

BEE-Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum

Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissions-
handelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

vom 19. Oktober 2019

Berlin, 21. Oktober 2019



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Vorbemerkung und Zusammenfassung	2
Kritik 1: Bedenken bezüglich der verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit	3
Kritik 2: Symbolcharakter durch sehr niedrige Bepreisung von Emissionen	4
Kritik 3: Zielsetzung und alternative CO ₂ -Bepreisungsoptionen	5
Kritik 4: Fehlende Klarstellung, dass nur fossile Emissionen dem nationalen Emissionshandel unterliegen	5
Kritik 5: Nachkauf von Zertifikaten bei Verfehlung der jährlichen Emissionsmengen	6
Kritik 6: Zahlreiche offene Ausgestaltungsfragen erschweren die Bewertung	6

Vorbemerkung und Zusammenfassung

Der Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE) nimmt Stellung zum Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG) in der am 19.10.2019 versendeten Version. Der BEE kritisiert, dass für die Länder- und Verbändeanhörung zum Gesetzentwurf eine Frist zur Prüfung weniger als zwei Tagen viel zu kurz ausfällt, zumal aufgrund des Versandes am Wochenende nur ein Werktag zur Verfügung steht. Dies entspricht in keiner Weise den zeitlichen Maßgaben, die für die Beteiligung innerhalb der Bundesregierung sowie von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind.

Eine angemessene und frühzeitige Beteiligung ist nicht zuletzt mit Blick auf eine umfassende Würdigung der Gesetzesfolgen notwendig. Die Vorgehensweise entspricht bei diesem Vorhaben aus Sicht des BEE nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung. Eine Detailbewertung der Auswirkungen des Gesetzentwurfs ist folglich nicht in angemessener Weise möglich. Daher beschränkt sich die vorliegende Stellungnahme auf die Äußerung wesentlicher Kritikpunkte, und weniger auf Anmerkungen zu den einzelnen Paragraphen im vorliegenden Gesetzentwurf.

Zusammenfassung der Stellungnahme:

- Der BEE weist erneut darauf hin, dass verfassungsrechtlichen Probleme bei der Einführung einer CO₂-Bepreisung vermeiden werden müssen und auch vermieden werden können. Nach erster Einschätzung kann das BEHG die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht vollumfänglich ausräumen.
- Im Gesetzentwurf wird benannt, dass es zum nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) keine Alternative gäbe. Dies ist nicht korrekt. Durch die Anpassung der Energiesteuern kann eine verfassungsrechtlich unbedenkliche CO₂-Bepreisung im Wärmesektor umgesetzt werden. Für den Verkehrssektor empfiehlt der BEE eine Verbesserung der bestehenden Treibhausgasminderungsquote. Für detaillierte Ausgestaltungsempfehlungen auf das [BEE-Konzeptpapier zur CO₂-Bepreisung](#) verwiesen.

- Der BEE begrüßt die Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr, möchte jedoch deutlich kritisieren, dass mit der vorgeschlagenen Umsetzung in Form eines nationalen Emissionshandels mit zunächst sehr geringen Fixpreisen keine wesentliche Lenkungswirkung zu erwarten ist.
- Mit einem Einstiegsfad von 10 €/t CO₂ und einem schrittweisen Aufstiegsfad bis 35 €/t CO₂ im Jahr 2025 sowie einem Preiskorridor zwischen 35 €/t CO₂ und 60 €/t CO₂ wurde ein äußerst niedriger Entwicklungspfad gewählt, der zunächst vor allem Symbolcharakter und kaum eine ökonomische Bedeutung haben dürfte. Hier wären mutigere Schritte möglich und sinnvoll.
- Der BEE kritisiert, dass der „Non-ETS-Teil des Stromsektors“ durch die vorgeschlagenen Maßnahmen im Klimaschutzprogramm 2030 nicht adressiert wird. Dadurch ist keine vollumfängliche Bepreisung von CO₂-Emissionen gegeben. Für Jahre 2021 und 2022 soll das nationale Brennstoff-Emissionshandelssystem für die vom EU ETS nicht erfassten CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe Stein- und Braunkohle nicht erfassen (ca. 20 Mio. t CO₂). Der BEE empfiehlt auch für den Stromsektor eine vollumfängliche Bepreisung von fossilen CO₂-Emissionen.
- Im Gesetzentwurf fehlt eine einfache und eindeutige Klarstellung, dass die Emissionen von biogenen festen, flüssigen und gasförmigen Brenn-, Kraftstoffe oder Heizstoffe vom nationalen Emissionshandel ausgenommen sind. Wir bitten um eine Klarstellung, dass Emissionen aller Formen biogener Brenn-, Kraft- oder Heizstoffen, also festen, flüssigen und gasförmigen nicht durch den nationalen Emissionshandel mit CO₂-Kosten belegt werden.
- Eine eindeutige Klarstellung fehlt, wie das geplante nationale Emissionshandel im Verkehrssektor mit der dort bereits eingeführten und bewährten Treibhausgasminderungsquote zusammenwirken soll. Diese ist in ihrer Funktionsweise dem geplanten System ähnlich, greift bereits seit den Jahr 2015 und sorgt im Verkehrssektor seither ebenso effektiv wie effizient für THG-Einsparungen und den Ausbau der Erneuerbaren Energien.

Kritik 1: Bedenken bezüglich der verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit

Schon im Vorfeld des Klimakabinetts wurde die Frage aufgeworfen, ob ein „nationaler Emissionshandel“ mit Fixpreis verfassungsrechtlich möglich sei. Zahlreiche Akteure und auch ein Gutachten von Stefan Klinski und Friedhelm Keimyer (<https://www.oeko.de/fileadmin/oeko-doc/CO2-Zuschlag-zur-Energiesteuer.pdf>) haben hierzu Zweifel angemeldet.

In den Eckpunkten für das Klimaschutzprogramm 2030 wurde am 20.9.2019 vom Klimakabinett ein zweistufiger nationaler Emissionshandel beschlossen. In den Jahren 2021 bis 2025 sollen einer ersten Stufe Zertifikate für die Emission von CO₂ in unbegrenzter Menge für einen jährlich ansteigenden aber gesetzlich festgelegten Fixpreis veräußert werden (Ab dem Jahr 2021: 10 €/t CO₂, bis zum Jahr 2025 ansteigend bis 35 €/t CO₂). In Stufe zwei, ab dem Jahr 2026 sollte sich für diese Zertifikate ein marktlicher Preis einstellen, der allerdings in der Höhe auf 60 €/t CO₂ gedeckelt sind soll). Es finden sich weder im Eckpunktepapier des Klimakabinetts, noch im Klimaschutzprogramm 2030 noch im nun vorliegenden Gesetzentwurf neue Aussagen zur Sicherstellung der Verfassungsmäßigkeit. Die Verfassungsmäßigkeit wird ohne nähere

Auseinandersetzung mit den bisherigen Argumenten feststellt: *„Die Änderungen durch dieses Gesetz sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.“*

Im Gesetzentwurf ist in § 4 Abs. 1 ein Budget definiert, das sich aus den europarechtlichen Verpflichtungen ableitet. Folglich scheint auch im BEHG ein Budget zu existieren, leider fehlt hierzu eine eindeutige Definition. Nach § 5 kann das Volumen verfügbarer Zertifikate nach § 11 Abs. 2 in der Phase 2021 bis 2026 erhöht werden. In der Gesetzesbegründung wird zudem sehr deutlich betont:

„Da in der Einführungsphase Emissionszertifikate zum Festpreis abgegeben werden, richtet sich die ausgegebene Menge an Emissionszertifikaten nach dem Bedarf und es kann somit nicht sichergestellt werden, dass die jährlichen Emissionsmengen eingehalten werden.“

Aufgrund der geringen Preisanreize durch den nationale Emissionshandel ist eine Überschreitung der zulässigen Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr zu erwarten, denn Unternehmen können im Überschreibungsfall damit rechnen, dass bei Überschreitung die Menge an ausgegebenen Zertifikaten erhöht wird. Allerdings fordert das BVerfG¹ ausdrücklich, dass sich die Begrenzung bei den verpflichteten Marktteilnehmern auch auswirkt, um sie zu einem „kosteneffizienten Verhalten“ zu veranlassen. Andernfalls wäre das „Emissionshandelssystem funktionslos“.

Weil ohne eine auf Ebene der verpflichteten Unternehmen wirksame Begrenzung keine Knappheit entsteht, und ohne Knappheit keine Bewirtschaftung zu erwarten ist, und ohne Bewirtschaftung kein Vorteil erzielt werden kann, ist eine Lenkungswirkung fraglich. Ohne Vorteile durch eine Bewirtschaftung kann keine zulässige Abschöpfungsabgabe argumentiert werden. Wenn die neue Zahlungspflicht für die dem nationalen Emissionshandel unterliegenden Unternehmen aber nicht als nicht-steuerliche Maßnahme eingestuft werden kann, dann muss sie einer anderen Kategorie zulässiger staatlicher Zahlungspflichten entsprechen, um verfassungskonform zu sein. Daran bestehen ebenfalls erhebliche Zweifel. Nach erster Einschätzung von Experten sind die jeweiligen Anforderungen an eine Verwaltungsgebühr, eine CO₂-Steuer oder eine Sonderabgabe nicht erfüllt. Ohne substantielle Änderungen besteht also eine konkrete Gefahr der Verfassungswidrigkeit.

Der BEE weist darauf hin, dass verfassungsrechtlichen Probleme bei der Einführung einer CO₂-Bepreisung vermeiden werden müssen und auch vermieden werden können.

Kritik 2: Symbolcharakter durch sehr niedrige Bepreisung von Emissionen

Mit einem Einstiegspfad von 10 € / t CO₂ und einem schrittweisen Aufstiegsfad bis 35 € / t CO₂ im Jahr 2025 sowie einem Preiskorridor zwischen 35 € / t CO₂ und 60 € / t CO₂ wurde ein äußerst niedriger Entwicklungspfad gewählt, der zunächst vor allem Symbolcharakter und kaum eine ökonomische Bedeutung haben dürfte. Hier wären mutigere Schritte möglich und sinnvoll.

Auch dass der „Non-ETS-Teil des Stromsektors“ durch die vorgeschlagenen Maßnahmen im Klimaschutzprogramm 2030 (und im BEHG) nicht adressiert wird, ist zu kritisieren. Dadurch ist keine vollumfängliche Bepreisung von CO₂-Emissionen gegeben. Nach ersten Einschätzungen

¹ BvR 2864/13; Rn. 35 / https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/03/rk20180305_1bvr286413.html

soll für die Jahre 2021 und 2022 nationale Brennstoff-Emissionshandelssystem für die vom EU ETS nicht erfassten CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe Stein- und Braunkohle nicht erfassen (ca. 20 Mio. t CO₂). Der BEE empfiehlt auch für den Stromsektor eine vollumfängliche Bepreisung von fossilen CO₂-Emissionen.

Kritik 3: Zielsetzung und alternative CO₂-Bepreisungsoptionen

Ogleich der BEE die Einführung einer CO₂-Bepreisung begrüßt, so wird eine Bepreisung über die Anpassung bzw. Ausrichtung der Energiebesteuerung nach den energieträgerspezifischen CO₂-Emissionen als zielführender und praxisfreundlicher als über den Aufbau eines nationalen Emissionshandels gesehen. Der BEE hat hierzu in seinem [Konzeptpapier zur CO₂-Bepreisung konkrete Ausgestaltungsoptionen](#) vorgeschlagen.

Im Wärmesektor plädiert der BEE für die Anpassung der vorhandenen Energiesteuer um die energieträgerspezifischen CO₂-Kosten. Als Einstiegspreis werden 60 € / t CO₂ vorgeschlagen; über einen transparenten Aufstiegsfad mit vierjährigen Anhebungsschritten von 25 € / t CO₂ bis zum Erreichen der Klimaziele wird Planungssicherheit für Unternehmen und private Haushalte sichergestellt. Die Sozialverträglichkeit wird über eine sichtbare Pro-Kopf-Rückerstattung gewährleistet. Im Verkehrssektor gibt es mit der Treibhausgasminderungsquote bereits ein von akzeptiertes und wirksames Instrument. Die Treibhausgasminderungsquote schaffe bereits heute effektiv eine starke Anreizwirkung, treibhausgasmindernde Kraftstoffe einzusetzen und zu entwickeln. Zudem führe sie – im Vergleich zum vorgeschlagenen nationalen Emissionshandel – zu bedeutend höheren Preissignalen. Eine Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote kann es leisten, den Klima-Footprint des Bestandsverkehrs zu mindern.

Wie schon die zuvor veröffentlichten Eckpunkte bleibt auch der vorliegende Gesetzesentwurf die Antwort schuldig, wie das geplante nationale Emissionshandel im Verkehrssektor mit der dort bereits eingeführten und bewährten Treibhausgasminderungsquote zusammenwirken soll. Diese ist in ihrer Funktionsweise dem geplanten System ähnlich, greift bereits seit dem Jahr 2015 und sorgt im Verkehrssektor seither ebenso effektiv wie effizient für THG-Einsparungen und den Ausbau der Erneuerbaren Energien.

Gemäß RED II, aber auch gemäß den im Klimaschutzprogramm 2030 skizzierten Plänen, ist die THG-Quote weiter zu entwickeln, gerade im Hinblick auf den Einsatz fortschrittlicher Biokraftstoffe, die im Zuge einer ambitionierten Unterquote stärker gefördert werden sollen. Nun bleibt leider völlig unklar, wie diese beiden Systeme ineinandergreifen können und sollen, was für den ohnehin bereits als volatil anzusehen THG-Quoten-Markt erhebliche unternehmerische Marktrisiken bei allen beteiligten Akteuren, Inverkehrbringern, Produzenten und Händlern, sorgt. Diese Planungssicherheit sollte durch entsprechende Klarheit schnellstmöglich wiederhergestellt werden, um größeren Verwerfungen vorzubeugen.

Kritik 4: Fehlende Klarstellung, dass nur fossile Emissionen dem nationalen Emissionshandel unterliegen

Im Gesetzesentwurf fehlt eine einfache und eindeutige Klarstellung, dass die Emissionen von biogenen festen, flüssigen und gasförmigen Brenn-, Kraftstoffe oder Heizstoffe vom nationalen Emissionshandel ausgenommen sind. Wir bitten um eine Klarstellung, dass Emissionen aller

Formen biogener Brenn-, Kraft- oder Heizstoffen, also festen, flüssigen und gasförmigen nicht durch den nationalen Emissionshandel mit CO₂-Kosten belegt werden.

Kritik 5: Nachkauf von Zertifikaten bei Verfehlung der jährlichen Emissionsmengen

Zum Erreichen der mittel- und langfristigen Klimaziele ist das Einhalten von CO₂-Minderungspfaden bereits in den kommenden Jahren notwendig. Die bereits im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltene Ankündigung, bei Überschreitung des Jahresbudgets an Emissionen Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung zu nutzen, widerspricht dieser Notwendigkeit und schränkt die Verbindlichkeit, bereits kurzfristig in den Sektoren Wärme und Verkehr Emissionen einzusparen, ein.

Kritik 6: Zahlreiche offene Ausgestaltungsfragen erschweren die Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf ermächtigt die Bundesregierung, zahlreiche Ausgestaltungsfragen (insgesamt 12) per Rechtsverordnung festzulegen. Die Vielzahl an offenen Ausgestaltungsfragen schränkt die Aussagekraft des Gesetzentwurfes ein und erschwert die ausführliche Bewertung. Grundsätzlich bestätigt der Gesetzentwurf die Erwartung, dass das von der Bundesregierung angestrebte CO₂-Bepreisungssystem sehr komplex wird.

Kontakt:

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Referent für Erneuerbare Energiemärkte und Mobilität
030 [REDACTED]
[REDACTED] [@bee-ev.de](mailto:[REDACTED]@bee-ev.de)

Referent für Erneuerbare Wärmepolitik und -wirtschaft
030 [REDACTED]
[REDACTED] [@bee-ev.de](mailto:[REDACTED]@bee-ev.de)