG zwei Mechanismen:

- BEHG-Verantwortliche können ihre Abgabeverpflichtung um die an Anlagen des EU-ETS 1 gelieferten und dort eingesetzten Brennstoffmengen gemäß § 7 Absatz 5 BEHG im Rahmen eines in § 17 EBeV 2030 näher beschriebenen, kooperativen Verfahrens zwischen BEHG-Verantwortlichen und Betreibern von Anlagen des EU-ETS 1 reduzieren. Damit entfallen die CO₂-Kosten für solche Brennstoffmengen, die sie an eine Anlage des EU-ETS 1 liefern.
- Alternativ kann der Betreiber einer Anlage des EU-ETS 1 einen nachträglichen finanziellen Ausgleich für die zusätzliche Bepreisung durch den nEHS gemäß § 11 Absatz 2 BEHG in Verbindung mit der BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung (BEDV) beantragen (siehe Abschnitt I.3.2.).

Neben der Möglichkeit des Vorabzugs nach § 7 Absatz 5 BEHG gibt es weitere Sondertatbestände zur korrekten Bestimmung der Brennstoffemissionen. Mit Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen in Anlehnung an die Entlastungen im Energiesteuerrecht können zum Beispiel Brennstoffmengen von der Berichtsmenge abgezogen werden, die bereits Gegenstand eines nEHS-Emissionsberichts waren und erneut in ein Steuerlager aufgenommen werden. Für diese Brennstoffmengen sollen nicht erneut nEHS-Zertifikate abgegeben werden. Darüber hinaus können biogene Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis von den Gesamtemissionen der in Verkehr gebrachten Brennstoffe abgezogen werden.

II.2.4. Festlegung der jährlichen Emissionsmengen im nEHS

Wesentliches Element eines Emissionshandelssystems ist die Festlegung von Emissionsobergrenzen. Für die Festlegung der jährlichen Emissionsmengen im nEHS knüpft § 4 Absatz 1 BEHG unmittelbar an die der Bundesrepublik Deutschland zugewiesenen Emissionsbudgets der EU-Klimaschutzverordnung an. Die EU-Klimaschutzverordnung begrenzt für jeden EU-Mitgliedstaat die jährlichen Gesamtemissionen außerhalb des EU-ETS 1 für den Zeitraum 2021 bis 2030. Der nEHS umfasst alle Brennstoffemissionen in den Sektoren außerhalb des EU-ETS 1 und damit eine wesentliche Teilmenge der deutschen Treibhausgasemissionen im Anwendungsbereich der EU-Klimaschutzverordnung. Dementsprechend sollen die jährlichen Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG ermittelt werden, indem der Anteil der nicht vom EU-ETS 1 umfassten Brennstoffemissionen Deutschlands im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 an den jährlichen deutschen Gesamtemissionen außerhalb des EU-ETS 1 mit den jährlichen Emissionszuweisungen für die Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 3 der EU-Klimaschutzverordnung multipliziert wird. Im Rahmen des EU-Klimaschutzpakets „Fit für 55“ wurde das Minderungsziel für die Bundesrepublik Deutschland in den der EU-Klimaschutzverordnung unterliegenden Sektoren von 38 Prozent auf 50 Prozent im Jahr 2030 gegenüber 2005 erhöht. Demzufolge wurde auch die jährliche Emissionsmenge im nEHS ab dem Jahr 2023 im entsprechenden Umfang reduziert.

Das BEHG legt die Gesamtmenge an nEZ für den nEHS nicht abschließend fest. Paragraf 4 Absatz 2 BEHG ermächtigt die Bundesregierung stattdessen, durch Rechtsverordnung die jährlichen Emissionsmengen nach Maßgabe von § 4 Absatz 1 BEHG festzulegen. Mit der ab 27. Juni 2023 geltenden Ersten Verordnung zur Änderung

der BEHV wird die rechtliche Umsetzung definiert, welche die Vorgaben von § 4 Absatz 1 BEHG umsetzt, indem es den Anteil der nicht vom EU-ETS 1 umfassten Brennstoffemissionen an den Gesamtemissionen außerhalb des EU-ETS 1 festlegt.

Aufgrund des zeitlich gestaffelten Anwendungsbereichs der Berichts- und Abgabepflicht im BEHG sind entsprechend dieser Staffelung drei unterschiedliche prozentuale Anteile an den Gesamtemissionsmengen festzulegen. Für die Jahre 2021 und 2022 ist ein Anteil von 70,45 Prozent, für das Jahr 2023 ein Anteil von 71,49 Prozent und für die Jahre 2024 bis 2030 ein Anteil von 74,49 Prozent an den Emissionsbudgets der EU-Klimaschutzverordnung vorgesehen. Unter Anwendung dieser Anteile ergeben sich für die Jahre 2021 bis 2030 folgende jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG, die in § 34 BEHV veröffentlicht sind:

Tabelle 2: Jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG in Tonnen CO₂

Jahr	Tonnen CO ₂	Jahr	Tonnen CO ₂
2021	301.037.178	2026	254.774.703
2022	291.116.621	2027	236.220.646
2023	280.149.525	2028	217.666.514
2024	275.998.949	2029	199.112.382
2025	260.092.203	2030	180.558.250

Die jährliche Emissionsmenge ist gemäß § 4 Absatz 3 BEHG jeweils um die Menge an Emissionen zu erhöhen, für die sowohl im nEHS nEZ als auch im EU-ETS 1 Berechtigungen (EUA) abgegeben werden müssen, wenn ein Vorabzug nach den Vorgaben von § 7 Absatz 5 BEHG nicht möglich war (siehe Abschnitte I.2.3. und I.3.2.). Sofern sich nachträglich Abweichungen des geschätzten vom tatsächlichen Umfang dieser doppelt erfassten Emissionen ergeben, ist dies bei der Erhöhung der Menge in den Folgejahren zu berücksichtigen. Am 6. Dezember 2023 wurde die jährliche Erhöhungsmenge für die Jahre 2021 bis 2024 gemäß § 35 BEHV im Bundesanzeiger veröffentlicht (siehe Tabelle 3 im folgenden Abschnitt I.2.5.).¹¹

II.2.5. Zusammenfassende Betrachtung zu den Berichts- und Abgabejahren 2022 und 2023

Für die Berichtsjahre 2021 und 2022 wurde am 26. März 2024 ein umfangreicher Auswertungsbericht zur Emissionssituation im nEHS durch die DEHSt veröffentlicht.¹² Auf Basis der Abgabemenge von nEHS-Zertifikaten im nEHS-Register liegen die Emissionen im nEHS für 2022 bei 288,5 Millionen Tonnen CO₂. Das sind knapp 5,9 Prozent weniger als im Jahr zuvor (306,5 Millionen Tonnen CO₂).

Bis zum 30. September 2024 mussten die zur Teilnahme am nEHS verpflichteten Unternehmen nEZ in Höhe der berichteten Emissionen für das Verpflichtungsjahr 2023 im nEHS-Register abgeben. Die folgenden Angaben wurden von der DEHSt in einer begleitenden Meldung auf ihrer Website veröffentlicht.¹³ Die dort ausgewiesenen Daten zur Emissions- und Abgabesituation für das Verpflichtungsjahr 2023 geben den Stand im nEHS-Register zum 21. Oktober 2024 wieder. Infolge der Prüfung durch die DEHSt können sich die Daten im nEHS-Register noch ändern. Im Berichtsjahr 2023 betragen demnach die Emissionen im nEHS 282,8 Millionen Tonnen CO₂. Schätzungsweise rund 3,5 Millionen Tonnen CO₂ sind den Brennstoffen, die erst seit dem Jahr 2023 durch das BEHG abgedeckt werden, zuzuordnen. Somit sind die Emissionen der Brennstoffe, die bereits 2021 und 2022 im BEHG abgabepflichtig waren, um 9,2 Millionen Tonnen CO₂ oder 3,2 Prozent im Vergleich zum Jahr 2022 gesunken.

Emissionen von Brennstoffen, die im EU-ETS 1 eingesetzt werden, sind bereits zum Teil von den BEHG-Verantwortlichen gemäß § 7 Absatz 5 BEHG von ihren berichteten Emissionen abgezogen worden. Damit sollen Doppelbelastungen durch nEHS und EU-ETS 1 vermieden werden (siehe Abschnitte I.2.3 und I.3.2.). Für

¹¹ Im Internet: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/QJIch90baa1hmYlcDPW/content/QJIch90baa1hmYlcDPW/BAanz%20AT%2022.12.2023%20B14.pdf?inline>

¹² Im Internet: <https://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/nehs/emissionssituation-2022.html>

¹³ Im Internet: <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/nehs/meldung-emissions-abgabesituation-2023.pdf>

Emissionen aus Brennstoffmengen, für die ein solcher Vorabzug nicht möglich war, können Anlagenbetreiber im EU-ETS 1 eine nachträgliche Kompensation gemäß § 11 Absatz 2 BEHG beantragen (siehe Abschnitt I.3.2). Diese Mengen sind Teil der berichteten und hier ausgewiesenen Emissionen.

Für das Berichts- und Abgabebjahr 2023 haben zum Stichtag 21. Oktober 2024 rund 1.800 von insgesamt circa 1.900 BEHG-Verantwortlichen (knapp 95 Prozent) nEZ in Höhe der von ihnen berichteten Menge an CO₂-Emissionen bei der DEHSt abgegeben (Compliance-Status A im nEHS-Register). Weniger als 1 Prozent der BEHG-Verantwortlichen befinden sich im Compliance-Status B im nEHS-Register. Diese Gruppe hat zwar die Emissionen im nEHS-Register erfasst, allerdings keine fristgerechte Abgabetransaktion in entsprechender Höhe durchgeführt. Knapp 5 Prozent der BEHG-Verantwortlichen haben keine Emissionen im nEHS-Register eingetragen, teilweise aber schon eine Abgabe von nEZ getätigt (Compliance-Status C im nEHS-Register).

Tabelle 3: Jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 und 3 BEHG in Megatonnen CO₂ sowie abgegebene nEZ und verkaufte nEZ in Millionen für die Jahre 2021 bis 2023

Jahr	Abgabemenge nEZ	Verkaufsmenge nEZ mit Jahreskennung des jeweiligen Jahres	Jährliche Emissionsmengen nach § 34 BEHV	Jährliche Erhöhungsmenge nach § 35 BEHV
2021	306,5	305,8	301,0	0,8
2022	288,5	207,4	291,1	1,3
2023	282,8	365,6	280,1	1,5

Wie in Abschnitt I.2.4. erläutert, gibt es im nEHS ein gesetzlich festgelegtes Mengenziel an Treibhausgasemissionen, das von allen Teilnehmenden insgesamt maximal ausgestoßen werden darf. Da in der Einführungsphase (bis einschließlich 2026) die Veräußerung von nEZ der effektiven Nachfrage der Teilnehmenden am nEHS folgt, kann das festgelegte Mengenziel in diesem Zeitraum überschritten werden.

Entsprechend der Vorgaben von § 36 Absatz 1 und 2 BEHV wurde am 28. März 2024 der Zusatzbedarf, der sich bei einer Überschreitung der Mengenziele im nEHS ergibt, für die Jahre 2021 und 2022 veröffentlicht.¹⁴ Der Zusatzbedarf für ein Kalenderjahr ergibt sich gemäß § 36 BEHV aus der Menge der im nEHS-Register abgegebenen nEZ abzüglich der Brennstoffemissionen der EU-ETS 1-Kompensation und der festgelegten Emissionsmenge (§ 34 Absatz 2 BEHV) desselben Jahres. Der veröffentlichte Zusatzbedarf im nEHS für das Jahr 2021 beträgt 4.623.836 nEZ. Für das Jahr 2022 besteht kein Zusatzbedarf, da die Berechnung nach § 36 Absatz 1 und 2 BEHV einen negativen Wert von minus 3.962.525 nEZ ausweist. Für das Jahr 2023 wird der Zusatzbedarf bis zum 31.03.2025 veröffentlicht. Basierend auf der veröffentlichten jährlichen Erhöhungsmenge wird der Zusatzbedarf auf Basis der vorläufigen Emissionshöhen auf rund 1,2 Millionen nEZ geschätzt. Für die Jahre 2021 bis 2023 ergibt sich damit ein vorläufiger Gesamtzusatzbedarf in Höhe von knapp 1,9 Millionen nEZ. Besteht ein positiver Zusatzbedarf und werden gleichzeitig die Jahresmengen der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten, muss der darüber hinausgehende Bedarf an nEHS-Zertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung gedeckt werden, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten.

II.3. Implementierung der Kompensationsverfahren nach § 11 BEHG

II.3.1. Vermeidung „unzumutbarer Härten“ gemäß § 11 Absatz 1 BEHG

Aus der mit der Einführung des nEHS intendierten zusätzlichen Kostenbelastung für fossile Brennstoffemissionen kann für betroffene Unternehmen in atypisch gelagerten Einzelfällen eine unzumutbare Härte erwachsen. Diese kann eintreten, wenn die von den BEHG-Verantwortlichen in den Brennstoffpreisen weitergegebenen CO₂-Kosten des nEHS eine derart erdrosselnde Wirkung auf den Geschäftsbetrieb eines Unternehmens haben, dass eine fortgesetzte unternehmerische Tätigkeit unmöglich ist.

¹⁴ Im Internet: <https://www.dehst.de/SharedDocs/news/DE/nehs-zusatzbedarf-veroeffentlicht.html>

Zur Vermeidung unzumutbarer Härten hatte die Bundesregierung in § 11 Absatz 1 BEHG eine Verordnungsermächtigung zur Gewährung einer finanziellen Kompensation vorgesehen. Die ursprünglich geplanten konkretisierenden Regelungen zur Umsetzung von § 11 Absatz 1 BEHG wurden seitens der Europäischen Kommission (KOM) aufgrund des stark einzelfallgeprägten Charakters dieser Kompensationsmaßnahme als nicht beihilferechtlich genehmigungsfähig eingestuft.¹⁵ Infolgedessen ist eine Verordnung gemäß § 11 Absatz 1 BEHG nicht in Kraft getreten.

Stattdessen ist im Juli 2023 die „Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur finanziellen Kompensation an Unternehmen zur Vermeidung unzumutbarer Härten durch die Einführung des nEHS nach dem BEHG (BEHG-Härtefallkompensation)“ auf untergesetzlicher Ebene in Kraft getreten. Gemäß Nummer 6.5.2. der BEHG-Härtefallkompensations-Richtlinie bedarf es im Anschluss an die Antragsprüfung durch die DEHSt einer Einzelfallnotifizierung durch die KOM. Abweichend kann jedoch eine Kompensation ohne eine beihilferechtliche Genehmigung seitens der KOM bewilligt und ausgezahlt werden, sofern die Kompensationssumme eines Antrags insgesamt die zulässigen Höchstbeträge nach der De-minimis-Beihilfen-Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 von 200.000 Euro in drei Jahren (De-minimis-Schwelle) nicht überschreitet.¹⁶

Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 wurde eine Antragsfrist zum Ablauf des 31. Oktober 2023 festgelegt. Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 sind keine Anträge bei der DEHSt eingegangen. Dies kann auf die relativ geringe BEHG-Kostenbelastung in den Jahren 2021 und 2022, andere kostensteigernde Einflüsse auf die Brennstoffkosten (beispielsweise russischer Angriffskrieg auf die Ukraine) sowie auf die deutliche zeitliche Verzögerung zwischen den kompensationsfähigen Zeiträumen und der Möglichkeit der Antragstellung zurückgeführt werden.

Für das Abrechnungsjahr 2023 endete die Antragsfrist mit dem Ablauf des 31. Juli 2024 wiederholt ohne Eingang von Anträgen nach der BEHG-Härtefallkompensations-Richtlinie. Mögliche Gründe für das weitere Ausbleiben von Anträgen können in dem weiterhin niedrigen Preisniveau für nEHS-Zertifikate sowie den Auswirkungen des Angebotsschocks durch das Ausbleiben russischer Gasliefermengen und dem damit verbundenen Anstieg des Preisniveaus auf den Energiebeschaffungsmärkten gesehen werden. Wegen der dadurch entstehenden ungünstigen Kostenrelation zwischen CO₂-Preis und Beschaffungskosten sind negative Einwirkungen auf den Geschäftsbetrieb nur schwer auf den CO₂-Preis zurückzuführen. Es ist davon auszugehen, dass die relativ arbeits- und kostenintensive Antragstellung sowie die Notwendigkeit der Einzelfallnotifizierung bei der KOM eine Antragstellung für ohnehin in Schieflage geratene Unternehmungen vergleichsweise unattraktiv machen.

II.3.2. Finanzielle Kompensation von Anlagen des EU-ETS 1 zum Ausgleich von Doppelbelastungen gemäß § 11 Absatz 2 BEHG in Verbindung mit der BEDV

Wie bereits in Abschnitt I.2.3. erläutert, können Betreiber von Anlagen des EU-ETS 1 nicht vorab vermeidbare Doppelbelastungen durch den CO₂-Preis des EU-ETS 1 und des nEHS durch einen Antrag auf nachträgliche Kompensation gemäß § 11 Absatz 2 BEHG in Verbindung mit der BEDV ausgleichen.

Die BEDV ist am 1. Februar 2023 in Kraft getreten. Zum 31. März 2023 lief die Antragsfrist für das Abrechnungsjahr 2021 ab. Der Antrag für das Abrechnungsjahr 2022 war bis zum 31. Juli 2023 zu stellen. Gemäß § 11 Absatz 1 BEDV legt die DEHSt der Bundesregierung im Rahmen der Evaluierung nach § 23 BEHG einen Bericht zu den wesentlichen Ergebnissen des Kompensationsverfahrens für die jeweils vorangegangenen Abrechnungsjahre vor. Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 ist dieser Bericht erstmals am 29. Mai 2024 von der DEHSt veröffentlicht worden.¹⁷ Der Bericht zeigt, dass es in den Abrechnungsjahren 2021 und 2022 nur in sehr geringem Umfang zu einer Doppelzählung von Emissionen und einer damit verbundenen, vorübergehenden finanziellen Doppelbelastung der Anlagenbetreiber im EU-ETS 1 gekommen ist. Das heißt auch, dass der Vorabzug nach § 7 Absatz 5 BEHG als Möglichkeit zur Vermeidung der Doppelbelastung stark in Anspruch genommen wurde. Insgesamt wurde im Abrechnungsjahr 2022 für lediglich 2,2 Prozent der Emissionen im Überschneidungsbereich zwischen dem nEHS und dem EU-ETS 1 die Möglichkeit der Kompensation von Anlagenbetreibern im EU-ETS 1 genutzt – für das Abrechnungsjahr 2021 waren es 1,1 Prozent der Emissionen im Überschneidungsbereich. Die Anträge auf Kompensation der Betreiber von Anlagen im EU-ETS 1 umfassten für das Abrechnungsjahr 2021

¹⁵ Siehe Schreiben vom 14.11.2022 (Az. COMP.B.3/HA/ajn/comp(2022)8395116).

¹⁶ VERORDNUNG (EU) 2023/2391 DER KOMMISSION vom 04.10.2023 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 717/2014, (EU) Nr. 1407/2013, (EU) Nr. 1408/2013 und (EU) Nr. 360/2012 hinsichtlich De-minimis-Beihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur und der Verordnung (EU) Nr. 717/2014 hinsichtlich des Gesamtbetrags der einem einzigen Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen, ihrer Geltungsdauer und anderer Aspekte.

¹⁷ Im Internet: <https://www.dehst.de/SharedDocs/news/DE/nehs-eu-ets-1-kompensation-ergebnisse.html>

rund 0,79 Millionen Tonnen zu kompensierenden CO₂-Emissionen. Das sind lediglich 0,3 Prozent der abgabepflichtigen Emissionen im nEHS beziehungsweise 0,2 Prozent der Emissionen im EU-ETS 1 im Jahr 2021. Im Rahmen des Abrechnungsjahres 2021 wurden 257 Anträge bearbeitet und eine finanzielle Kompensation in Höhe von rund 19,9 Millionen Euro ausgezahlt. Für das Abrechnungsjahr 2022 fiel die zu kompensierende CO₂-Emissionsmenge mit rund 1,35 Millionen Tonnen CO₂ zwar größer aus, betrug aber ebenfalls lediglich 0,5 Prozent der Emissionen im nEHS beziehungsweise 0,4 Prozent der Emissionen im EU-ETS 1. Die Anzahl der eingegangenen Anträge stieg im Abrechnungsjahr auf 371 und die ausgezahlte finanzielle Kompensation auf rund 40,5 Millionen Euro.

II.3.3. Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nEHS gemäß § 11 Absatz 3 BEHG

Die Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nEHS (BECV) setzt auf der Basis von § 11 Absatz 3 BEHG den regulatorischen Rahmen für Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nEHS. Die Verordnung ist am 28. Juli 2021 in Kraft getreten.

Für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 konnten beihilfeberechtigte Unternehmen bis zum 30. Juni des jeweils darauffolgenden Kalenderjahres Anträge auf anteilige Kompensation ihrer BEHG-Kosten bei der DEHSt stellen.

- Für das Abrechnungsjahr 2021 wurden insgesamt 520 Anträge eingereicht. Für dieses Abrechnungsjahr wurden insgesamt Beihilfen in Höhe von rund 55,4 Millionen Euro an 494 Unternehmen ausgezahlt.
- Für das Abrechnungsjahr 2022 wurden insgesamt 514 Anträge eingereicht. Für dieses Abrechnungsjahr erhielten 493 Unternehmen eine Beihilfe von rund 62,3 Millionen Euro.

Aufgrund ausreichender Mittel im Bundeshaushalt war eine anteilige Kürzung der Beihilfen nach § 4 Absatz 4 Satz 2 BECV für beide Abrechnungsjahre nicht erforderlich. Nach der beihilferechtlichen Genehmigung der BECV durch die KOM gemäß § 27 BECV am 10. August 2023 konnte die Bescheidung und Auszahlung für die Abrechnungsjahre 2021 und 2022 in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 erfolgen. Die wesentlichen Ergebnisse der Antragsverfahren auf Carbon-Leakage-Kompensation wurden in den jeweiligen Carbon-Leakage-Kompensation-Berichten 2021 und 2022 zusammengefasst und von der DEHSt veröffentlicht.¹⁸

Für das Abrechnungsjahr 2023 konnten beihilfeberechtigte Unternehmen bis zum 1. Juli 2024¹⁹ Anträge auf Gewährung einer Beihilfe zur Vermeidung von Carbon Leakage und zum Erhalt ihrer grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit bei der DEHSt stellen. Insgesamt wurden 510 Beihilfeanträge eingereicht. Zusätzlich ist ab sofort der Nachweis zu den ökologischen Gegenleistungen gemäß den §§ 10 bis 12 BECV zu erbringen, der für das Abrechnungsjahr 2023 erstmals vorzulegen war.

Die eingegangenen Anträge werden derzeit geprüft. Im Bundeshaushalt stehen ausreichend Mittel für das beantragte Beihilfevolumen zur Verfügung. Eine anteilige Kürzung der Beihilfen nach § 4 Absatz 4 Satz 2 BECV, die im Falle eines Übersteigens der im Bundeshaushalt vorgesehenen Mittel notwendig wäre, ist damit auch für das Abrechnungsjahr 2023 nicht erforderlich.

Verfahren zur nachträglichen Sektorenerweiterung

Abschnitt 6 der BECV schafft die Möglichkeit, Sektoren und Teilsektoren nachträglich in die Carbon-Leakage-Liste (Tabellen 1 und 2 des Anhangs der BECV) aufzunehmen, sofern ein Carbon-Leakage-Risiko anhand quantitativer oder qualitativer Kriterien nachgewiesen werden kann. Unternehmenszusammenschlüsse und Verbände konnten gemäß den Kriterien von Abschnitt 6 der BECV bis zum 28. April 2022 einen Antrag auf nachträgliche Aufnahme ihres (Teil-)Sektors in der Periode 2021 bis 2025 einreichen. Im quantitativen Verfahren nach § 20 BECV sind 18 Anträge und im qualitativen Verfahren nach § 21 BECV drei Anträge fristgerecht eingegangen. Einige Anträge des quantitativen Verfahrens wurden von Hilfsanträgen begleitet, um bei möglicher Ablehnung im quantitativen Verfahren eine Aufnahme über das qualitative Verfahren zu beantragen.

¹⁸ Im Internet: Auswertungsbericht zur Carbon-Leakage-Kompensation 2021: <https://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/nehs/clk-bericht-2021.pdf>;
Auswertungsbericht zur Carbon-Leakage-Kompensation 2022: <https://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/nehs/clk-bericht-2022.pdf>.

¹⁹ Fällt der 30. Juni auf ein Wochenende oder auf einen Feiertag, müssen die Anträge bis spätestens zum Ablauf des darauffolgenden Werktags eingereicht werden. Damit endete die Frist für das Abrechnungsjahr 2023 mit Ablauf des Montags, 1. Juli 2024.

Ab dem Jahr 2023 wurde die Emissionsberichtspflicht im nEHS auf sämtliche Brennstoffe nach Anlage 1 BEHG ausgeweitet. In diesem Zusammenhang bestand für Verbände oder Unternehmenszusammenschlüsse die Möglichkeit einer erneuten Antragstellung innerhalb einer zweiten Runde des Verfahrens auf nachträgliche Anerkennung mit Gültigkeit für die Jahre 2023 bis 2025. Für die zweite Runde des Verfahrens entfiel die Begrenzung der berücksichtigten Brennstoffe, die sich aus Anlage 2 des BEHG ergibt, und es konnte der Einsatz aller Brennstoffe der Anlage 1 BEHG geltend gemacht werden. Die Antragsfrist für diese Verfahren endete am 31. Dezember 2022. Zwei Anträge nach quantitativen Kriterien nach § 20 BECV sind bei der DEHSt eingegangen. Keiner der Anträge machte von der Möglichkeit Gebrauch, den Einsatz weiterer Brennstoffe anzugeben. Insgesamt betrachtet sind damit 20 quantitative Anträge nach § 20 BECV sowie drei qualitative Anträge nach § 21 BECV bei der DEHSt eingereicht worden.

Weiterhin konnten Teilsektoren, die durch ihren übergeordneten Sektor bereits der Liste beihilfeberechtigter (Teil-)Sektoren zuzuordnen sind, bei der DEHSt nach Abschnitt 7 der BECV einen Antrag auf Anpassung ihres sektorspezifischen Kompensationsgrads stellen. Auch hier konnten Zusammenschlüsse von Unternehmen oder Verbände für eine Anpassung des Kompensationsgrads für die Periode 2021 bis 2025 bis zum 28.04.2022 einen Antrag bei der DEHSt stellen. Im Rahmen des besonderen Einstufungsverfahrens lagen der DEHSt insgesamt fünf Anträge von Teilsektoren vor, die alle in der ersten Runde eingegangen sind.

Auf Bitten des zuständigen BMWK hat die DEHSt, bei der die Anträge gemäß § 22 Absatz 2 Satz 1 BECV einzureichen waren, eine Vorprüfung der Antragsunterlagen zum Verfahren der nachträglichen Anerkennung und zum besonderen Einstufungsverfahren durchgeführt. Nach der Vorprüfung wurden die Unterlagen an das BMWK übergeben, welches gemäß § 18 Absatz 1 BECV für die nachträgliche Anerkennung im Rahmen des besonderen Einstufungsverfahrens zuständig ist.

Das BMWK hat im Einvernehmen mit den in § 18 Absatz 1 genannten Bundesministerien (Bundesministerium für Finanzen (BMF) und Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)) das Verfahren zur beihilferechtlichen Genehmigung der KOM zur Sektorenerweiterung ebenso wie zu dem besonderen Einstufungsverfahren gestartet. Dieses beihilferechtliche Genehmigungsverfahren zur Sektorenerweiterung konnte erst eingeleitet werden, nachdem die KOM nach einem mehr als zweijährigen Prüfungsverfahren im August 2023 die beihilferechtliche Genehmigung für die in der Anlage zur BECV aufgeführten Sektoren erteilt hatte.

Vor diesem Hintergrund hat das BMWK im Februar 2024 Vorschläge zur beabsichtigten Anerkennung weiterer Sektoren oder Teilsektoren gemeinsam mit den Antragsunterlagen und einem Bewertungsbericht an die KOM übermittelt, da vor einer Anerkennung der Sektorenerweiterung eine eigenständige Beihilfegenehmigung der KOM zwingend erforderlich ist. Seither läuft die beihilferechtliche Prüfung für die Sektorenerweiterung durch die KOM, die allerdings wegen einer Vielzahl prioritärer deutscher Beihilfeprozesse aus dem Energiebereich stark belastet ist.

Nach Vorliegen der beihilferechtlichen Genehmigung der KOM wird das zuständige Bundesministerium im Bundesanzeiger bekanntgeben, für welche Sektoren oder Teilsektoren eine nachträgliche Anerkennung als beihilfeberechtigt erfolgt, welcher Kompensationsgrad diesem Sektor oder Teilsektor zugeordnet wird (entsprechend der in § 23 Absatz 2 vorgesehenen Abstufungen) und wann deren Einbeziehung in das Beihilfesystem nach der BECV beginnt.

Jährliches Konsultationsverfahren

Gemäß § 26 Absatz 2 BECV führt die DEHSt als zuständige Behörde seit 2022 jährlich eine Konsultation durch. Das Ziel der Konsultation nach § 26 Absatz 2 BECV ist es, die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung durch den nEHS und die Carbon-Leakage-Kompensation gemäß BECV auf die Wettbewerbssituation der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu ermitteln. Ein besonderer Fokus liegt auf kleinen und mittleren Unternehmen. Sie richtet sich an für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätige Interessensverbände, die Sozialpartner sowie Carbon-Leakage-Expertinnen und -Experten.

Für die Umsetzung der ersten drei Konsultationsverfahren in den Jahren 2022, 2023 und 2024 beauftragte die DEHSt im Rahmen der jeweiligen öffentlichen Ausschreibungsverfahren das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). Dafür wurden im Frühjahr des jeweiligen Jahres Online-Befragungen durchgeführt und deren Ergebnisse auf einem Expertenforum im jeweiligen Frühsommer diskutiert. Der zugehörige Abschlussbericht, der die Ergebnisse der Konsultation zusammenfasst, ist Teil des Berichts zur BECV, den die Bundesregierung dem

Bundestag jedes Jahr zum 30.09. vorlegt. Der Bericht wird zusätzlich jedes Jahr im Rahmen der Climate-Change-Reihe des UBA veröffentlicht.²⁰

Evaluierung der BECV

Gemäß § 26 Absatz 3 BECV ist nach Abschluss des Beihilfeverfahrens für das Abrechnungsjahr 2022 eine Evaluierung der BECV durch das BMWK in Auftrag zu geben und durchführen zu lassen. Anhand der Evaluierung soll überprüft werden, ob und inwiefern der Anstieg des Preises für nEHS-Zertifikate nach § 10 BEHG zu Arbeitsplatzverlagerungen in den einzelnen, von der BECV betroffenen (Teil-)Sektoren führt und ob Bedarf zur Fortentwicklung des Beihilfesystems besteht. Die DEHSt wurde durch Erlass vom BMWK mit der Ausschreibung und Fachbegleitung des Beauftragungsverfahrens betraut. Die erste Evaluierung gemäß § 26 Absatz 3 BECV soll bis spätestens 30. September 2024 erfolgen und ist dann alle vier Jahre durchzuführen. Gemäß § 26 Absatz 4 BECV überprüft die Bundesregierung auf Grundlage der Berichte nach § 26 Absatz 1, 2 und 3 BECV entsprechende Anpassungsbedarfe für die BECV.

Zusätzlich ist gemäß Evaluierungsplan zur BECV²¹, welcher der KOM im Rahmen der Notifizierung vorgelegt wurde und nun der Genehmigung der BECV zugrunde liegt, im Jahr 2028 gegenüber der KOM ein Evaluierungsbericht vorzulegen. Dieser Evaluierungsbericht für die KOM ist Teil der Evaluierung nach § 26 Absatz 3 BECV im Jahr 2028. Als Vorbereitung auf die Evaluierung im Jahr 2028 wurde der KOM im Jahr 2024 wiederum ein Fortschrittsbericht („progress report“) vorgelegt, in dem die empirische Herangehensweise in Form von Forschungsdesign, gewählten Forschungsfragen sowie geeigneten Ergebnisindikatoren nach Maßgaben des Evaluierungsplans für die KOM konkretisiert wurden. Die DEHSt hat die Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Umsetzung beider Berichte – der Evaluierung gemäß § 26 Absatz 3 BECV sowie dem Fortschrittsbericht für die Evaluierung gegenüber der KOM im Jahr 2028 – im Zuge einer öffentlichen Ausschreibung beauftragt. Die beiden finalen Berichte (Evaluierungsbericht gemäß § 26 Absatz 3 BECV und Fortschrittsbericht) wurden dem BMWK zur weiteren Überprüfung eines möglichen Anpassungsbedarfs der Verordnung übergeben und wird in der Climate Change-Reihe des Umweltbundesamts veröffentlicht.

III. Wirkung des nEHS: Zusammenfassung des wissenschaftlichen Berichts des FÖS und der Prognos AG im Auftrag der DEHSt

Als Grundlage für den zweiten Erfahrungsbericht der Bundesregierung nach § 23 BEHG im Jahr 2024 entstand im Rahmen des Forschungsvorhabens „Evaluierung und Weiterentwicklung des nEHS mit ökonomischem Schwerpunkt“ ein Forschungsbericht. In diesem Vorhaben unterstützt ein Konsortium aus dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) und der Prognos AG das BMWK als federführendes Ressort und die DEHSt als zuständige Behörde mit wissenschaftlicher Expertise bei der Evaluierung des nEHS. Im diesjährigen Forschungsbericht wird die Wirkung des nEHS auf die Preisentwicklung von fossilen Brennstoffen sowie auf die Minderung von Treibhausgasen aus ökonomischer Perspektive analysiert.

Mit Blick auf die Wirkung des nEHS enthält der Forschungsbericht zwei zentrale Erkenntnisse: Erstens hatte der nEHS aufgrund der moderaten CO₂-Bepreisung nur einen geringen Einfluss auf die Preissteigerungen von fossilen Brennstoffen. Die starken Preisanstiege während der Energiepreiskrise sind bei allen Brennstoffen hauptsächlich auf die höheren Produktkosten zurückzuführen. Zweitens wird gezeigt, dass die Wirkung des BEHG erhöht werden kann, wenn ein steigender CO₂-Preispfad aktiv kommuniziert wird, damit langfristig steigende Preise bei Investitionsentscheidungen berücksichtigt werden. Dadurch bedingt kann auch der Austausch von Fahrzeugen und Wärmeerzeugern beschleunigt werden, sodass früher in emissionsarme Technologien investiert wird, wodurch die Klimaschutzwirkung des BEHG weiter gesteigert wird. Folgend werden die Ergebnisse im Einzelnen kurz dargestellt.

²⁰ Im Internet: Bericht zum BECV-Konsultationsverfahren 2022: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/carbon-leakage-schutz-im-nationalen>; Bericht zum BECV-Konsultationsverfahren 2023: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/carbon-leakage-schutz-im-nationalen-0>; Bericht zum BECV-Konsultationsverfahren 2024: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/carbon-leakage-schutz-im-nationalen-1>

²¹ In der begründeten Genehmigung der BECV durch die KOM werden im Abschnitt 2.11 Ausführungen zu dem Thema „Evaluation“ genannt, im Internet: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202335/SA_63191_A0523C8A-0000-C73E-BE84-02E533AD8191_84_1.pdf

Im ersten Kapitel des Forschungsberichts wird die Energiepreisentwicklung analysiert und der Einfluss der CO₂-Preise durch das BEHG eingeordnet. Mit der Volatilität an den Rohstoffmärkten schwanken auch die Energiepreise. Zwischen 2021 und 2022 sind die Preise für fossile Brennstoffe während der Energiepreiskrise stark gestiegen. Seitdem ist wieder ein Rückgang der Preise zu erkennen. Im Jahr 2024 (Durchschnittswerte Januar bis März) liegen die Grenzübergangspreise für Erdgas um 62 Prozent und für Rohöl um 16 Prozent unter den Höchstpreisen aus dem Jahr 2022.

Zum Jahreswechsel 2023/2024 stieg der CO₂-Preis von 30 auf 45 Euro je Tonne. Für die Preisentwicklung der hauptsächlich eingesetzten Brennstoffe Erdgas, Benzin, Diesel und Heizöl ergibt sich folgendes Bild: Die Höhe der CO₂-Komponente betrug im Jahr 2024 0,82 ct/kWh beim Erdgas und 10,8 ct/l beim Benzin beziehungsweise 12 ct/l bei Diesel und Heizöl. Die relative Bedeutung des CO₂-Preises, ausgedrückt als Anteil der Komponente am Endverbraucherpreis, schwankte seit der Einführung 2021 stark aufgrund der volatilen Entwicklung der Endverbraucherpreise. Die starken Preisanstiege während der Energiepreiskrise sind bei allen Brennstoffen hauptsächlich auf die höheren Produktkosten zurückzuführen. Das BEHG hatte aufgrund der moderaten CO₂-Bepreisung nur einen geringen Einfluss auf die Preissteigerungen. Im Jahr 2024 lag der Anteil des CO₂-Preises am Endverbraucherpreis im Durchschnitt der ersten vier Monate bei 5,9 Prozent bei Benzin, 6,9 Prozent bei Diesel und 11,4 Prozent beim Heizöl. Bei Erdgas waren es 8,0 Prozent für Januar 2024.

Im zweiten Kapitel des Forschungsberichts wird ergänzend zur Abschätzung der Minderungswirkung des BEHG im Projektionsbericht 2024/22 in Höhe von 9,2 Mt CO₂-Äquivalente (CO₂e) im Jahr 2030/23 - im Vergleich zu einer Entwicklung ohne BEHG - die Lenkungswirkung des BEHG anhand von vier Sensitivitäten in einer ex-ante Abschätzung untersucht. Betrachtet werden dabei nur die Sektoren Gebäude und Verkehr. Es werden insgesamt 4 Sensitivitäten betrachtet: ein höherer CO₂-Preis (Sensitivität 1), ein höherer CO₂-Preis und eine erhöhte Austauschrate (Sensitivität 2), ein höherer CO₂-Preis und perfect foresight (Sensitivität 3), sowie alle drei Effekte in Kombination (Sensitivität 4).

Sowohl ein höherer CO₂-Preis (Sensitivität 1), eine erhöhte Austauschrate (Sensitivität 2) und perfect foresight (Sensitivität 3) verstärken die Wirkung des BEHG im Verkehrs- und im Gebäudesektor.

Der zusätzlich Emissionsminderungseffekt von höheren CO₂-Preisen ist im Verkehrssektor mit der Annahme einer erhöhten Austauschrate stärker als mit perfect foresight. Bei einer erhöhten Austauschrate wird unterstellt, dass die Akteure aufgrund der energiepreisbedingten höheren Betriebskosten ihre Investitionsentscheidungen frühzeitiger treffen und verstärkt auf emissionsärmere Alternativen setzen. Im Gebäudesektor ist der Effekt durch die erhöhte Austauschrate in etwa gleich stark wie der Effekt durch perfect foresight. Perfect foresight impliziert, dass die zukünftigen Energiepreise bekannt sind und bei der Kaufentscheidung berücksichtigt werden.

Der Effekt auf die Kaufentscheidungen durch den höheren CO₂-Preis ohne perfect foresight und erhöhte Austauschraten allein ist vergleichsweise gering, sowohl im Verkehrssektor als auch im Gebäudesektor. Trotzdem ergeben sich Einsparungen durch eine reduzierte Nutzung fossil betriebener PKW und LKW und den Umstieg auf umweltfreundlicheren Verkehrsträgern wie die Schiene.

Werden alle Effekte kombiniert (Sensitivität 4), ist der Effekt erwartungsgemäß in beiden Sektoren am höchsten. In Summe ergibt sich in den beiden Sektoren im Jahr 2030 gegenüber dem Baseline-Szenario eine zusätzliche Einsparung von 10,2 Mt CO₂e. Im Verkehrssektor ist der Effekt größer als im Gebäudesektor – was auch auf die höheren absoluten Treibhausgas-Emissionen zurückzuführen ist. Zusätzliche Einsparungen im Vergleich zum Baseline-Szenario lassen sich vor allem mittelfristig (bis 2030/2035) erzielen, danach stagniert die Differenz gegenüber der Baseline (Gebäude) oder nimmt wieder ab (Verkehr). Dies basiert auf der kontinuierlichen Abnahme der Treibhausgas-Emissionen im Baseline-Szenario.

Die Sensitivitäten legen nahe, dass eine aktive Kommunikation die Berücksichtigung steigender CO₂-Preise bei Kaufentscheidungen verstärken kann (Sensitivität 3). Dadurch lässt sich die Wirkung des BEHG stärker steigern als allein durch eine Erhöhung des CO₂-Preises (Sensitivität 1). Wenn die gestiegenen Betriebskosten etwa infolge einer aktiv kommunizierten steigenden CO₂-Bepreisung zu vorzeitigen Ersatzinvestitionen führen (Sensitivitäten 2), erhöht dies die Minderungswirkung des BEHG zusätzlich.

²² Im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/technischer-anhang-der-treibhausgas-projektionen>

²³ Aufgrund der Überlappung der zusätzlichen Instrumente mit dem BEHG (Adressierung identischer Bereiche/Verbraucher*innen) verringern die zusätzlichen Instrumente die Wirkung des BEHG – wobei es sich um modellierungsbedingte Effekte handelt, denen Annahmen zur Zuordnung von Minderungseffekten zu BEHG und weiteren Maßnahmen zu Grunde liegen.

Bericht der Bundesregierung mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel

I. Einleitung

Nach § 4 Absatz 6 KSG legt die Bundesregierung einen Bericht mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel vor. Mit dem Kabinettsbeschluss des Entwurfs eines „Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG“ (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) zum 9. Oktober 2024 hat die Bundesregierung einen gemeinsamen Vorschlag für diesen Übergang vorgelegt. Dieser wurde dem Bundestag am 4. November 2024 übermittelt und liegt als Bundestagsdrucksache 20/13585 vor. Der Vorschlag wird im nachfolgenden Teil des Berichts erläutert.

Um die nationalen Klimaschutzziele Deutschlands zu erreichen, wurde am 19. Dezember 2019 als Teil des Klimapaketes der damaligen Bundesregierung das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG, BGBl. I S. 2728 ff.) verkündet, wodurch ein nationaler Emissionshandel für fossile Brennstoffe vor allem in den Bereichen Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt wurde.

Bereits seit dem Start des nEHS zum 1. Januar 2021 wurden Hauptbrennstoffe wie Benzin, Diesel und Erdgas mit einem CO₂-Preis nach dem BEHG belegt. Für die ebenfalls bereits seit dem Stammgesetz aus dem Jahr 2019 vom BEHG erfassten weiteren Brennstoffe wie insbesondere Kohle und Abfall wurde der Beginn der Berichterstattungspflicht verschoben, um für diese Brennstoffgruppen in der Zwischenzeit sachgerechte Verfahrensregelungen zu entwickeln. Kohle unterliegt seit 2023 der CO₂-Bepreisung im nEHS und Abfallverbrennungsanlagen unterliegen ihr seit 2024. Mit dem Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes wurden die erforderlichen Ausgestaltungsregelungen für die Brennstoffe Kohle und Abfall in das BEHG aufgenommen.

Als Teil des „Fit for 55“-Paketes wurde neben der Stärkung der EU-ETS 1 auch die Einführung eines neuen Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und kleine Industrieanlagen, die nicht dem EU-ETS 1 unterliegen, beschlossen (EU-ETS 2). Mit Blick auf die einbezogenen Sektoren stellt dies eine wesentliche klimapolitische Weichenstellung auf europäischer Ebene dar. Mit der Einführung der CO₂-Bepreisung im EU-ETS 2 ab 2027 werden – zusammen mit dem EU-ETS 1 - die meisten brennstoffbedingten Emissionen und damit bis zu 85 Prozent der gesamten Emissionen in der EU einem CO₂-Preis unterliegen.

Die CO₂-Bepreisung im EU-ETS 2 soll im Jahr 2027 starten. Analog zum deutschen nEHS ist der EU-ETS 2 als Upstream-System ausgestaltet, d. h. berichts- und abgabeverpflichtet sind die Inverkehrbringer von Brennstoffen (z.B. Gashändler). Diese geben die Preissignale in der Regel an die Endverbraucher weiter. Das Cap des EU-ETS 2 setzt an dem neuen ESR-Emissionsminderungsziel an. Durch die Erhöhung der Gesamtmenge an Zertifikaten im Jahr 2027 um 30 Prozent (sogenannter „Frontloading“-Mechanismus) sollen Preissprünge zum Start des Systems vermieden werden. Sämtliche Emissionszertifikate im EU-ETS 2 kommen über Versteigerungen in den Markt. Die KOM legt die Gesamtmenge an Emissionszertifikaten auf Grundlage der Vorgaben in der EU-Emissionshandelsrichtlinie fest. Im EU-ETS 2 sind im Gegensatz zum nEHS anfänglich weder Festpreise noch ein Preiskorridor vorgesehen. Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sollen über eine Marktstabilitätsreserve (MSR) und Mechanismen zur Preisdämpfung abgedeckt werden.

Ab dem Jahr 2027 soll die Zertifikatsmenge jedes Jahr linear abnehmen, sodass die Ziele für die Sektoren Gebäude und Verkehr für 2030 erreicht werden. Diese sehen vor, dass die Gesamtemissionen in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr im Jahr 2030 42 Prozent unter dem Emissionsniveau des Jahres 2005 liegen.

Mit diesem Bericht erläutert die Bundesregierung ihren Vorschlag, wie der Übergang des nEHS in den EU-ETS 2 gestaltet werden soll. Die Bundesregierung hat sich dabei von zwei Zielen leiten lassen: Zum einen verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel einer Kontinuität der CO₂-Bepreisung, damit sämtliche Brennstoffe, die der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG unterliegen, auch innerhalb des künftigen europäischen Emissionshandels einer CO₂-Bepreisung unterliegen. Diesem Ziel folgend schlägt die Bundesregierung in dem Gesetzentwurf vor, sämtliche vom BEHG erfassten Emissionen in eines der EU-ETS-Systeme zu überführen.

Zum anderen wird ein möglichst reibungs- und bruchloser Übergang zwischen BEHG und dem EU-ETS 2 angestrebt. Dazu hat die Bundesregierung einen Vorschlag vorgelegt, wie der Übergang von der Einführungsphase im nEHS mit Festpreisen in ein europäisches System mit freier Preisbildung gelingen soll. Im Vollzug wird angestrebt, den Aufwand für die Betroffenen möglichst gering zu halten.

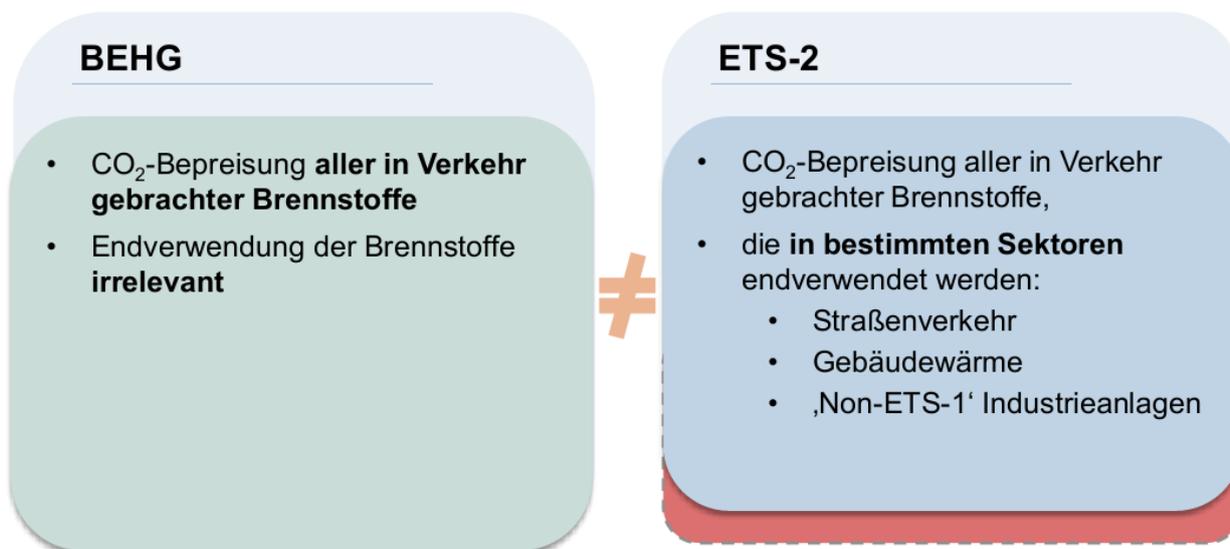
II. Kontinuität der CO₂-Bepreisung

Für den Übergang vom BEHG zum EU-ETS 2 verfolgt die Bundesregierung mit dem vorgelegten Gesetzentwurf das Ziel der Kontinuität der CO₂-Bepreisung. Die Kontinuität der CO₂-Bepreisung schafft Planungssicherheit für die Betroffenen im Hinblick auf die im BEHG langfristig angelegten Preisanreize und gewährleistet gleichzeitig, dass die mit der nationalen CO₂-Bepreisung vorgesehenen Emissionsminderungsbeiträge in allen vom BEHG erfassten Bereichen realisiert werden.

Das BEHG basiert auf dem Ansatz einer umfassenden Einbeziehung sämtlicher brennstoffbezogener CO₂-Emissionen, die nicht bereits dem EU-ETS 1 unterliegen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass sämtliche Sektoren, welche heute im BEHG einer CO₂-Bepreisung unterliegen, in Zukunft der CO₂-Bepreisung im Rahmen des EU-ETS 1 oder 2 unterliegen.

Der Anwendungsbereich des BEHG und des ab 2027 startenden EU-ETS 2 unterscheiden sich (siehe Abbildung 1). Dem BEHG unterliegen alle fossilen Brennstoffe vor allem in den Bereichen Wärme und Verkehr, aber auch in kleinen Industrieanlagen, in der Landwirtschaft, im Schienenverkehr und der Abfallverbrennung. Im Anwendungsbereich des EU-ETS 2 sind die fossilen Brennstoffe der Gebäudewärme, des Straßenverkehrs und kleiner Industrieanlagen erfasst, wobei jedoch einzelne Endverwendungssektoren ausgenommen sind.

Abbildung 1: Systematische Abweichung der Anwendungsbereiche von BEHG und EU-ETS 2.

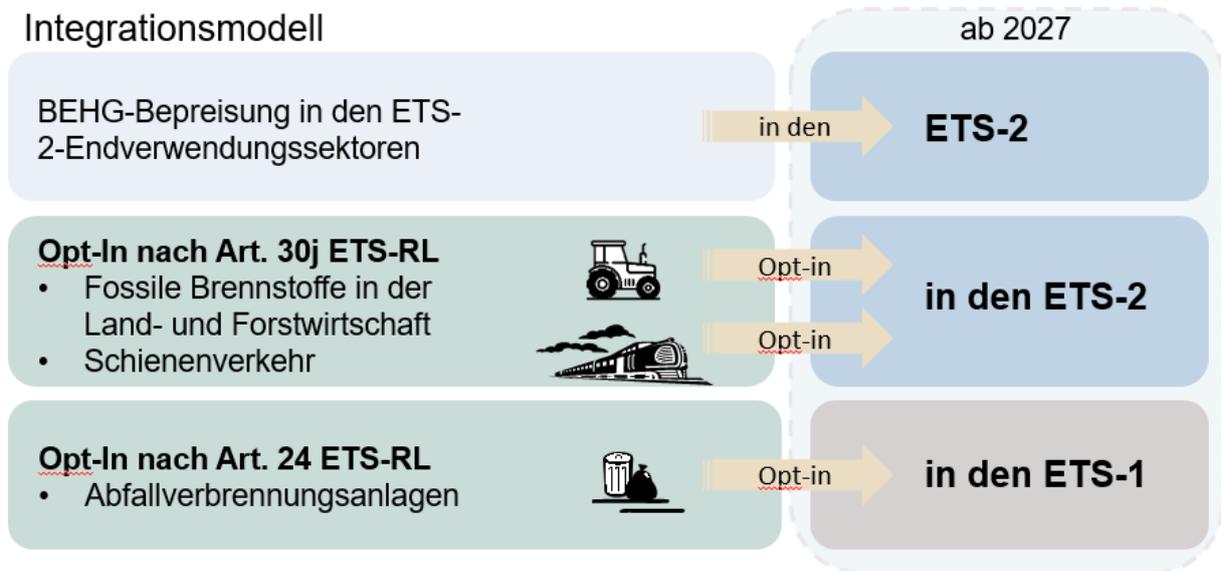


Die Fortführung der bestehenden CO₂-Bepreisung kann nach der EU-Emissionshandelsrichtlinie jedoch auch für solche Brennstoffe, die nicht bereits nach der Richtlinie im Anwendungsbereich des EU-ETS 2 sind, durch das hierfür in der EU-Emissionshandelsrichtlinie vorgesehene Instrument der unilateralen Ausweitung („Opt-in“) in den EU-ETS 1 (Artikel 24 der EU-Emissionshandelsrichtlinie) oder EU-ETS 2 (Artikel 30j der EU-Emissionshandelsrichtlinie) umgesetzt werden. Dies betrifft in Deutschland im Wesentlichen den Einsatz fossiler Brennstoffe in der Land- und Forstwirtschaft, im Schienenverkehr und bei der Abfallverbrennung.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die fossilen Brennstoffe in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Schienenverkehr in den EU-ETS 2 zu überführen (siehe Abbildung 2).

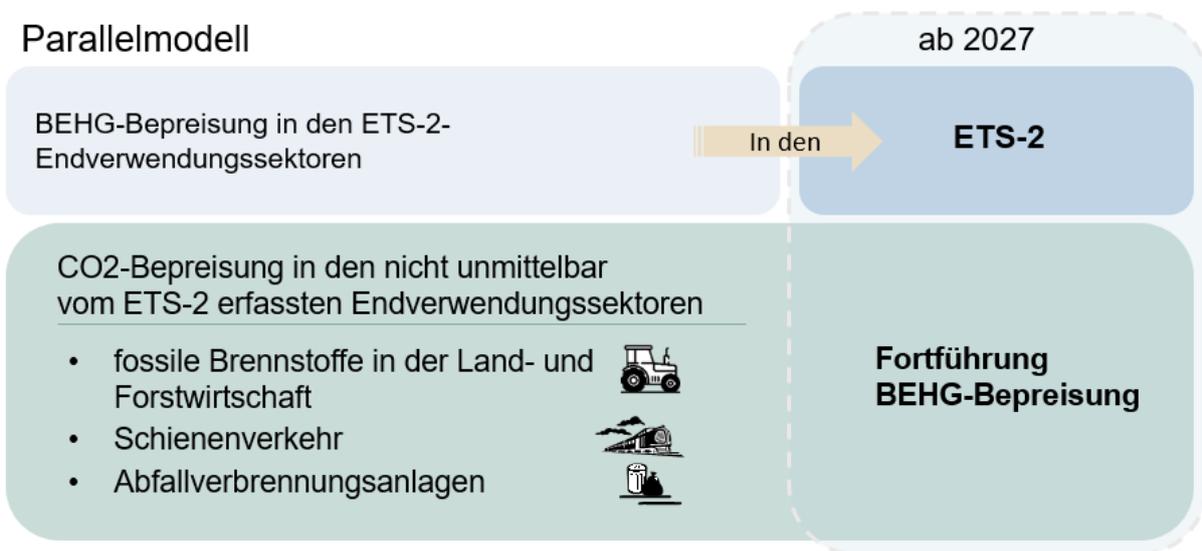
Abfallverbrennungsanlagen unterliegen seit 2024 – neben der Teilnahme am nEHS – bereits der Berichtspflicht im EU-ETS 1. Auf dieser Grundlage legt die KOM im Jahr 2026 einen Bericht vor, der als Grundlage zur Entscheidung über eine vollständige Einbeziehung der Abfallverbrennungsanlagen ab dem Jahr 2028 dienen soll. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Abfallverbrennungsanlagen, die derzeit dem BEHG unterliegen, bereits ab 2027 in den anlagenbezogenen EU-ETS 1 zu überführen (siehe Abbildung 2), um eine Kontinuität der CO₂-Bepreisung auch in diesem Bereich sicherzustellen, ohne zu diesem Zweck ausschließlich für den Bereich der Abfallverbrennungsanlagen die CO₂-Bepreisung nach dem BEHG fortführen zu müssen.

Abbildung 2: Einbeziehung sämtlicher BEHG-Brennstoffe in den EU-ETS (Integrationsmodell)



Alternativ zu der vorgesehenen „Opt-in“-Lösung könnten die fossilen Brennstoffe der Land- und Forstwirtschaft, im Schienenverkehr und bei der Abfallverbrennung im BEHG verbleiben. Die fossilen Brennstoffe der Bereiche Wärme, Verkehr und kleine Industrieanlagen würden entsprechend der europäischen Vorgaben 2027 in den EU-ETS 2 überführt werden (siehe Abbildung 3), der Anwendungsbereich des BEHG würde sich damit folglich erheblich verringern. Auch der nEHS würde – ebenso wie der EU-ETS 2 – ab 2027 in die freie Marktpreisphase starten, die geringen verbleibenden fossilen Emissionsmengen der Landwirtschaft, des Schienenverkehrs und der Abfallwirtschaft würden dann in einem wenig liquiden Markt gehandelt werden. Dadurch besteht die Gefahr von hoher Volatilität und starken Preissteigerungen, die zu hoher Unsicherheit und einer erheblichen Zunahme der Belastungswirkung führen würden, weshalb die im Gesetzentwurf für das TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 vorgesehene „Opt-in“-Lösung vorzuzugswürdig ist.

Abbildung 3: Fortführung des BEHG neben dem EU-ETS 2 (Parallelmodell)



III. Möglichst reibungsloser Übergang des Gesetzesvollzugs

III.1. Verordnungsermächtigung zur Preiskorridorphase im Jahr 2026

Der nationale Brennstoffemissionshandel sah ursprünglich die Versteigerung der Cap-Menge bei freier Marktpreisbildung vor, die ab dem Jahr 2027 vollumfänglich gelten sollte. Während der Einführungsphase wurde jedoch ein Festpreissystem eingeführt, bei dem die Emissionszertifikate an die verantwortlichen Unternehmen zu einem gesetzlich bestimmten Preis pro Emissionszertifikat verkauft werden. Dadurch entstand für die Einführung dieses neuartigen Emissionshandelsmodells für Bürger und Wirtschaft ein verlässlicher Preispfad, der allen Betroffenen Planungssicherheit bietet. Die Preise stiegen stufenweise von 25 Euro im Jahr 2021 und 30 Euro in Jahren 2022 und 2023 auf 45 Euro im Jahr 2024. Im Jahr 2025 ist ein Preis von 55 Euro vorgesehen.

Für den Übergang vom Festpreissystem zur freien Preisbildung wurde für das Jahr 2026 ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat festgelegt. Der Zertifikatspreis soll sich grundsätzlich marktgetrieben bilden, außer wenn die festgelegten Höchst- oder Mindestpreise überschritten oder unterschritten werden.

Die im nEHS ursprünglich ab 2027 vorgesehene Marktpreisphase wird nun durch die Marktpreisphase im EU-ETS 2 ersetzt. Der Preiskorridor im Jahr 2026 kann auch insoweit als Brücke zwischen Festpreissystem und freier Marktpreisbildung dienen. Die TEHG-Novelle sieht diesbezüglich einzelne Änderungen des BEHG vor, so enthält der Gesetzentwurf zu § 10 BEHG nunmehr eine ausgeweitete Verordnungsermächtigung. In dieser Verordnung sollen die Details zur Ausgestaltung der Versteigerung in dieser Phase geregelt werden.

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Nummer 3 in § 10 Absatz 3 Satz 2 BEHG wird der Bundesregierung die Möglichkeit eingeräumt, abweichend von der Preiskorridorbestimmung in Absatz 2 Satz 4 für das Jahr 2026 alternative Preisregelungen festzulegen. Dies betrifft insbesondere den zusätzlichen Bedarf an Emissionszertifikaten bei Überschreitungen der jährlichen Emissionsmengen und ermöglicht Regelungen für den Erwerb von Zertifikaten auch im Folgejahr 2027.

In der Phase der freien Marktpreisbildung ab 2027 sollte nach den bislang vorgesehenen Regelungen auch im nEHS nur die Cap-Menge versteigert werden. Der Versteigerungspreis würde dann solange steigen, bis die Nachfrage nach Zertifikaten, d.h. die Emissionen im nEHS, dem Angebot, d. h. der Cap-Menge, entspricht und die notwendigen Einsparungen erreicht sind. In der Preiskorridorphase des Jahres 2026 kann jedoch die Funktion des Preises als Regulator durch den Höchstpreis eingeschränkt sein, sodass die Nachfrage die Cap-Menge möglicherweise übersteigt. Vor diesem Hintergrund muss eine Regelung geschaffen werden, die die Bereitstellung zusätzlicher Zertifikate für diesen Überschussbedarf erlaubt. Die Bepreisung und der Verkauf dieser Zusatzmengen müssen dabei so gestaltet werden, dass sie die regulären Versteigerungen im Preiskorridor nicht beeinflussen und strategisches Bieterverhalten nicht begünstigen. Hierzu sieht die Verordnungsermächtigung die beschriebene abweichende Preisregelung für die Zusatzmengen vor.

Da für bestimmte Inverkehrbringer die tatsächlich in Verkehr gebrachte Brennstoffmenge im Jahr 2026 teilweise erst im Jahr 2027 genau feststeht, ist zudem die Möglichkeit erforderlich, zusätzliche Mengen auch noch im Jahr 2027 beziehen zu können. Auch diese sind entsprechend des hier vorliegenden Vorschlags im Detail in der Verordnung nach § 10 Absatz 3 BEHG zu regeln.

III.2. Übergangslösungen im Falle einer Verschiebung des EU-ETS 2

Gemäß Artikel 30k Absatz 2 der EU-Emissionshandelsrichtlinie ist im Fall sehr hoher Preise für die Primärenergieträger Öl oder Gas in der ersten Jahreshälfte 2026 eine Verschiebung des Beginns des EU-ETS 2 um ein Jahr vorgesehen. Die Schwellenwerte hierfür sind in der EU-Emissionshandelsrichtlinie klar definiert und das Erreichen dieser Werte – und damit eine Verschiebung des EU-ETS 2 auf das Jahr 2028 – erscheint derzeit äußerst unwahrscheinlich. Dennoch ist im Gesetzentwurf für das TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 eine Übergangslösung für den Fall einer Verschiebung vorgesehen: Nach dem neuen § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 BEHG würde für das fortgeführte BEHG im Verordnungsweg anstelle der freien Marktpreisphase ein marktpreisorientiertes Festpreissystem vorgesehen werden. Für dieses marktpreisorientierte Festpreissystem ist aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen ein Knappheitspreis vorzusehen. Eine Kopplung des nEHS-Preises an den Knappheitspreis des EU-ETS 2 kommt hierfür nicht in Betracht, da diese Regelung für den Fall vorgesehen ist, dass sich der Start des EU-ETS 2 um ein Jahr verschiebt. Aus diesem Grund wird ersatzweise der Knappheitspreis des EU-ETS 1 herangezogen. Der marktpreisorientierte Festpreis in einem Quartal des Jahres 2027 entspricht dabei dem mengengewichteten Durchschnittspreis im EU-ETS 1 des jeweils vorletzten vorangegangenen Quartals.

Beispielsweise würde im vierten Quartal 2027 der Durchschnittspreis aus dem zweiten Quartal 2027 herangezogen werden.

Darüber hinaus, wird die Bundesregierung die Entwicklung des ETS-2 ab 2027 insbesondere auch im Hinblick auf die Gewährleistung von Planungssicherheit und Kontinuität der CO₂-Bepreisung in Deutschland sorgfältig monitoren und evaluieren.

III.3. Übergangslösung im Falle der Nicht-Einbeziehung aller im BEHG bepreisten Bereiche in den ETS

Die Einbeziehung zusätzlicher Sektoren über das Instrument der unilateralen Ausweitung („Opt-in“) gemäß Artikel 24 und 30f der EU-Emissionshandelsrichtlinie hängt von der Zustimmung der KOM ab. Sollte diese Zustimmung nicht rechtzeitig erfolgen, sieht der im Gesetzentwurf neue § 10 Absatz 3 Nummer 4 BEHG vor, dass für die betroffenen Sektoren im Verordnungsweg die rollierende quartalsweise Preisregel angewendet wird, jedoch mit der Besonderheit, dass in den ersten beiden Quartalen 2027 der EU-ETS 1-Preis gilt und ab dem dritten Quartal 2027 auf den dann vorliegenden EU-ETS 2 Preis zurückgegriffen wird.

III.4. Verzicht auf ein eigenes Marktpreissystem für das Übergangsjahr

In beiden Szenarien wird bewusst darauf verzichtet, für lediglich ein Jahr ein eigenes Marktpreissystem einzuführen. Aufgrund der fehlenden Möglichkeit von *Banking* und *Borrowing* würde die Preisbildung in einem solchen System mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sein. Falls nur einzelne Sektoren im BEHG verbleiben, besteht zudem die Gefahr, dass ein kleinerer Markt besonders anfällig für Manipulationen ist. Dies könnte zu hohen Preisschwankungen und potenziell stark erhöhten Preisen führen, was für die betroffenen Unternehmen hohe Unsicherheiten und keinen Mehrwert für den langfristigen Klimaschutz zur Folge hätte. Die Orientierung am Knappheitspreis des EU-ETS 1 bzw. EU-ETS 2 hingegen schafft ein Marktelement und wirkt stabilisierend.

III.5. Gesetzesvollzug

Mit der Einführung der Abgabepflicht im EU-ETS 2 ab 2027 tritt gemäß § 24 BEHG in der durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Neufassung gleichzeitig die Befreiung von der BEHG-Berichts- und Abgabepflicht ein. Da jedoch in der Berichtsphase von 2024 bis 2026 das nationale Emissionshandelssystem und der EU-ETS 2 parallel laufen, zählen viele BEHG-Verantwortliche auch im EU-ETS 2 zu den verpflichteten Unternehmen. Diese Unternehmen müssen daher nicht nur die Vorgaben des BEHG erfüllen, sondern parallel auch die EU-ETS-2-Pflichten der EU-Emissionshandelsrichtlinie umsetzen.

Dazu gehören insbesondere:

- der Erwerb einer Emissionsgenehmigung,
- die Erstellung und Einreichung eines Überwachungsplans und
- die jährliche Emissionsberichterstattung.

Als Grundlage für den Emissionsbericht ab 2025 erstellen Verantwortliche im EU-ETS 2 gemäß Artikel 75b Absatz 2 der EU-Monitoring-Verordnung (MVO) einen Überwachungsplan. Dieser Plan soll eine vollständige und transparente Dokumentation der Überwachungsmethoden für die im Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Brennstoffe enthalten. Zusätzlich benötigen die EU-ETS 2-Verantwortlichen eine übergeordnete Emissionsgenehmigung.

Für die historischen Emissionen des Jahres 2024 müssen die Verantwortlichen bis zum 30. April 2025 einen Emissionsbericht bei der DEHSt einreichen, der zunächst keiner externen Verifizierung bedarf. Ab der Berichterstattung über das Jahr 2025 müssen die Emissionsberichte von externen Prüfern verifiziert und ebenfalls bis zum 30. April des Folgejahres bei der DEHSt eingereicht werden.

Da die Unternehmen in der Übergangsphase sowohl die Anforderungen des EU-ETS 2 als auch des BEHG erfüllen müssen, strebt die Bundesregierung gemeinsam mit den Vollzugsbehörden an, die Belastungen für die Unternehmen möglichst gering zu halten. Zusätzliche Unsicherheiten ergeben sich jedoch durch die knappe Umsetzungsfrist, welche dazu geführt hat, dass die EU-Emissionshandelsrichtlinie von vielen Mitgliedsstaaten – darunter Deutschland – nicht fristgerecht umgesetzt wurde. Auch die Belastungen aus dieser Verzögerung sollen minimiert werden.

Um der verzögerten Umsetzung im Gesetzgebungsverfahren Rechnung zu tragen, sieht der vorliegende Gesetzesentwurf eine abweichende Frist zur Einreichung des Überwachungsplans gegenüber den EU-Vorgaben vor. Die DEHSt wird die Einreichungsfrist spätestens drei Monate vor ihrem Ablauf im Bundesanzeiger bekannt geben, jedoch erst nach Inkrafttreten der Novelle des TEHG. Der Beginn dieses Vollzugsverfahrens hängt somit von der Dauer des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur TEHG-Novelle ab.

Darüber hinaus plant die DEHSt, die Beantragung der EU-ETS-2-Emissionsgenehmigung und die Einreichung des Überwachungsplans in einem gebündelten Vollzugsverfahren anzubieten. Für die derzeitigen BEHG-Verantwortlichen mit Brennstoffemissionen gemäß § 2 Absatz 2 Satz 1 BEHG ist bis zur Erteilung der Emissionsgenehmigung eine gesetzliche Fiktion vorgesehen: Danach gilt in der Regel der genehmigte Überwachungsplan nach § 6 BEHG bis zur formalen Erteilung der Emissionsgenehmigung als gültige Emissionsgenehmigung im Sinne des TEHG vorgesehen (vgl. die vorgeschlagene Regelung in § 41 Absatz 4 Satz 1 TEHG-E).

Da in der Berichtsphase von 2024 bis 2026 das nEHS und das EU-ETS 2 parallel gelten, sind viele BEHG-Verantwortliche auch im EU-ETS 2 verpflichtet. Ziel ist es daher, Synergieeffekte zwischen dem nEHS und dem EU-ETS 2 bei der Überwachung und Emissionsberichterstattung zu nutzen. Die Datenerfassung für EU-ETS 2 Verantwortliche soll auf der bestehenden Datenstruktur des nEHS aufbauen. Dieser Ansatz soll eine doppelte Eingabe von Daten, die sowohl den Anforderungen des EU-ETS 2 entsprechen als auch im nEHS verwendet werden, so weit wie möglich vermeiden und damit den zusätzlichen bürokratischen Aufwand für Unternehmen minimieren.

III.6. Anteilsfaktoren (Scope Faktor)

Gemäß Artikel 75l Absatz 6 MVO besteht die Möglichkeit, in der reinen Berichtsphase 2024 bis 2026 im EU-ETS 2 Standardwerte für die Scope Faktoren einzelner Brennstoffe vorzugeben. Damit wird der Vollzug in der Berichtsphase – solange noch kein Opt-in gilt – sowohl für die Verantwortlichen als auch für die Vollzugsbehörde deutlich erleichtert. Deutschland hat einen Antrag zur Verwendung von Standardwerten für die Brennstoffe Benzin, leichtes Erdgas, Erdgas, Kohle, schwere Heizöle und für Kerosin und Flugkraftstoffe gestellt. Dieser wurde bereits durch die KOM genehmigt.

Zudem wurde für Erdgas und bestimmte Kohlarten eine Gleichstellung mit Standardbrennstoffen und die Verwendung von Standardberechnungsfaktoren nach Artikel 75k Absatz 2 Buchstabe b MVO beantragt und durch die KOM genehmigt.

IV. Ergebnis

Mit dem Vorschlag zum Übergang des nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel, wie die Bundesregierung ihn im Regierungsentwurf der TEHG-Novelle umgesetzt hat, sieht die Bundesregierung die bestmögliche Realisierbarkeit für die beiden Ziele für diesen Übergang, zum einen die Kontinuität der CO₂-Bepreisung zu sichern und zum anderen die Rahmenbedingungen für einen möglichst reibungs- und bruchlosen Übergang zwischen BEHG und dem EU-ETS 2 zu schaffen. Darüber hinaus, wird die Bundesregierung die Entwicklung des ETS-2 ab 2027 insbesondere auch im Hinblick auf die Gewährleistung von Planungssicherheit und Kontinuität der CO₂-Bepreisung in Deutschland sorgfältig monitoren und evaluieren.