

September 2019

Kurzanalyse

CO₂-BEPREISUNG IM VERKEHRS- UND WÄRMESEKTOR

Emissionshandelssystem oder CO₂-Komponente in der Energiesteuer?



Landesverband
Erneuerbare Energien
NRW e.V.

Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

T 0211/93676060
F 0211/93676061

info@lee-nrw.de
www.lee-nrw.de

Einleitung:

Die aktuelle klimapolitische Debatte dreht sich unter anderem um die Frage, auf welchem Wege die von einer Vielzahl wissenschaftlicher Gutachten empfohlene Bepreisung des CO₂-Ausstoßes mindestens in den Sektoren Verkehr und Wärme umgesetzt werden sollte. Die meisten Gutachten plädieren für eine Anpassung der Energiebesteuerung und deren Ergänzung um eine CO₂-Komponente. Einzelne Gutachten bevorzugen die Einführung eines Emissionshandelssystems, entweder über eine Ausweitung des europäischen Emissionshandelssystems (ETS) oder über die Einführung eines neuen Handelssystems auf nationaler Ebene.

Die Bundesregierung beabsichtigt offenbar im Rahmen der kommenden Sitzung des Klimakabinetts am 20. September die ersten Grundsatzbeschlüsse in dieser Frage zu fassen. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden eine Bewertung der verschiedenen Ansätze entlang einer Reihe von Kriterien vorgenommen, die für Einführung und Anwendung des jeweiligen Instruments wichtig sind, sowohl für die politischen Institutionen, als auch für die Adressaten des Instruments, wie Unternehmen und private Haushalte.

Aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit einer umfassenden, europäischen Lösung zum jetzigen Zeitpunkt, wird im Folgenden nur die nationale Einführung eines eigenen Handelssystems bzw. die nationale Erweiterung des EU-ETS im Vergleich zu einer steuerlichen CO₂-Preisregelung eingegangen.

Einführung eines Emissionshandelssystems (oder getrennter Systeme für Wärme und Verkehr)

Rechtliche Zulässigkeit

Unklar

Die Ausweitung des EU-ETS auf die Sektoren Wärme und Verkehr ist vermutlich nur über eine Anpassung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie mit dem entsprechenden zeitlichen Vorlauf umsetzbar. Eine rein nationale Erweiterung des ETS um diese Sektoren in einem Mitgliedsstaat der EU ist umstritten, aber vermutlich auch über eine Anwendung des heutigen Art. 24 der Richtlinie nicht zulässig. Selbst wenn die Bundesregierung zu einem anderen Schluss kommen sollte und der vereinzelt vertretenen Meinung folgen sollte, dass dies doch möglich ist, hängt die Erweiterung immer von einer Genehmigung durch die Kommission ab. Der enge Emissionsbegriff, den der EuGH zuletzt angelegt hat, steht dem voraussichtlich entgegen, ebenso wie der Anlagenbegriff der Emissionshandelsrichtlinie. Die Etablierung eines eigenen nationalen Emissionshandelssystems für die Sektoren Wärme und Verkehr oder gar zwei getrennte Systeme, ist grundsätzlich zulässig.

Quellen:

Jana Nysten, Zur Zulässigkeit der Ausweitung des EU-Emissionshandels nach Art.24 EHS-RL auf die Bereiche Verkehr und Wärme in Deutschland, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 43 vom 12.07.2019.

CO2-Besteuerung über eine Reform der Energiesteuern

Gegeben

Die Einführung einer CO₂-Preiskomponente in der Energiesteuer ist zulässig. Es handelt sich letztlich nur um eine Anpassung der bereits heute erhobenen Steuersätze auf die unterschiedlichen Energieträger. Diese können vom Gesetzgeber angepasst werden. Solange auch weiterhin der Energiegehalt bei der Bemessung der Steuersätze beachtet wird und die europäisch definierten Mindestsätze der Steuer nicht unterschritten werden, ist der Gesetzgeber in dieser Hinsicht frei. Es handelt sich dabei nicht um die Einführung einer neuen „CO₂-Steuer“ oder überhaupt einer neuen Verbrauchsteuer, die gerade im Lichte der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer als verfassungsrechtlich bedenklich gesehen werden könnte. Auch die Einbeziehung des Stromsektors wäre über den Weg einer Primärenergiebesteuerung möglich.

Quellen:

Hartmut Kahl/Lea Simmel, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 6, Oktober 2017.

Zeitbedarf für die Einführung

Sehr hoch

Eine Erweiterung des EU-ETS ist auf absehbare Zeit nicht vorstellbar.

Die vollständige Neuaufsetzung eines oder mehrerer nationaler Handelssysteme ist sehr aufwendig und dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Schätzungen gehen davon aus, dass frühestens in etwa vier Jahren mit einem funktionierenden System zu rechnen ist. Allein schon aus diesem Grund hat der Leiter der Deutschen Emissionshandelsstelle, die den ETS in Deutschland umsetzt, von diesem Wege abgeraten.

Quellen:

Bizz Energy vom 08.08.19: Experte für Emissionshandel fordert CO₂-Steuer, abgerufen am 15.08.19

Dr. Felix Chr. Matthes (2019): Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche: Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse. Erstellt im Auftrag von Agora Energiewende. Berlin, August 2019.

Planbarkeit der Preise/ Investitionssignale

Nicht gegeben

Die Preise bilden sich – ggf. oberhalb eines administrativ vorgegebenen Mindestpreises oder unterhalb eines administrativ vorgegebenen Höchstpreises – aufgrund der Nachfrage nach den begrenzt verfügbaren Emissionsberechtigungen. In der Theorie kann gegen Ende der Handelsperiode ein sehr steil ansteigender Preis erwartet werden, nachdem über einen großen Teil der Handelsperiode eher niedrige Preise zu erwarten sind („Hockey-Stick-Curve“). In der Empirie haben in vielen Handelssystemen die Marktteilnehmer jedoch darauf gewettet, dass die politischen Institutionen die gegen Ende erwartbaren Preise nicht

Gering

Ein „einfaches“ gesetzliches Verfahren zur Änderung des Energiesteuergesetzes reicht aus.

Gegeben

Mit Beschluss eines steuerbasierten CO₂-Preises ist für alle Verbraucher und potenziellen Investoren ein klares kurz- und langfristiges Investitionssignal verbunden. Dies gilt insbesondere, wenn mit dem Beschluss des Steuersatzes gleich z.B. zwei alternative Preispfade mit beschlossen werden. Einer beginnt z.B. bei 50 EUR mit einer festen jährlichen Steigerung um 5 EUR. Dieser Pfad markiert dann immer den mindestens geltenden CO₂-Preis. Wird in einem bestimmten Jahr, z.B. 2024 das Emissionsminderungsziel verfehlt, gilt ab 2025 eine Steigerung um 10 EUR pro Jahr. Im Jahr 2030 würden dann entweder 100 EUR oder 130 EUR gelten. Vor dem Kauf eines Autos, einer

durchhalten, sondern einknicken und das System vorzeitig abändern.

Aus dieser Art der Preisbildung erwächst kein eindeutiges Investitionssignal. Während das kurzfristige Verbraucherverhalten grundsätzlich genauso beeinflusst wird, wie von einem steuerlich definierten CO₂-Preis (Änderung des Fahrverhaltens, Lüftungsverhalten und Heizungswartung optimieren, Zimmertemperatur anpassen etc.), wird das Investitionsverhalten nicht sicher beeinflusst. Die Verbraucher/Investoren wissen zum Investitionszeitpunkt nicht, mit welchem CO₂-Preis sie über die Lebensdauer des Investitionsgutes (neue Heizung, neues Auto), rechnen können. Die Wirtschaftlichkeit der Investition lässt sich nicht sicher prognostizieren. Im schlimmsten Fall wird die Investition nicht getätigt.

Quellen:

Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC)/Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung/PIK: Optionen für eine CO₂-Preisreform. MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli 2019
Edenhofer, Ottmar; Flachsland, Christian et al (2018), Eckpunkte einer CO₂-Preisreform für Deutschland, MCC Working Paper 1/2018.
Vgl. auch Dannenberg und Ehrenfeld (2008): Prognose des CO₂-Zertifikatepreisisikos, IWH Diskussionspapier 5/2008 (Institut für Wirtschaftsforschung Halle). Die Autoren zitieren Preiserwartungen für 2 Jahre nach dem Veröffentlichungszeitpunkt in einer Bandbreite von 3-74 USD pro Tonne.

neuen Heizung oder der Investition in ein neues Produktionsmittel ist klar, mit welchem CO₂-Preis über die gesamte Geltungsdauer der CO₂-Preisregelung mindestens zu rechnen ist. Jedes Jahr kann anhand von Emissionsstatistiken jeder Marktakteur ermitteln, welcher CO₂-Preis künftig gilt. Die Investitionssicherheit erhöht sich, je länger die beschlossene Regelung gilt. Nur ein nachträglicher Eingriff des Gesetzgebers, der zu einer Reduktion der einmal beschlossenen Steuersätze führt, könnte die Investitionssicherheit reduzieren. Solche Steuersatzsenkungen kommen erfahrungsgemäß jedoch nicht vor.

Umsetzbarkeit einer Aufkommensneutralität

Grundsätzlich umsetzbar, Aufkommen jedoch schwankend

Die Einnahmen aus der anfänglichen Versteigerung der Emissionsberechtigungen stehen dem Bund zu und können ebenso wie Steuereinnahmen verwendet werden. Die weitere Preisbildung hängt jedoch von deutlich mehr Faktoren ab, als dies bei der Bepreisung über einen steuerlich definierten Preispfad der Fall ist. Das für die jeweils gewählte Rückerstattungsoption zur Verfügung stehende Aufkommen kann demnach deutlich stärker schwanken, als nur der Energieverbrauch. Für die Adressaten ist zum Zeitpunkt der Zahlung weniger klar, ob dieselbe Summe für die Rückerstattungsoption zur Verfügung steht.

Administrativer Aufwand der Umsetzung

Hoch

Das bestehende EU-ETS kann nicht genutzt werden. Es muss ein vollständig neues System aufgesetzt werden. Sollten zwei neue Systeme aufgesetzt werden (Wärme und Verkehr), erhöht sich der Aufwand weiter. Je nachdem, welcher Anknüpfungspunkt für die Emissionsberechtigungen gewählt wird (z.B. der Inverkehrbringer des Brennstoffes), müsste dort noch unterschieden werden, für welchen Zweck der dort verkaufte Brennstoff eingesetzt werden soll.

Sollen einzelne Nutzer von dem neuen CO₂-Preis ausgenommen werden oder für sie eine reduzierte Bepreisung gelten, müsste ein vollkommen neues System von kostenfreien Zuteilungen oder Erstattungen konstruiert und von der Europäischen Kommission beihilferechtlich genehmigt werden. Für diese Adressaten entsteht damit ein neues Risiko. Sollte die Kommission zu einer anderen Einschätzung gelangen, als die Bundesregierung, könnte die Notwendigkeit entstehen, Befreiungen wieder zurückzunehmen.

Umsetzbar

Die Einnahmen aus dieser Art der CO₂-Bepreisung sind so wie alle Steuereinnahmen des Bundes zu verwenden. Die Mittel können zur Gegenfinanzierung von Absenkungen anderer Steuern, als Bundeszuschuss zu den Sozialversicherungen, zur Finanzierung von Förderprogrammen oder zur pro-Kopf-Rückerstattung über eine Klimaprämie eingesetzt werden. Das Aufkommen ist so sicher planbar, wie die Entwicklung des Energieverbrauchs abgeschätzt werden kann. Die jeweils gewählten Wege der Rückerstattung können mit dieser Verlässlichkeit ausgestattet werden.

Gering/Unverändert

Die Vollzugsbehörden, die heute die Energiesteuer vollziehen, würden lediglich neue Energiesteuersätze anwenden. Bestehende Befreiungen oder Ermäßigungen für einzelne Adressaten (z.B. energieintensive Industrie) könnten unverändert fortbestehen. Eine neue beihilferechtliche Genehmigung erscheint verzichtbar.

Bezug auf die konkreten Klimaziele

Grundsätzlich sehr gut

Ein Mengensteuerungsmodell gibt die zulässige Emissionsmenge an. Wer CO₂ emittieren will, braucht hierfür eine entsprechende Berechtigung (Zertifikat). Die Menge der Zertifikate wird über den Zeitverlauf entsprechend der Klimaziele reduziert.

Zeitliche Dimension der Zielerreichung

Es kommt beim Klimaschutz nicht darauf an, im Zieljahr eine bestimmte Emissionsmenge zu unterschreiten. Entscheidender ist die Reduktion der kumulierten Emissionen.

Emissionshandelssysteme entfalten erst gegen Ende der Laufzeit eine starke Lenkungswirkung. Jeder Zeitverlust beim Ernten der „low-hanging fruits“ bedeutet für die Zielerreichung überproportionale Anstrengungen zum Ende der Betrachtungsperiode. Anders formuliert: Jeder Tag länger Kohleverstromung macht das Überleben der deutschen Grundstoffindustrie über 2030 hinaus schwieriger.

Quellen:

Figueres, *Christina*; *Hans Joachim Schellnhuber*; *Stefan Rahmstorf et al.* (2017), *Nature*, June 2017 | VOL 546, 593-595, Three Years to safeguard our climate.

Möglich

Grundsätzlich gibt die Umsetzung über eine CO₂-Besteuerung einen festen Preis für das emittierte CO₂ vor. Zunächst ist unklar, ob der Preis ausreicht, um die gewünschte Reduktion der Emission zu erreichen. Jedoch ist es gut möglich, schon bei Einführung des Instruments einen Preispfad zu beschließen, der in Abhängigkeit der jeweiligen Zielerreichung beschriftet wird. Wird ein bestimmtes Klima-Zwischenziel verfehlt, kann die nächste Preiserhöhung größer ausfallen, als wenn die Emissionen sich in einem definierten Zielkorridor bewegen. Dies wird beispielsweise in der Schweiz so gehandhabt.

Quellen:

Klusmann, Björn (2019): BEE-Briefing zur CO₂-Bepreisung in Schweden und der Schweiz.

Ein verlässlicher Preispfad entfaltet sowohl kurzfristige Lenkungswirkung, in dem der aktuelle Preis auf die kurzfristige Preiselastizität der Nachfrage trifft. Gleichzeitig wirkt die Kenntnis der künftig weiter steigenden Preise jedoch auch schon auf Investitionsentscheidungen, die für künftige Emissionen relevant sind. Zur Parametrisierung der Preispfade kann auf vielfältige internationale Erfahrungen über die Wirksamkeit solcher Regelungen zurückgegriffen werden.

Quellen:

World Bank Group (2018), *State and Trends of Carbon Pricing 2018*.

Ökonomische Effizienz

Mittelmäßig

Bei Einführung eines gesonderten Handelssystems träfen bis zu drei verschiedene CO₂-Preise (ETS, Wärme, Verkehr) auf jeweils sehr unterschiedlich hohe CO₂-Vermeidungskosten. Im Wärmesektor würden sogar unterschiedliche Preise gelten, da Wärmeerzeugungsanlagen mit einer Leistung über 20MW schon im EU-ETS erfasst sind.

Einheitlichkeit des Preises

Nicht gegeben

Der Preis schwankt marktgetrieben. Die Historie des EU-ETS und vieler anderer Handelssysteme zeigt die hohe Volatilität, die möglich ist.

Würden zwei Emissionshandelssysteme (für Wärme und Verkehr) aufgesetzt, würde dieser Befund noch deutlicher ausfallen. Es würden dann drei CO₂-Preise in Deutschland gelten: einer für den ETS-Sektor und je einer für die beiden neuen Systeme. Sogar innerhalb des Wärmesektors würden zwei Preise gelten, abhängig davon, ob die Leistung der Anlage kleiner als 20 MW ist (außerhalb des ETS) oder größer (dann schon jetzt im ETS).

Anpassungsbedarf

Bedingt gegeben

Die Preisbildung verläuft in den gegebenen Leitplanken (ggf. Mindest- und/oder Höchstpreis) marktgetrieben. Eingriffe in die Preisbildung müsste der Staat jedoch vornehmen, wenn er, wie derzeit teilweise diskutiert, Höchst- und Mindestpreise definiert. Dann müsste er selbst als Akteur auf dem Markt auftreten und Zertifikate kaufen oder verkaufen.

Hoch

Ein einheitlicher Preis würde zunächst die low-hanging fruits mobilisieren. Der mit beschlossene Preispfad lenkt jedoch von Beginn an schon die Investitionsentscheidungen, da der zukünftig höhere Preis gleich mit eingeplant werden kann. Wenn auch für den ETS-Bereich ein Mindestpreis mit verankert wird, gilt diese Überlegung über alle Sektoren hinweg.

Gegeben

Das Energiesteuergesetz definiert für jeden Energieträger einen Steuersatz, unabhängig davon, in welchem Bereich der Energieträger eingesetzt wird. Eine Ausnahme ist bisher die Befreiung der zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträger. Für den Stromsektor würde der ETS-Preis gelten. Hier könnte über die Einführung eines Mindestpreises oder Verknüpfung mit der neuen steuerbasierten CO₂-Bepreisung eine Einheitlichkeit erreicht werden.

Besteht nicht

Werden gleich zu Beginn der Regelung z.B. zwei Preispfade beschlossen, von denen der weniger steile Pfad bei Einhalten der Klimaziele greift und der steilere Preispfad bei fortdauernder Zielverfehlung greift, ist ein nachträgliches korrigieren seitens des Staates während der Gültigkeit des Systems nicht erforderlich.

Spekulations- anfälligkeit

Hoch

Im ETS kam es zu massiven Umsatzsteuerbetrügereien. Auch bei der aktuellen Preisentwicklung gibt es Vermutungen, dass diese eher spekulationsgetrieben sind, als fundamental auf der ETS-Reform zu beruhen.

Quellen:

Gronwald/Ketterer (2009) beschreiben die Anwendung statistischer Methoden aus der empirischen Finanzmarktanalyse auf den ETS und zeigen, dass dessen Preisvolatilität höher ist, als die des DAX oder anderer Aktienindizes.

Politische Einflussnahme nach Einführung

Vordergründung gering

Häufig wird angeführt, nach Beschluss der Klimaziele regele in einem Handelssystem der Markt den Rest. Empirische Analysen einer Vielzahl solcher Systeme legen jedoch den Schluss nahe, dass der Preisverfall in den ersten Jahren der Gültigkeit, der in fast allen Systemen zu beobachten war, auf eine Spekulation der Marktakteure zurückzuführen ist. Diese erwarten, dass „die Politik“ vor dem Preisanstieg, der in diesen Systemen am Ende der Verpflichtungsperiode zu erwarten ist, einknicken und zum Beispiel weitere Emissionsberechtigungen auf den Markt geben, um den Preis abzusenken.

Gering

Der gesetzlich beschlossene Preispfad gilt, unabhängig davon, wie sich die einzelnen Marktakteure kurzfristig verhalten. Eine Änderung kann nur der Gesetzgeber vornehmen.

Vordergründig hoch

Für die Änderung des einmal beschlossenen Preispfades reicht eine einfachgesetzliche Änderung seitens des Gesetzgebers aus (wie sie auch bei Eingriffen in den Emissionshandel erforderlich ist). Die Historie zeigt jedoch, dass weder die Absenkung noch die vorzeitige Erhöhung einmal beschlossener Steuersätze wahrscheinlich sind.

Transparenz der Preisbildung

Gering, nur vordergründig hoch

Immer wieder gibt es Vermutungen, dass die aktuellen Preisanstiege im EU-ETS nicht allein auf den Änderungen des Systems, sondern auch an Spekulationen liegen. Für Verbraucher und Investoren sind diese Entwicklungen nicht vorhersehbar.

Hoch

Die Preisbildung findet im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens statt, das mehrere Plenar- und Ausschussberatungen sowie ggf. Anhörungen vorsieht. Analog zum Verfahren beim Mindestlohn wäre die standardmäßig vorgeschaltete Empfehlung eines Sachverständigengremiums denkbar. Dieses könnte darüber befinden, inwieweit die Klimaziele eingehalten wurden, und welcher Preispfad für die Zeit nach 2030 anzuwenden ist. Bis dahin würde der beschlossene Preispfad, in Abhängigkeit der offiziellen Emissionsstatistik praktisch automatisch beschriftet.

Kontakt:

Landesverband Erneuerbare Energien NRW (LEE NRW)
Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

T: 0211/ 93676060

M: info@lee-nrw.de

Autor:

BJÖRN KLUSMANN

Wirtschaftsmediation & Beratung

M: mediation@bjoernklusmann.de