

Eckpunkte zur Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandels für Wärme und Verkehr

Aufbauend auf der Festlegung über die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für Wärme und Verkehr im **Klimaschutzprogramm 2030 (Kap. 3.2.1)** beschließt die Bundesregierung ergänzende Eckpunkte für die Ausgestaltung dieses Systems (Ergänzung auf S. 4/5 am Ende der – ansonsten unveränderten – Kurzbeschreibung der Maßnahme).

3.2.1 CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr

Die Bepreisung von CO₂ in den Sektoren Wärme und Verkehr ist eine sektorübergreifende Maßnahme, die gemeinsam mit den zusätzlichen sektorspezifischen Maßnahmen zur Erreichung der deutschen Minderungsziele nach der europäischen Klimaschutzverordnung beiträgt. Eine CO₂-Bepreisung fossiler Heiz- und Kraftstoffe führt zu Preisen, die sich stärker am CO₂-Gehalt ausrichten. Neben dem EU-Emissionshandelssystem, das für weite Teile der Energiewirtschaft und Industrie gilt, fehlt in den Sektoren Wärme und Verkehr ein wirksames, auf der CO₂-Intensität der Heiz- und Kraftstoffe basierendes Preissignal, das einen Anreiz für den Umstieg von emissionsintensiven auf klimaschonendere Technologien wie beispielsweise den Einsatz von Wärmepumpen und Elektromobilität, mehr Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energieträger setzt. Mit einem CO₂-Preis wird die Sektorkopplung weiter vorangetrieben und es werden zusätzlich Anreize gesetzt, neue Klimaschutzinnovationen zu entwickeln und in klimaschonende Technologien zu investieren. Durch einen CO₂-Preis in den Nicht-EU ETS Sektoren wird ein Beitrag zur Finanzierung der Energiewende geleistet. Zu einer modernen Industriepolitik, die nachhaltiges Wirtschaften stärkt, gehören verbindliche Umweltstandards und verlässliche Preissignale, die die ökologischen Kosten widerspiegeln. Damit ist ein CO₂-Preis nicht nur ein wirksames Klimaschutzinstrument, sondern auch Innovationstreiber für die deutsche Wirtschaft.

Die Bundesregierung wird ab 2021 eine CO₂-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Wärme (Non-ETS-Sektoren) einführen. Das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) erfasst die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin, Diesel). Dabei umfasst das System im Sektor Wärme die Emissionen der Wärmeherzeugung des Gebäudesektors und der Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS). Im Verkehrsbereich umfasst das System ebenfalls Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe, jedoch nicht den Luftverkehr, der dem EU-ETS unterliegt.

Zunächst wird ein Festpreissystem eingeführt, bei dem Zertifikate auf der vorgelagerten Handelsebene an die Unternehmen, die die Heiz- und Kraftstoffe in Verkehr bringen, verkauft werden. Teilnehmer am nEHS sind die Inverkehrbringer oder Lieferanten der Brenn- und Kraftstoffe.

Dadurch entsteht ein verlässlicher Preispfad, der es Bürgern und Wirtschaft ermöglicht, sich auf die Entwicklung einzustellen. Gleichzeitig wird eine Handelsplattform aufgebaut, die eine Auktionierung der Zertifikate und den Handel ermöglicht.

- Im Jahr 2021 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 10 Euro pro Tonne CO₂ ausgegeben.
- Im Jahr 2022 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 20 Euro pro Tonne CO₂ ausgegeben.
- Im Jahr 2023 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 25 Euro pro Tonne CO₂ ausgegeben.
- Im Jahr 2024 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 30 Euro pro Tonne CO₂ ausgegeben.
- Im Jahr 2025 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 35 Euro pro Tonne CO₂ ausgegeben.

Werden in einem Jahr mehr Zertifikate ausgegeben, als es den Emissionszuweisungen für Deutschland entspricht, müssen aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten solche zugekauft werden.

Ab 2026 wird eine maximale Emissionsmenge festgelegt, die von Jahr zu Jahr geringer wird. Diese ergibt sich aus den im Klimaschutzplan 2050 und den EU-Vorgaben festgelegten Emissionsbudgets für die deutschen Non-ETS-Sektoren. Analog zum Verfahren im europäischen ETS-System müssen die betroffenen Unternehmen ihre CO₂-Emissionen durch Zertifikate abdecken, die sie im Rahmen von Auktionen oder auf einem Sekundärmarkt erwerben. Der Zertifikatepreis bildet sich grundsätzlich am Markt, außer wenn der Höchstpreis überschritten oder der Mindestpreis unterschritten wird.

Im Jahr 2026 erfolgt die Auktionierung der Zertifikate in einem Korridor zwischen einem Mindestpreis von 35 Euro pro Tonne CO₂ und einem Höchstpreis von 60 Euro pro Tonne CO₂.

Im Jahr 2025 wird festgelegt, inwieweit Höchst- und Mindestpreise für die Zeit ab 2027 sinnvoll und erforderlich sind.

Ein sektorübergreifender einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen ist volkswirtschaftlich der kosteneffizienteste Weg, Klimaziele zu erreichen. Deshalb wird sich die Bundesregierung in enger Zusammenarbeit mit der EU-Kommission dafür einsetzen, einen europaweiten übergreifenden Zertifikatehandel für alle Sektoren einzuführen.

Die genaue Ausgestaltung des Instruments wird noch geprüft und ist dem Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Kurzbeschreibung	Das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) für Wärme und Verkehr erfasst die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin, Diesel). Anders als im EU-
------------------	--

Emissionshandel setzt das nationale EHS aber nicht bei den direkten Emittenten als Verursacher der Emissionen an, sondern auf den vorgelagerten Handelsebenen bei den Unternehmen, die die Brenn- und Kraftstoffe in Verkehr bringen (sog. „Upstream-ETS“).

Berichtspflichtige Unternehmen im nationalen EHS

Welche Unternehmen in das nationale EHS einbezogen werden, bestimmt sich für die verschiedenen Brennstoffe grundsätzlich danach, wer die entsprechenden Energieerzeugnisse in Verkehr bringt bzw. liefert. Doppelbelastungen von Anlagen im EU-ETS werden ausgeschlossen. (Entsprechende Ausnahmeregelungen müssten im Emissionshandelsgesetz getroffen und über die für den Vollzug zuständige Stelle ausgeführt werden.)

Monitoring / Compliance

Die Teilnehmer an dem nationalen EHS sind verpflichtet, die aus der Nutzung der von ihnen vertriebenen Brennstoffe resultierenden Emissionen in einem Emissionsbericht darzustellen, der in elektronischer und durch unabhängige Dritte verifizierter Form an die zuständige Behörde zu übermitteln ist. Zur Abdeckung dieser (indirekten) Emissionen müssen die Verpflichteten eine entsprechende Menge an Zertifikaten im nationalen EHS-Register abgeben. Diese Zertifikate werden grundsätzlich im staatlichem Auftrag über eine elektronische EHS-Handelsplattform versteigert.

EHS-Verpflichtete, die zum Abgabetermin weniger Zertifikate abgegeben haben, als zur Abdeckung der Emissionen erforderlich, bleiben zur Abgabe der Differenzmenge verpflichtet und unterliegen einer zusätzlichen Zahlungspflicht. Im Fall von fehlerhaften Emissionsberichten, aus denen sich eine fehlerhaft zu geringe Emissionsmenge ergibt, ist eine Zahlungspflicht in entsprechender Höhe festzusetzen.

Festlegung der Gesamtmenge an Zertifikaten

Ausgangspunkt für die Festlegung des Cap in der Periode 2021-2030 sind die im Klimaschutzgesetz festgelegten Jahresbudgets in diesen Jahren. Dieses Ausgangsbudget wird vermindert um die Emissionen, die weder vom EU-Emissionshandel noch vom nationalen EHS erfasst sind. Diese Abzugsmenge betrifft im Wesentlichen die Nicht-CO₂-Emissionen der Landwirtschaft sowie die Prozessemissionen und die Nicht-CO₂-Emissionen der Industrie (soweit nicht vom EU-ETS erfasst).

Auf der anderen Seite muss das Ausgangsbudget zunächst erhöht werden um die prognostizierten Emissionen aus der Nutzung von EHS-pflichtigen Brennstoffen in Anlagen, die am EU-ETS teilnehmen, soweit solche Doppelerfassungen

nicht durch die Ausgestaltung der Berichtspflicht im nationalen EHS ausgeschlossen werden können. Für solche Emissionen, die sowohl im EU-Emissionshandel als direkte Emissionen als auch im nationalen EHS als indirekte Emissionen berichtet werden müssen, ist im nationalen EHS eine ex-post-Korrektur des Cap erforderlich, deren Ausgestaltung noch genauer zu prüfen ist.

Darüber hinaus ist eine zusätzliche Beihilfe zugunsten der von dieser CO₂-Doppelbepreisung betroffenen ETS-Anlagenbetreiber zu prüfen.

Preissteuerung in der Einführungsphase

Der Emissionshandel ist ein Mengensteuerungssystem, bei dem sich der Zertifikatepreis am Markt bildet. Wegen der hohen Unsicherheiten über das Preisniveau, das sich bei der Einführung dieses Instruments einstellen wird, ist eine fünfjährige Einführungsphase (2021-2025) vorgesehen. In dieser Einführungsphase wird ein ansteigender Zertifikatepreis festgelegt. Für das Startjahr 2021 beträgt der Festpreis 10 Euro pro Tonne CO₂. In den Folgejahren bis 2025 steigt der Zertifikatepreis dann schrittweise auf 35 Euro pro Tonne an (2022: 20 Euro, 2023: 25 Euro, 2024: 30 Euro, 2025: 35 Euro). In der Einführungsphase des nationalen EHS mit einem festgelegten Höchstpreis kann dieses System die Einhaltung des festgelegten Emissionsbudgets nicht sichern. Werden in einem Jahr mehr Zertifikate ausgegeben, als es den Emissionszuweisungen für Deutschland entspricht, müssen aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten solche zugekauft werden.

Im Jahr 2026 erfolgt die Auktionierung der Zertifikate in einem Korridor zwischen einem Mindestpreis von 35 Euro pro Tonne CO₂ und einem Höchstpreis von 60 Euro pro Tonne CO₂. Im Jahr 2025 wird festgelegt, inwieweit Höchst- und Mindestpreise für die Zeit ab 2027 sinnvoll und erforderlich sind.

Ergänzende Eckpunkte zur Ausgestaltung eines nationalen EHS für Wärme und Verkehr:

Anwendungsbereich:

In den nationalen EHS sind alle in Verkehr gebrachten Brennstoffe einbezogen, unabhängig vom dem Sektor, in dem die Brennstoffe jeweils verwendet werden.

Einbezogen sind grundsätzlich alle fossilen Brennstoffe einschließlich Kohle. In einer Startphase (2021-2022) wird die Berichts- und Abgabepflicht grundsätzlich zunächst auf das

Inverkehrbringen der Hauptbrennstoffe beschränkt (Otto-kraftstoffe, Diesel, Erdgas, Heizöl; vorläufig ohne Kohle), in der Durchführungsverordnung werden ggf. notwendige Konkretisierungen für die Einbeziehung der einzelnen Brennstoffe vorgenommen.

Verpflichtete Unternehmen

Im nationalen EHS werden Unternehmen einbezogen, die Brennstoffe in Verkehr bringen (sog. „*upstream-ETS*“). Dabei werden die Unternehmen jeweils auf derjenigen Handelsstufe zur Teilnahme verpflichtet, für die im Energiesteuerrecht brennstoffspezifisch die Steuerpflicht begründet ist. Dies sind beispielsweise bei Mineralölprodukten die Inverkehrbringer (erste Handelsstufe), bei Erdgas hingegen die Lieferanten an Endkunden (letzte Handelsstufe).

Ausnahmeregelungen:

Beihilferechtlich relevante Ausnahmeregelungen werden in der Startphase (2021-2022) auf Doppelerfassungen von Brennstoffemissionen bei Anlagen im Anwendungsbereich des EU-Emissionshandels beschränkt. Solche Doppelerfassungen sollen soweit möglich bereits durch eine Befreiung von der Abgabepflicht für Lieferungen an ETS-Anlagen (z.B. bei Gas) vermieden werden.

In einer VO-Ermächtigung wird vorgesehen, dass für die Zeit nach der Startphase weitere Privilegierungs-Regelungen getroffen werden können. Diese Privilegierungen sollen insbesondere dem Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen oder der Vermeidung von Härtefällen dienen und vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen.

Festlegung einer Gesamtmenge an Zertifikaten

Für die Zeit ab dem Start des nationalen EHS im Jahr 2021 wird ein jährlich absinkendes Budget an Emissionszertifikaten festgelegt. Soweit dieses Budget aufgrund der Preissteuerungsinstrumente nicht ausreicht, wird der darüber hinaus gehende Bedarf an Zertifikaten durch staatliche Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung einschl. der Möglichkeit des Zukaufs aus Drittstaaten gedeckt. Die für die Jahre 2021-2026 festgelegten Preisgrenzen bleiben davon unberührt.

Festlegung einer gesetzlichen Grundlage

Es wird eine gesetzliche Grundlage für das nationale EHS geschaffen, die alle wesentlichen Funktionselemente für dieses System enthält, welche entsprechend der schrittweisen Einführung des Systems durch Rechtsverordnung konkretisiert werden.

	<p><u>Übertragbarkeit von Emissionshandelszertifikaten</u></p> <p>Für die Dauer des Festpreises wird die Übertragbarkeit der Zertifikate in Folgejahre ausgeschlossen. Für die Zeit der Anwendung eines Preiskorridors muss die Übertragbarkeit gesondert geprüft werden, insofern wird die Möglichkeit einer Beschränkung der Übertragbarkeit vorgesehen.</p> <p><u>Überprüfung</u></p> <p>Es wird eine Möglichkeit vorgesehen, die Wirksamkeit des Systems und die Preispfade und Preiskorridore zu überprüfen.</p>
Zeitraum der Umsetzung	2021 – 2030
Beteiligte	BMU (Federführung), BMF, BMWi, BMVI, BMI Vollzugsbehörde (DEHSt) Unternehmen
Folgenabschätzung	<p>Ein moderater Einstieg verhindert hohe finanzielle Belastungen für die Betroffenen. Denn Privathaushalte und Unternehmen haben in der Regel kurzfristig nur bedingte Möglichkeiten, einem Preisanstieg durch eigenes Verhalten zu begegnen. Sie können hingegen mittelfristig bei Investitionsentscheidungen auf die künftige Preisentwicklung reagieren und in klimaschonende Alternativen investieren. Ein verlässlicher Anstiegspfad gibt dabei größtmögliche Planungssicherheit für künftigen Kauf- und Investitionsentscheidungen.</p> <p>Die Maßnahme wirkt grundsätzlich regressiv, da einkommensschwache Haushalte durch eine CO₂-Bepreisung durchschnittlich stärker belastet werden. Zusätzlich können besondere Betroffenheiten (u. a. Pendler, Mieter, Speditionen) entstehen. Um diese Wirkung und Belastung zu vermeiden, soll folgende Regelung greifen:</p> <p>Die zusätzlichen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung kommen den weiteren Fördermaßnahmen dieses Klimaschutzprogramms zu Gute oder werden in Form einer Entlastung den Bürgern zurückgegeben.</p>
Wechselwirkungen	<p>In der Tendenz wirkt der Preismechanismus insbesondere darüber, dass klimaschonende Technologien wirtschaftlicher werden.</p> <p>Fördermaßnahmen: Grundsätzlich verstärkende Wirkung, über höhere Wirtschaftlichkeit und stärkere Nachfrage. Dies kann zu einer Senkung der notwendigen Förderung und Förderkosten führen, gleichzeitig aber auch die Verbreitung von Umweltinnovationen fördern.</p>

Ordnungsrecht: wirkt im Grundsatz flankierend, da Verschmutzung relativ teurer wird. Dadurch werden entsprechende Belastungen geringer (beispielsweise PKW-Standards) - allerdings kommt es nur im begrenzten Umfang zu einer zusätzlichen Wirkung.

Die Maßnahme wirkt Reboundeffekten entgegen (beispielsweise Fahrleistung oder Wärme); der Preismechanismus trägt dazu bei, dass etwa Einsparungen aufgrund von vorgegebenen Effizienzstandards auch tatsächlich erreicht werden.