



Dokumentation

Neuer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr

Zum geplanten EU-ETS II und den Auswirkungen auf das nationale Emissionshandelssystem

Neuer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr

Zum geplanten EU-ETS II und den Auswirkungen auf das nationale Emissionshandelssystem

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 001/23
Abschluss der Arbeit: 26. Januar 2023
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vergleich EU-ETS II und nEHS	5
3.	Umsetzungsmöglichkeiten	9
4.	Regelungserfordernisse	10
4.1.	Ausgestaltung des CO ₂ -Preises	11
4.2.	Anpassung von Kompensationsmaßnahmen	11
4.3.	Vermeidung von Überschneidung und Doppelbelastung	13
4.4.	Harmonisierung des Compliance Cycle	13

1. Einleitung

Im Juli 2021 legte die Europäische Kommission im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets verschiedene Legislativvorschläge vor, welche das energie- und klimapolitische Instrumentarium der Europäischen Union auf das neue Klimaziel für 2030 (Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber 1990) ausrichten sollen.¹ Ein Richtlinienvorschlag² zielt auf die **Änderung der Emissionshandelsrichtlinie**³ ab und sieht u.a. die Einführung eines **neuen, separaten Emissionshandelssystems** für die Treib- und Brennstoffversorgung des Gebäudesektors und des Straßenverkehrs vor (EU Emissions Trading System II, **EU-ETS II**).⁴ Ein Teil der Einnahmen aus dem EU-ETS II soll für den Gebäudesektor und den Straßenverkehr vorgesehen werden, um soziale Härten für finanzschwächere Privathaushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer abzufedern und einer Energie- und Mobilitätsarmut entgegenzuwirken (**Klima-Sozialfonds**).⁵

In Deutschland existiert bereits seit dem Jahresbeginn 2021 ein **nationales Emissionshandelssystem (nEHS)** für die Sektoren, die vom bestehenden Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) nicht erfasst sind. In das EU-ETS sind derzeit nur große Energieanlagen, energieintensive Industrieanlagen sowie der innereuropäische Luftverkehrs einbezogen.⁶ Auf nationaler Ebene erfolgt dagegen auf der Grundlage des **Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)**⁷ eine umfassende

-
- 1 Europäische Kommission (2021), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität - Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=DE>.
 - 2 Richtlinienvorschlag COM(2021) 551 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0551&from=EN>. Stand des Gesetzgebungsverfahrens, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0211\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0211(COD)).
 - 3 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20180408&from=DE>.
 - 4 UBA Factsheet (2021), Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr in der EU - Zentrale Aspekte des Vorschlags der EU-Kommission vom 14.07.2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/dokumente/2022_01_17_factsheet_ets_2.pdf.
 - 5 Europäisches Parlament, Legislative Train Schedule - Social Climate Fund, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-social-climate-fund>.
 - 6 Die Legislativvorschläge der Kommission im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets sehen auch hier Reformen vor, u.a. die Neureglung des Luftverkehrs und die Aufnahme des Seeverkehrs in das EU-ETS. Vgl. DEHSt, Europäischer Emissionshandel - Reform und Perspektiven, https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Reform-Perspektiven/reform-perspektiven_node.html.
 - 7 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9.11.2022 (BGBl. I S. 2006) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/behg/BJNR272800019.html>.

Bepreisung für das Inverkehrbringen von Kraft- und Heizstoffen (z.B. Benzin, Diesel, Heizöl, Erd- und Flüssiggas, Biomasse).⁸

Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens betreffend den Richtlinienvorschlag der Kommission zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie wird künftig auch der Brennstoffemissionshandel für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr unionsrechtlich determiniert sein. Die Bundesregierung beabsichtigt, das BEHG auf seine **Kompatibilität mit dem EU-ETS II** zu überprüfen und ggf. so anzupassen, „dass ein möglichst reibungsloser Übergang gewährleistet ist“.⁹

Mit welcher Ausgestaltung im Detail der EU-ETS II eingeführt wird, ist derzeit noch nicht sicher absehbar. Auch lassen sich bestimmte Auswirkungen des EU-ETS II zum jetzigen Zeitpunkt nicht einschätzen, da etwa zu den Preisbildungsmechanismen in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr noch keine Erfahrungswerte vorliegen. Im Folgenden soll beleuchtet werden, wie sich EU-ETS II und nEHS unterscheiden und welche Anpassungen auf nationaler Ebene ggf. erforderlich sein könnten. Aufgrund des zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Dokumentation noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens kann jeweils nur eine überblicksartige Darstellung erfolgen.

2. Vergleich EU-ETS II und nEHS

Der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Einführung des EU-ETS II ist in seiner Zielsetzung und von den Teilnehmern dem nEHS nach dem BEHG sehr ähnlich. Beide Systeme verfolgen einen sog. **Upstream-Ansatz**, welcher an das Inverkehrbringen von Treib- und Brennstoffen anknüpft.¹⁰ Die Versorgung mit diesen Stoffen wird mit einem CO₂-Preis belastet, nicht die Emission von Treibhausgasen. Eine Beeinflussung der Emittenten (z.B. einzelne Haushalte oder Verkehrsteilnehmer) erfolgt aber indirekt, indem die Preise für Treib- und Brennstoffe steigen.¹¹

In ihrem Umfang unterscheiden sich das im Kommissionsvorschlag vorgesehene EU-ETS II und das nEHS. Der **Anwendungsbereich** des EU-ETS II sieht im Vorschlag der EU-Kommission eine Geltung des neuen, separaten Emissionshandels nur für Brennstoffverbräuche im Gebäude- und Straßenverkehrssektor vor („Emissions Trading System for Buildings and Road Transport“). Im Gegensatz dazu erfasst das BEHG alle Treibstoff- und Brennstoffeinsätze, also zusätzlich den Treibstoff- und Brennstoffeinsatz in der Landwirtschaft, der Fischerei und der Forstwirtschaft, im Eisenbahnverkehr sowie in den nicht vom bestehenden EU-ETS erfassten Bereichen der Energiewirtschaft und Industrie. Der Anwendungsbereich des neuen EU-ETS II ist auf Unionsebene aber

8 DEHSt, Nationalen Emissionshandel verstehen, https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nEHS-verstehen/nehs-verstehen_node.html.

9 Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 63.

10 Dies unterscheidet EU-ETS II und nEHS vom bestehenden ETS, welcher einen sog. Downstream-Ansatz verfolgt und bei den Emittenten (große Energieanlagen, energieintensive Industrieanlagen, innereuropäischer Luftverkehr) ansetzt. Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar/Frenz, Einf. A Rn. 80.

11 Frenz (ebd.), Rn. 82.

noch Gegenstand laufender politischer Abstimmungsprozesse. So schlug das Europäische Parlament in seiner Ersten Lesung vom 22. Juni 2022 eine inhaltliche Erweiterung vor („Emissions Trading System for Buildings, Road Transport and other Fuels“).¹²

Das EU-ETS II sieht im Richtlinienvorschlag der Kommission **keine Festpreisphase** vor. Die Preisbildung soll direkt über den Markt erfolgen. In seiner Ersten Lesung vom 22. Juni 2022 schlug das Europäische Parlament aber Änderungen am Kommissionsvorschlag dahingehend vor, dass bei Überschreiten einer **Preisobergrenze von 50 EUR** vor dem 1. Januar 2030 Verschmutzungsrechte aus der Marktstabilitätsreserve (MSR)¹³ freiwerden sollen.¹⁴ Beide preislichen Ausgestaltungen des EU-ETS II unterscheiden sich vom nEHS nach dem BEHG. Beim nEHS soll nach einer Einführungsphase, in der die Zertifikate bis 2025 zu einem jährlich steigenden Festpreis verkauft werden (45 EUR im Jahr 2025) und 2026 einem Preiskorridor von 55 EUR bis 65 EUR unterliegen, erst ab 2027 ein „Cap-and-Trade“¹⁵-System greifen.

Der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Einführung des EU-ETS II sieht vor, dass der sog. „**Compliance Cycle**“ (wiederkehrende Schritte der Überwachungsplanung, Validierung, Monitoring und Berichterstattung, Verifizierung, Abgabe von Emissionsberechtigungen und Durchsetzung der Berichts- und Abgabepflicht) parallel zu jenen im bestehenden EU-ETS verläuft und die

12 Europäisches Parlament, Procedure 2021/0211(COD) - Revision of the EU Emissions Trading System, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_EN.html.

13 Die Marktstabilitätsreserve (MSR) ist ein regelbasierter Mechanismus, der hohe strukturelle Überschüsse abbauen und das Europäische Emissionshandelssystem in Phasen schwankender Nachfrage stabilisieren soll. Die MSR reduziert die jährlichen Auktionsmengen, wenn zu viele Berechtigungen im Umlauf sind, bzw. stockt diese in begrenztem Maße auf, wenn es zu wenige Berechtigungen im Markt gibt. Vgl. DEHSt, Glossar Marktstabilitätsreserve, https://www.dehst.de/DE/service/glossar/functions/glossar.html?nn=444128&cms_lv2=444074.

14 Europäisches Parlament, Procedure 2021/0211(COD) - Revision of the EU Emissions Trading System, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_EN.html. Amendment 598: “Where, prior to 1 January 2030, every time the average price of allowances referred to in paragraph 1 of this Article exceeds a price cap of 50 EUR, the Commission shall, as a matter of urgency, adopt a decision to release 10 million allowances covered by this Chapter from the market stability reserve in accordance with Article 1a(7) of Decision (EU) 2015/1814.”

15 Mit einer staatlich festgelegten Obergrenze („Cap“) wird politisch entschieden, wie viel CO₂-Äquivalente insgesamt höchstens emittiert werden dürfen. Ein klimapolitisch anspruchsvolles Cap sorgt dafür, dass CO₂ ein knappes Gut wird und sich durch den Handel („Trade“) am Markt ein Preis für CO₂ bildet, welcher einen Anreiz setzt, in mehr Klimaschutz zu investieren. Vgl. DEHSt, Wie funktioniert der Emissionshandel? https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/EU-Emissionshandel-verstehen/Grundlagen/grundlagen-des-emissionshandels_node.html.

Unternehmen entsprechend spätestens bis zum 31. März eines jeden Jahres über die Emissionen des Vorjahres berichten.¹⁶

Das nEHS in Deutschland folgt einem anderen Rhythmus.¹⁷ Die BEHG-Verantwortlichen müssen bis zum 31. Juli eines jeden Jahres einen Emissionsbericht erstellen, der die in Verkehr gebrachten Brennstoffe und die sich daraus ergebenden Emissionsmengen des Vorjahres enthält (§ 7 Abs. 1 BEHG). Bis zum 30. September eines jeden Jahres sind die BEHG-Verantwortlichen zur Abgabe von Emissionszertifikaten im nationalen Brennstoff-Emissionshandelsregister (nEHS-Register) verpflichtet, die der Menge der von ihnen berichteten Brennstoffemissionen entspricht (§ 8 BEHG).¹⁸

-
- 16 Vgl. Art. 30f des Richtlinienvorschlages, welcher hinsichtlich der Überwachung, Berichterstattung, Prüfung von Emissionen und Akkreditierung auf die Art. 14 und 15 der Emissionshandelsrichtlinie verweist. Detaillierte Regelungen über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen enthält die Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02018R2066-20220828&from=EN>. Siehe auch Europäische Kommission, EU-EHS-Emissionen - Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/monitoring-reporting-and-verification-eu-ets-emissions_de.
- 17 UBA Factsheet (2021), Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr in der EU - Zentrale Aspekte des Vorschlags der EU-Kommission vom 14.07.2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/dokumente/2022_01_17_factsheet_ets_2.pdf, S. 7.
- 18 Ausführlich zu den Akteuren und Aufgaben im Compliance Cycle des nEHS: DEHSt, Leitfaden zum Anwendungsbereich sowie zur Überwachung und Berichterstattung von CO₂-Emissionen - Nationales Emissionshandelssystem 2021 und 2022, https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/nehs/nehs-leitfaden-monitoring.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S. 13.

Diese und weitere Unterschiede werden in einer vom Umweltbundesamt (UBA) herausgegebenen Kurzstudie tabellarisch zusammengefasst. Die Kurzstudie ist datiert von Mai 2022 und berücksichtigt ggf. nicht alle Änderungsvorschläge des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens.

	EU-ETS 2 mit SCF	nEHS
Emissionshandel		
Zielsetzung des Emissionshandels	Preis für Emissionen in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr mit Verwendung der Einnahmen für Klimaschutzmaßnahmen und für sozialen Ausgleich in Verbindung mit dem Klima-Sozialfonds	Preis für Brennstoffemissionen (Heiz- und Kraftstoffe), sofern nicht vom EU-ETS 1 erfasst
Anwendungsbereich des Emissionshandels	Emissionen aus den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (priv. Verbraucher*innen und GHD)	Alle nicht durch den EU-ETS 1 erfassten Sektoren bzw. Teilspektoren (priv. Verbraucher*innen, GHD, kleine Industrie, Landwirtschaft)
Preisbildung	Freie Preisbildung mit Start des Systems im Jahr 2026	Fixpreise mit graduellem Anstieg von 2021 (25 €/t CO ₂) bis 2025 (55 €/t CO ₂). Festpreiskorridor (55-65 €/t CO ₂) ab 2026. Freie Preisbildung frühestens ab 2027.
Erwartetes Aufkommen	Durchschnittliches jährliches Aufkommen für Deutschland: 6,61 Mrd. Euro (geschätzt bei Annahme eines Preises von 50 €/t CO ₂). (5,9 Mrd. Euro (SCF) + 47 Mrd. Euro (aus Erlösen an die MS) zwischen 2025 und 2032)	Durchschnittliches jährliches Aufkommen: 10,99 Mrd. Euro. (54,94 Mrd. Euro zwischen 2021 und 2025)
Rückverteilung		
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> - Entlastung von vulnerablen Haushalten, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer*innen - Beitrag zu den Klimaschutz- und Biodiversitätszielen der EU - Gleichstellung der Geschlechter, Chancengleichheit und Inklusion 	<ul style="list-style-type: none"> - Einsatz für den Klimaschutz / Umstieg auf klimafreundliche Alternativen - Rückgabe an Bürger*innen
Einnahmenverwendung	<ul style="list-style-type: none"> - Befristete direkte Einkommensbeihilfen - Gebäudesanierung - Dekarbonisierung des Heizens, Kühlens und Kochens 	<ul style="list-style-type: none"> - Speist den EKF und dient zur Finanzierung der Programmausgaben - Dazu zählen z. B.: Mitfinanzierung Abschaffung EEG-Umlage, Serielle Sanierungen,

	EU-ETS 2 mit SCF	nEHS
	<ul style="list-style-type: none"> - Energieeinsparungen im Gebäudesektor - Zugang zu emissionsfreien Fahrzeugen und Fahrrädern - Zugang zur Verkehrsinfrastruktur (zum Laden und Tanken) - Kostenloser Zugang zum ÖV, innovative Mobilitätsdienste, angepasste Tarife - Emissionsarme und -freie Mobilitäts- und Verkehrsdienste in schlecht angebundenen Gegenden 	Dekarbonisierung der Wärmeinfrastruktur, Beratungen Energieeffizienz, Transformation der Wärmenetze, Nationale Klimaschutzinitiative, Erhöhung des Umweltbonus für Elektrofahrzeuge, Zuschüsse für die Ladeinfrastruktur, Förderung alternativer Antriebe im ÖV
Umsetzungsaspekte	Antrag und Bewilligung von Klima-Sozialplänen notwendig	Mittelverwendung ist nicht explizit festgelegt, unterliegt Haushaltsverhandlungen
Verteilungswirkung (qualitativ)	Fokus auf Dekarbonisierung und vulnerable Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsteilnehmer*innen	Je nach Maßnahme z. T. regressive Verteilungswirkungen (Bsp. Pendlerpauschale, Förderung E-Mobilität)

Abbildung 1: Vergleich EU-ETS II - nEHS¹⁹

3. Umsetzungsmöglichkeiten

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterliegen einer generellen Loyalitätspflicht und sind für eine effektive Richtlinienumsetzung verantwortlich.²⁰ Nach Verabschiedung und Inkrafttreten der entsprechenden Änderung der Emissionshandelsrichtlinie ist das neue, separate Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS II) vom deutschen Gesetzgeber in nationales Recht umzusetzen.

Die **Wissenschaftsplattform Klimaschutz** (WPKS) beschäftigt sich in ihrem Jahresgutachten 2021 ausführlich mit den Implikationen des EU-ETS II auf den nationalen Emissionshandel sowie mit konkreten Optionen für eine Harmonisierung zwischen EU-ETS II und BEHG.²¹

19 Schumacher/Cludius/Noka/Fiedler/Leisinger/Tews, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission - Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, UBA TEXTE 58/2022, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_58-2022_der_klima-sozialfonds_im_fit-for-55-paket_der_europaeischen_kommission.pdf, S. 56 f.

20 Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar/Frenz/Schink, § 1 BEHG Rn. 38.

21 WPKS, Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland, Jahresgutachten 2021, https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/WPKS_JGA_Volltext.pdf, S. 95 ff.

Dem Gutachten sind folgende zusammenfassende Empfehlungen zu entnehmen:

„Hinsichtlich einer Umsetzung des Kommissionsvorschlags zur Änderung der ETS-RL in deutsches Recht sind die beiden naheliegenden Optionen erstens eine gemeinsame Umsetzung von ETS-1 und ETS-2 im Rahmen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG), die jedoch eine weitgehende Aufhebung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) zur Folge hätte oder zweitens eine getrennte Umsetzung der Änderungen des ETS-1 im Rahmen des TEHG einerseits und des ETS-2 im BEHG andererseits. Letzteres sieht bereits eine CO₂-Bepreisung für Brennstoffe vor, die maßgeblich in den Sektoren Gebäude und Verkehr anfallen, beschränkt seinen Anwendungsbereich jedoch anders als das vorgeschlagene ETS-2 nicht auf die Verwendung der Brennstoffe im Gebäude- sowie Straßenverkehrsbereich. Die beste Umsetzungslösung hängt hier wesentlich davon ab, wie der – von der Kommission noch nicht final bestimmte – Anwendungsbereich des ETS-2 letztlich ausgestaltet und welcher Handlungsspielraum den Mitgliedstaaten in dieser Frage verbleiben wird. Um rechtliche Friktionen und Inkohärenzen zu vermeiden, sollten die Änderungen des EU-ETS und das neue ETS-2 in Deutschland weiterhin getrennt voneinander in zwei Bundesgesetzen – TEHG und BEHG – umgesetzt werden [...]. Deutschland sollte im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses zum ETS-2 darauf hinwirken, dass der Anwendungsbereich des ETS-2 spiegelbildlich zum Anwendungsbereich des BEHG ausgestaltet wird. Diese Ausweitung verspricht europaweite Effizienzvorteile und vermeidet inhaltliche Divergenzen, zeitliche Verzögerungen und Investitionsunsicherheiten. Andernfalls sollte der Bundesgesetzgeber frühzeitig ankündigen und in der Folge gegebenenfalls sicherstellen, dass sich in Deutschland keine CO₂-Bepreisungslücke für derzeit vom BEHG, aber zukünftig nicht vom ETS-2 erfasste Brennstoffe ergibt.“²²

Es hängt somit von der konkreten Ausgestaltung des EU-ETS II ab und liegt in der Hand der europäischen Organe, ob das nEHS in einem neuen EU-System aufgeht, oder es möglicherweise als weitergehende Regelung ergänzt.²³

4. Regelungserfordernisse

Nachfolgend werden einzelne Regelungserfordernisse auf nationaler Ebene aufgezeigt, welche sich aus der Umsetzung einer geänderten Emissionshandelsrichtlinie unter Einführung eines neuen, separaten EU-ETS II ergeben könnten.

22 WPKS, Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland, Jahrgutachten 2021, https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/WPKS_JGA_Volltext.pdf, S. 17.

23 Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht/Vollmer, C.H.BECK 2022, § 16 Rn. 106. Siehe auch Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zum Konsultationsverfahren 2022 gemäß § 26 Absatz 2 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung, BT-Drs. 20/4100, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/041/2004100.pdf>, S. 41.

4.1. Ausgestaltung des CO₂-Preises

Der genaue **Zeitpunkt der Einführung** eines neuen, separaten EU-ETS II ist, ebenso wie die Geltung einer **Preisobergrenze**, Gegenstand noch laufender Abstimmungen im Gesetzgebungsverfahren der Union.²⁴ Ein Inkrafttreten der neuen unionsrechtlichen CO₂-Bepreisung ist jedenfalls für gewerblich genutzte Gebäude und Fahrzeuge vor dem 1. Januar 2027 (Beginn der Marktphase nach dem geltenden BEHG) absehbar. Vor diesem Hintergrund sollte der nationale Gesetzgeber die potenziellen **CO₂-Preisunterschiede zwischen BEHG und EU-ETS-II** - mit möglicherweise unterschiedlichen Erfassungsbereichen sowie Ambitions- und Preisniveaus - antizipieren, um die Erwartungen von Investoren im Verlauf der 2020er-Jahre zu stabilisieren.²⁵ Sollte der CO₂-Preis des EU-ETS II unter dem bis zum Jahr 2025 vorgesehenen Preispfad bzw. unter dem für 2026 vorgesehenen Preiskorridor liegen, wäre eine Absenkung des CO₂-Preises auf das EU-Niveau denkbar. Dies würde jedoch weniger CO₂ einsparen und weniger Einnahmen generieren.²⁶ Ein Festhalten an höheren CO₂-Preisen käme ggf. für solche BEHG-Anwendungsbereiche in Betracht, die (noch) nicht in das EU-ETS II einbezogen werden sollen. Die jeweilige nationale Ausgestaltung müsste neben einer effektiven Richtlinienumsetzung auch den Gedanken der unionsweiten CO₂-Preis-Vereinheitlichung und Aspekte der Praktikabilität in den Blick nehmen.

Ausweislich des Koalitionsvertrages beabsichtigt die Bundesregierung, „angesichts des derzeitigen Preisniveaus durch nicht CO₂-Preis-getriebene Faktoren [...] aus sozialen Gründen am bisherigen BEHG-Preispfad fest[zuhalten].“²⁷

4.2. Anpassung von Kompensationsmaßnahmen

Gemäß einem weiteren **Legislativvorschlag**²⁸ sollen 25 % der aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-ETS II zu erwartenden Einnahmen über einen sog. **Klima-Sozialfonds** an die Mitgliedstaaten ausgeschüttet und dort genutzt werden, um den Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer zu begegnen. Die Mittelverwendung des Klima-Sozialfonds ist gemäß dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission mit deutlichem Schwerpunkt auf vulnerable Gruppen angedacht.

24 Siehe zuletzt die Änderungen des Europäischen Parlaments vom 22.6.2022 am Verordnungsvorschlag der Kommission, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_EN.html.

25 So WPKS, Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland, Jahresgutachten 2021, https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/WPKS_JGA_Volltext.pdf, S. 62.

26 Pötter, in: Die Tageszeitung vom 14.5.2022, Macht die EU beim Klimaschutz tatsächlich ernst?, S. 7.

27 Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 63.

28 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, COM(2021) 568 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021PC0568>.

Die Mitgliedstaaten müssen nach Konsultation der lokalen und regionalen Behörden, der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft "Klima-Sozialpläne" vorlegen, um ein kohärentes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Energie- und Mobilitätsarmut auszuarbeiten.²⁹

Demgegenüber ist im geltenden BEHG nur festgelegt, dass die Erlöse aus der Veräußerung dem Bund zustehen (§ 10 Abs. 4 BEHG). Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung im nEHS fließen vollständig in das Sondervermögen des **Energie- und Klimafonds (EKF)** im Bundeshaushalt. Der EKF ist das zentrale Finanzierungsinstrument der deutschen Energiewende und des Klimaschutzes. Neben den Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung wird der Fonds aus Erlösen des bestehenden EU-ETS sowie Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt und Rücklagen gespeist.³⁰ Die in Deutschland in Verbindung mit dem nEHS beschlossenen Kompensationsmaßnahmen und Förderprogramme müssten bei Finanzierung über die Erlöse des EU-ETS II somit auf ihre **Kompatibilität mit den Anforderungen der Kommission** geprüft werden.³¹

Nach Auffassung der Autoren einer vom UBA herausgegebenen Kurzstudie könnten einige in Verbindung mit dem nEHS erlassene Maßnahmen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs widersprechen.³² Noch unklar sei, wie streng der **Grundsatz der Zusätzlichkeit** (Art. 12 des Verordnungsvorschlages) von der Europäischen Kommission ausgelegt werde. So könnten viele Programmausgaben des EKF im Rahmen des Klima-Sozialfonds nicht förderfähig sein, weil sie bereits im Klimaschutzprogramm 2030 festgeschrieben seien oder schon längere Zeit Bestand hätten und zukünftige Budgethöhen definiert seien.³³ Nach Einschätzung der Autoren würde der Klima-Sozialfonds zudem allein nicht ausreichen, um die Sanierungskosten vulnerabler Haushalte vollständig zu finanzieren. Der Klima-Sozialfonds müsse daher eingebettet werden in ein Gesamtprogramm für vulnerable Gruppen in Deutschland, sodass vulnerable Gruppen am Klimaschutz teilhaben könnten, resilient würden und gegenüber Energie- und CO₂-Preissteigerungen geschützt seien.³⁴

29 Friedrich-Ebert-Stiftung (2022), Update on the EU ETS for buildings and road transport, <https://justclimate.fes.de/e/update-eu-ets-buildings-and-road-transport>.

30 Siehe der aktuelle „EKF-Bericht“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/11-EKF-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

31 Schumacher/Cludius/Noka/Fiedler/Leisinger/Tews, Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission - Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, UBA TEXTE 58/2022, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_58-2022_der_klima-sozialfonds_im_fit-for-55-paket_der_europaeischen_kommission.pdf, S. 55. Ausführlicher tabellarischer Kompatibilitätsvergleich auf S. 27 f.

32 Schumacher/Cludius/Noka/Fiedler/Leisinger/Tews (ebd.), S. 55.

33 Schumacher/Cludius/Noka/Fiedler/Leisinger/Tews (ebd.).

34 Schumacher/Cludius/Noka/Fiedler/Leisinger/Tews (ebd.), S. 58.

Zur Frage der sozialen Kompensation positioniert sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag wie folgt:

„Um einen künftigen Preisanstieg zu kompensieren und die Akzeptanz des Marktsystems zu gewährleisten, werden wir einen sozialen Kompensationsmechanismus über die Abschaffung der EEG-Umlage hinaus entwickeln (Klimageld).“³⁵

4.3. Vermeidung von Überschneidung und Doppelbelastung

Die Bundesregierung beabsichtigt, das BEHG einschließlich der erfassten Brennstoffemissionen in der Industrie (industrielle Prozesswärme) auf seine **Kompatibilität mit dem EU-ETS II** zu überprüfen.³⁶ Schnitt- und Konfliktpunkte ergeben sich nämlich insofern zum EU-Emissionshandel, als **industrielle Prozesse** teilweise doppelt erfasst sein können, nämlich durch den EU-ETS nach dem Downstream-Ansatz und dem nEHS nach dem Upstream-Ansatz. Das BEHG lässt hier insofern den EU-Emissionshandel vorrangig sein, als die über letzteren erfolgten Belastungen nach dem BEHG nicht nochmals anfallen dürfen (§ 7 Abs. 5 BEHG) bzw. zu kompensieren sind (§ 11 Abs. 2 BEHG).³⁷ Eine doppelte Belastung gilt es also zu vermeiden.³⁸ Bei abweichendem Anwendungsbereich von EU-ETS II und nEHS wird dieses Vermeidungserfordernis auch weiterhin von Bedeutung bleiben.

4.4. Harmonisierung des Compliance Cycle

Deutsche Unternehmen dürften durch die Einführung des nEHS auf der Grundlage des BEHG für einen zukünftigen EU-ETS II vorbereitet sein.³⁹ Die Anforderungen unterschiedlicher Regelungen müssten aber harmonisiert werden. Dies betrifft insbesondere die Regelungen bzgl. Berichterstattungs- und Nachweispflichten sowie weitere Erfordernisse im Compliance Cycle (siehe unter Ziff. 2 dieser Dokumentation).⁴⁰

35 Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 63.

36 Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (ebd.).

37 Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar/Frenz, Einf. O Rn. 137 ff.

38 Zur Doppelbelastung durch Doppelerfassung im EU-ETS und nEHS: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar/Frenz/Schink, § 1 BEHG Rn. 40 ff.

39 Siehe bereits die Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zum Konsultationsverfahren 2022 gemäß § 26 Absatz 2 der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung, BT-Drs. 20/4100, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/041/2004100.pdf>, S. 41.

40 Unterrichtung durch die Bundesregierung (ebd.), S. 43.