Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

FÖS-STELLUNGNAHME

Erste Durchführungsverordnungen zum Brennstoffemissionshandelsgesetz: Hoher administrativer Aufwand und Streit um Ausnahmen zeichnen sich ab

Ansprechpartner*innen: Florian Zerzawy, Swantje Fiedler

Kontakt
[redacted]

Datum
11. August 2020

Das FÖS begrüßt die Möglichkeit einer Stellungnahme zu den Durchführungsverordnungen zum Brennstoffemissionshandelsgesetz. Bereits in unserer Stellungnahme zum BEHG-Stammgesetz [1] haben wir darauf hingewiesen, dass der Festpreis-Zertifikatehandel einer Steuerlösung ähnelt, jedoch die Nachteile beider Systeme übernimmt, während die Vorteile nicht zum Tragen kommen: es fehlt im Gegensatz zum echten Emissionshandel eine Mengenbegrenzung, während der administrative Aufwand im Vergleich zu einer Steuerlösung steigt. Die beiden Durchführungsverordnungen zeigen, dass der administrative Aufwand sowohl für Unternehmen als auch für den Bund beträchtlich sein wird. Mit Blick auf einbezogene Emissionen im Non-ETS-Bereich sollten die Ausnahmen auf das Notwendige beschränkt werden, um die Klimaschutzwirkung nicht zu verwässern.

1 Höherer administrativer Aufwand gegenüber einer Anpassung der Energiesteuersätze ohne klimapolitischen Mehrwert, da Mengenbegrenzung fehlt

Für die Ausgestaltung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes sind insgesamt 13 Rechtsverordnungen vorgesehen[2]. Mit der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Berichterstattungsverordnung 2022 – BeV 2022) und der Durchführungsverordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV) sind die ersten beiden Referentenentwürfe veröffentlicht worden.

Die Regelungen zur Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung der Brennstoffemissionen lehnen sich an die geltenden Regelungen bei der Energiesteuer an. Grundlage sind die Brennstoffmengen, wie sie auch bei den Steueranmeldungen bei der Energiesteuer angegeben werden. Doppelerfassungen werden vermieden, indem die nach § 46 oder § 47 EnergieStG steuerentlasteten Mengen in Abzug gebracht werden, z.B. bei Aufnahme in ein Steuerlager oder Verbringung aus dem Steuergebiet.

Das erspart auf der einen Seite zusätzlichen Aufwand für die Umsetzung des BEHG, zeigt aber andererseits auch, dass die **naheliegende Lösung für ein Festpreissystem** von Anfang an in einer **Anpassung der Energiesteuersätze** gelegen hätte, für die es ein etabliertes Datenerfas-

1 https://foes.de/publikationen/2019/2019-10-FOES-Stellungnahme-CO2Preis-nEHS.pdf

2 https://behg-blog.de/behv-und-bev-2022-bundesumweltministerium-legt-verordnungsentwuerfe-vor/

sungs- und Steuerabwicklungssystem gibt. Vorschläge zur Ausgestaltung lagen von zahlreichen Akteuren vor[3]. Die Kehrseite der seinerzeit aus ideologischen Gründen („keine Steuererhöhung") verworfenen Energiesteuerreform zeigt sich nun: Durch Einführung des nationalen Emissionshandels[4] entsteht – trotz der weitgehenden Übereinstimmungen mit den Regelungen bei der Energiesteuer -ein Mehraufwand für die verpflichteten Unternehmen (Brennstofflieferanten): neben der Zollanmeldung im Rahmen der Energiesteuer ist nun auch der Kauf der Zertifikate (mit Einrichten von Konten, Zugängen zur Handelsplattform, ggf. Auslagerung an Dritte) und die Berichterstattung bei der Deutschen Emissionshandelsstelle notwendig, die dafür neue Personalstellen schaffen muss.

Dieser Aufwand wäre aus unserer Sicht angemessen, wenn es dafür einen klimapolitischen Mehrwert gäbe. Dieser ist aber nicht ersichtlich, da die Mengenbegrenzung, der wichtigste Vorteil des Emissionshandels gegenüber einer Steuer, bis 2025 fehlt. Ab 2026 sollen die Mengen zwar begrenzt, jedoch weiterhin innerhalb eines Preiskorridors gehandelt werden. Dadurch gibt es effektiv auch dann keine Mengenregulierung. Für die Zeit danach ist unklar, wie sichergestellt werden kann, dass der Preis nicht wieder absinkt und Anreize für Investitionen in klimafreundliche Technologien und Prozesse erhalten bleiben. Bildet sich andererseits sprunghaft ein sehr hoher CO_2-Preis, ist die Gefahr groß, dass das Instrument zu Anpassungsschwierigkeiten und auf politischen Widerstand stößt.

2 Vermeidung von Doppelbelastungen durch nEHS und EU-ETS: verpasste Chance für einheitlichen CO_2-Mindestpreis in allen Sektoren

Gemäß § 7 (5) BEHG sollen Doppelbelastungen infolge des Einsatzes von Brennstoffen in Anlagen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen, vermieden werden. § 11 der BeV 2022 konkretisiert nun, welche Nachweise erforderlich sind, um diese Brennstoffemissionen bei den Inverkehrbringern in Abzug zu bringen, so dass eine Doppelbelastung bereits vorab vermieden wird. Desweiteren sieht § 11 (2) BEHG eine vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im EU-ETS vor, sofern sie Brennstoffe eingesetzt haben, für die Zertifikate (EUA) abgegeben wurden. Die Rechtsverordnung zu § 11 (2) BEHG steht allerdings noch aus. Somit ist es zum jetzigen Zeitpunkt **nicht möglich zu beurteilen, wie ausgeschlossen wird, dass es nicht zu einer doppelten Entlastung (bei Inverkehrbringern und Anlagenbetreibern) kommt.** Zudem sind Haftungsfragen bei Falschmeldungen nicht geklärt.

Das FÖS hält einen Mindestpreis im EU-ETS für sinnvoll und notwendig[5] Dieser hätte mit dem Preispfad im BEHG gleichlaufen können. Dazu müsste die **Kompensation** für Anlagenbetreiber im EU-ETS nicht vollständig in Höhe der Zertifikatspreise erfolgen, wie im BEHG geregelt, sondern **nur in Höhe der über den Mindestpreis hinausgehenden CO_2-Kosten (solange der Preis im EU-ETS unter dem Zertifikatspreis liegt)**[6].

---

3 Siehe https://foes.de/publikationen/2019/2019-08-FOES_Vergleich_CO2-Preiskonzepte_aktualisiert.pdf

4 der auch in der EU ein Sonderweg ist gegenüber den in zahlreichen Ländern geltenden CO_2-Steuern, siehe https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Germanwatch-CO2-Preise-EU-G20_1.pdf

5 https://foes.de/pdf/2014-10-FOES-CO2-Mindestpreis.pdf, https://foes.de/publikationen/2019/2019-10_Leprich-FOES_Wirtschaftsvertraegliche-CO2-Bepreisung.pdf

6 s. dazu https://foes.de/publikationen/2019/2019-10_Leprich-FOES_Wirtschaftsvertraegliche-CO2-Bepreisung.pdf

Tel: +49 (0) 30 76 23 991 – 30
Fax: +49 (0) 30 76 23 991 – 59
www.foes.de / foes@foes.de

3 Ausnahmen auf das Notwendige begrenzen

Das FÖS begrüßt, dass im BEHG eine umfassende Einbeziehung von Emissionen aus dem Non-ETS-Bereich vorgesehen ist. So sind auch Emissionen aus Mischbrennstoffen, Kohle und Abfallentsorgung enthalten. In den ersten beiden Jahren sind diese jedoch von der Zertifikatspflicht ausgenommen. Auch wenn die Einbeziehung dieser Brennstoffe administrativ komplex ist, sollten diese im Sinne einer größtmöglichen Klimaschutzwirkung auch bereits zum Beginn des Emissionshandels einbezogen werden.

Mit Blick auf die kommenden Rechtsverordnungen zu Carbon Leakage und zu unzumutbaren Härten bei Unternehmen muss gesichert sein, dass Ausnahmen nicht von vorneherein zu umfassend gewährt werden. Das Energiesteuergesetz lässt an vielen Stellen umfangreiche Ausnahmen zu, die sich nicht immer mit dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründen lassen. Da nun gerade nicht auf das System der Energiesteuer aufgesetzt wird, sondern mit dem nationalen Emissionshandel ein eigenständiger Mechanismus geschaffen wird, sollten z.B. KWK-Anlagen und kleinere Anlagen außerhalb des ETS sowie die Verwendung von Brennstoffen in den Industrieunternehmen (außerhalb der ETS-Anlagen, z.B. für Gebäudewärme) nicht pauschal ausgenommen werden. Hierfür ist dann zu prüfen, ob es für den Schutz vor Carbon Leakage anderer Kompensationen bedarf.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Tel: +49 (0) 30 76 23 991 – 30
Fax: +49 (0) 30 76 23 991 – 59
www.foes.de / foes@foes.de