Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

A. Problem und Ziel

Angesichts der großen Herausforderung, die der Klimawandel für die heutigen und die künftigen Generationen darstellt, hat sich Deutschland bei den internationalen Klimaverhandlungen nach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und der Übereinkunft von Paris sowie auf europäischer Ebene für ambitionierte Klimaschutzziele eingesetzt. Vor diesem Hintergrund bekräftigt auch der Koalitionsvertrag die deutschen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele. In dem am 17. Dezember 2019 verkündeten Bundesklimaschutzgesetz werden die nationalen Klimaschutz- und Sektorziele erstmals gesetzlich verankert.

Um die Klimaschutzziele zu erreichen, wurde am 19. Dezember 2019 als Teil des Klimapaketes das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG, BGBl. I S. 2728 ff.) verkündet, wodurch ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt wurde. Der Bundesrat hat am 29. November 2019 wegen der steuergesetzlichen Regelungen zur Umsetzung des Maßnahmenplans 2030 den Vermittlungsausschuss angerufen. Als Ergebnis des Vermittlungsausschusses haben sich Bundestag und Bundesrat auf eine Erhöhung der Zertifikatspreise verständigt. Hierzu hat die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat in einer Protokollerklärung angekündigt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf einzubringen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird diese Ankündigung umgesetzt.

Durch die zusätzlichen Erlöse aus dem Brennstoffemissionshandel sollen keine zusätzlichen Mittel für den Bundeshaushalt geschaffen werden. Vielmehr hat die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat erklärt, die zusätzlichen Erlöse aus dem Brennstoffemissionshandel vollständig zur Senkung der EEG-Umlage und ab dem 1. Januar 2024 auch zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler zu verwenden. Durch den höheren Einstiegspreis der Emissionszertifikate können für Unternehmen bereits zu einem früheren Zeitpunkt Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen. Hierzu hat die Bundesregierung in der Protokollerklärung angekündigt, dass sie schnellstmöglich im Rahmen der Erarbeitung der Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 3 BEHG im Einklang mit den europäischen Vorschriften die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 regeln wird. Als Grundlage hierfür wird die Verordnungsermächtigung in § 11 Absatz 3 dahingehend erweitert, dass die Bundesregierung dazu ermächtigt wird, bereits vor dem 1. Januar 2022 Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage zu regeln.

B. Lösung

Mit der vorliegenden Änderung des BEHG, in welchem die Zertifikatspreise erhöht werden, setzt die Bundesregierung ihre gegenüber dem Bundesrat abgegebene Protokollerklärung um.

Neben der Anpassung der Zertifikatspreise in der Einführungsphase wird die Verordnungsermächtigung für Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage angepasst, da es für betroffene Unternehmen, die mit ihren Produkten in besonderer Weise dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, bereits zu einem früheren Zeitpunkt als dem 1. Januar 2022 zu Wettbewerbsnachteilen kommen kann. Die ursprüngliche Regelung ermächtigte die Bundesregierung nur zu Regelungen ab dem 1. Januar 2022.

Zugleich wird durch Änderung von § 3 Nummer 7 ein redaktioneller Verweisfehler korrigiert.

C. Alternativen

Keine. Um die Klima- und Energieziele der Bundesregierung zu erreichen, ist eine Erhöhung der CO_2-Bepreisung erforderlich. Zur Vermeidung möglicher internationaler Wettbewerbsnachteile, die angesichts des höheren Einstiegspreises bereits zu einem früheren Zeitpunkt entstehen können, ist eine entsprechende Öffnung der Verordnungsermächtigung erforderlich.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Aufgrund der früheren Möglichkeit, Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erlassen, können sich die zusätzlichen Kosten für den Bundeshaushalt bereits zu einem früheren Zeitpunkt ergeben. Da die Voraussetzungen der jeweiligen Zahlungsansprüche durch Rechtsverordnung näher konkretisiert werden, kann für diese Ausgaben keine Schätzungen erfolgen.

E. Erfüllungsaufwand

Es entsteht kein über das Stammgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Durch die Erhöhung des Zertifikatspreises entstehen für die Verantwortlichen höhere Kosten als die ursprünglich in der Begründung des BEHG, BT-Drs. 19/14746, angegeben. Entsprechend steigen auch die Einnahmen aus der Veräußerung der Zertifikate auf voraussichtlich etwa 7,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 und nach Erweiterung auf den vollen Anwendungsbereich im Jahr 2023 auf etwa 10 Mrd. Euro.

Die zusätzlichen Erlöse aus dem Brennstoffemissionshandel sollen vollständig zur Senkung der EEG-Umlage und ab dem 1. Januar 2024 auch zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler verwendet werden.

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Vom […]

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728) wird wie folgt geändert:

1. § 3 Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

   „7. Kombinierte Nomenklatur:

   die Warennomenklatur nach Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 7.9.1987, S. 1; L 341 vom 3.12.1987, S. 38; L 378 vom 31.12.1987, S. 120; L 130 vom 26.5.1988, S. 42) in der durch die Durchführungsverordnung (EU) 2017/1925 (ABl. L 282 vom 31.10.2017, S. 1) geänderten, am 1. Januar 2018 geltenden Fassung;“

2. § 10 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

   a) Satz 2 wird wie folgt geändert:

      aa) In Nummer 1 wird die Angabe „10“ durch die Angabe „25“ ersetzt.

      bb) In Nummer 2 wird die Angabe „20“ durch die Angabe „30“ ersetzt.

      cc) In Nummer 3 wird die Angabe „25“ durch die Angabe „35“ ersetzt.

      dd) In Nummer 4 wird die Angabe „30“ durch die Angabe „45“ ersetzt.

      ee) In Nummer 5 wird die Angabe „35“ durch die Angabe „55“ ersetzt.

   b) In Satz 4 wird die Angabe „35“ durch die Angabe „55“ und die Angabe „60“ durch die Angabe „65“ ersetzt.

3. In § 11 Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „für die Zeit ab dem 1. Januar 2022“ gestrichen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Um die deutschen, europäischen und internationalen Klimaschutzziele zu erreichen, wurde am 19. Dezember 2019 das BEHG (BGBl. I S. 2728 ff.) verkündet, wodurch ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt wurde. Der Bundesrat hat am 29. November 2019 wegen der steuergesetzlichen Regelungen zur Umsetzung des Maßnahmenplans 2030 den Vermittlungsausschuss angerufen. Als Ergebnis des Vermittlungsausschusses haben sich Bundestag und Bundesrat auf eine Erhöhung der Zertifikatspreise verständigt. Hierzu hat die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat in einer Protokollerklärung angekündigt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung einzubringen. Damit jedoch gleichzeitig auch gewährleistet wird, dass bei einem höheren Einstiegspreis betroffene Unternehmen international wettbewerbsfähig bleiben, hat die Bundesregierung in dieser Protokollerklärung zugleich erklärt, mit Rückwirkung zum 1. Januar 2021 die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage zu regeln. Die Verordnungsermächtigung in § 11 Abs. 3 BEHG ermächtigt jedoch erst zu der Regelung solcher Maßnahmen für die Zeit ab dem 1. Januar 2022.

Es bedarf daher einerseits einer Änderung der im BEHG enthaltenen Zertifikatspreise. Anderseits ist eine Änderung der Verordnungsermächtigung in § 11 Abs. 3 BEHG erforderlich, um die Bundesregierung dazu zu ermächtigen, bereits für die Zeit ab dem 1. Januar 2021 Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage zu regeln.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Änderungsgesetz sieht die Erhöhung des Zertifikatspreises vor. Im ersten Jahr beträgt der Preis 25 Euro und steigt dann – entsprechend der Protokollerklärung der Bundesregierung – bis zum Jahr 2025 auf 55 Euro.

Für das Jahr 2026 gilt ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat.

Zudem wird die Bundesregierung bereits nach Verkündung des Änderungsgesetzes ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen erforderlichen Maßnahmen zu regeln.

Ferner wird noch ein redaktioneller Verweisfehler in § 3 Nummer 7 verbessert. Die in Anlage 1 und 2 angegebenen Positionen der Kombinierten Nomenklatur entsprechen der Kombinierten Nomenklatur 2018. Die Legaldefinition verweist jedoch auf die Kombinierte Nomenklatur 2019. Durch die Änderung verweist nun auch die Legaldefinition auf die Kombinierte Nomenklatur 2018.

III. Alternativen

Keine. Um die Klima- und Energieziele der Bundesregierung zu erreichen, ist eine Erhöhung der CO_2-Bepreisung erforderlich. Zur Vermeidung möglicher internationaler Wettbewerbsnachteile, die angesichts des höheren Einstiegspreises bereits zu einem früheren Zeitpunkt entstehen können, ist es bereits früher erforderlich, Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage regeln zu können.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich entsprechend der Erlasskompetenz für das Stammgesetz aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und der Regelung des Rechts der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 und 11 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen ergeben sich durch die Änderungen keine Unterschiede gegenüber dem Stammgesetz.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Hinsichtlich der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung wird auf die Begründung zum Stammgesetz, BT-Drs. 19/14746, verwiesen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Bei der Gesetzesänderung wurden die Ziele und Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt und die nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip angewendet. Nach Überprüfung der sechs Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und der 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) mit den jeweiligen Schlüsselindikatoren erweist sich das Gesetz als vereinbar mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in ihrer derzeitigen Fassung. Insbesondere führt die Erhöhung des Zertifikatpreises zu einer effizienten Reduzierung von Emissionen von Treibhausgasen und dient damit unmittelbar der Einhaltung des SDG 13 (Umgehende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen), bzw. SDG 13.1a (Treibhausgase reduzieren) und dem Prinzip 3 einer nachhaltigen Entwicklung (Natürliche Lebensgrundlagen erhalten).

Ein Brennstoff-Emissionshandel ermöglicht zudem die Klimaziele kosteneffizient zu erreichen und trägt dadurch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer im Sinne des SGD 8.4 (Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) Rechnung. Durch die Bepreisung von Treibhausgasemissionen wird ferner ein Anreiz für innovative Lösungen geschaffen und somit das Ziel i.S.v. SGD 9.1 (Innovation unterstützen) gefördert.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Aufgrund der früheren Möglichkeit, Maßnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erlassen, können sich die zusätzlichen Kosten für den Bundeshaushalt bereits zu einem früheren Zeitpunkt ergeben. Da die Voraussetzungen der jeweiligen Zahlungsansprüche durch Rechtsverordnung näher konkretisiert werden, kann für diese Ausgaben keine Schätzungen erfolgen.

4. Erfüllungsaufwand

Durch die Änderung des BEHG entsteht im Vergleich zum Stammgesetz kein erhöhter Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung.

5. Weitere Kosten

Durch den nationalen Brennstoffemissionshandel werden alle Verantwortlichen verpflichtet, eine Anzahl von Zertifikaten zu erwerben, die der veräußerten Mengen an Brennstoffen des jeweiligen Jahres entspricht. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten in Höhe des Zertifikatspreises, die gleichzeitig den Einnahmen durch die Veräußerung der Zertifikate entsprechen. Durch die Erhöhung der Zertifikatspreise in der Festpreisphase steigen auch die Einnahmen aus der Veräußerung der Zertifikate auf voraussichtlich etwa 7,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 und nach Erweiterung auf den vollen Anwendungsbereich im Jahr 2023 auf etwa 10 Mrd. Euro.

Die zusätzlichen Erlöse aus dem Brennstoffemissionshandel sollen vollständig zur Senkung der EEG-Umlage und ab dem 1. Januar 2024 auch zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler verwendet werden.

6. Befristung; Evaluierung

Es ergeben sich keine Änderungen zum Stammgesetz.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes)

In **§ 3 Nummer 7** BEHG wird ein redaktioneller Verweisfehler korrigiert, sodass die in den Anlage 1 und 2 angegebenen Positionen auch der zitierten Kombinierten Nomenklatur 2018 entsprechen. Zugleich wird so der Gleichlauf mit den in § 1 Abs. 2 und 3 Energiesteuergesetz gelisteten Waren gewährleistet und damit zusätzlicher Verwaltungsaufwand auf Seiten der Verantwortlichen sowie auf Seiten der zuständigen Stelle vermieden.

In **§ 10 Absatz 2 Satz 2** BEHG werden die Festpreise der Emissionszertifikate in der Einführungsphase erhöht. Im ersten Jahr beträgt der Preis demnach nun 25 Euro und steigt dann bis zum Jahr 2025 auf 55 Euro. Für das Jahr 2026 gilt nunmehr ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat.

§ 11 BEHG wird dahingehend geändert, dass die Bundesregierung bereits mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes dazu ermächtigt ist, durch Rechtsverordnung die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.