

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)199**

12. Oktober 2022

Stellungnahme Öko-Institut e. V.

Geszentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes
BT-Drs. 20/3438

siehe Anlage

Die Novelle des Brennstoff- emissionshandelsgesetzes (BEHG)

Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für
Klimaschutz und Energie
des 20. Deutschen Bundestages
am 12. Oktober 2022

Berlin,
11. Oktober 2022

Dr. Felix Chr. Matthes

Büro Berlin
Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 17 71
79017 Freiburg
Hausadresse
Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

info@oeko.de
www.oeko.de

1. Hintergrund

Grundlage der hier vorgelegten Stellungnahme sind folgende Dokumente zur Novellierung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG):

- Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) gemäß BT-Drucksache 20/3438; (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/034/2003438.pdf>)
- Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes gemäß BR-Drucksache 376/22 ([https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0301-0400/376-22\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0301-0400/376-22(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1))
- Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates gemäß BT-Drucksache 20/3819; (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003819.pdf>)
- Beschluss der Koalition zur Anpassung des CO₂-Preise in der Festpreisphase des BEHG gemäß der 1. Ergänzungsmitteilung zur Tagesordnung der 36. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 12. Oktober 2022; (https://www.bundestag.de/resource/blob/914914/84e5476d41eb0eed8bf27d53b1f06cb4/to_36_12-10-2022_oeA_1-ergaenzung-data.pdf)
- Zwischenbericht der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme „Sicher durch den Winter“ vom 10. Oktober 2022 (https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/expertinnen-kommission-gas-und-waerme.pdf?__blob=publicationFile&v=12)

Das BEHG sieht auf zwei Ebenen Einführungsphasen für das nationale Emissionshandelssystem für die nicht vom EU-Emissionshandelssystem der Europäischen Union erfassten Treibhausgasemissionen vor

- eine Einführungsphase mit einer auf eine Auswahl der wichtigsten Brennstoffe beschränkte Berichts- und Abgabepflicht für die Jahre 2021 und 2022 (§7 Abs. 2 BEHG);
- einer Einführungsphase für die marktliche Ermittlung der CO₂-Zertifikatspreise mit Festpreisen für die Jahre 2021 bis 2025 sowie einem Zwischenschritt mit einem Preiskorridor für das Jahr 2026 (§10 Abs. 2 BEHG).

Im Kontext der Vorschlägen für die anstehende Novellierung des BEHG bzw. den entsprechenden Debatten sind vor allem Einzelfragen bzgl. dieser beiden Einführungsphasen, d.h. vor allem die Frage der Abfallverbrennung sowie die Anpassungen in der Festpreisphase des BEHG für die Jahre 2023, 2024 sowie 2025 von besonderer Bedeutung. Die hier vorgelegte Stellungnahme bezieht sich deshalb auf diese beiden Themenkomplexe.

2. Anpassung der Festpreisphase des BEHG

Für die Festpreisphase des BEHG werden sich die Preise für die wichtigsten Energieträger durch die vorgeschlagenen Veränderungen wie folgt verändern:

- Die Reduzierung des Festpreises von 35 auf 30 €/t CO₂ für das Jahr 2023 führt zu folgenden Preisänderungen (jeweils ohne Mehrwertsteuer):
 - Erdgas 0,09 ct/kWh (H_s)
 - Heizöl extra leicht 1,3 ct/Liter
 - Kohle 0,48 €/GJ
 - Ottokraftstoff 1,1 ct/Liter
 - Diesellokraftstoff 1,3 ct/Liter

- Die Reduzierung des Festpreises von 45 auf 35 €/t CO₂ für das Jahr 2024 sowie von 55 auf 45 €/t CO₂ für das Jahr 2025 führt zu folgenden Preisänderungen (jeweils ohne Mehrwertsteuer):
 - Erdgas 0,18 ct/kWh (H_s)
 - Heizöl extra leicht 2,7 ct/Liter
 - Kohle 0,95 €/GJ
 - Ottokraftstoff 2,3 ct/Liter
 - Diesellokraftstoff 2,6 ct/Liter

Die durch die Senkung der BEHG-Festpreise erwartbaren Verringerungen der Verbrauchspreise (ohne Mehrwertsteuer) für die genannten Energieprodukte liegen damit deutlich unter den Niveaus Bereich der sehr kurzfristigen bzw. überörtlichen Preisschwankungen.

Eine besondere Situation ergibt sich im Kontext der für den Zeitraum März/April 2023 bis (zunächst) April 2024 vorgeschlagenen Gas-/Fernwärme-Preis-Bremse

- Für die im Bereich des BEHG relevanten Verbrauchsbereiche wird für ein Grundkontingent von 80% des Verbrauchs, der der Abschlagszahlung für Erdgaslieferungen im September 2022 zugrunde gelegt wurde, ein Höchstpreis von 12 ct/kWh (H_s) definiert. Die Differenz zwischen dem für die verbleibenden 20% geltenden Marktpreis wird den Energieversorgern aus dem Staatshaushalt erstattet.

- Während der Laufzeit der Erdgas-/Fernwärme-Preis-Bremse entstehen also durch die Absenkung der BEHG-Festpreises effektive Preissenkungen bei den Endkunden nur für die nicht der Erdgas-/Fernwärme-Preis-Bremse unterliegenden Energieträger (Heizöl, Kraftstoffe, Kohle etc.) bzw. die oberhalb des Grundkontingent liegenden Erdgasmengen.

- Für die der Erdgas-/Fernwärme-Preis-Bremse unterliegenden Erdgasmengen entstehen durch die Absenkung der BEHG-Festpreise also ausschließlich Effekte für den Staatshaushalt: Die in den Klimaschutz- und Transformations-Fonds (KTF) fließenden Erträge aus dem BEHG verringern sich zugunsten der Haushaltsmittel, die für die Kompensationszahlungen im Kontext der Gas-/Fernwärme-Preis-Bremse benötigt werden. Für die vorgesehene Laufzeit der Gas-/Fernwärme-Preis-Bremse bis Ende April 2024 dürfte sich dieser Betrag auf etwa 0,4 bis 0,45 Mrd. € summieren. Ein entsprechender Ausgleich für die Ausstattung des KTF ist damit zu empfehlen.

Auf der Anreizseite wird die Abdämpfung des Aufwuchspfades für die CO₂-Preise in der Festpreisphase des BEHG angesichts der o.g. Preiseffekte nur geringe Veränderungen bewirken. Der zentrale Beitrag dieser Einführungsphase zur Emissionsminderung besteht jedoch in der Ankündigungswirkung der stetig steigenden CO₂-Preise. Dieser Ankündigungseffekt kann jedoch durch die Aussetzung des vorgesehenen Steigerungspfades beschädigt werden. Das Ausmaß dieses Vertrauensverlustes ist bei einer einmaligen Veränderung des Aufwuchses für den CO₂-Preis wahrscheinlich überschaubar. Wenn es jedoch zu weiteren bzw. wiederholten und deutlichen Veränderungen, auch in der Preiskorridor-Phase kommt, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit eine größere Erosion der Ankündigungseffekte zu erwarten.

3. Erweiterung des (effektiven) Anwendungsbereiches des BEHG

Die Architektur der Klimaschutzpolitik und der entsprechenden Planung und Programmatik beruht auf einer Abdeckung aller Treibhausgas-Emissionsquellen durch die CO₂-Bepreisung. Dies gilt unabhängig von den Restriktionen für die Senkung der Emissionen. Aus dieser Meta-Perspektive verbietet sich die Herausnahme einzelnen Quellbereiche, auch mit Blick auf die Abfallverbrennung mit ihren zweifelsohne spezifischen Rahmenbedingungen. Diese spezifischen Rahmenbedingungen können jedoch im Zweifel auch für andere Quellbereiche reklamiert werden könnten; dies ist z.B. mit Blick auf den EU ETS in der Vergangenheit auch oft geschehen und oft haben sich diese Einwände in der Realität der CO₂-Bepreisung als nicht haltbar erwiesen.

Aber spezifisch für die Abfallverbrennung sind auch drei weitere Aspekte in Betracht zu ziehen:

- Durch die CO₂-Bepreisung entstehen im Upstream-Bereich der Abfallverbrennung Anreize zur Vermeidung des Abfalls, wie auch immer die entsprechenden Vermeidungspotenziale bzw. die diesbezüglichen Hemmnisse und Barrieren ex ante postuliert werden. Der Markttest für die entsprechenden Vermeidungsoptionen verbessert diesbezüglich auch die Entscheidungsbasis für ggf. erforderliche Ergänzungsinstrumente bzgl. Umfang und die Interventionstiefe.
- Die Abwärme aus der Abfallverbrennung spielt für die klimaneutrale netzgebundene Wärmeversorgung zukünftig eine herausragende Rolle. Die umfassende CO₂-Bepreisung im Bereich unterschiedlicher Einsatzstoffe kann hier

einen wichtigen Beitrag zur Identifikation effizienter Lösungen und auch der Standortwahl leisten.

- Schließlich bildet die Abfallverbrennung längerfristig einen Anwendungsfall für die Abscheidung, den Abtransport und die dauerhafte Speicherung (CCS) oder die dauerhafte Kreislaufführung im Bereich der Nutzung von CO₂ (CCU). Hier werden in der kommenden Dekade wichtige Voraussetzungen im Bereich der CO₂-Abtransport, Speicher- bzw. Nutzungsinfrastrukturen geschaffen werden müssen. Neben der Baustoffindustrie und einige Bereiche der chemischen Industrie mit schwer oder nicht vollständig vermeidbaren CO₂-Emissionen spielen Abfallverbrennungsanlagen eine zentrale Rolle. Mit der CO₂-Bepreisung im Bereich der Abfallverbrennung werden damit einerseits längerfristige Anreize für die Nutzung von CCS/CCU geschaffen und wird andererseits ein starkes Signal gesetzt, sich frühzeitig mit CCS/CCU sowie der Anbindung an die entsprechenden Infrastrukturen zu beschäftigen bzw. entsprechende Lokalisierungsentscheidungen zu treffen.

Sowohl aus grundsätzlichen Erwägungen, wie auch mit Blick auf die Herausforderungen im Kontext des Übergangs zur umfassenden Klimaneutralität der deutschen Volkswirtschaft ist damit die Einbeziehung der Abfallverbrennung nach wie vor ein wichtiges Element umfassender CO₂-Bepreisungsstrategien. Dies bedeutet dabei nicht automatisch, dass flankierenden Instrumente in diesem Bereich nicht erforderlich sind. Die notwendigen Wirkungsbeiträge dieser Ergänzungsinstrumente können jedoch auf Basis einer Einbeziehung in die Bepreisungssysteme des EU ETS und des BEHG deutlich besser eingeordnet bzw. die entsprechenden Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung dieser Instrumente robuster gezogen werden.