



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Dokumentation

Mögliche Auswirkungen des geplanten EU-ETS 2 auf den CO₂-Preis

Mögliche Auswirkungen des geplanten EU-ETS 2 auf den CO2-Preis

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 105/24
Abschluss der Arbeit: 11. September 2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

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.	Einführung	4
1.1.	Nationaler Emissionshandel (nEHS)	5
1.2.	Referentenentwurf TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024	8
2.	EU-ETS 2	9
2.1.	Überblick	9
2.2.	Zum ETS 2-Zertifikatepreis von 45 Euro	10
2.3.	EU-ETS 2-Preis und die Auswirkungen auf die CO ₂ - Kostenberechnung	11
2.3.1.	Zenke/Telschow (2024)	11
2.3.2.	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023)	11
2.3.3.	Agora Energiewende und Agora Verkehrswende	12
2.3.4.	European Scientific Advisory Board on Climate Change (2024)	13
2.3.5.	Pahle (2024)	13
2.3.6.	Expertenrat für Klimafragen (2024)	15
2.3.7.	Fachrat Energieunabhängigkeit (2024)	16
2.3.8.	Fiedler et al. (2024)	16
2.3.9.	Pietzcker et al. (2021)	17
3.	Überschneidungen zwischen nEHS und EU-ETS 2 und Fortführung des nEHS	18
4.	Zusammenlegung von EU-ETS 1 und EU-ETS 2	19
5.	Auswirkungen des EU-ETS 2 auf den CO₂-Schattenpreis (Social Cost of Carbon)	20
6.	Klima-Sozialfonds	24
7.	ANHANG	24
7.1.	EU-ETS 1	24
7.2.	Veränderung der EU-Klimagovernance-Struktur durch das Fit-for- 55-Paket	25

Diese Dokumentation ergänzt den Sachstand WD 5 - 3000 - 104/24.

1. Einführung

Mit dem „Fit for 55-Paket“ der EU¹ sollen die CO₂-Emissionen stärker reduziert werden.² Dies gilt für Emissionen in den Sektoren, die unter das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS, **EU-ETS 1**)³ und unter die EU-Lastenteilungsverordnung fallen (Verordnung (EU) 2018/842, auch Effort-Sharing-Regulation – **ESR** genannt)⁵. Bislang wurde eine Reduktion von Treibhausgasemissionen vor allem in den Sektoren erreicht, die das EU-ETS 1 betreffen (Industrie, Kraftwerke, Luftverkehr und seit 2024 Seeverkehr). Emissionen in den ESR-Sektoren (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und die nicht unter das EU-ETS 1 fallenden Bereiche von Industrie und Abfall)⁶ sanken wesentlich geringfügiger.⁷

Die ESR legt für jeden EU-Mitgliedstaat verbindliche nationale Emissionsminderungsziele bis 2030 fest.⁸ Es handelt sich hierbei um **jährliche** Emissionszuweisungen (Annual Emission

1 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55/>.

2 EPRS, [Paket „Fit für 55“, BRIEFING Auf dem Weg zur Klimaneutralität, 07/2024](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733513/EPRS_BRI(2022)733513_DE.pdf). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733513/EPRS_BRI\(2022\)733513_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733513/EPRS_BRI(2022)733513_DE.pdf).

3 Zum EU-ETS 1 ausführlich siehe 7.1 im ANHANG dieser Dokumentation.

4 Geregelt in Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087&qid=1725521956975>. Sie wird auch als Emissionshandelsrichtlinie oder EH-RL bezeichnet.

5 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EU-RLEX&text=2018%2F842&lang=de&type=quick&qid=1724394780089>.

Die Verordnung (EU) 2018/842 wird im Bundes-Klimaschutzgesetz auch als EU-Klimaschutzverordnung bezeichnet, (§ 7 Durchführungsvorschriften zur Europäischen Klimaschutzverordnung), vgl. Müller, S. 8, https://www.bundestag.de/resource/blob/975512/1df6e416fbfc6dafaa5860f2e25b97a5/Stellungnahme_SV_Dr_Thorsten_Mueller_Stiftung_Umweltenergierecht.pdf.

6 EU-Kommission (o. D.), Lastenteilung 2021 – 2030: Ziele und Flexibilitäten, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_de.

7 Rickels et al. (2023), Mögliche Effizienzgewinne durch die Einführung eines länderübergreifenden Emissionshandels für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor in der Europäischen Union, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/pwp-2023-0022/html>.

8 Vgl. Erwägungsgrund 12, Verordnung (EU) 2021/1119, des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>.

Allowances, **AEA**)⁹ für jeden Mitgliedstaat, die politisch festgelegt werden.¹⁰ Nicht beanspruchte AEA können als Guthaben in Folgejahre übertragen werden.¹¹ Erreichen Mitgliedstaaten die vorgegebenen Einsparziele nicht, müssen sie Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten – falls dort vorhanden – zukaufen (sogenannter Flexibilitätsmechanismus¹²). Bei Nicht-Erreichen des Ziels droht ein **Vertragsverletzungsverfahren** mit hohen Strafzahlungen.¹³

1.1. Nationaler Emissionshandel (nEHS)

Um in Deutschland CO₂-Emissionseinsparungen in den ESR-Sektoren zu erreichen, wurde 2021 mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)¹⁴ das nationale Emissionssystem (nEHS) eingeführt. Es sieht eine CO₂-Bepreisung für **alle fossilen Brennstoffemissionen** außerhalb des EU-ETS 1 vor, vgl. § 1 BEHG.¹⁵ In § 10 Abs. 2 BEHG wurde der Zertifikatspreis für die ersten fünf

9 Ein AEA entspricht einer **Tonne CO₂-Äquivalent**.

Im Folgenden wird in dieser Dokumentation nicht zwischen CO₂ und CO₂äquivalent unterschieden.

10 Vgl. EPRS, Überarbeitung der Lastenteilungsverordnung, 03/2023, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/ATAG/2023/739382/EPRS_ATA\(2023\)739382_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/ATAG/2023/739382/EPRS_ATA(2023)739382_DE.pdf). Siehe auch: Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1319 der Kommission vom 28. Juni 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/2126 zur Überarbeitung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2023 bis 2030, ANHANG II Jährliche Emissionszuweisungen für jeden Mitgliedstaat für jedes Jahr von 2021 bis 2030 gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/842, angepasst gemäß Artikel 10 der Verordnung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1319>.

Siehe auch den Sachstand Einzelfragen zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1009696/041ccb4a9150efd4e8d26273cb6abaee/EU-6-018-24-pdf.pdf>.

11 Siehe auch Antwort des Staatssekretärs Dr. Philipp Nimmermann vom 19. April 2024 auf die Schriftliche Frage 16, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/111/2011102.pdf>.

12 Flexibilität durch Vorwegnahme, Übertragung auf nachfolgende Jahre und Übertragung an andere Mitgliedstaaten, Art. 5 Verordnung (EU) 2018/842.

13 Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/975714/8f068b94df27df1f8bee8c97bba1bab0/Stellungnahme_SV_Dr-Roda_Verheyen_RAe_Guenther.pdf; „Deutschland drohen Zahlungsverpflichtungen in Milliardenhöhe wegen einer Verfehlung der ESR-Ziele.“, S. 4, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-26_DE_BEH_ETS_II/2023-10-19_Praesentation_Event_BEH_ETS_II_Agora.pdf.

14 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412, <https://www.gesetze-im-internet.de/behg/BJNR272800019.html>).

15 Vgl. Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz, 08.12.2022, S. 1, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/048/2004861.pdf>.

Jahre **staatlich festgelegt**, mit einem Festpreis von 45 € im Jahr 2024 und 55 € im Jahr 2025.¹⁶ Für die **Versteigerungsphase** ab 2026 führen das Umweltbundesamt und die Deutsche Emissionshandelsstelle Folgendes aus:

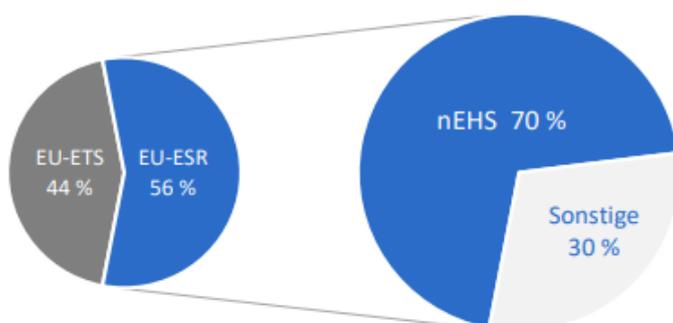
„Ab 2026 beginnt die Versteigerungsphase. Im ersten Jahr der Versteigerungsphase werden Zertifikate zwischen einem Mindestpreis (55 Euro pro Emissionszertifikat) und einem Höchstpreis (65 Euro pro Emissionszertifikat) auktioniert. Innerhalb dieser vorgegebenen Spanne bildet sich der Preis je nach Nachfrage am Markt.“¹⁷

Nach Angaben des Bundesrechnungshofs (2022) gelten in Deutschland „derzeit **drei Mengensysteme** zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, zwei EU-regulierte [EU-ETS 1 und EU-ESR] und ein nationales [nEHS als Teilbereich des EU-ESR] [siehe hierzu die folgende Abbildung]. [...]. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, in der EU auf ein einheitliches sektor- und länderübergreifendes CO₂-Bepreisungssystem hinzuwirken. Insofern können die Regelungen zum nEHS aus Sicht des Bundesrechnungshofes als Zwischenschritt hin zu einem **einheitlichen EU-weiten CO₂-Preis** betrachtet werden.“¹⁸ Die folgende Grafik veranschaulicht, dass das nEHS mit ca. 70 % den größten Teil der nationalen Emissionen im Regelungsbereich der ESR abdeckt.¹⁹

-
- 16 Der Bundesrechnungshof äußert kritisch, dass die Bundesregierung aufgrund der Festpreisbindung von 2021 bis 2025 auf die zentralen Wirkungselemente im nEHS verzichte: In der fünfjährigen Festpreisphase bis 2025 „werden die Zertifikate an die Verantwortlichen verkauft. Während dieser Einführungsphase kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass die jährlichen Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG [...] eingehalten werden. Ab dem Jahr 2026 sollen die Emissionszertifikate versteigert werden. [...] Wie die Preisbildung nach dem Jahr 2026 aussieht, ist noch offen. Dies soll erst im Jahre 2025 entschieden werden [...]“, S. 21, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/nationaler-emissionshandel-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 17 UBA/DEHSt (2024), Nationalen Emissionshandel verstehen, Wie hoch fällt der CO₂-Preis aus? 12.01.2024, https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nEHS-verstehen/nehs-verstehen_node.html.
- 18 Bundesrechnungshof (2022), Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Ausgestaltung des Emissionshandels Teil I: Nationaler Emissionshandel, 22.04.2022S. 9, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/nationaler-emissionshandel-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Hervorhebung teilweise durch Verfasser der Dokumentation.
- 19 Bundesrechnungshof (2022), S. 8 f, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/nationaler-emissionshandel-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Drei Mengensysteme im deutschen Klimaschutz

EU-ETS, EU-ESR und nEHS. Das nEHS deckt rund 70 % des Regelungsbereichs des EU-ESR ab. Das EU-ETS bleibt hiervon unberührt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

20

Mit der Novellierung der EU-Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG)²¹ im Rahmen des „Fit for 55-Pakets“ wird ein **neues europäisches Emissionshandelssystem** für Gebäude, Verkehr und zusätzliche Sektoren (**EU-ETS 2**) eingeführt (siehe dazu ausführlich Kap. 2). Auch das **EU-ETS 2** soll einen großen Teil des **Anwendungsbereichs der ESR** abdecken und **EU-weit** gelten.²²

-
- 20 Bundesrechnungshof (2022), S. 10, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/nationaler-emissionshandel-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 21 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087&qid=1725264795011>; Emissionshandelssystem für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren (Kapitel IVa, Art. 30a bis 30k) - EU-ETS 2 - findet sich in der konsolidierten Fassung vom 01.03.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02003L0087-20240301>, eingefügt durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/deu>.
- 22 Vgl. DEHSt (2024), Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-ETS 1, Neuer Emissionshandel für Verkehr und Gebäude (EU-ETS 2), 21.02.2024, https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Reform-Perspektiven/Anwendungsbereich/ausweitung-des-anwendungsbereichs_node.html.

Siehe hierzu auch die Abbildung in 7.2. im ANHANG dieser Dokumentation.

1.2. Referentenentwurf TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024

Um die „Überführung des bisherigen nationalen Brennstoffemissionshandels nach dem BEHG in das europäische System des ETS-2“²³ zu regeln, wird auf nationaler Ebene das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) geändert. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat am 30.07.2024 einen Referentenentwurf zur Novellierung des TEHG²⁴ veröffentlicht. Der **Referentenentwurf** wurde dem Bundestag noch nicht zugeleitet.²⁵

Der Gesetzentwurf „verfolgt [...] das Ziel einer **Kontinuität der CO₂-Bepreisung**, damit sämtliche Brennstoffe, die der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG unterliegen, auch innerhalb des künftigen europäischen Emissionshandels einer CO₂-Bepreisung unterliegen. Die Fortführung der bestehenden CO₂-Bepreisung kann nach der EU-Emissionshandelsrichtlinie auch für solche Brennstoffe, die nicht bereits einem der nach der Richtlinie zwingend einbezogenen Sektoren zuzurechnen sind, durch das hierfür vorgesehene Instrument der unilateralen Ausweitung („Opt-in“) in den ETS-1 oder ETS-2 umgesetzt werden. Dies betrifft in Deutschland im Wesentlichen den Einsatz fossiler Brennstoffe in der **Land- und Forstwirtschaft, im Schienenverkehr und bei der Abfallverbrennung**. Die Kontinuität der CO₂-Bepreisung schafft Planungssicherheit für die Betroffenen im Hinblick auf die im BEHG langfristig angelegten Preisanreize und gewährleistet gleichzeitig, dass die mit der nationalen CO₂-Bepreisung vorgesehenen Minderungsbeiträge in allen vom BEHG erfassten Bereichen realisiert werden.“²⁶

23 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024), S. 69, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20240730-entwurf-anpassung-treibhausgas-emissionshandelsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

24 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024), https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20240730-entwurf-anpassung-treibhausgas-emissionshandelsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Im August 2024 erklärte die Bundesregierung auf die Frage nach der Überschreitung der Umsetzungsfrist für die Regelungen des EU-ETS 2 (Frist: 30.06.2024), der Referentenentwurf des BMWK befinde sich derzeit in der Resortabstimmung. Die Umsetzungsfrist für die Regelungen des ETS-2 habe nur ein Jahr betragen. Kein Mitgliedstaat – mit Ausnahme von Österreich – habe die Umsetzung innerhalb der Umsetzungsfrist abschließen können. <https://ds.server.bundestag.de/btd/20/125/2012502.pdf>.

25 Vgl. auch DEHSt (2024), Nationaler Emissionshandel: Veröffentlichung Referentenentwurf TEHG-Novelle und Informationen zum EU-ETS 2, 30.08.2024, Ausgabe 52/2024, <https://www.dehst.de/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-08-29-nehs-eu-ets-2-tehg-novelle.html?view=renderNewsletterHtml>.

26 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024), S. 69, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20240730-entwurf-anpassung-treibhausgas-emissionshandelsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Hervorhebung durch Verfasser der Dokumentation.

2. EU-ETS 2

2.1. Überblick

Das EU-ETS 2 soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre Emissionsminderungsziele in den **ESR-Sektoren** zu erreichen. Das Ziel ist die Klimaneutralität bis 2050.²⁷

Geplanter Start des EU-ETS 2 ist 2027²⁸, „im Falle außergewöhnlich hoher Energiepreise“ ist eine Verschiebung auf das Jahr 2028 möglich.²⁹ Die Bundesregierung strebt einen „fließenden Übergang“ zwischen dem nEHS und dem EU-ETS 2 an.³⁰

Mit dem EU-ETS 2 wird ein **einheitlicher EU-weiter CO₂-Preis** in den Sektoren **Gebäude, Verkehr** und **kleine Industrieanlagen** eingeführt.³¹ Die Deutsche Emissionshandelsstelle erläutert, analog zum nEHS sei der EU-ETS 2 ein Upstream-System. Zur Teilnahme verpflichtet seien die Unternehmen, die Brennstoffe im Anwendungsbereich des EU-ETS 2 in Verkehr bringen. Diese übertragen ihre Kosten an die Verbraucher. Ein wesentlicher Unterschied bestehe darin, dass der Anwendungsbereich des EU-ETS 2 auf den Brennstoffverbrauch auf die zuvor genannten ESR-Sektoren eingeschränkt sei. Weiter wird zum EU-ETS 2 ausgeführt:

„Die Gesamtmenge der Zertifikate (das Cap) wird aus den Verpflichtungen, die sich aus der ESR für die betreffenden Sektoren ergeben, abgeleitet. [...]. Um Preissprünge – insbesondere in der Anfangszeit – zu vermeiden, sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen, z. B. ein

27 Vgl. Art. 1 der Verordnung (EU) 2021/1119 („Europäisches Klimagesetz“); https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en; siehe auch ETS 2: buildings, road transport and additional sectors, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en.

28 Vgl. auch Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Oliver Luksic vom 26. Juni 2024 auf die Schriftliche Frage 67, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/120/2012029.pdf>.

29 Art. 30k der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20240301>.

„[...] für den Fall einer Verschiebung des Starts der CO₂-Bepreisung im europäischen Brennstoffemissionshandel um ein Jahr auf das Jahr 2028, was nach Artikel 30k Absatz 2 der EU-Emissionshandelsrichtlinie möglich ist, [wird die Möglichkeit geschaffen] anstelle der freien Preisbildung für das Jahr 2027 einen Verkauf zum Festpreis vorzusehen, der an den CO₂-Preis der Berechtigungen (ETS-1) im EU-Emissionshandel gekoppelt ist.“, S. 140, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20240730-entwurf-anpassung-treibhausgas-emissionshandelsgesetz.pdf?blob=publicationFile&v=4>.

30 Schrems, Isabel et al. (2023), Abschlussbericht Carbon-Leakage-Schutz im nationalen Brennstoffemissionshandel – Bericht zum BECV-Konsultationsverfahren 2023 Ergebnisse des zweiten Konsultationsverfahrens gemäß § 26 Abs. 2 BECV, Juni 2023, S. 22, https://foes.de/publikationen/2023/2023_10_FOES_carbon-leakage-schutz.pdf.

31 Vgl. Kapitel IVa der konsolidierten Richtlinie 2003/87/EG, siehe oben Fn. 21; <https://www.oeko.de/projekte/detail/umsetzung-des-ets-2-und-des-klima-sozialfonds-in-deutschland/>; Umweltbundesamt (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr CO₂-Preis im Verkehrssektor, 03.11.2021, S. 4f, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf.

so genanntes Frontloading (vorgezogene Versteigerung von Emissionsberechtigungen) und eine Marktstabilitätsreserve (MSR)³², ähnlich wie im EU-ETS 1. Ab dem Jahr 2027 soll die Zertifikatsmenge jedes Jahr linear um 5,10 Prozent, beziehungsweise ab 2028 um 5,38 Prozent der Referenzmenge abnehmen.

Im EU-ETS 2 werden **alle** Zertifikate **versteigert**, sodass sich ihr Preis am Markt bilden wird. Eine kostenlose Zuteilung wie im EU-ETS 1 ist nicht vorgesehen. Die Erlöse sollen anteilig in den neugeschaffenen ‘**Klima-Sozialfonds**’ fließen. Die restlichen Einnahmen gehen an die Mitgliedstaaten und sind für klima- oder sozialrelevante Ausgabezwecke insbesondere in den Bereichen Gebäude oder Straßenverkehr zu nutzen.“³³

Die Regelungen zum **EU-ETS 2** finden sich im Kapitel IVa (Art. 30a bis 30k) der konsolidierten³⁴ Richtlinie 2003/87/EG.

2.2. Zum ETS 2-Zertifikatepreis von 45 Euro

Die EU-Kommission erläutert zur Preisstabilisierung des EU-ETS 2:

„In den ersten drei Jahren, in denen das ETS 2 in Betrieb ist, können zusätzliche Zertifikate aus der ETS 2-Marktstabilitätsreserve freigegeben werden, wenn der **Preis der Zertifikate 45 € (in Preisen von 2020, d. h. inflationsbereinigt)** übersteigt, um übermäßigen Preissteigerungen entgegenzuwirken. Zertifikate können auch aus dieser Reserve freigegeben werden, wenn der Preis der Zertifikate zu schnell steigt.“³⁵

Zum Zertifikatepreis heißt es in Art. 30h Abs. 2 der Richtlinie 2003/87/EG wie folgt:

„Übersteigt der Durchschnittspreis der in Absatz 1 dieses Artikels genannten Zertifikate eine Preisobergrenze von **45 EUR** während eines Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Monaten, so werden 20 Millionen der unter dieses Kapitel fallende Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve gemäß Artikel 1a Absatz 7 des Beschlusses (EU) 2015/1814 freigegeben.“³⁶

32 Die Marktstabilitätsreserve (MSR) soll „das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) in Phasen schwankender Nachfrage stabilisieren [...]. Die MSR reduziert die jährlichen Auktionsmengen, wenn zu viele Berechtigungen im Umlauf sind. Oder sie stockt diese in begrenztem Maße auf, wenn es zu wenige Berechtigungen im Markt gibt. Dies ist der Fall, wenn ein definierter Toleranzbereich (400 Mio. bis 833 Mio. Berechtigungen) über- oder unterschritten wird.“, https://www.dehst.de/DE/service/glossar/func-tions/glossar.html?cms_lv2=444074&cms_lv3=425506.

33 DEHSt (2024), Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-ETS 1, Neuer Emissionshandel für Verkehr und Gebäude (EU-ETS 2), 21.02.2024, https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Reform-Perspektiven/Anwendungsbereich/ausweitung-des-anwendungsbereichs_node.html. Hervorhebung nur hier.

34 Siehe oben Fußnote 21.

35 ETS2: buildings, road transport and additional sectors, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en.

36 RL 2003/87/EG, konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj/deu>.

Die Begründung für einen **CO₂-Preis** von **45 Euro** für die ersten Jahre (bis Ende 2029) des ETS 2 findet sich in Erwägungsgrund 91:

„Um den Bürgern mehr Sicherheit darüber zu verschaffen, dass der CO₂-Preis in den ersten Jahren des neuen Emissionshandelssystems 45 EUR nicht übersteigt, sollte ein zusätzlicher Preisstabilitätsmechanismus eingeführt werden, um Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve freizugeben, falls der CO₂-Preis diese Höhe übersteigt. Grundsätzlich sollte die Maßnahme einmal während eines Zeitraums von zwölf Monaten gelten. Sie sollte jedoch im selben Zeitraum von zwölf Monaten auch erneut zur Anwendung gelangen können, falls die Kommission mit Unterstützung des Ausschusses für Klimaänderung zu der Auffassung gelangt, dass die Preisentwicklung eine weitere Freigabe von Zertifikaten rechtfertigt. Angesichts des Ziels dieses Mechanismus, in den ersten Jahren des neuen Emissionshandelssystems Stabilität zu gewährleisten, sollte die Kommission seine Funktionsweise bewerten und prüfen, ob er nach 2029 fortgeführt werden sollte.“³⁷

2.3. EU-ETS 2-Preis und die Auswirkungen auf die CO₂-Kostenberechnung

2.3.1. Zenke/Telschow (2024)

Zenke/Telschow erläutern, im Gegensatz zum nEHS starte das EU-ETS 2 ohne eine übergangsweise Festpreisphase direkt mit der **Versteigerung**, so dass sich der Zertifikatepreis von Beginn an grundsätzlich nach Angebot und Nachfrage richte. Das Preisniveau hänge damit entscheidend davon ab, inwieweit es in den Sektoren gelinge, dem sinkenden Angebot an Zertifikaten entsprechende Emissionsminderungen entgegenzusetzen, so dass der analoge Rückgang der Nachfrage nach Zertifikaten einen drastischen Preisanstieg verhindere. Vollständig den **Marktmechanismen** unterliege der CO₂-Preis im ETS 2 letztlich aber doch nicht. Gedämpft werde der Preis zunächst durch das **Frontloading**, also die Erhöhung des Budgets für 2027 um 30 %. Zusätzlich werde die Marktstabilitätsreserve dazu genutzt, Preisspitzen zu glätten. Im Jahr 2027 würden für das ETS 2 600 Mio. Zertifikate als Bestand in der Marktstabilitätsreserve geschaffen. Bis 2030 sei es möglich, 20 Millionen zusätzliche Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve auszugeben, wenn der durchschnittliche Zertifikatspreis in zwei aufeinander folgenden Monaten 45 Euro übersteige. Insofern hätten die Zertifikate im EU-ETS 2 zwar **keinen Festpreis**, aber einen durch entsprechende Instrumente gestützten **Zielwert**, durch den einer Überforderung der Privathaushalte entgegengesteuert werden solle.³⁸

2.3.2. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023)

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betonte im August 2023, für die von der EU angestrebten Emissionsziele werde von vielen Forschern und

37 Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0959>.

38 Zenke/Telschow In: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 124. EL Januar 2024, 118. Emissionshandel e) Cap, Preisbildung und Marktstabilitätsreserve, Rn. 130. Hervorhebung durch Verfasser der Dokumentation.

Forscherinnen zwar ein **relativ hoher EU ETS-2 Zertifikatspreis** von deutlich über 100 Euro je Tonne, teils sogar von bis zu 300 Euro je Tonne erwartet. Es bestehe jedoch die Möglichkeit, dass die EU-Kommission bei hohen Preisen in den Emissionshandel eingreife. Das EU-ETS 2 enthalte bereits einen Preisstabilisierungsmechanismus. Dieser stelle bei Preisen über 45 Euro je Tonne oder bei abrupten Preissteigerungen zusätzliche Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve zur Verfügung, um die Zertifikatspreise zu stabilisieren. Selbst mit diesen Mechanismen sei zu erwarten, dass die Zertifikatspreise **deutlich über 45 Euro** blieben, was politischen Druck für zusätzliche Preis-Interventionen erzeugen könne. In diesem Fall dürfe in Deutschland der **CO₂-Preis aus dem nationalen Emissionshandel** bindend sein. Unter den bislang dort erwarteten Preisen werde davon ausgegangen, dass die Sektorziele für Gebäude und Verkehr verfehlt werden dürften. Um die Zielverfehlung zu reduzieren, wäre ein ambitionierter Preiskorridor im nationalen Emissionshandel zu erwägen, der sich beispielsweise an den bereits deutlich höheren CO₂-Preisen im bestehenden EU-ETS 1 von derzeit über 90 Euro je Tonne orientieren könne.³⁹

2.3.3. Agora Energiewende und Agora Verkehrswende

Agora Energiewende/Verkehrswende erklären zum Preis von 45 Euro/t CO₂, dass dieser **rechtlich nicht bindend** sei.⁴⁰ In ihrer Analyse stellen sie fest, dass es sich um keinen Fixpreis handle, sondern dass er aufgrund des freien Handels am Markt eine Bandbreite von 48 Euro/t CO₂ bis 300 Euro/t CO₂ aufweisen könne und erläutern:

„Die tatsächlichen Preise werden maßgeblich von der Nachfrage abhängen. Ein entscheidender Faktor wird daher sein, in welchem Umfang die Emissionen bis 2027 sinken: Wenn die Emissionen 2027 deutlich über dem Zielniveau des ETS II liegen, drohen ausgesprochen hohe Preise, die sich am Markt auch sprunghaft einstellen können.

Daraus erwächst eine Handlungsnotwendigkeit der Mitgliedsstaaten, [...], indem einerseits die Emissionen im ETS II-Bereich schon jetzt durch wirksame Maßnahmen gesenkt werden und andererseits die nationalen CO₂-Bepreisungssysteme so weiterentwickelt werden, dass sie 2027 einen stetigen Übergang zum ETS II ermöglichen. Deutschland kommt dabei eine besondere Verantwortung zu, da sein Anteil an den vom ETS II erfassten Emissionen europaweit fast ein Viertel beträgt. Die deutsche Klimapolitik im Verkehrs- und Gebäudebereich kann damit maßgeblich die europaweite Nachfrage und damit die Höhe der ETS II-Preise beeinflussen.“⁴¹

39 Stellungnahme des SVR Wirtschaft zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, S. 2, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Publicationen/SVRWirtschaft_Stellungnahme_KSP23_20230814.pdf.

40 Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, 19.10.2023, S. 17, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-26_DE_BEH_ETS_II/A-EW_311_BEH_ETS_II_WEB.pdf.

41 Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, S. 8, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-26_DE_BEH_ETS_II/A-EW_311_BEH_ETS_II_WEB.pdf.

In der Präsentation zur Analyse wird wie folgt auf die Preisproblematik hingewiesen:⁴²

Moment – war da nicht mal die Rede von 45 Euro/t CO₂?

- Ja, sowohl in den Erwägungsgründen zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie als auch im Impact Assessment der Kommission.
- Aber:
 - Der ETS II ist ein Emissionshandel mit festem Cap: Die (Nach-)Steuerung erfolgt über die Festlegung der Zertifikatmenge. Ein bestimmter Preis kann so nicht garantiert werden.
 - Der Cap sinkt sehr schnell: Die Zertifikatmenge im ETS II wird jährlich um mehr als 5 Prozent reduziert (zum Vergleich: im ETS I sind es gut 2 Prozent).
 - Nicht alle Klimaschutzmaßnahmen, die die Kommission in ihrem Impact Assessment zugrunde gelegt hat, wurden umgesetzt.
 - Die Preisdämpfungsmechanismen sind nur begrenzt wirksam:
 - 30-Prozent-Frontloading in 2027: Auswirkung hängt maßgeblich vom Marktverhalten ab.
 - Marktstabilitätsreserve von 600 Mio. Zertifikaten: Nicht alle werden in den Markt kommen.



2.3.4. European Scientific Advisory Board on Climate Change (2024)

Das European Scientific Advisory Board on Climate Change (2024) sieht die Hauptschwierigkeiten des EU-ETS 2 in den Unsicherheiten im Zusammenhang mit der **weichen Preisobergrenze von 45 EUR/t CO₂** („soft price cap set at EUR 45/t CO₂e“) in den ersten Jahren des Systems.⁴³ Außerdem wird betont, dass der CO₂-Preis unsicher sei („The EU ETS 2 carbon price is uncertain.“).⁴⁴

2.3.5. Pahle (2024)

Auch Pahle (2024) stellt fest, dass Preise im Emissionshandel grundsätzlich „unsicher“ sind und verweist auf die Auswertung aktueller Modellstudien von Günther et al. 2024⁴⁵. Er diskutiert

42 Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, PowerPoint Präsentation, S. 7, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-26_DE_BEH_ETS_II/2023-10-19_Praesentation_Event_BEH_ETS_II_Agora.pdf.

43 Vgl. European Scientific Advisory Board on Climate Change (2024), Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024, S. 219f, https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities/esabcc_report_towards-eu-climate-neutrality.pdf/@download/file

44 European Scientific Advisory Board on Climate Change (2024), Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024, S. 219f, https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities/esabcc_report_towards-eu-climate-neutrality.pdf/@download/file

45 Günther, Claudia et al. (2024), Working Paper: Carbon prices on the rise? Shedding light on the emerging EU ETS 2, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4808605.

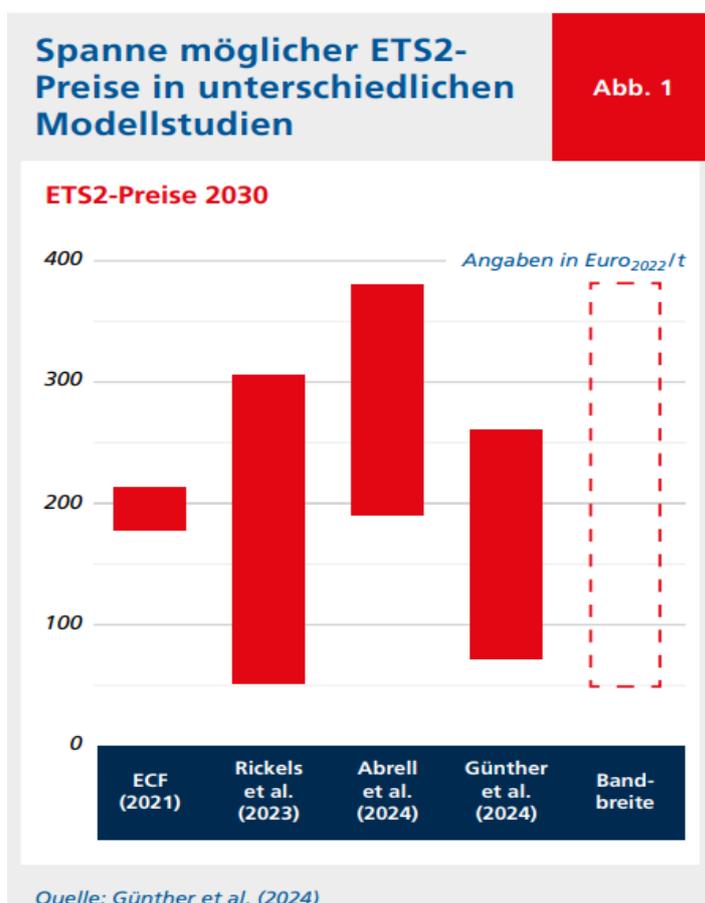
auch die Möglichkeit einer perspektivischen Verknüpfung von ETS 1 und ETS 2 sowie die Auswirkungen auf den CO₂-Preis:

„Eine **wesentliche Frage für den Übergang ist, wie hoch die Preise im ETS 2 ausfallen** werden. Preise in Emissionshandelssystemen sind grundsätzlich „unsicher“, da sie sich gemäß Angebot und Nachfrage nach Zertifikaten bilden, die wiederum von einer Reihe unsicherer beziehungsweise sich über die Zeit ändernder Faktoren abhängen. Um zu untersuchen, wie sich Angebot und Nachfrage (und damit die Preise) entwickeln könnten, werden numerische Modelle des Marktes für Zertifikate eingesetzt. [...] Eine Prognose sind solche Modellrechnungen jedoch nicht, [...]. Es handelt sich vielmehr um Szenarien, die helfen können, bestimmte Entwicklungen basierend auf unterschiedlichen Annahmen besser zu verstehen und zu vergleichen. [...]. Einige Modellstudien sind für das ETS 2 bereits durchgeführt worden. Eine aktuelle Auswertung dieser Studien (Günther et al. 2024) zeigt, dass die gesamte Spanne der Preise für das Jahr 2030 über alle Studien hinweg von rund **60 bis 380 Euro/t** reicht [siehe die folgende Abbildung]. Zu einem gewissen Grad erklärt sich diese Bandbreite durch unterschiedliche Modellansätze und unterschiedlich detaillierte Implementierungen des ETS 2 in den Modellen. Den größten Effekt haben jedoch die Annahmen zum Umfang und zur Effektivität zusätzlicher Politikmaßnahmen wie beispielsweise Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudesektor. Je stärker diese die Emissionen reduzieren, desto geringer ist die Nachfrage und desto niedriger damit der Preis im ETS 2. Besonders deutlich zeigt dies eine Untersuchung mit dem PRIMES-Modell (Günther et al. 2024): Unterschiedliche Annahmen zur Wirksamkeit der Energieeffizienzmaßnahmen führen zu einer Spanne, die von **71 Euro/t** (hohe Wirksamkeit) über **160 Euro/t** (mittlere Wirksamkeit) bis hin zu **261 Euro/t** (geringe Wirksamkeit) reicht. Ein zweiter wichtiger Faktor in der Modellierung ist die Möglichkeit einer perspektivischen Verbindung mit dem ETS 1. Bis spätestens Ende Oktober 2031 soll die EU-Kommission diese Verbindung prüfen. Doch auch wenn die Verbindung erst im nächsten Jahrzehnt vollzogen würde, könnte die damit verbundene Erwartung schon frühzeitig den Preis im ETS 2 beeinflussen, wenn die Preise in beiden Systemen weit auseinanderliegen. Denn dann könnte es sich für Marktakteure lohnen, Zertifikate spekulativ im günstigeren System zu kaufen, weil sich bei einer zukünftigen Verbindung beider Systeme die Preise notwendigerweise angleichen werden. Als Folge solcher Käufe würde der Preis im günstigen System steigen und sich insgesamt eine Konvergenz ergeben [...]. Für den ETS 1 legen aktuelle Modellierungen für das Jahr 2030 Preise zwischen 100 und 150 Euro/t nahe [...]. Zwar wird das Marktvolumen im ETS 1 voraussichtlich kleiner sein als im ETS 2, aber zumindest anfänglich könnte dies ein Fokuspunkt für die Preisentwicklung im ETS 2 sein.“⁴⁶

Die folgende Abbildung zeigt die mögliche Preisspanne zukünftiger EU-ETS 2-Zertifikate in Euro₂₀₂₂/t:⁴⁷

46 Pahle, Michael (2024), Die CO₂-Bepreisung im Umbruch. Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten? 04/2024, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>.

47 <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>. ECF=European Climate Foundation.



2.3.6. Expertenrat für Klimafragen (2024)

Der Expertenrat für Klimafragen⁴⁸ äußert im Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz zur Preisentwicklung des EU-ETS 2 im Juni 2024:

„Die Entwicklung des Preispfades ab 2027 ist sehr unsicher. Zum einen wird der Preis ab 2027 am Markt über eine Mengenbegrenzung („Cap“) gebildet und hängt somit von der Nachfrage nach Zertifikaten ab. Zum anderen ist die Ausgestaltung des Übergangs zum EU-ETS 2 noch unklar. Im EU-ETS 2 könnte der Preis sowohl deutlich höher als auch niedriger liegen. In Pahle (2024)⁴⁹ wird eine Preisspanne von 60 - 380 Euro/t CO₂ für das Jahr 2030 genannt.

48 Der Expertenrat für Klimafragen wurde von der „Bundesregierung am 01.09.2020 für die Dauer von fünf Jahren benannt. Der Rat ist nur an den durch das Bundes-Klimaschutzgesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.“, <https://www.expertenrat-klima.de/ueber-uns/mitglieder-des-expertenrats/>.

49 Pahle, M. (2024), Die CO₂-Bepreisung im Umbruch. Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?. FES impuls. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>.

Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die „weiche“⁵⁰ Preisobergrenze von 45 Euro₂₀₂₀/t dazu führen kann, dass höhere Preise politisch nicht durchsetzbar sind. Ob ein BEHG-Preis im Jahr 2030 von 125 Euro/t CO₂ erwartet werden kann, hängt somit zum einen von der politischen Durchsetzbarkeit, dem konsequenten Festhalten an den Mengenbegrenzungen und der Nachfrage nach Zertifikaten ab. Zum anderen ist entscheidend, ob das BEHG nach Einführung des EU-ETS 2 fortgeführt wird oder ab 2027 durch den EU-ETS 2 ersetzt wird. Graichen und Ludig (2024)⁵¹ zeigen, dass das Ambitionsniveau im EU-ETS 2 unter dem des BEHG liegen könnte. Da das BEHG THG-Emissionen umfasst, die unter die ESR fallen und für die bereits eine Zielverfehlung projiziert wird [...], könnte die Einführung des EU-ETS 2 mit paralleler Abschaffung des BEHG hier zu einer noch größeren Lücke führen.⁵²

2.3.7. Fachrat Energieunabhängigkeit (2024)

Der Fachrat Energieunabhängigkeit⁵³ (2024) merkt an, dass Zukunftsprognosen über die Entwicklung von CO₂-Preisen mit hohen Unsicherheiten behaftet seien. Die Lenkungswirkung von Emissionshandelssystemen hänge maßgeblich von der Höhe des Preises ab. Das bringe Politik in ein Dilemma. Niedrige Preise senkten den Anreiz, kurzfristige Maßnahmen zu ergreifen. Hohe Preise würden hingegen das Risiko eines Preisschocks bergen, der ohne flankierende Maßnahmen zu hohen wirtschaftlichen und sozialen Anpassungsschwierigkeiten führe. Der daraus folgende soziale und politische Widerstand untergrabe dabei die langfristige politische Stabilität von Emissionshandelssystemen.⁵⁴

2.3.8. Fiedler et al. (2024)

Die CO₂-Preisentwicklung des EU-ETS 2 hängt laut Fiedler et al. (2024) davon ab,

„welche zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden. [...]. Ein niedriger Preis wäre dann zu erwarten, wenn eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen zusätzlich

50 „In den ETS-Richtlinien sind Maßnahmen festgelegt, die bei einem Preis über 45 Euro/t CO₂ oder starken Preisanstiegen ergriffen werden können (Europäisches Parlament und Europäischer Rat 2023). Diese Maßnahmen verhindern bei einer hohen Nachfrage aber nicht notwendigerweise hohe Preise und sind daher keine „harte“ Preisobergrenze (Pahle 2024).“, Fn. 31, S. 35, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/06/ERK2024_Sondergutachten-Pruefung-Projektionsdaten-2024.pdf.

51 Graichen, J., Ludig, S. (2024), Supply and demand in the ETS 2. Assessment of the new EU ETS for road transport, buildings and other sectors. Interim Report. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA), https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/09_2024_cc_ets_2_supply_and_demand.pdf.

52 Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, S. 35f, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/06/ERK2024_Sondergutachten-Pruefung-Projektionsdaten-2024.pdf.

53 „Das Ziel des Fachrates Energieunabhängigkeit ist es langfristige Strategien für einen beschleunigten Ausstieg aus der fossilen Gasnutzung in Deutschland zu entwickeln.“, <https://xn--fachrat-energieunabhngigkeit-pnc.de/#ziele>.

54 Fachrat Energieunabhängigkeit (2024), Sicherheitsorientierte Energiepolitik – Eine Finanzierungsstrategie für die Erdgasunabhängigkeit von Deutschland, S. 26, <https://zoe-institut.de/wp-content/uploads/2024/01/Sicherheitsorientierte-Energiepolitik-Bericht-Fachrat.pdf>.

beschlossen wird, die zum Rückgang der THG-Emissionen beitragen. Der Emissionsrückgang würde bewirken, dass die Nachfrage nach Zertifikaten und somit auch der CO₂-Preis zurückgeht. Im Gegensatz dazu würde ein stärkerer Fokus auf den Emissionshandel im Instrumentenmix und eine geringere Anzahl an zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen zu einem hohen Preisniveau führen. Der Grund dafür ist, dass die Menge an emittierten Zertifikaten auf die Emissionsziele der EU abgestimmt ist. Somit nimmt das Angebot Jahr für Jahr ab. Dies führt je nach Lenkungswirkung und Anpassungsreaktionen auf der Nachfrageseite zu zunehmender Knappheit und zu einem Preisdruck nach oben. Die Lenkungswirkung hängt unter anderem vom Wirtschaftlichkeitskalkül der Akteure ab. Je nach CO₂-Vermeidungskosten werden Maßnahmen durch den CO₂-Preis wirtschaftlich und eher durchgeführt. Je höher der Preis, umso mehr lohnt sich eine Investition [...]. Damit reduziert sich die Nachfrage nach Zertifikaten und der Preisanstieg kann begrenzt werden.“⁵⁵ Einen Überblick über Schätzungen zur CO₂-Preisentwicklung im EU-ETS 2 gibt die folgende Tabelle:⁵⁶

Preisniveau 2030 (Euro/tCO ₂)	Quelle	Ansatz
48 - 80	EU-Kommission (2021)	Weitere effektive Klimaschutzmaßnahmen werden angenommen
126	PIK (2023)	Reformszenario, bei dem neue Reformen („Fit For 55“-Paket) mit einbezogen werden
180	Cambridge Econometrics (2021)	E3ME Model, basierend auf 2015 Preisen
175 - 350	Abrell u.a. (2022)	CO ₂ -Preise sind die einzigen politischen Maßnahmen zum Klimaschutz
200 - 300	MCC (2023)	Annahme, dass flankierende Maßnahmen bei Gebäude und Verkehr ausbleiben
297	IfW Kiel (2023)	General equilibrium model DART

2.3.9. Pietzcker et al. (2021)

Pietzcker et al. (2021) sehen große Preisunterschiede zwischen ETS 1 und ETS 2, was es „mittel-fristig“ nahelege, die beiden Systeme zusammenzuführen:

„Wenn die Verteilung der Emissionsminderungen auf ETS und ESR so bleibt wie von der EU-Kommission im „Fit for 55“-Paket vorgeschlagen, sind in den ESR-Sektoren (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall und sonstige Industrie) mit 275 EUR/t etwa doppelt so hohe CO₂-Preise nötig wie in den ETS-Sektoren (Strom und Industrie) mit 130 EUR/t. Bei einem

55 Fiedler, Swantje et al. (2024), CO₂-Preis in Deutschland, Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland, Februar 2024, S. 13, https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/2024/2024-02_KAD_ETS2-KSF-final.pdf.

56 Fiedler, Swantje et al. (2024), S. 14, https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/2024/2024-02_KAD_ETS2-KSF-final.pdf.

einheitlichen Preis wäre zwar ein volkswirtschaftliches Kostenminimum erreichbar, dies könnte jedoch im Stromsektor und in der Industrie zu Minderungslasten führen, die kurzfristig politisch nicht durchsetzbar sind.

Die große Differenz der Preise zwischen den verschiedenen Sektoren legt nahe, mittelfristig die getrennten Emissionshandelssysteme zusammenzuführen. Diese könnten kurzfristig durch ein Linking verbunden und ihre mittelfristige Konvergenz durch Preiskorridore sichergestellt werden. Besonders hohe CO₂-Preise in den ESR-Sektoren können durch komplementäre Instrumente zur Beschleunigung des Markthochlaufs emissionsfreier Technologien, wie Investitionsförderungen oder Standards, vermindert werden. Während durch diese zusätzlichen Instrumente auch die Verteilung der Vermeidungskosten zwischen Unternehmen und Haushalte verändert wird, ist die Wirkung auf die gesamtwirtschaftlichen Kosten unsicher: bei Schaffung neuer Ineffizienzen können die Kosten steigen, bei Verminderung von bestehendem Marktversagen können die Kosten sinken. Grundsätzlich gilt: ein CO₂ Preis erhöht die Kosten der Emissionsvermeidung nicht, er macht sie transparent und erzeugt damit möglicherweise politische Widerstände. Zusätzliche Instrumente sind vor allem dann erforderlich, wenn die Politik nicht in der Lage ist, langfristig glaubwürdige CO₂ Preise einzuhalten.⁵⁷

3. Überschneidungen zwischen nEHS und EU-ETS 2 und Fortführung des nEHS

Es gibt **Überschneidungen** zwischen **nEHS** und **EU-ETS 2**.⁵⁸

Wie aus dem Referentenentwurf des TEHG-E hervorgeht, sind allerdings die Sektoren **Land- und Forstwirtschaft, Schienenverkehr** und **Abfallverbrennung** des nEHS vom ETS 2 nicht abgedeckt.⁵⁹

Zenke/Telschow gehen davon aus, dass eine Fortführung des nEHS möglich sein wird, bis eine Entscheidung auf europäischer Ebene fällt.⁶⁰ Sie weisen darauf hin, dass manche Mitgliedstaaten bereits nationale EHS implementiert hätten, die dieselben Sektoren betreffen. Diese könnten nach

57 Pietzcker, Robert et al. (2021), Ariadne-Hintergrund, Notwendige CO₂-Preise zum Erreichen des europäischen Klimaziels 2030, S. 17, https://www.kopernikus-projekte.de/lw_resource/datapool/systemfiles/cbox/1828/live/lw_datei/2021_11_ariadne_hintergrund_co2-preisentwicklung_november21.pdf.

58 Vgl. Pahle, M. (2024), Die CO₂-Bepreisung im Umbruch. Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?. FES impuls. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>.

59 Vgl. auch EID, Den Übergang zum EU-ETS 2 im Blick, <https://www.eid-aktuell.de/nachrichten/energieeffizienz-klimaschutz/detail/news/den-uebergang-zum-eu-ets-2-im-blick.html>.

60 Zenke/Telschow, 118. Emissionshandel, d) Opt-in- und Opt-out-Möglichkeiten, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 124. EL Januar 2024, Rn. 117; vgl. auch Schrems, Isabel et al. (2023), Abschlussbericht Carbon-Leakage-Schutz im nationalen Brennstoffemissionshandel – Bericht zum BECV-Konsultationsverfahren 2023 Ergebnisse des zweiten Konsultationsverfahrens gemäß § 26 Abs. 2 BECV, Juni 2023, S. 52, https://foes.de/publikationen/2023/2023_10_FOES_carbon-leakage-schutz.pdf.

Zu den Anwendungsbereichen von nEHS und EU-ETS 2 siehe auch die Abbildung bei Fiedler, Swantje et al. (2024), CO₂-Preis in Deutschland, Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland, Februar 2024, S. 10, https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/2024/2024-02_KAD_ETS2-KSF-final.pdf.

Auffassung von Zenke/Telschow grundsätzlich bis 2030 fortgeführt werden, solange der CO₂-Preis in dem betreffenden System im Durchschnitt höher als der Versteigerungspreis des EU-ETS II im selben Jahr sei.⁶¹

In einer Stellungnahme während einer Öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag erklärte Müller im November 2023:

„Eine Fortführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes wäre auch parallel zum Emissionshandel II unions- und verfassungsrechtlich zulässig. Das Unionsrecht verbietet es den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht, nationale CO₂-Bepreisungsmaßnahmen oder Emissionshandelsysteme beizubehalten oder einzuführen. Weder die Emissionshandels-Richtlinie enthält ein solches Verbot, noch lässt sich ein solches dem übrigen EU-Recht entnehmen. [...].

[...] Zentrales Argument für die Zulässigkeit des Brennstoffemissionshandelsgesetzes parallel zum Emissionshandel II ist die ebenfalls fortbestehende Verpflichtung aus der EU-Lastenteilungsverordnung. Die Verpflichtungen zur Einhaltung der jährlichen Obergrenzen der Mitgliedstaaten wird durch die Einführung des Emissionshandel II nicht geändert oder abgeschafft. Die Mitgliedstaaten bleiben für die Erreichung ihrer Ziele letztverantwortlich.“⁶²

4. Zusammenlegung von EU-ETS 1 und EU-ETS 2

Die Kommission prüft bis zum **31.10.2031**, ob die Sektoren des EU-ETS 2 in den EU-ETS 1 einbezogen werden können.⁶³

Das BMWK hat sich bereits 2019 für einen möglichst **weltweit einheitlichen CO₂-Preis** ausgesprochen und verweist sowohl auf den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch auf den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Beide Gremien hielten dies für notwendig, damit Deutschland seine Klimaziele marktwirtschaftlich und kosteneffizient erreichen könne.⁶⁴

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betonte auch im August 2023:

„Volkswirtschaftlich effizient können Treibhausgasemissionen dann reduziert werden, wenn die nächste Einheit dort eingespart wird, wo dies am günstigsten ist, unabhängig davon, an

61 Zenke/Telschow, 118. Emissionshandel, d) Opt-in- und Opt-out-Möglichkeiten, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 124. EL Januar 2024, Rn. 128.

62 Müller, Thorsten (2023), Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes BT-Drucksachen 20/8290, 20/8670 Unterrichtung durch die Bundesregierung Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung BT-Drucksache 20/8150, https://www.bundestag.de/resource/blob/975512/1df6e416fbfc6dafaa5860f2e25b97a5/Stellungnahme_SV_Dr_Thorsten_Mueller_Stiftung_Umweltenergierecht.pdf.

63 Art. 30i Satz 3 konsolidierte Richtlinie 2003/87/EG.

64 BMWK (2019), Ein CO₂-Preis – aber wie? 01.08.2019, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2019/08/kapitel-1-6-ein-co2-preis-aber-wie.html>.

welchem Ort, durch welche Technologie, in welchem Sektor und durch welchen Emittenten dies geschieht. Perspektivisch ist daher eine Verknüpfung von EU ETS und EU ETS-2 sinnvoll und geht voraussichtlich mit erheblichen Effizienzgewinnen in der mittleren Frist einher. Auch eine Aufnahme der verbleibenden Sektoren, etwa der Agrarwirtschaft, in einen CO₂-Bepreisungsmechanismus sollte erwogen werden.“⁶⁵

Rickels et al. (2023) äußern dazu folgende Bedenken:

„Zwar ist ein einheitlicher CO₂-Markt beziehungsweise CO₂-Preis für alle EU-Emissionen die effiziente Lösung, doch es gibt Argumente, bei erheblichen Unterschieden der Grenzvermeidungskosten und unter Berücksichtigung von Handelseffekten Sektoren beziehungsweise Märkte nur schrittweise zu integrieren [...]. Insbesondere in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude sind die Vermeidungskosten höher als in den Sektoren Energie und Industrie. Eine unmittelbare Verschmelzung dieser Sektoren würde den Preis im EU ETS 1 deutlich erhöhen. Andere Regulierungen, zum Beispiel die freie Allokation von Zertifikaten, deren Auslaufen auf die derzeitige EU ETS 1-Struktur angepasst sind, bedürften dann voraussichtlich ebenfalls einer Anpassung.“⁶⁶

Im Forschungsinformationssystem Mobilität und Verkehr heißt es:

Bei einer Zusammenlegung von ETS 1 und ETS 2

„ist insbesondere zu beachten, dass der Verkehrssektor aufgrund hoher Grenzvermeidungskosten voraussichtlich als Nachfrager von Zertifikaten auftreten würde. Dies hätte steigende CO₂-Preise, auch für die bereits erfassten Sektoren, zur Folge. Um aufgrund erschwerter Wettbewerbsbedingungen eine Abwanderung der Industrie (sogenanntes Carbon Leakage) zu verhindern, ist die Einführung eines zweiten, von der industriellen Produktion abgespaltenen Emissionshandelssystems (EU ETS 2) insbesondere so lange sinnvoll, wie ein Grenzausgleichsmechanismus nicht vollständig etabliert ist. [...]. Die Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus ist zwar beschlossen, sieht aber ab dem 1. Oktober 2023 zunächst eine Übergangszeit vor, die Importeuren nur erste Berichtspflichten auferlegt und erfasst zunächst auch nur bestimmte, besonders gefährdete Produkte und Sektoren.“⁶⁷

5. Auswirkungen des EU-ETS 2 auf den CO₂-Schattenpreis (Social Cost of Carbon)

Die Parlamentarische Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter merkte im September 2021 an:

„Um klimaschonende Investitionsentscheidungen zu treffen, besteht die Verpflichtung, mindestens den nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz geltenden Mindest- oder Festpreis zugrunde zu legen. Es kann aber auch ein höherer Preis – zum Beispiel ein auf der Basis der

65 Stellungnahme des SVR Wirtschaft zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, S. 1, https://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Publicationen/SVRWirtschaft_Stellungnahme_KSP23_20230814.pdf.

66 <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/pwp-2023-0022/html>.

67 Umsetzung auf europäischer Ebene, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/579939/>.

Methodenkonvention zur Ermittlung von Umweltkosten (Umweltbundesamt) bezifferter Preis – angesetzt werden.“⁶⁸

Auf Bundesebene werden beispielsweise die Berechnungen der **Methodenkonvention des Umweltbundesamtes** für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) verwendet. Neuerdings wird laut Müller⁶⁹ auch in Baden-Württemberg ein CO₂-Schattenpreis⁷⁰ bei Baumaßnahmen der Landesliegenschaften genutzt⁷¹.

Mit der Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)⁷² im Jahr 2021⁷³ wurde mit § 13 Abs. 1 S. 3 für Investitionen und Beschaffungen auf Bundesebene ein CO₂-Schattenpreis verpflichtend:

„Bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung auf Bundesebene ist für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen ein CO₂-Preis, mindestens der nach § 10 Absatz 2 Brennstoff-Emissionshandelsgesetz gültige Mindestpreis oder Festpreis zugrunde zu legen.“

68 Antwort auf Frage 133, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/325/1932556.pdf>.

69 Müller, Thorsten (2023), Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes und zum Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung am 08. November 2023, 06.11.2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/975512/1df6e416fbfc6dafaa5860f2e25b97a5/Stellungnahme_SV_Dr_Thorsten_Mueller_Stiftung_Umweltenergierecht.pdf.

70 Siehe hierzu auch Erstes Bundesland führt CO₂-Schattenpreis ein, 02.08.2023, <https://kapellmann.de/de/beitraege/erstes-bundesland-fuehrt-co2-schattenpreis-ein#:~:text=Unter%20CO2%2DSchattenpreis%20wird%20ein,von%20Bauma%C3%9Fnahmen%20zu%20veranschlagen%20ist.>

71 § 8 des Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes Baden-Württemberg, <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-KlimaSchGBW2023rahmen>; Gesetzentwurf mit der Begründung zu § 8 (CO₂-Schattenpreis), <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/3000/17%5F3741%5FD.pdf>.

72 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235), <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BjNR251310019.html>.

73 Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021, BGBl. I S. 3905 (Nr. 59); Geltung ab 31.08.2021, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl121s3905.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3905.pdf%27%5D_1725886305933.

Die Einfügung des Satzes 3 in Abs. 1 erfolgte zur Umsetzung⁷⁴ des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021.⁷⁵ In der Gesetzesbegründung wird hierzu Folgendes ausgeführt:

„Nach dem neuen Absatz 1 Satz 3 ist für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein CO₂-Preis rechnerisch zugrunde zu legen (CO₂-Schattenpreis). Dadurch können die zukünftigen Kosten der Investition oder Beschaffung bereits bei der Entscheidung prognostisch berechnet und berücksichtigt werden. Es ist mindestens der für das jeweilige Jahr durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) für die Veräußerung von Emissionszertifikaten festgelegte Mindestpreis oder Festpreis anzusetzen. Bislang sind solche Preisregelungen für die Veräußerung von Emissionszertifikaten bis zum Jahr 2026 festgelegt. Im Rahmen der Evaluierung dieses Gesetzes oder des BEHG kann der Gesetzgeber die Regelung des Schattenpreises angemessen fortschreiben. Da Satz 3 nur die Untergrenze des anzusetzenden CO₂-Preises regelt, sind die Träger öffentlicher Aufgaben auf Bundesebene berechtigt, für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen auch einen anderen CO₂-Preis zugrunde zu legen. Beispielsweise kann die aktuelle Methodenkonvention zur Ermittlung von Umweltkosten des Umweltbundesamtes oder die im Rahmen des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes nach der EU-Governance-Verordnung (Verordnung (EU) 2018/1999) angesetzte CO₂-Preisentwicklung berücksichtigt werden, soweit sich daraus höhere Werte für den CO₂-Preis ergeben. Die Regelung ist insoweit offen für neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und für zukünftige Regelungen, etwa auf europäischer Ebene. Sofern von den im Brennstoffemissionshandelsgesetz festgelegten Mindestpreisen abgewichen wird, ist dies in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dokumentieren.“⁷⁶

Löschel/Schulze (2022) erläutern, da Schattenpreise nicht jene Bereiche doppelt belasten sollten, die bereits von Emissionspreisen betroffen seien, müsse bei jeder Anwendung der entsprechende Wert herausgerechnet werden. Für die Bundesebene regelt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima)⁷⁷ die zentralen Vorgaben für die

74 Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 2. Juni 2021, BT-Drs. 19/30230, S. 1, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930230.pdf>.

75 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html.

76 Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 2. Juni 2021, BT-Drs. 19/30230, S. 22, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930230.pdf>.

77 2.1.2. CO₂-Schattenpreis, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) vom 19. Oktober 2021, Fundstelle: BAnz AT 22.10.2021 B1, <https://www.verwaltungsvorschriften-internet.de/BMWi-IB3-20211019-SF-A002.htm>. 2.1.2. lautet wie folgt:

Bedarfsanalyse und Beschaffung, die sich auch aus dem KSG ergeben. Dort werde die Anwendung des Schattenpreises dann ausgesetzt, wenn die realen Angebotskosten durch das BEHG oder EU-ETS bereits vollständig CO₂-Kosten in der Mindesthöhe enthielten. Seien die Kosten niedriger, müsse die Differenz zum Schattenpreis aufaddiert werden. Es dürfe auch, wenn durch die jeweilige Stelle ein höherer Schattenpreis eingesetzt werde als nach BEHG vorgeschrieben, dieser höhere Preis angesetzt werden. So werde eine Doppelbelastung vermieden und den teilweise deutlich höheren Schattenpreisen im europäischen Vergleich Rechnung getragen, es entstehe aber ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand.⁷⁸

Inwieweit der Preis der Zertifikate des **EU-ETS 2** Auswirkungen auf den CO₂-Schattenpreis (bzw. auf die Social Costs of Carbon) nehmen wird, ist an dieser Stelle nicht prognostizierbar.

Zudem sieht das BEHG nur **bis 2026** eine Preisregelung für die Veräußerung von Emissionszertifikaten vor. Auch wäre im Rahmen der Evaluierung des KSG oder des BEHG eine Änderung der Regelung des Schattenpreises durch den Gesetzgeber möglich.⁷⁹ Müller vermutet, dass mit der für 2027 vorgesehenen Einführung des **ETS 2** die Preisdiskussion „möglicherweise zusätzliche Dynamik“ bekomme.⁸⁰

„§ 2 Absatz 3 legt parallel zu der beschlossenen Neufassung des § 13 Absatz 1 Satz 3 KSG fest, dass für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein CO₂-Preis rechnerisch zugrunde zu legen ist (CO₂-Schattenpreis). Bezug genommen wird dabei auf das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), das Orientierung für eine Bepreisung von klimarelevanten Emissionen, angegeben als CO₂-Äquivalent, bietet. Dadurch können die zukünftigen Kosten der Investition oder Beschaffung bereits bei der Entscheidung prognostisch berechnet und berücksichtigt werden. Durch die Monetarisierung der über den gesamten Lebenszyklus ausgestoßenen Menge Treibhausgas wird der Schattenpreis zu einem in Ansatz zu bringenden Bestandteil der Kosten der zu beschaffenden Leistung.

Der Schattenpreis ist nur dann nicht in Ansatz zu bringen, sofern und soweit die CO₂-Kosten sich bereits zwangsläufig vollständig und für den gesamten Lebenszyklus gerechnet in den realen Angebotskosten spiegeln, weil die Bieter bzw. Bewerber notwendigerweise entweder Teilnehmer am nationalen Emissionshandelssystem und als Inverkehrbringer von Brenn- und Kraftstoffen in ihrem Leistungsangebot unmittelbar von der CO₂-Bepreisung aufgrund der BEHG-Vorgaben betroffen oder Teilnehmer am europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) sind. Es steht den Anwendern der AVV Klima jedoch auch in diesen Fällen frei, zusätzlich zur Berücksichtigung der Bepreisung nach BEHG-Vorgaben die Differenz zur CO₂-Schattenpreisberechnung mit gegebenenfalls höherer Bepreisung zu addieren. [...]“, <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/BMWi-IB3-20211019-SF-A002.htm>.

- 78 Löschel, Andreas; Schulze, David (2022), Brauchen wir CO₂-Schattenpreise für öffentliche Ausgaben? <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/13/beitrag/brauchen-wir-co2-schattenpreise-fuer-oeffentliche-ausgaben.html>.
- 79 Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930230.pdf>.
- 80 Müller, Thorsten (2023), Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes und zum Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung am 08. November 2023, 06.11.2023, S. 19, https://www.bundestag.de/resource/blob/975512/1df6e416fbfc6dafaa5860f2e25b97a5/Stellungnahme_SV_Dr_Thorsten_Mueller_Stiftung_Umweltenergierecht.pdf.

6. Klima-Sozialfonds

Als Teil des „Fit for 55-Pakets“ wird ein **Klima-Sozialfonds** eingerichtet, in den die Einnahmen aus der EU-ETS-2-Versteigerung fließen.⁸¹ Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EU) 2023/955:

„Der Fonds sollte eingerichtet werden, um den Mitgliedstaaten Mittel zur Verfügung zu stellen, mit denen sie bei der Abfederung der sozialen Auswirkungen der Einführung des Emissionshandelssystems für Gebäude und den Straßenverkehr auf benachteiligte Haushalte, benachteiligte Kleinunternehmen und benachteiligte Verkehrsnutzer unterstützt werden sollen. Dies sollte insbesondere durch befristete direkte Einkommensbeihilfen sowie Maßnahmen und Investitionen zugunsten von benachteiligten Haushalten, benachteiligten Kleinunternehmen und benachteiligten Verkehrsnutzern erreicht werden, mit denen die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringert werden soll, indem die Energieeffizienz von Gebäuden erhöht, das Heizen und Kühlen von Gebäuden — unabhängig davon, wer der Eigentümer dieser Gebäude ist —, auch durch Integration von Energie aus erneuerbaren Quellen, stärker dekarbonisiert und indem der Zugang zu emissionsfreier und emissionsarmer Mobilität und entsprechenden Verkehrsmitteln verbessert wird. Die verschiedenen Formen von Mietwohnungen, einschließlich derjenigen auf dem privaten Mietmarkt, müssen berücksichtigt werden. Finanzielle Unterstützung oder steuerliche Anreize, wie die Abzugsfähigkeit von Renovierungskosten von der Miete, könnten zu den Maßnahmen gehören, mit denen Mietern und Menschen, die in Sozialwohnungen leben, Rechnung getragen werden soll.“⁸²

7. ANHANG

7.1. EU-ETS 1

Das **EU-ETS 1** umfasst die Sektoren Industrie, Kraftwerke, Luftverkehr und seit 2024 den Seeverkehr. Um deren CO₂-Emissionen zu begrenzen, wird im Voraus festgelegt, wie viel CO₂-Emissionen in einer bestimmten Handelsperiode ausgestoßen werden dürfen (Cap). Die Verschmutzungsrechte (Zertifikate, EU-Emissionsberechtigungen (EU emission allowances, **EUAs**) – ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoß von einer Tonne CO_{2äq} – werden sukzessive verknappt. Der Preis für ein Zertifikat hängt nicht von der „erwarteten Klimaschädlichkeit“ der CO₂-Emissionen ab, „sondern bildet sich nach dem Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage“ (Trade).⁸³ Unternehmen,

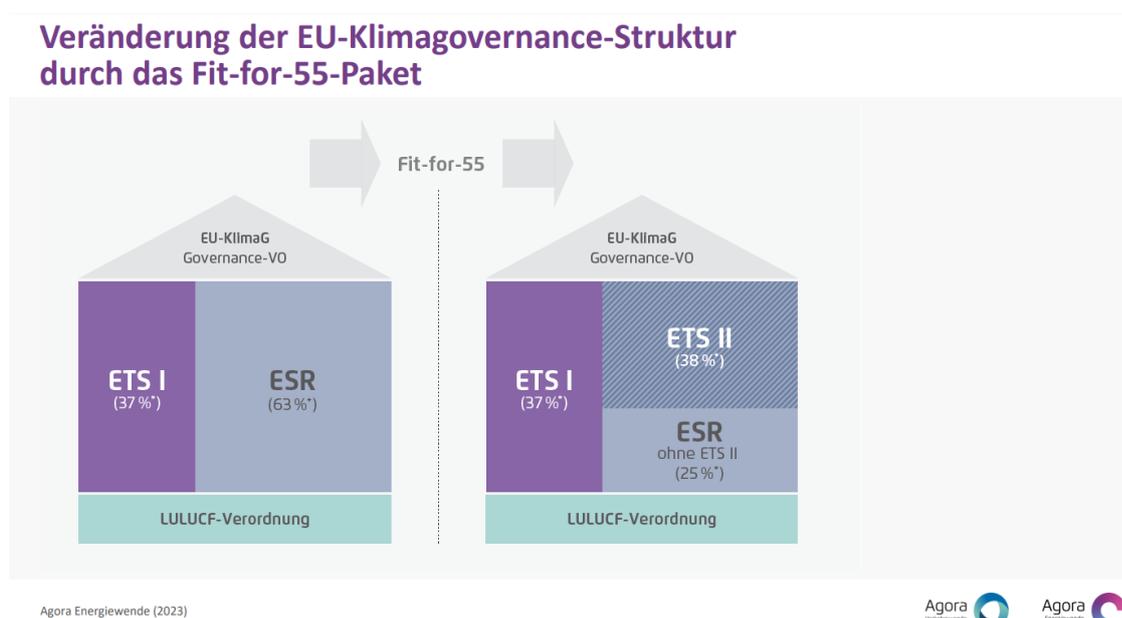
81 Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0955&qid=1725864939843>.

82 Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EU) 2023/955, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0955&qid=1725864939843>.

83 Vgl. https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/0000/17_0482_D.pdf.

die keine kostenlosen Zertifikate erhalten⁸⁴ oder bei denen die Zuteilung nicht ausreicht, ersteigern Zertifikate in den (fast) täglich stattfindenden Auktionen oder kaufen überschüssige Zertifikate von Unternehmen, die ihre Klimavorgaben erfüllt haben.⁸⁵ Der Emittent kann frei entscheiden, ob er für seine CO₂-Emissionen Zertifikate zukaufte oder stattdessen in klimafreundliche Technologien investiert.⁸⁶ Je höher der Zertifikatspreis, umso lohnender ist für den Emittenten die Investition in den Klimaschutz.

7.2. Veränderung der EU-Klimagovernance-Struktur durch das Fit-for-55-Paket



84 Teile der energieintensiven Industrie erhalten kostenlose Zertifikate, damit sie ihre Produktion nicht in Länder mit geringeren Umweltauflagen auslagern (sog. „Carbon Leakage“). Im Oktober 2023 wurde ein Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) für die Sektoren Eisen und Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel, Elektrizität und Wasserstoff entwickelt, der diese im Ausland produzierten Güter mit dem gleichen CO₂-Preis belegen soll wie die in der EU produzierten Güter. Er soll ab 2025 die derzeitigen Maßnahmen gegen die Verlagerung von Emissionen ins Ausland ersetzen. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/einfuehrung-eines-co2-grenzausgleichssystems-cbam>.

85 https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/EU-Emissionshandel-verstehen/eu-emissionshandel-verstehen_node.html.

86 https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/0000/17_0482_D.pdf.

87 https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-26_DE_BEH_ETS_II/2023-10-19_Praesentation_Event_BEH_ETS_II_Agora.pdf.