

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

part of eex group



**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Ausschussdrucksache  
**19(16)293-E**  
zur Anhörung am 06.11.19  
04.11.2019

Stellungnahme zu dem  
Entwurf eines Gesetzes über  
einen nationalen  
Zertifikatehandel für  
Brennstoffemissionen  
(Brennstoffemissionshandels  
gesetz – BEHG)

EEX Political & Regulatory Affairs  
04.11.2019  
Leipzig/Berlin

Ref. 0001A

## Zusammenfassung

Im Folgenden nimmt die European Energy Exchange (EEX) im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages Stellung zu dem Gesetzentwurf für ein Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG).

Die EEX hält das Instrument eines nationalen Emissionshandels für Brennstoffe grundsätzlich für geeignet, um die verbindlichen Ziele Deutschlands zur Reduktion der nicht vom EU-ETS erfassten Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr bis 2030 sicher (effektiv) und zu den volkswirtschaftlich geringsten Kosten (effizient) zu erreichen.

Unsere Bewertung im Überblick:

- 1) Die Einführung eines nationalen Emissionshandels für die Sektoren Wärme und Verkehr ist grundsätzlich die richtige Entscheidung. Die Implementierung mit einer fünfjährigen Einführungsphase dauert aber zu lang. Unter den Voraussetzungen des Handlungsdrucks, ein wirksames und effizientes Instrument zur Emissionsreduktion einzuführen, sowie des zu erwartenden Implementierungsaufwands sind zwei Jahre für eine Einführungsphase ausreichend.
- 2) Es sollte auf Erfahrungen und Infrastruktur aus dem EU-ETS aufgebaut werden, um eine schnelle und erfolgreiche Einführung zu gewährleisten und langfristig eine Anschlussfähigkeit auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Die EEX führt seit 2010 die Versteigerungen für Deutschland im Rahmen des EU-ETS durch. Wir wären in der Lage, eine Handelslösung für die Versteigerung und den Sekundärhandel, in kurzer Zeit (sechs bis zwölf Monate) und mit relativ geringem Aufwand zur Verfügung zu stellen.
- 3) Der Emissionshandel ist am wirksamsten als Mengeninstrument – entscheidend ist die eindeutige Bestimmung des Emissionsbudgets und des Reduzierungspfads (Cap). Flexibilisierungsinstrumente in einem begrenzten Rahmen können sinnvoll sein, sollten aber nicht dazu führen, die Mengensteuerung (Cap) durch unbegrenzte Zukäufe von Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aufzuweichen.
- 4) Eine Preissteuerung ist nicht nötig, im Gegenteil, sie kann nachteilig wirken. Im Falle von Zukäufen von Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedsstaaten zur Sicherstellung der Zielerreichung besteht Unsicherheit über den zu zahlenden Preis, der auch deutlich über den vorgesehenen Fixpreisen liegen kann. Zudem würde der vorgesehene Preiskorridor ab 2026 eine Anschlussfähigkeit auf europäischer Ebene erschweren.
- 5) Ein nationales Emissionshandelssystem in den Sektoren Wärme und Verkehr kann nur eine Übergangslösung sein. Langfristiges Ziel sollte ein sektorübergreifendes EU-ETS sein (ggf. europäisches Handelssystem für Wärme und Verkehr als Zwischenschritt).
- 6) Ein sektorübergreifender CO<sub>2</sub>-Preis zusammen mit einer wirksamen Entlastung beim Strompreis sind zentral für die Sektorenintegration. Die vorgesehene Strompreis-entlastung über die EEG-Umlage ist nicht ausreichend.

## **1. CO2-Bepreisung mittels Emissionshandel in Sektoren Wärme und Verkehr ist die richtige Entscheidung, Einführung dauert aber zu lang**

In der Diskussion um eine Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem am besten geeigneten Politikinstrument. Sowohl Steuer- als auch handelsbasierte Ansätze wurden in den letzten Monaten intensiv diskutiert. Vor allem unterscheiden sich die Ansätze bei der Sicherheit der Zielerreichung, der Effizienz mit der die Ziele erreicht werden, und in der europäischen und globalen Anschlussfähigkeit. Unter diesen Gesichtspunkten halten wir es für die richtige Entscheidung, das Instrument eines Emissionshandels zu nutzen und dadurch einen CO<sub>2</sub>-Preis auch in den Sektoren Wärme und Verkehr umzusetzen.

Alle gesetzlichen Grundlagen sollen dieses Jahr bzw. notwendige Rechtsverordnungen Anfang des kommenden Jahres verabschiedet werden. Damit ist für den Aufbau der notwendigen Infrastruktur bei der zuständigen Behörde (Umweltbundesamt) und den betroffenen Unternehmen etwa ein Jahr vorgesehen. Im Anschluss soll es eine fünfjährige Einführungsphase mit Festpreisen geben. Parallel soll eine Plattform für die Versteigerung und den Handel ab 2026 aufgebaut werden.

Grundsätzlich ist eine Einführungsphase nachvollziehbar, jedoch nicht die Dauer von fünf Jahren. Mit Blick auf die Anforderungen des Instruments einerseits sowie den Handlungsdruck zum Einsatz eines wirksamen Mengeninstruments andererseits erscheinen maximal zwei Jahre für eine Einführungsphase ausreichend.

## **2. Für eine schnelle und erfolgreiche Einführung sollten Erfahrungen und vorhandene Infrastruktur aus dem EU-ETS genutzt werden**

Für eine Verkürzung der Einführungsphase spricht auch, dass beim Aufbau eines nationalen Emissionshandelssystems auf die Erfahrungen und teilweise auf die Infrastruktur aus dem EU-ETS zurückgegriffen werden kann.

So führt beispielsweise die EEX bereits seit 2010 im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland die deutschen Versteigerungen im Rahmen des EU-ETS durch. Insgesamt haben uns 30 europäische Staaten damit beauftragt, die Primärmarktauktionen neuer Zertifikate im Rahmen des EU-ETS für sie durchzuführen. Aufbauend auf unseren Erfahrungen und der vorhandenen Infrastruktur wären wir in der Lage, eine Handelslösung für die Versteigerung und den Sekundärhandel in kurzer Zeit (sechs bis zwölf Monate) und mit relativ geringem Aufwand zur Verfügung zu stellen.

Zudem erleichtert eine Orientierung an den bestehenden und bewährten Standards aus dem EU-ETS eine spätere Anschlussfähigkeit bzw. Integration auf europäischer Ebene.

### **3. Der Emissionshandel ist ein Mengeninstrument – entscheidend ist die Klarheit des Emissionsbudgets und des Reduzierungspfads (Cap)**

Grundsätzlich geht es in der Diskussion über die CO<sub>2</sub>-Bepreisung um die Abwägung zwischen einer Preis- und Mengensteuerung zur Erreichung der Emissionsminderungsziele. Eine ähnliche Diskussion wurde in Deutschland auch bei der Weiterentwicklung der Erneuerbaren-Förderung geführt. Dabei gab es die politische Entscheidung, konsequent auf eine Mengensteuerung zu setzen und die Preisbildung dem Markt zu überlassen. Diese Entscheidung hat sich als richtig erwiesen; die Kosten für den Ausbau Erneuerbarer Energien sind gesunken.

Entscheidend für den Erfolg des nationalen Emissionshandels – sowohl hinsichtlich der Zielerreichung als auch der Akzeptanz – ist das Erreichen der Minderungsziele im Zeitraum 2021-2030.

Aus unserer Sicht sollte der Emissionshandel klar als Instrument zur Mengensteuerung gesehen und entsprechend umgesetzt werden. Entscheidend für die Erreichung von Minderungszielen ist die eindeutige Bestimmung des Emissionsbudgets und damit des Reduzierungspfads (§ 4 BEHG). Flexibilisierungsinstrumente, wie in § 5 BEHG vorgesehen, können in einem begrenzten Rahmen zwar sinnvoll sein, um z.B. im Falle konjunktureller Schwankungen ausgleichend zu wirken, sie sollten aber nicht dazu führen, die Mengensteuerung (Cap) durch unbegrenzte Zukäufe von Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aufzuweichen.

Auch ein Blick auf das EU-ETS zeigt die Wirksamkeit als Mengeninstrument. Die gesetzten Minderungsziele wurden bisher zuverlässig erreicht. Mehr noch, im Zusammenspiel mit ergänzenden Maßnahmen fällt die Emissionsreduktion zum Teil noch stärker aus, als vorgesehen. Jüngstes Beispiel ist der deutliche Rückgang der Emissionen im Energiesektor. Bedingt durch die weitere Reduktion des Emissionsbudgets und den dadurch merklich gestiegenen Preis der Emissionszertifikate (EUA) ist die Stromproduktion aus Kohle in den letzten Monaten rein marktgetrieben deutlich zurückgegangen. Verstärkt wurde diese Entwicklung noch durch zusätzliche Effekte wie der gestiegenen Stromproduktion aus erneuerbaren Energien.

#### 4. Preissteuerung ist nicht nötig, im Gegenteil, sie kann nachteilig wirken

Besondere Bedeutung kommt der freien Preisbildung im Markt zu. Ein starkes Marktpreissignal, das jederzeit Angebot und Nachfrage widerspiegelt, ist die Grundlage dafür, dass der Emissionshandel seine Stärke der effizienten Emissionsminderung ausspielen kann. Es steuert Emissionsminderungen so, dass Flexibilitätpotenziale zwischen den Sektoren gehoben werden, und reagiert auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

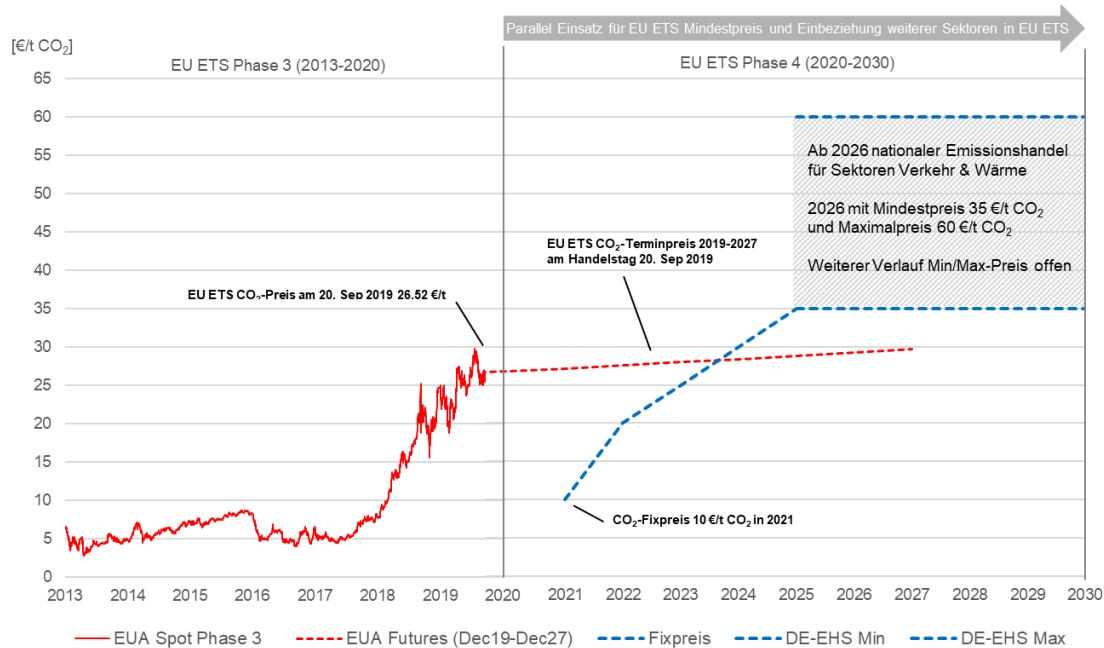
Politisch bestimmte Fixpreise, Mindest- und Maximalpreise sehen wir sehr kritisch. Sie sind nicht nur unnötig, sondern auch kontraproduktiv. Die Erfahrungen aus dem EU-Emissionshandel zeigen, dass extreme Preissprünge und Preisspitzen nicht zu erwarten sind. Entscheidend für die Preisbildung ist vor allem die Robustheit und Verlässlichkeit der CO<sub>2</sub>-Minderungsvorgaben (Cap). Darüber hinaus sind Preisgrenzen auf nationaler Ebene problematisch im Hinblick auf die Anschlussfähigkeit an das bestehende EU-Emissionshandelssystem mit freier Preisbildung.

Insbesondere der in der Einführungsphase vorgesehene Fixpreis erscheint fraglich und kann nachteilig wirken. So könnte die Mengensteuerungsfunktion und damit die Einhaltung der Emissionsbudgets beeinträchtigt werden. In der Folge könnte es nötig sein, Emissionszuweisungen (Annual Emission Allowances, AEA) im Rahmen der EU-Lastenteilung (Effort Sharing) aus anderen Mitgliedsstaaten zur Sicherstellung der Zielerreichung zuzukaufen zu müssen.

In diesem Fall entstünden Kosten, die aus den Einnahmen des Brennstoffemissionshandels gegenfinanziert werden müssten. Dabei ist unklar, zu welchem Preis diese Emissionszuweisungen (AEA) erworben werden können. Es ist fraglich, ob andere Mitgliedsstaaten bereit sind, ihre überschüssigen Emissionszuweisungen maximal in Höhe der vorgesehenen Fixpreise an Deutschland abzugeben. Denkbar ist, dass der dann aktuelle Marktpreis im EU-ETS als Anhaltspunkt für eine Bepreisung der Emissionszuweisungen herangezogen wird. In diesem Fall würden die Kosten in den ersten Jahren vermutlich deutlich über dem vorgesehenen Fixpreis liegen und die Einnahmen bezogen auf ein Emissionszertifikat überproportional belastet. In der Folge stünden dem Energie- und Klimafonds (EKF) weniger Mittel zur Verfügung, die für die Programme und Rückverteilungen zur Verfügung stünden. Beispiel: Der Fixpreis soll in 2021 10 Euro betragen, der Preis im EU-ETS basierend auf aktuellen Preisen könnte realistisch in der Spanne zwischen 25 und 30 Euro liegen. In dem Fall würden die Kosten für eine zusätzlich zuzukaufende Emissionszuweisung die Einnahmen pro Zertifikat um den Faktor 2,5 bis Faktor 3 übersteigen.

Diese Diskrepanz zwischen den vorgesehenen Fixpreisen in der Einführungsphase und dem existierenden Marktpreis des EU-ETS zeigt die folgende Abbildung. Es wird deutlich, dass das Preisniveau des nationalen Brennstoffemissionshandels erst ab 2024 das aktuelle Preisniveau für Emissionsberechtigungen in Europa erreichen wird.

Abbildung: CO<sub>2</sub>-Preis laut BEHG-Entwurf erst ab 2024 auf aktuellem Niveau des EU ETS (eigene Darstellung)



## 5. Ziel muss Integration in sektorübergreifendes EU-ETS sein

Ein nationales Emissionshandelssystem in den Sektoren Wärme und Verkehr kann nur eine Übergangslösung sein. Langfristiges Ziel sollte ein sektorübergreifendes EU-ETS sein. Sinnvoll könnte ggf. ein separates europäisches Handelssystem für Wärme und Verkehr als Zwischenschritt sein.

Die gesamte Gestaltung des EU-ETS ist auf Erweiterbarkeit ausgelegt, sowohl in der räumlichen als auch in der sektoralen Dimension. In der räumlichen Dimension nehmen neben den EU-Mitgliedstaaten auch die EEA-EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen am Emissionshandel teil. Mit der Schweiz ist eine Verknüpfung der Handelssysteme ab Januar 2020 geplant. In der sektoralen Dimension ist das EU-ETS bereits mehrfach sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erweitert worden. Beispiele hierfür sind die Aufnahme des Luftverkehrs und des Aluminiumsektors auf europäischer Ebene, oder die nationale Erweiterung um zusätzliche Anlagen im Wärmebereich in verschiedenen Mitgliedstaaten.

Klimaschutz ist eine der zentralen Prioritäten der neuen EU-Kommission unter Ursula von der Leyen. Ansätze für eine umfassendere CO<sub>2</sub>-Bepreisung in weiteren Sektoren jenseits des EU-ETS sind für den so genannten Green Deal innerhalb der ersten 100 Tage der neuen Kommission angekündigt. Zudem kann Deutschland im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 zum Impulsgeber auf europäischer Ebene werden. Mit dem vorgesehenen nationalen Brennstoffemissionshandel kann Deutschland praktische und wertvolle Erfahrungen sammeln, um weitere willige Mitgliedsstaaten auf dem Weg zu einer europäischen Lösung glaubwürdig zu überzeugen.

## 6. Ein sektorübergreifender CO<sub>2</sub>-Preis zusammen mit einer wirksamen Entlastung beim Strompreis sind zentral für die Sektorenintegration

Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in möglichst vielen Bereichen ist eine wichtige Grundlage für die Sektorenintegration. Grundlegend verstehen sich die verschiedenen Vorschläge zur Sektorenintegration als Verbindung und Verknüpfung verschiedener Wirtschaftsbereiche, um dadurch Synergien zur Treibhausgaseinsparung zu heben. Hierfür bedarf es eines sektorenübergreifenden Preissignals, wie es der vorgesehene Brennstoffemissionshandel bereitstellen kann. Perspektivisch sollte im europäischen Binnenmarkt ein solches Preissignal von einem sektorübergreifenden EU-ETS ausgehen.

Die Wirkung dieses sektorenübergreifenden Preissignals ließe sich weiter verstärken, indem Erlöse aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung genutzt würden, um den Strompreis abzusenken. Denn dies führt sowohl zu einer Entlastung der Stromverbraucher als auch zu einer „echten“ Energiewende über den Strombereich hinaus, indem Strom verstärkt in anderen Sektoren eingesetzt wird. Das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung sieht hierzu vor, die EEG-Umlage von 2021 bis 2023 korrespondierend zu den Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit steigendem Fixpreis schrittweise abzusenken (ab 2021 um 0,25 Cent/kWh, ab 2022 um 0,5 Cent/kWh und ab 2023 um 0,625 Cent/kWh). Weitergehende Entlastungen, auch bei der Stromsteuer, werden vage in Aussicht gestellt.

Der Umfang der Absenkung der EEG-Umlage ist unserer Einschätzung nach allerdings nicht ausreichend, um Wirkung zu zeigen. Allein der Anstieg der EEG-Umlage von 2019 auf 2020 fällt höher aus als die erst 2021 wirksam werdende Entlastung. Hinzu kommt, dass selbst bei Fortschreiben der EEG-Umlageentlastung und einer Kopplung an die CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit Fixpreis bzw. Höchstpreis die Entlastung insgesamt auf ein sehr niedriges Niveau beschränkt bleibt. Aufgrund des vorgesehenen Höchstpreises von 60 Euro/t CO<sub>2</sub> ab 2026 wäre die Senkung der EEG-Umlage in der vorgesehenen Logik auf 1,5 Cent/kWh gedeckelt.

Eine mögliche Alternative – die zudem keine Rechtsunsicherheit in Bezug auf den beihilferechtlichen Status des EEG hätte – ist die Absenkung der Stromsteuer auf den zulässigen europäischen Mindestsatz. Damit könnte – zumindest im Bereich privater Endverbraucher – immerhin eine Entlastung in der Größenordnung von 2,04 Cent/kWh erreicht werden. Darüber hinaus bedarf es einer grundsätzlichen Betrachtung der diversen Abgaben und Entgelte als marktfremde Strompreisbestandteile, um eine Sektorenintegration auf Basis von Strom aus erneuerbaren Energien wirtschaftlich umsetzen zu können.



## Kontakt

European Energy Exchange AG  
Augustusplatz 9  
04109 Leipzig

EEX-Hauptstadtbüro  
Unter den Linden 38  
10117 Berlin

Daniel Wragge  
Director Political & Regulatory Affairs  
[daniel.wragge@eex.com](mailto:daniel.wragge@eex.com)

Robert Gersdorf  
Market Policy Expert, Political & Regulatory Affairs  
[robert.gersdorf@eex.com](mailto:robert.gersdorf@eex.com)

Timo Schulz  
Senior Political & Regulatory Affairs Officer  
[timo.schulz@eex.com](mailto:timo.schulz@eex.com)

## Über EEX

Die European Energy Exchange (EEX) ist die führende europäische Energiebörse. Sie entwickelt, betreibt und vernetzt sichere, liquide und transparente Märkte für Energie und energienahe Produkte. Als Teil der EEX Group, einer auf internationale Commodity-Märkte spezialisierten Unternehmensgruppe, bietet die EEX Kontrakte auf Strom und Emissionsberechtigungen sowie Fracht- und Agrarprodukte an. Die EEX gehört zur Gruppe Deutsche Börse.