

## **Unterrichtung durch die Bundesregierung**

### **Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz**

#### **Einführung**

Der nationale Brennstoffemissionshandel (nEHS) nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) ist erfolgreich am 1. Januar 2021 gestartet. Damit wurde auf nationaler Ebene eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung für sämtliche fossile Brennstoffemissionen außerhalb des europäischen Emissionshandels (EU-ETS) eingeführt.

Gemäß § 23 Absatz 1 BEHG evaluiert die Bundesregierung das Gesetz und legt dem Bundestag in den Jahren 2022 und 2024 und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vor. Mit dem Bericht informiert die Bundesregierung über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nEHS. Ebenso werden Auswirkungen der Festpreise und Preiskorridore nach § 10 Absatz 2 BEHG untersucht und auf dieser Basis erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des Emissionshandelssystems gegeben. In diesem Zusammenhang werden die jährlichen Klimaschutzberichte nach § 10 Absatz 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) berücksichtigt.

Darüber hinaus hat der Deutsche Bundestag mit seinem Beschluss des ersten Gesetzes zur Änderung des BEHG vom 8. Oktober 2020 die Bundesregierung aufgefordert, zwei weitere Aspekte des BEHG im Rahmen des Erfahrungsberichts zu bewerten. Zum einen sollten mit Blick auf die Einbeziehung der Abfallverbrennung in das nEHS in Abstimmung mit Verbänden und Unternehmen sachgerechte Durchführungsregelungen, insbesondere zur Festlegung eines praxisorientierten Verfahrens zur Bestimmung der Emissionsmenge, der Verantwortlichen und zur Emissionsberichterstattung festgelegt werden. Ebenso sollte auf Grundlage der Evaluierung eine Verschiebung der Einbeziehung der Abfallverbrennung auf das Jahr 2024 und die Festlegung von Ausnahmeregelungen geprüft werden. Zum anderen sollten die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf die Wirtschaftlichkeit von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und der Ausgleich möglicher Wettbewerbsnachteile von KWK-Anlagen gegenüber reinen Wärmeerzeugungsanlagen untersucht werden.

Gemäß § 23 Absatz 2 BEHG unterstützt das Umweltbundesamt (UBA) das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) bei der Erstellung des Erfahrungsberichts. Die betroffenen Bundesministerien werden seitens des BMWK frühzeitig beteiligt und unterstützen bei der Erarbeitung.

Der hiermit vorgelegte erste Erfahrungsbericht der Bundesregierung besteht aus drei Teilen.

Im ersten Teil gibt die Bundesregierung einen Überblick zum Stand der Implementierung des nEHS. Dabei werden zunächst der Aufbau und Stand des Emissionshandelsregisters, der Emissionsüberwachung und Berichterstattung sowie des Zertifikateverkaufs und der jährlichen Emissionsobergrenze nach § 4 BEHG dargestellt. Die Menge der berichteten Emissionen sowie der abgegebenen und verkauften Emissionszertifikate werden anschließend mit Blick auf die jährliche Emissionsobergrenze für das Jahr 2021 betrachtet. Darüber hinaus wird über den Stand der Verordnungen zum Ausgleich indirekter Belastungen nach § 11 BEHG berichtet.

Der zweite Teil beruht auf dem wissenschaftlichen Bericht „Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen“, den das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 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 CO<sub>2</sub>-Bepreisung sowie die Klimaschutzwirkung und die Verteilungswirkungen 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 veröffentlicht.<sup>1</sup>

Der dritte Teil des Erfahrungsberichts erläutert die Aufnahme der Abfallverbrennung im Rahmen des zweiten BEHG-Änderungsgesetzes ab dem Jahr 2024 in das nEHS, stellt wesentliche Ergebnisse einer Studie von ENVERUM Ingenieurgesellschaft für Energie- und Umweltverfahrenstechnik mbH, INFA Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH, der Prognos AG und der Ramboll Deutschland GmbH im Auftrag der Bundesregierung zu den Auswirkungen des nEHS auf die Abfallverbrennung dar und betrachtet die Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen im Kontext des nEHS.

## **I. Stand der Implementierung des nEHS**

### **I.1 Grundlegende Aspekte des nEHS**

Mit seiner Einführung zum 1. Januar 2021 erfasst der nEHS sämtliche Brennstoffemissionen in den Bereichen Wärme und Verkehr, die nicht vom EU-ETS reguliert werden. Hierzu verpflichtet das BEHG die sogenannten Inverkehrbringer von Brennstoffen (bspw. Lieferanten von Gas, Kraftstoffen) dazu, über die von ihnen in Verkehr gebrachten Brennstoffmengen und -emissionen zu berichten. Brennstoffe gelten nach § 2 Absatz 2 BEHG mit dem Entstehen der Energiesteuer als in Verkehr gebracht.

Die Inverkehrbringer müssen bis zum 31. Juli eines jeden Jahres einen Emissionsbericht erstellen, der Angaben zu den in Verkehr gebrachten Brennstoffen und den sich daraus ergebenden Emissionsmengen des Vorjahres enthält (§ 7 BEHG). Die Einzelheiten zur Emissionsermittlung und -berichterstattung für die Jahre 2021 und 2022 sind in der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV 2022) geregelt. Für die Emissionen des Jahres 2021 wurden Emissionsberichte erstmalig bis zum 31. Juli 2022 eingereicht.

Darüber hinaus sind die BEHG-Verantwortlichen bis zum 30. September eines jeden Jahres zur Abgabe von Emissionszertifikaten (nEZ) im nationalen Brennstoffemissionshandelsregister (nEHS-Register) verpflichtet, die der Menge der von ihnen berichteten Brennstoffemissionen entsprechen (§ 8 BEHG). Dies bedeutet, dass für jede Tonne CO<sub>2</sub>, die bei einer Verbrennung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe freigesetzt werden kann, ein nEZ abgegeben werden muss. Die nEZ sind bei der durch die DEHSt beauftragten Verkaufsplattform, der European Energy Exchange AG (EEX), oder bei anderen Akteuren (z.B. anderen BEHG-Verantwortlichen) zu erwerben.

Während der Einführungsphase des nEHS startet das System mit einer Festpreisphase. In diesem Zeitraum sind die Preise für die nEZ gesetzlich vorgegeben. Im Jahr 2026 gilt anstelle von Festpreisen ein Preiskorridor, der einen Übergang zur freien Preisbildung ab dem Jahr 2027 darstellt. Die Einzelheiten zum Verkauf und zum nEHS-Register sind in der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) geregelt.

Durch den nEHS entsteht somit ein CO<sub>2</sub>-Preis, indem die Inverkehrbringer durch das BEHG zum Erwerb von Emissionszertifikaten verpflichtet werden. Die damit verbundenen Kosten werden entlang der Lieferketten in Form von höheren Brennstoffpreisen an die Endverbraucher weitergegeben. Die dadurch geschaffene Lenkungswirkung hin zu emissionsarmen Alternativen in den Bereichen Wärme und Verkehr leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaziele.

In den ersten zwei Jahren ab dem Start des nEHS am 1. Januar 2021, den Kalenderjahren 2021 und 2022, unterliegen zunächst nur die in Anlage 2 BEHG aufgeführten sogenannten Hauptbrennstoffe (bspw. Benzin, Diesel, Erdgas und Heizöl) der Berichts- und Abgabepflicht im Rahmen des nEHS. Ab dem Jahr 2023 werden darüber hinaus sämtliche in Anlage 1 BEHG aufgeführten Brennstoffe (z. B. Kohle) vom nEHS erfasst. Für Abfälle beginnt die Berichtspflicht im Jahr 2024.

Der Bundestag hat hierzu am 20. Oktober 2022 den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur zweiten Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes angenommen. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, das am 16. November 2022 in Kraft getreten ist, schafft die Bundesregierung den

---

<sup>1</sup> Der wissenschaftliche Bericht ist online unter dem folgenden Link verfügbar: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wirkung-des-nationalen-brennstoffemissionshandels>

vollständigen Rechtsrahmen zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung sämtlicher von dem nationalen Brennstoffemissionshandel erfasster Brennstoffe. Die konkreten Berichterstattungsregeln für die einzelnen Brennstoffe werden parallel in der Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 zum BEHG festgelegt, die ebenfalls noch im laufenden Jahr 2022 erlassen werden soll. Der Beginn der Berichterstattungspflicht für Brennstoffemissionen aus der Verbrennung von Abfällen beginnt dabei ein Jahr später ab dem 1. Januar 2024. Damit wird Betreibern von Abfallverbrennungsanlagen ein verlängerter Zeitraum zur Umsetzung der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen für die Ermittlung der Brennstoffemissionen zum Zwecke der Emissionsberichterstattung gewährt.

Zudem wird die von der Koalition im September 2022 beschlossene Verschiebung der für den 1. Januar 2023 anstehenden Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises nach dem BEHG zu dem Zweck, die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen angesichts der stark angestiegenen Energiepreise nicht zusätzlich zu belasten, ebenfalls mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes umgesetzt. Der CO<sub>2</sub>-Preis betrug im Jahr 2021 25 Euro und beträgt im laufenden Jahr 2022 30 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent. Mit Inkrafttreten des BEHG-Änderungsgesetzes beträgt der CO<sub>2</sub>-Preis im Jahr 2023 30 Euro, im Jahr 2024 35 Euro und im Jahr 2025 45 Euro. Im Jahr 2026 besteht weiterhin ein Preiskorridor in Höhe von 55 bis 65 Euro.

In § 11 Absatz 1 bis 3 BEHG sind Kompensationsregeln für den finanziellen Ausgleich indirekter Belastungen vorgesehen, die bei Unternehmen durch die Einführung des CO<sub>2</sub>-Preises entstehen können. Neben einer für besondere Einzelfälle vorgesehenen Härtefallkompensation soll damit vor allem „Carbon-Leakage“ – also der Verlagerung von Emissionen in das Ausland – vorgebeugt und die nicht in jedem Falle vermeidbare Belastung von EU-ETS-Anlagen mit dem CO<sub>2</sub>-Preis des nEHS vollständig ausgeglichen werden.

Zuständig für den Vollzug des BEHG ist die DEHSt, die ebenfalls die zuständige Behörde für den Vollzug des EU-ETS und der Strompreiskompensation (SPK) ist. Der Vollzug des BEHG bedeutet 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 und Informationstechnik“ wurde zum 1. August 2022 eine vierte Abteilung im Fachbereich V des UBA „Klimaschutz, Energie, Deutsche Emissionshandelsstelle“ neu gegründet.

Ebenso wie im EU-ETS seit 2004 schreibt die DEHSt auch im nEHS die elektronische Kommunikation auf Basis von § 17 BEHG vor. Die Datenmeldungen sämtlicher Vollzugsverfahren des nEHS müssen verpflichtend unter Verwendung elektronischer Formularvorlagen, derzeit auf Basis des Formular Management Systems (für Kompensationsanträge), einer neu entwickelten DEHSt-Plattform (für Emissionsberichte und zukünftig weitere Verfahren) und vorgegebener Excel-Formulare (für die Sektorerweiterung nach § 11 Absatz 3 BEHG) eingereicht werden. Die Formularvorlagen auf den Internetseiten der DEHSt bieten zahlreiche Hilfestellungen für die Nutzerinnen und Nutzer und sind frei zugänglich. Lediglich für die DEHSt-Plattform ist eine Registrierung erforderlich, die über einen Datenaustausch mit dem nEHS-Register vereinfacht möglich ist.

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).

## **I.2 Implementierung des nEHS**

### **I.2.1 nEHS-Register**

Der gesetzliche Rahmen zur Implementierung und Führung eines nEHS-Registers wird durch § 12 BEHG gesetzt. Abschnitt 3 der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) regelt und konkretisiert im Einzelnen die organisatorischen und sonstigen Aspekte des nEHS-Registers. Das nEHS-Register ist ein maßgebliches Element für die 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 nationalen Emissionszertifikate (nEZ) verbucht, Transaktionen auf andere Konten veranlasst, Emissionen eingetragen und nEZ zur Erlangung der Compliance (Erfüllung gemäß § 8 BEHG) abgegeben. Darüber hinaus können Handelskonten eröffnet werden. Diese Möglichkeit wurde im ersten Jahr 2021 hauptsächlich von so genannten Intermediären genutzt, welche in größerem Umfang nEZ bei der Verkaufsplattform gekauft und an die BEHG-Verantwortlichen weiterverkauft haben (siehe Abschnitt I.2.2).

Die Software des nEHS-Registers wurde im Auftrag der DEHSt entwickelt. Der Produktivbetrieb wurde am 1. Mai 2021 aufgenommen. Mit Stand 1. Oktober 2022 sind insgesamt rund 1.700 Compliance-Konten für BEHG-

Verantwortliche<sup>2</sup> und zirka 50 Händlerkonten eröffnet worden. Von den Kontoinhabern wurden etwa 5.000 kontobevollmächtigte Personen ernannt. Zur Einführung des nEHS-Registers im Jahr 2021 sind zunächst die Funktionen zur Eröffnung von Konten und zur Ernennung von kontobevollmächtigten Personen realisiert worden. Kontoinhaber können aus dem Steuerportal ELSTER ihre Stammdaten übernehmen. Diese Möglichkeit wurde bei etwa 43 Prozent der Kontoeröffnungen genutzt. Außerdem können kontobevollmächtigte Personen ihre persönlichen Daten aus ihrem Personalausweis ins nEHS-Register einlesen. Allerdings nutzten 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.

Am 24. Oktober 2022 wurde die Veröffentlichung der eingetragenen Emissionen und der Abgabemenge sowie der Compliance-Status der BEHG-Verantwortlichen gemäß § 33 Absatz 1 BEHV freigeschaltet (siehe Abschnitt I.2.5).<sup>3</sup> Außerdem wird bis Jahresende 2022 die automatisierte Erhebung von Gebühren über die sogenannte ePayBL-Schnittstelle des Bundes und der Länder produktiv gesetzt.

Im kommenden Jahr sollen weitere Funktionen hinzukommen, so z. B. die Nutzung eIDAS-konformer Ausweisdokumente und die Bereinigung des Registers gemäß § 24 BEHV. Darüber hinaus wird die Software kontinuierlich verbessert und aktualisiert, und es werden insbesondere Mechanismen zur IT-Sicherheit 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. Oktober 2022 wurden insgesamt etwa 6.800 Transaktionen durchgeführt, davon waren etwa 1.580 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.

## I.2.2 Verkauf von Zertifikaten

Der gesetzliche Rahmen zum Verkauf von Zertifikaten wird durch § 10 BEHG gesetzt. Abschnitt 2 der BEHV regelt im Einzelnen die organisatorischen, terminlichen und sonstigen Vorgaben für den Verkauf. Für die operative Durchführung des Verkaufsverfahrens hat die DEHSt als zuständige Behörde gemäß § 3 Absatz 2 BEHV im Rahmen eines Vergabeverfahrens eine Verkaufsplattform ausgeschrieben. Die European Energy Exchange (EEX) in Leipzig erhielt hierfür am 15. März 2021 den Zuschlag. Das Mandat der EEX als beauftragte Stelle umfasst den Verkauf der nEZ mit vertraglichen Verlängerungsoptionen während der gesamten Festpreisphase bis einschließlich 2025. Nach Abschluss der umfangreichen technischen, rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen wurde am 9. August 2021 die Zulassung von Teilnehmenden für den Verkauf an der EEX gestartet. Am 5. Oktober 2021 fand der erste Verkaufstermin statt.

Während der Festpreisphase ist die Anzahl der verfügbaren nEZ mit der jeweils laufenden Jahreskennung an den Verkaufsterminen nicht limitiert. Im Folgejahr ist jeweils gemäß § 10 Absatz 2 BEHG ein begrenzter Nachkauf von nEHS-Zertifikaten mit der Vorjahreskennung möglich (sogenannte Nachkaufregel). Der zum 31. Dezember jedes Jahres auf dem Compliance-Konto eines BEHG-Verantwortlichen ausgewiesene Saldo 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. Darüber hinaus steht sowohl den indirekt als auch direkt Teilnehmenden die Möglichkeit offen, nEZ untereinander zu handeln. Weitere Informationen zum Verkauf und zur direkten Zulassung an der EEX sind auf der EEX-Internetseite abrufbar.<sup>4</sup> Eine Liste der Intermediäre, die den indirekten Zugang zum Verkauf anbieten, ist ebenfalls auf der EEX-Internetseite veröffentlicht.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Im Internet: <https://nehs-register.dehst.de/coreweb/info/reporting/compliance/list.action>

<sup>4</sup> Im Internet: <https://www.eex.com/de/maerkte/umweltprodukte/nehs>

Im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2021 wurden die deutschen Verkäufe zweimal wöchentlich, dienstags und donnerstags, in einem Zeitfenster von 9:30 bis 15:30 Uhr MEZ am so genannten Spot-Markt der EEX durchgeführt. Seit Januar 2022 werden die Verkäufe ebenfalls zweimal wöchentlich, dienstags und donnerstags, jedoch im Zeitraum von 9:00 bis 15:00 Uhr MEZ an der EEX durchgeführt. Die Verkaufskalender für 2021 und 2022 sind auf der EEX-Internetseite abrufbar.<sup>5</sup> Die Verkaufsergebnisse werden im Anschluss an den Verkauf taggleich auf der Internetseite der EEX veröffentlicht.<sup>6</sup> Die DEHSt veröffentlicht außerdem regelmäßige Auswertungsberichte zum Verkaufsverfahren.<sup>7</sup>

Im Jahr 2021 wurden an der EEX insgesamt 22 Verkaufstermine für nEZ mit der Jahreskennung 2021 erfolgreich durchgeführt. Insgesamt wurden über 287,3 Millionen nEZ zu einem Festpreis von je 25 Euro im Gesamtwert von knapp 7,2 Milliarden Euro veräußert. Weitere knapp 18,5 Millionen nEZ mit der Jahreskennung 2021 wurden im Rahmen des begrenzten Nachkaufs bis Ende September 2022 veräußert. Der Gesamtumfang an veräußerten nEZ mit der Jahreskennung 2021 beläuft sich damit abschließend auf 305,8 Millionen Zertifikate im Gesamtwert von rund 7,6 Milliarden Euro.

Tabelle 1 Verkaufsmengen nEZ 2021 in Mio.

Verkaufsmenge nEZ 2021 (im Jahr 2021)	Verkaufsmenge nEZ 2021 (im Jahr 2022)	Verkaufsmenge nEZ 2021 (Gesamt)
287,3	18,5	305,8

### I.2.3 Emissionsüberwachung und -berichterstattung

Ein wichtiger Baustein des nEHS ist die Überwachung und Ermittlung der Emissionen aus Brennstoffen 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.

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 2021 und 2022 sind nur die in Anlage 2 BEHG genannten Brennstoffe berichts- und abgabepflichtig, die sogenannten Hauptbrennstoffe Benzin, Flugbenzin, Gasöl (Heizöl EL und Diesel), Heizöl S, Flüssiggas und Erdgas. BEHG-Verantwortliche sind nach § 3 Nummer 3 BEHG natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, die für die Tatbestände nach § 2 Absatz 2 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. Ab dem Jahr 2023 werden weitere BEHG-Verantwortliche hinzukommen, die Brennstoffe nach Anlage 1 BEHG (u. a. Kohle) im Sinne des BEHG in Verkehr bringen.

Wesentlicher Aspekt bei der rechnerischen Bestimmung von Brennstoffemissionen ist die Vorgabe, dass diese auf Basis der bei den Energiesteueranmeldungen anzugebenden Mengen sowie unter Anwendung von festgelegten Standardwerten zu ermitteln sind. Dies vereinfacht die Überwachung und Berichterstattung und führt dazu, dass in den Jahren 2021 und 2022 auf einen Überwachungsplan und eine Verifizierung der Emissionsberichte durch eine Prüfstelle verzichtet wird.

Wird ein Brennstoff im Anwendungsbereich des BEHG an eine dem EU-ETS unterliegende Anlage geliefert und dort eingesetzt, sind die Emissionen dieses Brennstoffs von beiden Systemen erfasst. Betreiber von EU-ETS-Anlagen könnten also theoretisch sowohl mit den auf den Brennstoffpreis umgelegten CO<sub>2</sub>-Kosten nach dem nEHS als auch mit den Kosten für die Emissionsberechtigungen im EU-ETS belastet werden. Um dies zu vermeiden, gibt es im BEHG zwei Mechanismen:

- BEHG-Verantwortliche können ihre Abgabeverpflichtung um die an EU-ETS-Anlagen gelieferten und dort eingesetzten Brennstoffmengen gemäß § 7 Absatz 5 BEHG im Rahmen eines in § 11 EBeV 2022 näher be-

<sup>5</sup> Im Internet: <https://www.eex.com/de/maerkte/handel/kalender>

<sup>6</sup> Im Internet: <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/nehs-deutschland>

<sup>7</sup> Im Internet: [https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/Zertifikate-Verkauf-Handel/nEHS-Berichte/nehs-berichte\\_node.html;jsessionid=B6FFE73C5C732797F8EC719E369E3506.2\\_cid292?\\_\\_site=SPK](https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/Zertifikate-Verkauf-Handel/nEHS-Berichte/nehs-berichte_node.html;jsessionid=B6FFE73C5C732797F8EC719E369E3506.2_cid292?__site=SPK)

schriebenen, kooperativen Verfahrens zwischen BEHG-Verantwortlichen und Betreibern von EU-ETS-Anlagen reduzieren. Damit entfallen die CO<sub>2</sub>-Kosten für solche Brennstoffmengen, die sie an eine EU-ETS-Anlage liefern.

- Alternativ kann der Betreiber einer EU-ETS-Anlage einen nachträglichen finanziellen Ausgleich für die zusätzliche Bepreisung durch den nEHS gemäß § 11 Absatz 2 BEHG 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 z. B. Brennstoffmengen von der abgabepflichtigen Berichtsmenge abgezogen werden, die bereits Gegenstand eines nEHS-Emissionsberichts waren und erneut in ein Steuerlager aufgenommen werden. Für diese Brennstoffmengen sollen nicht erneut Emissionszertifikate abgegeben werden. Darüber hinaus können biogene Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis von den abgabepflichtigen Gesamtemissionen der in Verkehr gebrachten Brennstoffe abgezogen werden.

Die Einzelheiten zur Emissionsermittlung und Berichterstattung sind für die Jahre 2021 und 2022 (Startphase des nEHS) in der EBeV 2022 geregelt. Für den Zeitraum ab 2023 werden die Einzelheiten zur Emissionsermittlung und Berichterstattung in einer neuen Verordnung geregelt („EBeV 2030“), u. a. um Vorgaben für die Brennstoffe zu konkretisieren, bei denen erst ab 2023 eine Berichts- und Abgabepflicht besteht (z. B. Kohle). Zudem werden Anpassungen, die sich aus der aktuellen BEHG-Novelle ergeben, in der neuen Verordnung berücksichtigt.

#### I.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 für den Zeitraum 2021 bis 2030. Das nEHS umfasst alle Brennstoffemissionen in den Sektoren außerhalb des EU-ETS 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 umfassten Brennstoffemissionen Deutschlands im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 mit den jährlichen deutschen Gesamtemissionen außerhalb des EU-ETS multipliziert wird.

Das BEHG legt die Gesamtmenge an nEZ für das nEHS nicht abschließend fest. § 4 Absatz 2 BEHG ermächtigt die Bundesregierung stattdessen durch Rechtsverordnung die jährlichen Emissionsmengen nach Maßgabe von § 4 Absatz 1 BEHG festzulegen. Mit dem Referentenentwurf des vormals federführenden Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zu einer Ersten Verordnung zur Änderung der BEHV vom 27. Oktober 2021 wurde ein Konzept für die rechtliche Umsetzung entwickelt, das die Vorgaben von § 4 Absatz 1 BEHG umsetzt, indem es den Anteil der nicht vom EU-ETS umfassten Brennstoffemissionen an den Gesamtemissionen außerhalb des EU-ETS festlegt.

Da der Anwendungsbereich der Berichts- und Abgabepflicht im BEHG innerhalb der Handelsperiode 2021 bis 2030 zeitlich abgestuft ist, sind entsprechend dieses unterschiedlichen Anwendungsbereichs zwei prozentuale Anteile an den Gesamtemissionsmengen festzulegen. Für die Jahre 2021 und 2022 ist ein Anteil von 70,45 Prozent und für die Jahre 2023 bis 2030 ist ein Anteil von 77,42 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 (in Tonnen CO<sub>2</sub>):

Tabelle 2                      **Jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG in Tonnen CO<sub>2</sub>**

Jahr	Tonnen CO <sub>2</sub>
2021	301 037 178
2022	291 116 621
2023	309 016 314
2024	298 114 262
2025	287 212 212

Jahr	Tonnen CO <sub>2</sub>
2026	276 310 161
2027	265 408 110
2028	254 506 059
2029	243 604 008
2030	232 701 957

Die jährliche Emissionsmenge ist gemäß § 4 Absatz 3 BEHG jeweils um die Menge an Emissionen zu erhöhen, für die sowohl im nEHS als auch im EU-ETS Zertifikate (nEZ) bzw. 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.

Die Ressortabstimmung und die Verbändeanhörung zu dem Regelungsvorhaben für die Festlegungen der jährlichen Emissionsmenge und der jährlichen Erhöhungsmenge sind abgeschlossen. Der Entwurf der BEHV-Änderungsverordnung enthält ebenfalls einen Regelungsansatz für die Kompensation von Härtefällen nach § 11 Absatz 1 BEHG, der zunächst einer beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission bedarf (siehe Abschnitt I.3.1. Vermeidung „unzumutbarer Härten“ gemäß § 11 Absatz 1 BEHG). Im Rahmen der Trilog-Verhandlungen zum Fit-for-55-Paket der EU soll zudem eine Novelle der EU-Klimaschutzverordnung für die Jahre 2021 bis 2030 beschlossen werden. Diese Novelle wird sich auch auf die jährlichen Deutschland zugewiesenen Emissionsbudgets auswirken. Nach Abschluss der Verhandlungen und Inkrafttreten der novellierten EU-Klimaschutzverordnung wird die Bundesregierung daher das für den Referentenentwurf erarbeitete Konzept finalisieren.

### **I.2.5. Zusammenfassende Betrachtung zum ersten Berichts- und Abgabejah 2021**

Bis zum 30. September 2022 mussten die zur Teilnahme am nEHS verpflichteten Unternehmen nEZ in Höhe der berichteten Emissionen im nEHS-Register abgeben. Die DEHSt hat am 24. Oktober 2022 das nEHS-Register öffentlich zugänglich gemacht und kam damit den Vorgaben von § 33 BEHV nach.<sup>8</sup> Die folgenden Angaben wurden von der DEHSt in einer begleitenden Meldung auf ihrer Internetseite veröffentlicht.<sup>9</sup> Die dort ausgewiesenen Daten zur Emissions- und Abgabesituation für das Verpflichtungsjahr 2021 geben den Stand im nEHS-Register zum 20. Oktober 2022 wieder. Infolge der Prüfung durch die DEHSt können sich die Daten im nEHS-Register für das Jahr 2021 noch ändern.

Die DEHSt meldete demnach, dass für das erste Berichts- und Abgabejah 2021 rund 1.640 von insgesamt circa 1.670 BEHG-Verantwortlichen (rund 98 Prozent) nEZ in Höhe der von ihnen berichteten Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der DEHSt abgegeben haben (Compliance-Status A im nEHS-Register). Rund ein Prozent der BEHG-Verantwortlichen befinden sich im Compliance-Status B im nEHS-Register. Diese Gruppe hat zwar die Emissionen im nEHS-Register erfasst, allerdings bis zum 30. September 2022 keine Abgabetransaktion in entsprechender Höhe durchgeführt. Etwa ein weiteres Prozent der BEHG-Verantwortlichen hat weder Emissionen im nEHS-Register erfasst noch nEZ abgegeben (Compliance-Status C im nEHS-Register).

Emissionen von Brennstoffen, die im EU-ETS 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 vermieden werden (siehe Abschnitte I.2.3 und I.3.2). Für Emissionen aus Brennstoffmengen, für die ein solcher Vorabzug nicht möglich war, können Anlagenbetreiber im EU-ETS eine nachträgliche Kompensation gemäß § 11 Absatz 2 BEHG beantragen (siehe Abschnitt I.3.2). Diese Mengen sind Teil der berichteten und hier ausgewiesenen Emissionen.

Damit übersteigt die für das Jahr 2021 abgegebene Menge an nEZ die in der BEHV-Novelle vorgesehene jährliche Emissionsmenge für das Verpflichtungsjahr 2021 um rund 5 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> (siehe Abschnitt I.2.4). Bei diesem Vergleich sind aber zwei Aspekte zu beachten: Zum einen wird die jährliche Emissionsmenge noch um die Menge an zusätzlichen Zertifikaten gemäß § 4 Absatz 3 BEHG erhöht, die den Brennstoffemissionen entspricht, für die sowohl im EU-ETS als auch im nEHS eine Abgabepflicht besteht, weil der oben genannte Vorabzug gemäß § 7 Absatz 5 BEHG nicht möglich war (siehe Abschnitt I.2.3). Während diese Menge in den berichteten Gesamtemissionen enthalten ist (rund 306,2 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>), fehlt sie bislang in der jährlichen Emissionsmenge (rund 301 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>). Zum anderen beschränkt die jährliche Emissionsmenge während der Festpreisphase des nEHS nicht die effektive Verfügbarkeit von nEZ in den Verkaufsterminen. Sollten die berichteten Emissionsmengen für das Verpflichtungsjahr 2021 auch nach der Erhöhung für die doppelt erfassten Emissionen oberhalb der formalen jährlichen Emissionsmenge liegen, kann der Bund Flexibilisierungsinstrumente – unter anderem der Zukauf von Zertifikaten in anderen EU-Mitgliedstaaten – nach der EU-Klimaschutzverordnung gemäß § 5 BEHG zum Ausgleich nutzen.

<sup>8</sup> Im Internet: <https://nehs-register.dehst.de/coreweb/info/reporting/compliance/list.action>

<sup>9</sup> Im Internet: [https://www.dehst.de/SharedDocs/news/DE/nEHS-abgegebene-zertifikate-2021.html;jsessionid=4A14265A32F70BFC9ACCF1CF64DBF682.1\\_cid331](https://www.dehst.de/SharedDocs/news/DE/nEHS-abgegebene-zertifikate-2021.html;jsessionid=4A14265A32F70BFC9ACCF1CF64DBF682.1_cid331)

Mit dem Ende der Nachkauffrist sind abschließend rund 305,8 Millionen nEZ mit der Jahreskennung 2021 zum Festpreis von je 25 Euro an der EEX veräußert worden (siehe Abschnitt 2.2). Damit liegt die veräußerte Menge an nEZ der Jahreskennung 2021 nur um knapp 0,4 Millionen unterhalb der berichteten Emissionen. Die genannten Daten verdeutlichen, dass aus Perspektive des Gesamtmarktes nur ein Bruchteil des Zertifikatebedarfs mit nEZ der Jahreskennung 2022 abgegolten werden musste.

Tabelle 3 **Jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 und 3 BEHG in Mt CO<sub>2</sub> sowie abgegebene nEZ und verkaufte nEZ 2021 in Mio. für das Jahr 2021**

Abgabemenge nEZ	Verkaufsmenge nEZ 2021 (25 Euro)	Jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG	Jährliche Emissionsmengen nach § 4 Absatz 3 BEHG
306,2	305,8	301,0	Noch nicht festgelegt

### I.3. Implementierung der Kompensationsverfahren nach § 11 BEHG

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

Nach § 11 Absatz 1 BEHG kann die DEHSt Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb durch einen hohen Brennstoffkostenanteil geprägt ist, eine finanzielle Kompensation zum Ausgleich unzumutbarer Härten gewähren, die durch die Einführung des BEHG entstehen können. Demnach gewährt die zuständige Behörde auf Antrag eine finanzielle Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe.

Grundvoraussetzung für die Gewährung dieser Kompensation ist, dass die von den BEHG-Verantwortlichen in den Brennstoffpreisen weitergegebenen CO<sub>2</sub>-Kosten des nEHS derart auf den Geschäftsbetrieb eines Unternehmens einwirken, dass sie eine unternehmerische Betätigung unmöglich machen. In dem Entwurf für eine „Erste Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung“ hatte die Bundesregierung hierzu konkretisierende Regelungen zur Umsetzung von § 11 Absatz 1 BEHG erarbeitet. Nach § 24 Absatz 2 BEHG ist allerdings für den bislang noch nicht in Kraft getretenen § 11 Absatz 1 BEHG zunächst eine beihilferechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission erforderlich. In Vorgesprächen mit der Kommission hat sich jedoch herausgestellt, dass die Kommission die Regelung einer Härtefallkompensation unter dem BEHG auf Grundlage einer Rechtsverordnung wegen des stark einzelfallgeprägten Charakters dieser Kompensationsmaßnahme als nicht beihilferechtlich genehmigungsfähig einschätzt. Die Bundesregierung erarbeitet vor diesem Hintergrund daher derzeit ein Konzept zur Gewährung von Härtefallkompensationszahlungen auf Basis einer Einzelfallnotifizierung entlang der bereits für den Verordnungsentwurf abgestimmten Linien. In der DEHSt werden auf der Basis der bisherigen Vorarbeiten Vorbereitungen für das Antragsverfahren auf Härtefallkompensation getroffen.

#### I.3.2. Finanzielle Kompensation von EU-ETS-Anlagen zum Ausgleich möglicher Doppelbelastungen gemäß § 11 Absatz 2 BEHG

Nach § 11 Absatz 2 BEHG ist eine finanzielle Kompensation für Betreiber von EU-ETS-Anlagen vorgesehen. Diese Unternehmen bzw. Anlagen müssen im EU-ETS über ihre tatsächlichen Emissionen berichten, dafür Emissionsberechtigungen abgeben und unterliegen somit bereits unmittelbar dem CO<sub>2</sub>-Preis des EU-ETS. Sie sollen nicht mittelbar durch den Erwerb von Brennstoffen, die vom BEHG erfasst sind, zusätzlich den mit dem Brennstoffpreis weitergegebenen CO<sub>2</sub>-Preis des BEHG tragen müssen. Es soll also eine Doppelbelastung durch nEHS und EU-ETS vermieden werden. § 11 Absatz 2 BEHG steht in einem Regelungszusammenhang mit § 7 Absatz 5 BEHG. Nach letztgenannter Norm sollen Doppelbelastungen von Brennstoffemissionen bei Anlagen im Anwendungsbereich des EU-ETS soweit wie möglich bereits vorab vermieden werden. In den Fällen, in denen die Weitergabe der CO<sub>2</sub>-Zertifikatskosten an die EU-ETS-Anlagenbetreiber nicht vorab vermieden werden konnte, sieht § 11 Absatz 2 BEHG die nachträgliche finanzielle Kompensation vor.

Die Bundesregierung hat nach § 11 Absatz 2 Satz 1 BEHG zur näheren Ausgestaltung des Kompensationsverfahrens eine „Verordnung zur Kompensation doppelt bilanzierter Brennstoffemissionen (BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung – BEDV)“ abgestimmt. Die BEDV bedarf nach § 11 Absatz 2 Satz 2 BEHG nach ihrem Beschluss durch das Kabinett noch der Zustimmung des Deutschen Bundestages, anschließend wird die BEDV zeitnah in Kraft treten.

Da die BEDV noch nicht in Kraft getreten ist, können bislang keine tatsächlichen Implementierungserfahrungen der Regelung berichtet werden, sondern lediglich der Stand der Verfahrensvorbereitung sowie vorläufige Abschätzungen zur potentiellen Inanspruchnahme der Kompensation nach § 11 Absatz 2 BEHG und zur Inanspruchnahme der Vorabzugsmöglichkeit nach § 7 Absatz 5 BEHG. In der DEHSt werden auf der Basis des Entwurfs der BEDV alle Vorbereitungen getroffen, um möglichst ohne zeitlichen Verzug nach Inkrafttreten der Rechtsgrundlagen das Antragsverfahren für die EU-ETS-Anlagenbetreiber starten zu können.

Auf Basis von ersten Auswertungen der für das Jahr 2021 vorliegenden Emissionsberichte des nEHS und des EU-ETS ist davon auszugehen, dass für den weit überwiegenden Anteil der doppelt erfassten Emissionen ein Vorabzug nach § 7 Absatz 5 BEHG realisiert und damit eine Doppelbelastung vermieden werden konnte. Nach den bisher möglichen Abschätzungen ist allerdings von einer verhältnismäßig hohen Zahl von bis zu 1.000 grundsätzlich antragsberechtigten Fällen auszugehen. Für die Zukunft wird erwartet, dass sich die Nutzung der Vorabzugsregelung aufgrund von Lerneffekten weiter erhöhen kann.

### **I.3.3. Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel gemäß § 11 Absatz 3 BEHG**

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

Für das Abrechnungsjahr 2021 konnten beihilfeberechtigte Unternehmen bis zum 30. Juni 2022 Anträge auf anteilige Kompensation ihrer CO<sub>2</sub>-Kosten bei der DEHSt stellen. Insgesamt wurden 517 Beihilfeanträge eingereicht. Derzeit werden die Anträge durch die DEHSt geprüft. Nach erster Schätzung beträgt das gesamte beantragte Beihilfevolumen rund 62 Mio. Euro. Aufgrund ausreichender Mittel im Bundeshaushalt für das Jahr 2022 ist eine anteilige Kürzung der Beihilfen nach § 4 Absatz 4 Satz 2 BECV nicht erforderlich. Da die Gewährung von Beihilfen nach der BECV unter einem beihilferechtlichen Genehmigungsvorbehalt steht, ist vor Bescheidung und Auszahlung der Beihilfen an die Unternehmen noch die beihilferechtliche Genehmigung der BECV durch die Europäische Kommission erforderlich.

Abschnitt 6 der BECV schafft ferner die Möglichkeit, Sektoren nachträglich in die Carbon-Leakage-Liste (Tabelle 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.

Weiterhin kann ein Teilsektor, der durch seinen übergeordneten Sektor bereits der Liste beihilfeberechtigter (Teil-)Sektoren zuzuordnen ist, bei der DEHSt nach Abschnitt 7 der BECV einen Antrag auf Anpassung seines 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. April 2022 einen Antrag bei der DEHSt stellen. Es sind insgesamt 5 Anträge von Teilsektoren eingegangen.

Nach Vorprüfung durch die DEHSt liegt die finale Prüfung und Entscheidung bei dem für das BEHG federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Die DEHSt hat derweil auch für den erweiterten Anwendungsbereich im nEHS nach Anlage 2 des BEHG ab 2023 ein zweites Antragsverfahren für die nachträgliche Anerkennung weiterer Sektoren oder Teilsektoren vorbereitet und gestartet. Die Antragsfrist hierfür endet am 31. Dezember 2022.

Gemäß § 26 Absatz 2 BECV führt die DEHSt als zuständige Behörde ab 2022 jährlich eine Konsultation durch. Das Ziel der Konsultation nach § 26 Absatz 2 BECV ist es, die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das 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 des ersten Konsultationsverfahrens im Jahr 2022 beauftragte die DEHSt das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). Dafür wurde im April 2022 eine Online-Befragung durchgeführt und ihre Ergebnisse auf einem Expertenforum im Juni 2022 diskutiert. Der zugehörige Abschlussbericht, der die Ergeb-

nisse der Konsultation zusammenfasst, ist Teil des jährlichen Berichts zur BECV, den die Bundesregierung erstmalig am 21. Oktober 2022 dem Bundestag vorgelegt hat. Der Abschlussbericht wurde zusätzlich im Rahmen der Climate-Change-Reihe des UBA veröffentlicht.

## **II. Wirkung des nEHS: Zusammenfassung des wissenschaftlichen Berichts des FÖS, der Prognos AG und des DIW im Auftrag der DEHSt**

Die DEHSt hat im Rahmen des Forschungsvorhabens „Evaluierung und Weiterentwicklung des nationalen Emissionshandels (nEHS) mit ökonomischem Schwerpunkt“ ein Konsortium aus Deutschem Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW), dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) sowie der Prognos AG mit Analysen zur Wirkung des nEHS beauftragt. Das Vorhaben soll die DEHSt als zuständige Stelle für das BEHG und das BMWK als federführendes Ressort bei dem Prozess der Evaluierung des nEHS unterstützen.

Im Rahmen des Forschungsberichts von DIW, FÖS und Prognos wird die Wirkung des nEHS in den drei folgenden Dimensionen analysiert und ausgewertet:

- 1) Effekte des nEHS auf die Preisentwicklung von fossilen Brennstoffen,
- 2) Treibhausgasminderungen durch den nEHS sowie
- 3) Verteilungswirkungen des BEHG auf die privaten Haushalte.

Der Forschungsbericht identifiziert drei Haupterkenntnisse mit Blick auf die Wirkung des nEHS:

Erstens macht das BEHG gegenwärtig nur einen geringen Anteil an den Endkundenpreisen für Energie aus. Auch zu den aktuell starken Preisanstiegen trägt die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nur zu einem kleinen Teil bei – dominiert wird die Entwicklung maßgeblich durch die aktuell stark steigenden Brennstoffbeschaffungskosten.

Zweitens reichen die aktuellen Festpreise im nEHS voraussichtlich nicht aus, um die Ziele des KSG für 2030 in den betroffenen Sektoren und unter den in den betrachteten Studien zugrunde gelegten Annahmen zu erreichen. Auch unter Verschärfung der preisspezifischen Annahmen (Preishöhe und Wirkungsweise) bleibt eine gewisse, wenn auch reduzierte, Ziellücke bestehen.

Drittens würde die grundlegende Belastung des nEHS ohne Entlastungsmaßnahmen zwar regressiv über die Einkommensgruppen verlaufen – relativ zu ihrem Einkommen würden ärmere Haushalte stärker belastet als wohlhabendere. Dieser Verlauf tritt allerdings nicht ein, sondern wird durch aktuell geltende Maßnahmen der Rückerstattung der Bepreisungseinnahmen an die Haushalte, wie etwa durch die von der Bundesregierung beschlossene Abschaffung der EEG-Umlage, in weiten Teilen aufgehoben und kann sogar in einen progressiven Verlauf umgekehrt werden. Auf diese Weise profitieren Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker als einkommensstärkere Haushalte.

Folgend werden die Ergebnisse im Einzelnen kurz dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung der aktuell hohen Energiepreise im Jahr 2022 nur begrenzt in der Studie berücksichtigt werden konnten.

Die Analyse der Entwicklung der für das BEHG relevanten fossilen Energieträgerpreise seit 2010 in den Sektoren Wärme und Verkehr und des Einflusses der 2021 eingeführten CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Rahmen des nEHS auf diese Entwicklung zeigt: Die Preise für fossile Brenn- und Kraftstoffe sind 2021 und 2022, nach einem Rückgang in den Jahren 2012 bis 2016, stark gestiegen. Dies ist hauptsächlich auf die gestiegenen Beschaffungs-, beziehungsweise Produktkosten zurückzuführen. Seit dem Start des nEHS am 1. Januar 2021 ist der Anteil des CO<sub>2</sub>-Preises an den Endverbraucherpreisen vergleichsweise gering. In den ersten vier Monaten des Jahres 2022 hatte der CO<sub>2</sub>-Preis einen durchschnittlichen Anteil an den Endverbraucherpreisen für Erdgas von rund 4 Prozent. Im Jahr 2021 betrug der durchschnittliche Anteil rund 7 Prozent. Auch bei den anderen Hauptbrennstoffen waren die Anteile des nEHS an den Endverbraucherpreisen vergleichsweise gering. Im Mai 2022 lag der Anteil bei 3 Prozent für Benzin, 4 Prozent für Diesel und 6 Prozent für Heizöl. Im Durchschnitt des Jahres 2021 lag der CO<sub>2</sub>-Preis-Anteil noch bei 4 Prozent für Benzin, 5 Prozent für Diesel und 10 Prozent für Heizöl. Die deutlichen Steigerungen der Endkundenpreise im laufenden Jahr 2022 werden somit maßgeblich durch die Beschaffungs- bzw. Produktkosten, nicht aber durch den moderat gestiegenen CO<sub>2</sub>-Preis dominiert. Im Zuge der gestiegenen Endverbraucherpreise sanken somit die Anteile des nEHS an den Endverbraucherpreisen. Dies ist vor allem auf die Steigerung der Beschaffungs- bzw. Produktkosten als Konsequenz des Ukrainekrieges zurückzuführen.

Die Treibhausgasminderungswirkung des nEHS wird qualitativ und quantitativ untersucht. Dazu werden die Ergebnisse des Projektionsberichts 2021 (PB21) und des Grundlagenberichts zum Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP-Bericht) ausgewertet und mit zwei alternativen Szenarien aus einer aktuellen Studie im Auftrag des UBA verglichen. Nach Ende der Festpreisphase sieht das BEHG für das Jahr 2026 einen Preiskorridor vor, der

ab dem Jahr 2027 in eine freie Preisbildung übergehen soll. Da der Preis des nEHS sich somit zunehmend auf dem Markt bildet und vorab nicht bekannt ist, treffen die Studien Annahmen zum möglichen zukünftigen Preisniveau sowie den damit verbundenen Reaktionen seitens der Inverkehrbringer und der Endverbraucher. Auf Basis dieser Annahmen unterscheiden sich die geschätzten Minderungswirkungen. Grundsätzlich ist die Lücke zu den Zielen des KSG im Jahr 2030 umso kleiner, je größer die angenommene Wirkung des BEHG ausfällt – also je stärker Emissionsminderungen erfolgen, beispielsweise durch einen schnelleren Austausch älterer, energieintensiver Geräte oder eine schnellere Dämmung von Gebäuden. Im PB21 wird für 2030 ein Preisniveau im BEHG von 125 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>, im NECP-Bericht von 180 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> unterstellt (beides nominal). In der betrachteten UBA-Studie liegt der Preis in 2030 hingegen mit 340 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> deutlich höher.

Insgesamt ergibt sich in den drei Sektoren Industrie, Verkehr und Gebäude gemäß PB21 im Jahr 2030 durch das BEHG eine Reduktion der THG-Emissionen um 11,65 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> gegenüber dem Referenzszenario. Diese Abschätzung liegt am unteren Rand der Einsparwirkung im NECP-Bericht von 11,8 bis 16,8 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> und deutlich niedriger als die im Rahmen der UBA-Studie ermittelte Einsparwirkung von 27,2 bis 68,1 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>. Im Industriesektor ist die Minderungswirkung des nEHS im PB21 und im NECP-Bericht eher gering und beläuft sich in 2030 gegenüber einem Referenzszenario auf ca. 2 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>. Die geringe Wirkung im Industriesektor ist u. a. darauf zurückzuführen, dass das BEHG nur einen geringen Teil der THG-Emissionen im Industriesektors adressiert. Der Großteil der Emissionen im Industriesektor fällt unter das EU-ETS. Im Verkehrssektor liegt die Minderung in den beiden Leitstudien 2030 bei ungefähr 8 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>. Im Gebäudesektor weichen NECP und PB21 deutlich voneinander ab. Hier liegt die Minderung zwischen knapp 2 und bis zu 6 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>. Für die Sicherstellung der Reduktionsziele ist laut Studienautor\_Innen ein ambitionierterer Policy-Mix erforderlich. Die Analyse zeigt jedoch auch, dass das BEHG eine signifikante Rolle bei der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen spielen kann. Entscheidend dafür seien hohe CO<sub>2</sub>-Preise, flankiert durch aktive Kommunikation, um die Antizipation höherer CO<sub>2</sub>-Preise durch die Endverbraucher zu verbessern.

Die Analyse der Verteilungswirkungen untersucht die Belastungen des nEHS für Wärme und Verkehr bei den privaten Haushalten im Jahr 2022. Dabei werden sowohl die Belastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung als auch verschiedene Entlastungsszenarien für private Haushalte wie die Senkung der EEG-Umlage und verschiedene Szenarien einer einheitlich pro Kopf gezahlten Klimaprämie betrachtet. Ferner werden die Wirkungen der tatsächlichen Erhöhungen der Energiepreise seit 2019 sowie die Wirkungen der Entlastungspakete des Frühjahres 2022 einschließlich des Steuerentlastungsgesetzes 2022 untersucht, um diese im Verhältnis zur Belastung durch das BEHG und die damit verbundenen Entlastungsmaßnahmen zu betrachten. Die Ergebnisse der Verteilungsanalysen werden nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens für alle Haushalte sowie für einzelne sozio-ökonomische Gruppen dargestellt. Abschließend werden konkrete Fallstudien zu den Wirkungen bei typisierten Haushaltskonstellationen durchgeführt.

Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung würde ohne die von der Bundesregierung beschlossenen Kompensationsmaßnahmen insgesamt regressiv auf die Einkommensverteilung wirken – sie würde geringverdienende Haushalte also relativ zum Einkommen stärker als höherverdienende Haushalte belasten. Die untersuchten Entlastungsszenarien, wie etwa mit Blick auf die Senkung der EEG-Umlage, wirken dieser Verteilungswirkung allerdings deutlich entgegen und machen sie je nach Szenario insgesamt progressiv. Ebenso zeigt die Analyse in einem weiteren Szenario, dass die derzeit hohen Energiepreise einschließlich der mittelfristig zu erwartenden Erhöhung bei den Heiz- und Stromkosten private Haushalte ungleich höher belasten als der nEHS, die Entlastungspakete des Frühjahres 2022 den Belastungen aber entgegenwirken. Die höhere CO<sub>2</sub>-Bepreisung macht nur knapp 10 Prozent der Belastungen in diesem Szenario aus.

Die Erkenntnisse des Forschungsberichts weisen keine Widersprüche mit dem Klimaschutzbericht der Bundesregierung gemäß § 10 KSG vom 28. September 2022 auf. Auch hier beruht die Wirkungsabschätzung zu den Effekten auf die Treibhausgasreduzierung auf dem PB21. Analysen zur Wirkung des BEHG auf die Gesamtenergiekosten sowie zur Verteilungswirkung des nEHS sind im Klimaschutzbericht nicht betrachtet worden.

Mit Blick auf die Auswirkungen auf besonders betroffene Unternehmen wird auf den ersten Bericht der Bundesregierung an den Bundestag gemäß § 26 Absatz 2 BECV vom 21. Oktober 2022 verwiesen.

### III. Weitere Prozesse

#### III.1 Aufnahme der Abfallverbrennung ab dem Jahr 2024

Nach dem bisherigen Regelungsansatz des BEHG wird die Berichtspflicht auch für Brennstoffemissionen aus Abfällen nach dem BEHG ab dem 1. Januar 2023 wirksam. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen zu dem „Zweiten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ im Herbst 2022 hat der Gesetzgeber sich jedoch für eine Verschiebung des Starts der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffemissionen aus der Verbrennung von Abfällen um ein Jahr auf den 1. Januar 2024 entschieden. Motiv des Gesetzgebers hierfür war, dass durch diese Aufschiebung den Betreibern der betroffenen Abfallverbrennungsanlagen ein verlängerter Zeitraum zur Umsetzung der für die Ermittlung der Brennstoffemissionen erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen eröffnet wird.

Auf die Besonderheiten der Abfallverbrennung angepasste Berichterstattungsregeln werden in der unter dem novellierten BEHG zu erlassenden Emissionsberichterstattungsverordnung für den Zeitraum ab dem Jahr 2023 geregelt.

Die Rahmenbedingungen zur Einbeziehung von Abfallbrennstoffen in das BEHG wurden seit Inkrafttreten des BEHG im Dezember 2019 intensiv untersucht. In einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom 7. Oktober 2020 (Bundestagsdrucksache 19/23184) forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung dazu auf, für den Bereich der kommunalen und privatwirtschaftlichen Abfallverbrennung zunächst mögliche Auswirkungen auf Abfallverbringungen ins Ausland zu untersuchen. Ebenso sollten demnach im Rahmen der vorliegenden BEHG-Evaluierung im Jahr 2022 in Abstimmung mit den betroffenen Verbänden und Unternehmen sachgerechte Durchführungsregelungen, insbesondere zur Festlegung eines praxisorientierten Verfahrens zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Menge, der Verantwortlichen und zur Emissionsberichterstattung und ggf. Ausnahmeregelungen festgelegt sowie auf Grundlage der Evaluierung im Jahr 2022 ggf. eine Verschiebung des Beginns der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für den Abfallbereich auf das Jahr 2024 geprüft werden. Auf diese Weise sollte ausreichend Zeit geschaffen werden, um Erkenntnisse aus der Evaluierung bzw. Erfahrungen im parlamentarischen Verfahren zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung hat hierauf im Jahr 2021 eine Studie zu den „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ beauftragt, um die Auswirkungen des nEHS auf die kommunale und privatwirtschaftliche Abfallverbrennung zu untersuchen, und dem Deutschen Bundestag die Ergebnisse dieser Untersuchung vorgelegt.

Durchgeführt wurde die Studie von ENVERUM Ingenieurgesellschaft für Energie- und Umweltverfahrenstechnik mbH, INFA Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH, der Prognos AG und der Ramboll Deutschland GmbH.

Untersuchungsgegenstand der Studie waren vor dem Hintergrund der Entschließung des Deutschen Bundestages insbesondere die Auswirkungen des nEHS auf die Abfallverbringungen ins Ausland sowie die Auswirkungen auf Kosten und Gebühren für die Abfallwirtschaft. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für die Erarbeitung von sachgerechten Durchführungsregelungen. Die Ergebnisse der Studie werden im Folgenden zusammengefasst dargestellt.

##### III.1.1 Studienergebnisse: Auswirkungen des nEHS auf Abfallverbringungen ins Ausland

Die Aufnahmekapazitäten der angrenzenden Mitgliedsstaaten, bei denen Abfallexporte aus Deutschland in Betracht kommen, sind gemäß der Studie individuell unterschiedlich. Die Benelux-Länder sowie der skandinavische Raum verfügen über ausreichende Kapazitäten, sodass die Exporte aus Deutschland laut Studie zunehmen könnten. Hier ist jedoch ein Trend zur Reduzierung der Kapazitäten und damit zur Begrenzung der Abfallimporte absehbar. Die verbleibenden verfügbaren Kapazitäten zur thermischen Abfallbehandlung werden für den inländischen Abfall vorgehalten. Die Verbringung von Abfall nach Polen, Tschechien oder Frankreich ist aufgrund fehlender Kapazitäten gemäß der Studie kurz- bis mittelfristig nicht möglich. Insbesondere der Export von Abfällen in osteuropäische Länder erfordert eine Steigerung der Kapazitäten der Abfallaufnahme, aber auch der damit einhergehenden Sortier- und Aufbereitungskapazitäten.

Die Verbringung von Abfall ins Ausland wird geregelt durch die EU-Abfallverbringungsverordnung sowie ergänzend durch das Abfallverbringungsgesetz. Die Genehmigungsvoraussetzungen möglicher grenzüberschreitender Abfallverbringungen sind dort festgelegt. Nach dem Abfallverbringungsgesetz ist der Beseitigung von Abfall im Inland Vorrang einzuräumen. Die EU-Abfallverbringungsverordnung, die aktuell überarbeitet wird, soll zukünftig noch stärker den Fokus auf nachhaltige Abfallbewirtschaftung und die Verhinderung illegaler Abfallverbringungen legen.

Die Studie betont, dass Abfall als Brennstoff die fossilen Brennstoffe in der thermischen Abfallverwertung ersetzt und damit eine unentbehrliche Funktion in der Bereitstellung von Energie

(Dampf, Strom, Fernwärme) übernimmt. Zahlreiche hierzu bestehende Lieferverpflichtungen im Inland erfordern eine stetige Abfallversorgung. Exporte, die den nationalen Lieferstrom minimieren würden und damit Engpässe erzeugen würden, lassen laut Studie Marktreaktionen in Form von Änderungen der Beschaffungs- sowie Preisstrategien prognostizieren. Exporte in größerem Ausmaß werden daher gemäß der Studie vermieden. Verknappungen der Transportkapazitäten sowie steigende Transportkosten bewirken aus Sicht der Studienautoren eine sinkende wirtschaftliche Attraktivität der Abfallexporte.

Die Studie stellte vor diesem Hintergrund fest, dass aufgrund der verfügbaren Aufnahmekapazitäten der Abfallexporte der angrenzenden Mitgliedsstaaten und der rechtlichen Regelungen auf nationaler und EU-Ebene, durch bestehende nationale Lieferverpflichtungen als auch aufgrund knapper werdender Transportkapazitäten und steigender Transportkosten die Gefahr für die Abfallverbringung ins Ausland als Folge des nEHS begrenzt ist.

### **III.1.2 Studienergebnisse: Auswirkungen des nEHS auf Kosten und Gebühren für die Abfallwirtschaft**

Mit Blick auf mögliche Auswirkungen des nEHS auf Kosten und Gebühren für die Abfallwirtschaft stellte die Studie fest, dass bei einem mittleren Abfallaufkommen und einem unterstellten CO<sub>2</sub>-Preis von 65 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> – der Obergrenze des erst in 2026 geltenden Preiskorridors für Emissionszertifikate – mit einer moderaten relativen Gebührenerhöhung durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im einstelligen Prozentpunktbereich zu rechnen ist.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die nEHS-induzierten Auswirkungen auf die Kostenstruktur der Abfallverbrennung untersucht wurden, wobei diese Veränderungen der Kostenstruktur zu den aktuellen Abfallgebühren ins Verhältnis gesetzt wurden. Veränderungen der Deckungsbeiträge der Abfallverbrennungsanlagen waren hierbei hingegen ausdrücklich nicht Gegenstand der Untersuchung. Diese Veränderungen dürfen jedoch bei der notwendigen Gesamtbetrachtung nicht außer Acht gelassen werden. Eine Erhöhung der Abfallgebühren ist daher nur dann zu erwarten, soweit der nEHS-induzierte Kostenanstieg der Abfallverbrennung nicht durch gestiegene Deckungsbeiträge aus der Veräußerung von Strom und Wärme kompensiert wird.

### **III.1.3 Studienergebnisse: Erarbeitung von sachgerechten Durchführungsregelungen**

Das BEHG verfolgt den Grundansatz, jede Tonne CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen, die nicht dem EU-ETS unterliegen, mit einem Preis zu belegen und damit diejenigen zu verpflichten, die die Brennstoffe „in Verkehr bringen“. Als Verantwortliche in diesem Sinne kamen laut Studie im Bereich der Abfallverbrennung abweichend von dem ansonsten im BEHG Ansatz, die Inverkehrbringer zu verpflichten, aus Gründen einer sachgerechten Vollziehbarkeit die Anlieferer und die Anlagenbetreiber in Betracht. Im Fall der Anlieferer wäre die Entwicklung eines neuen rechtlichen Konzepts unter Einbeziehung von damit verbundenen Unsicherheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten notwendig gewesen.

Bezüglich der Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Abfallverbrennung zeigt die Studie Ansätze auf, die einerseits auf Messung und andererseits auf Berechnung fußen. Mittels Messung werden der Abgasvolumenstrom und die CO<sub>2</sub>-Konzentration gemessen. Die Erfassung für statistische Zwecke ermöglicht das Auslesen von Jahresmengen (tCO<sub>2</sub>/a). Über die sogenannte C14-Methode bzw. die Bilanzenmethode ist es demnach möglich, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu errechnen. Um die Standardfaktoren ermitteln zu können, könnten gemäß der Studie einerseits Lieferanten einen auf Analysen beruhenden Emissionsfaktor garantieren oder andererseits wird der Emissionsfaktor anlehend an das Herkunftsnachweisregister in der Emissionsberichterstattungsverordnung nach dem BEHG vorgegeben. Beide Varianten ermöglichen die Zuordnung der unterschiedlichen Emissionsfaktoren und die daraus zu erwartenden Emissionen. Damit ist laut Studie eine emissionspezifische abfallstrombezogene Kosten- und Gebührenermittlung möglich. Die StudienautorInnen empfehlen, zunächst die Standardfaktoren aus dem Herkunftsnachweisregister heranzuziehen und im weiteren Verlauf diese Werte praxisbezogen zu validieren.

Die Studienergebnisse wurden im Rahmen des „Zweiten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ und bei der zu erlassenden Emissionsberichterstattungsverordnung für den Zeitraum ab dem Jahr 2023 berücksichtigt.

### III.2 Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen im Kontext des nEHS

KWK-Anlagen werden in Deutschland im Rahmen des Gesetzes für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG) finanziell unterstützt. Die Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen wird regelmäßig durch die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzes betrachtet. Gemäß § 34 KWKG sind die Zuschlagszahlungen für KWK-Anlagen jährlich auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Hintergrund dieser Evaluierung sind Vorgaben der Europäischen Kommission, nach denen zu bewerten ist, ob eine beihilferechtliche Überförderung der KWK-Anlagen existiert. Bei der Evaluierung wird dazu insbesondere überprüft, ob die Summe aus Zuschlagssätzen und dem Marktpreis die Stromgestehungskosten der Anlagen nicht übersteigt.

Im Zuge der laufenden Vorbereitung der Evaluierung für 2022 wurden Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf Basis der aktuellen Einschätzung der Energiemärkte, des regulatorischen Umfelds durchgeführt und unter Anwendung der aktuell im KWKG stehenden Zuschlagssätze (inklusive der Änderungen durch das Osterpaket 2022) durchgeführt. Im Ergebnis halten alle betrachteten typischen Neubau-KWK-Anlagen die Kriterien der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien ein und weisen keine Überförderung auf. Aus den Berechnungen ergibt sich daher keine Notwendigkeit, die Fördersätze für KWK-Anlagen anzupassen. Eine umfassendere Analyse wird im Rahmen der Evaluierung des KWKG durch das federführende BMWK vorgelegt.

Die Rahmenparameter, die den Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu Grunde liegen, haben sich im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr stark geändert. Dabei sind insbesondere die hohen Gaspreise, die hohen Strombeschaffungspreise, der Wegfall der EEG-Umlage und der Wegfall der vermiedenen Netzentgelte zu nennen. Auch die mittlere Förderung aus dem KWKG ist durch die stärkere Beschränkung der geförderten Vollbenutzungsstunden über die Laufzeit weniger geworden. Gleichzeitig sind die Marktpreise für Strom stark gestiegen, was sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirkt.

Analog zu den Betrachtungen in Abschnitt II spielten die CO<sub>2</sub>-Kosten des BEHG aufgrund des geringen Anteils an den Brennstoffpreisen mit Blick auf die Kostensituation von KWK-Anlagen jedoch nur eine sehr geringe, untergeordnete Rolle. Hinzu kommt, dass KWK-Anlagen, die vom EU-ETS erfasst werden, in den letzten Jahren einen deutlich höheren CO<sub>2</sub>-Preis zahlten. Im Jahr 2020 lag der durchschnittliche Zertifikatspreis des EU-ETS bei rund 25 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>.<sup>10</sup> KWK-Anlagen, die nicht vom EU-ETS erfasst wurden, zahlten in diesem Jahr keinen CO<sub>2</sub>-Preis und verfügten somit über einen relativen Kostenvorteil in Höhe von 25 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>. Im Jahr 2021 betrug der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Preis für KWK-Anlagen im EU-ETS rund 54 Euro.<sup>11</sup> KWK-Anlagen, die im Jahr 2021 erstmalig unter das BEHG fielen, zahlten dagegen nur einen CO<sub>2</sub>-Preis in Höhe von 25 Euro. Gegenüber EU-ETS-Anlagen hatten BEHG-Anlagen somit einen relativen Kostenvorteil der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Höhe von 29 Euro. Mit Ausnahme des Zeitraums 1. bis 8. März 2022 (CO<sub>2</sub>-Preis von 58 bis 73 Euro) lag in den ersten drei Quartalen des Jahres 2022 der CO<sub>2</sub>-Preis des EU-ETS zwischen rund 80 und 100 Euro, der CO<sub>2</sub>-Preis des BEHG betrug dagegen 30 Euro, verbunden mit einem relativen Kostenvorteil für BEHG-Anlagen in Höhe von rund 50 bis 70 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>.<sup>12</sup> Zusammenfassend betrachtet hat sich das nEHS somit seit seinem Start am 1. Januar 2021 nicht negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der KWK-Anlagen ausgewirkt.

<sup>10</sup> VET-Bericht 2020 der DEHSt. Im Internet unter: [https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2020.pdf;jsessionid=62705A91AA2764041D3029D20434F9CD.2\\_cid292?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2020.pdf;jsessionid=62705A91AA2764041D3029D20434F9CD.2_cid292?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>11</sup> VET-Bericht 2021 der DEHSt. Im Internet unter: [https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2021\\_Summary.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2021_Summary.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>12</sup> Statista 2022. Im Internet unter: <https://www.statista.com/statistics/1322214/carbon-prices-european-union-emission-trading-scheme/#:~:text=The%20price%20of%20emissions%20allowances,98.01%20euros%20per%20metric%20ton.>



