

Stellungnahme

der EnBW Energie Baden-Württemberg AG

zum Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen
Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

Karlsruhe, November 2019

1. Vorbemerkung

Die EnBW begrüßt die Grundsatzentscheidung der Bundesregierung zur Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr. Bislang ist es lediglich in den ETS-Sektoren und vor allem in der Energiewirtschaft gelungen, deutliche Emissionsminderungen zu erreichen. Die Einführung eines CO₂-Bepreisungssystems in den Sektoren Verkehr und Wärme ist ein richtiges Signal, um Klimaschutzmaßnahmen wirtschaftlich attraktiver zu machen und gemeinsam mit weiteren Anreizmechanismen die Emissionsbilanz auch in diesen Sektoren deutlich zu verbessern.

Aus Sicht der EnBW ist der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG) jedoch unnötig komplex: Das gewählte Modell eines steuerähnlichen Festpreissystems bis 2025 mit anschließendem Zertifikatehandel innerhalb eines Preiskorridors wirft schon jetzt viele Fragen auf. Dies, obwohl wesentliche Details der Regelungen erst noch in einer Vielzahl nachfolgender Rechtsverordnungen präzisiert werden und erst 2025 entschieden werden soll, nach welcher Systematik das Modell weitergeführt wird: innerhalb eines ansteigenden Preiskorridors oder streng mengengesteuert.

Die EnBW hat in ihrer eigenen Positionierung für eine Anhebung der vorhandenen Energiesteuern um eine CO₂-Komponente im Rahmen einer klimaorientierten Steuer-, Abgaben- und Umlagenreform geworben. Diese hätte schneller und mit weniger Aufwand umgesetzt werden können. Die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der nationalen CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme stünde mit dieser Variante zudem nicht in Zweifel – der aktuelle Ansatz der Bundesregierung birgt hingegen nach Ansicht vieler Gutachter rechtliche Unsicherheiten in Bezug auf die ausstehende Implementierung und dafür notwendige zeitliche Fristen.

Der vorgeschlagene Steigerungspfad der CO₂-Bepreisung beginnt sehr niedrigschwellig ein und erreicht erst Mitte der 20er Jahre signifikante Niveaus, die eine Lenkungswirkung für Investitionen in klimafreundliche Technologien erwarten lassen. So hängt gerade zu Beginn der 20er Jahre die erzielte Emissionsminderung davon ab, wie die Verbraucher die neuen Anreizmechanismen und Förderinstrumente in Anspruch nehmen und umfangreiche Investitionen angekurbelt werden.

Die EnBW konzentriert sich im vorliegenden Papier auf Anmerkungen zu den für das Unternehmen zentralen Punkten im vorliegenden Gesetzentwurf.

2. Kritikpunkte und Forderungen aus Sicht der EnBW

Die Systematik des BEHG führt zu der Gefahr, dass Anlagen, die bereits im EU-ETS sind, einer Doppelbelastung dadurch ausgesetzt werden, dass sie vorerst auch Kosten aus den nationalen Emissionshandel tragen müssen. Dies betrifft alle Fälle, in denen Brennstoffe, die dem nationalen Emissionshandel unterliegen, nicht direkt vom Abgabenschuldner geliefert werden („Direktlieferung“). In allen Fällen, in denen keine Direktlieferung stattgefunden hat, kommt es zunächst zu einer Doppelbelastung. Der Gesetzgeber sieht ebenfalls diese Gefahr und setzt sich das Ziel, diese zu vermeiden. Wie dies genau geschehen soll, bleibt aber weitgehend im Unklaren und soll erst bis Ende 2020 durch eine Rechtsverordnung konkretisiert werden. Da eine solche Doppelbelastung die Gefahr eines *erheblichen* Liquiditätsentzuges für die betroffenen Unternehmen

birgt, ist eine solche Klärung – oder, besser noch, die vollständige ex-ante-Ausnahme von ETS-Anlagen – unbedingt erforderlich.

Das Problem des Liquiditätsabflusses lässt sich auch nicht dadurch „heilen“, dass die im Voraus gezahlten Beträge für den nationalen Emissionshandel im Folgejahr wieder zurückerstattet werden. Ein vereinfachtes Beispiel mag dies illustrieren. Die EnBW hat kraftwerksbedingte Emissionen von ca. 17 Mt jährlich. Beim „Einstiegspreis“ von 10 EUR/t würde dies zu einem Liquiditätsabfluss von 170 Millionen Euro im ersten Jahr führen – und dies in dem Wissen, dass die Summe ohnehin zurückerstattet werden wird. Im Jahr der Rückerstattung ist der Preis für das Zertifikat bereits auf 20 EUR angestiegen, so dass es auch im zweiten Jahr bei der „Liquiditätslücke“ von 170 Millionen EUR bliebe. Auch in den Folgejahren löst sich dieses Problem nicht, weil der Preis weiter ansteigt. Ab 2026 könnte der Preis von 35 EUR auf 60 EUR ansteigen. Unterstellte man (vereinfachend) gleichbleibende Emissionen von 17 Mt, so würde man im Jahr 2026 zwar die Vorauszahlung von 595 Mill EUR für 2025 zurückerstattet bekommen. Gleichzeitig würde jedoch bei einem Preisanstieg auf 60 EUR eine Vorauszahlung von 1,02 Mrd. EUR anfallen. Damit entstünde 2026 über das Jahr hinweg im schlimmsten Falle eine Liquiditätslücke von über 400 Millionen EUR (!). Dies würde die Investitionsfähigkeit der EnBW (u.a. in Erneuerbare Energien und für die Energiewende unentbehrliche Infrastruktur) erheblich einschränken – und dies, obgleich auch dem Gesetzgeber bewusst ist, dass Doppelbelastungen zu vermeiden sind. Bei derartigen Beträgen muss *im Detail* sichergestellt werden, dass Betreibern von ETS-Anlagen verlässlich keinerlei Nachteile entstehen. Der beste Weg hierzu ist, Doppelbelastungen durch eine klare ex-ante-Ausnahme von vornherein zu vermeiden, so dass verlässlich keinerlei Liquiditätsentzug stattfindet. Es sollte dementsprechend auch keine Rolle spielen, ob Lieferungen direkt oder indirekt erfolgen. Dies muss die Rechtsverordnung im Detail festlegen.

Zudem wären die mit dem System verbundenen aufwendigen neuen Berichts- und Monitoringpflichten nur mit personellen Mehraufwendungen zu bewältigen, die in jedem Fall entschädigt werden müssten.

Inhaltlich hält die EnBW den vorgegebenen Preispfad gerade zu Beginn für zu niedrig, um wirkliche Anreize für klimafreundliche Investitionen auszulösen bzw. CO₂-Emissionen einzusparen. Investitionsrelevante Preisniveaus stellen sich erst Mitte der 20er Jahre ein. Zudem bleibt in Bezug auf Planungssicherheit für langfristige Investitionen unklar, welche Preisniveaus ab 2027 zu erwarten sind. Ein klarer, langfristig verankerter Preispfad im Rahmen einer Steuerlösung bis 2030 wäre hier die bessere Lösung gewesen.

Der niedrigschwellige Einstieg in die CO₂-Bepreisung führt auch zu relativ geringen staatlichen Einnahmen, die es nicht ermöglichen, die Verbraucher im Gegenzug stärker über eine Senkung der Abgaben auf den Strompreis zu entlasten. Impulse für die Sektorkopplung bleiben mit den vorgesehenen Absenkungen der EEG-Umlage (-0,625 ct bis 2023) absolut unzureichend, gerade vor dem Hintergrund der steigenden EEG-Umlage 2020. Die EnBW tritt für eine vollständige Rückverteilung der staatlichen Mehreinnahmen über eine Senkung der Strompreise ein – zunächst über einen Abbau der Stromsteuer auf das europarechtlich zulässige Minimum. Beim Regierungsvorschlag fällt die Entlastung in Sachen EEG-Umlage nicht nur sehr gering aus, es würde damit ggf. auch eine neue beihilferechtliche Problematik aufgemacht, die jede neue EEG-Novelle unsicher machen und verzögern könnte. Die dringend erforderliche klimaorientierte Reform des Steuer-, Abgaben- und Umlagenwesens bei Energie ist mit den aktuellen Vorhaben im Kern nicht angegangen worden und darf nicht aus den Augen verloren werden. Die heute vorhandenen Verzerrungen zwischen den Energieträgern existieren weiterhin und müssen abgebaut werden.

Gasförmige biogene Brennstoffe sollten wie feste Biobrennstoffe vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden: da voraussichtlich ein Emissionsfaktor von 0 festgelegt werden dürfte, wird eine Abgabepflicht von Zertifikaten nicht entstehen. Das Monitoring führt jedoch zu signifikantem Mehraufwand.