

Parlamentarischer Abend „CO₂-Bepreisung und aktuelle Klimapolitik“
von C.A.R.M.E.N. e.V.

Eine rechtswissenschaftliche Einordnung von Modellen der CO₂-Bepreisung

Thorsten Müller
München, 16. Oktober 2019

Gliederung

- Vorstellung der Stiftung Umweltenergierecht
- Systematisierung der Ansätze zur Bepreisung von CO₂
- Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen zur Einführung einer CO₂-Bepreisung
- CO₂-Bepreisung im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom 9.10.2019
- Rechtsfragen einer Rückerstattung



STIFTUNG UMWELTENERGIERECHT – ZUKUNFTSWERKSTATT FÜR DAS RECHT DER ENERGIEWENDE

Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende



- Gemeinnütziges, spezialisiertes Forschungsinstitut
- Leitfrage: Wie muss sich der Rechtsrahmen verändern, damit die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht werden?
- Beratung in Gesetzgebungsprozessen
- Interdisziplinäre Forschungspartner
- Enger Austausch mit der Praxis



SYSTEMATISIERUNG DER ANSÄTZE ZUR BEPREISUNG VON CO₂

Die zwei Seiten und vielfältigen Varianten der Diskussion um eine CO₂-Bepreisung

Einnahmen

Sektoren-
übergreifend

Mengen-
steuerung

Preis-
steuerung

Sektor-
spezifisch

Mengen-
steuerung

Preis-
steuerung

Im ETS

Neben ETS

Neben ETS

Neben ETS

Neben ETS

Ausgaben

Mit Rück-
erstattung

Mit Nutzung im
Haushalt

Pauschal

SIP-Reform

div.
Instrumente

Funktionen einer CO₂-Bepreisung

- Perspektivwechsel im Regulierungsansatz:
Von der Mikrosteuerung stärker zur Makrosteuerung
- Instrument der indirekten Steuerung mit vorübergehend lediglich relativer Wirkung
 - Daher kann die CO₂-Bepreisung allein die Ziele nicht erreichen, es braucht weitere Instrumente
 - Ein Cap wie im ETS verringert das Problem, löst es aber auch nur in Kombination mit anderen Instrumenten
 - Unvorhersehbarkeit von Preisentwicklungen kann langfristige Steuerungswirkung schmälern



RECHTLICHE MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN ZUR EINFÜHRUNG EINER CO₂-BEPREISUNG

CO₂-Preis rechtlich möglich, aber Grenzen der Ausgestaltung

- Mitgliedstaatliche Instrumente auch zusätzlich zum Emissionshandel zulässig: ETS-Richtlinie steht weiteren Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht entgegen
 - Für den Non-ETS-Bereich ohnehin kein Problem
- Herausforderung:
 - Zulässige und praktikable Handlungsform unter Finanzverfassungsrecht des GG finden, insbesondere nach BVerfG-Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer
 - EU-Binnenmarktanforderungen einhalten (Diskriminierungsfreiheit Stromimporte, Energiesteuer-RL)

BVerfG-Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer

- Kein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers
- Steuerarten sind vom GG vorgegeben und beschreiben Typusbegriffe, z. B. Verbrauchsteuer
- Typusbildende Unterscheidungsmerkmale sind dem traditionellen Steuerrecht zu entnehmen. Neue Steuern müssen dem Typus einer herkömmlichen Steuer entsprechen
- Verbrauchsteuern: Verbrauch eines Gutes des ständigen (privaten) Bedarfs → CO₂ ist das nicht
- Aber Anknüpfung an CO₂-Intensität des Energieträgers möglich

Keine Einbeziehung des Verkehrssektors in den ETS

- Diskussion um Einbeziehung der deutschen Verkehrsemissionen in den ETS
- Nur als Up-Stream- bzw. Mid-Stream-Ansatz diskutiert (und sinnvoll), indem Inverkehrbringen von Treibstoffen zum Ansatzpunkt wird
- Dem steht aber EuGH-Rechtsprechung zur ETS-RL entgegen:
 - EuGH, Rs. C-577/16, Trinseo, Rn. 51: keine mittelbaren Emissionen, EHS-RL umfasst nur Anlagen, die tatsächlich emittieren
 - EuGH, C-460/15 Schaefer Kalk, Rn. 40 ff.: KOM darf Emissionsbegriff nicht ändern/erweitern
- Direkte Einbeziehung der Emissionen des Verkehrs scheitert an der fehlenden Ortsfestigkeit der Emittenten

Zum Nachlesen: Rechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung

Stiftung Umw

Würzburg
UmwelEuropa- und
Spielräume e
D

Stiftung Umweltenergierecht

Würzburger Berichte zum
Umweltenergierecht

Zur Zulässigkeit der Ausweitung des
EU-Emissionshandels nach
Art. 24 EHS-Richtlinie auf die Bereiche
Verkehr und Wärme in Deutschland

Hintergrundpapier

erstellt von

Jana Viktoria Nysten, LL.M. (Maastricht)

unter Mitarbeit von

Fabian Pause, LL.M. Eur.

43

12.07.2019

ISSN 2365-7146

Kahl/Simmel: Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, 2017

Nysten: Zur Zulässigkeit der Ausweitung des EU-Emissionshandels nach Art. 24 EHS-Richtlinie auf die Bereiche Verkehr und Wärme in Deutschland, 2019



CO₂-BEPREISUNG IM KLIMASCHUTZPROGRAMM DER BUNDESREGIERUNG VOM 9.10.2019

Entscheidung für ein Hybrid-Modell für Wärme & Verkehr

Einnahmen

Sektoren-
übergreifend

Sektor-
spezifisch

Mengen-
steuerung

Preis-
steuerung

Mengen-
steuerung

Preis-
steuerung

Im ETS

Neben ETS

Neben ETS

Neben ETS

Neben ETS

Mittel der Wahl:
nEHS Wärme/Verkehr

Ausgaben

Mit Rück-
erstattung

Mit Nutzung im
Haushalt

Pauschal

SIP-Reform

div.
Instrumente

2 Phasen des geplanten nEHS im Wärme- und Verkehrssektor

- Phase 1: Festpreissystem mit Zertifikaten ab 2021
 - Startet mit 10 €, steigt jährlich auf 20 €, 25 €, 30 € und 35 €
 - Keine Mengenbegrenzung, bei Verfehlung der Pflichten der europäischen ESR Pflicht der Bundesrepublik zum Ankauf von Berechtigungen bei anderen EU-Mitgliedstaaten
- Phase 2: Emissionshandel, ab 2026 mit Mengensteuerung (?)
 - Maximale Emissionsmenge sowie Mindest- (35 €) und Höchstpreis (60 €) im Jahr 2026
 - Unklarheit über Konsequenzen des Höchstpreises und dessen Festlegung in den Folgejahren (Entscheidung 2025)

Phase 1 nEHS verfassungsrechtlich jedenfalls zweifelhaft

- Phase 1 ist trotz Bezeichnung kein Emissionshandel, da keine Knappheit geschaffen wird
- Damit greift die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des BVerfG der zusätzlichen Zahlungspflicht für die verpflichteten Unternehmen nicht
- Folglich ist die Zahlungspflicht anders zu qualifizieren und muss den Anforderungen der Finanzverfassung gerecht werden

Anforderungen des BVerfG an die Zulässigkeit eines EHS

- BVerfG hat EU-ETS als „nichtsteuerliche Abgabe“ eingeordnet
- Für solche bedarf es einer „über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung“
- Diese liegt in der Bewirtschaftung einer „knappe(n) natürliche(n) Ressource“, die „auf der Verknappung der zur Verfügung stehenden Umweltressourcen durch staatliche Festlegung“ beruht
- Ohne Cap im nEHS liegt kein solches Bewirtschaftungssystem vor, ohne Bewirtschaftung entsteht aber kein Sondervorteil, ohne Sondervorteil ist keine Abschöpfung zulässig

Wie ist Phase 1 dann verfassungsrechtlich einzuordnen?

- Wenn keine Vorteilsabschöpfung vorliegt, dann kommt eine Gebühr, eine Steuer oder eine Sonderabgabe in Frage
- Eine Gebühr scheint ausgeschlossen, jedenfalls würde die Zahlungshöhe damit erheblich beschränkt
- Eine Steuer auf CO₂ ist finanzverfassungsrechtlich nicht zulässig, da kein Gut des ständigen (privaten) Bedarfs Steuergegenstand ist
- Frage der Ausgestaltung: Wenn es sich tatsächlich um eine Energiesteuer auf der Basis des CO₂-Gehaltes handelt, dann ist der Name des Instrumentes irrelevant
- Bei einer Sonderabgabe müssten die Einnahmen gruppennützig verwendet werden, was mit den derzeitigen Planungen nicht vereinbar wäre

Lösung des Problems durch Beschluss der BuReg vom 16.10.?

Mi 16.10.2019 06:00

Festlegung einer Gesamtmenge an Zertifikaten

Für die Zeit ab dem Start des nationalen EHS im Jahr 2021 wird ein jährlich absinkendes Budget an Emissionszertifikaten festgelegt. Soweit dieses Budget aufgrund der Preissteuerungsinstrumente nicht ausreicht und die Jahresbudgets der EU-Klimaschutzverordnung nicht erfüllt werden, wird der darüber hinaus gehende Bedarf an Zertifikaten durch staatliche Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung einschl. der Möglichkeit des Zukaufs aus Drittstaaten gedeckt. Die für die Jahre 2021-2026 festgelegten Preisgrenzen bleiben davon unberührt. Es wird sichergestellt, dass jeder Verpflichtete für seinen Bedarf Emissionszertifikate zu diesen Preisen kaufen kann

- Keine andere verfassungsrechtliche Einordnung erkennbar, Abschnitt wiederholt in anderen Worten die Aussagen des Klimaschutzprogramms
- Er ist sogar eine weitere Bestätigung des fehlenden Bewirtschaftungssystems für die verpflichteten Unternehmen

Verfassungsrechtliche Einordnung der Phase 2

- Ob ein Emissionshandel mit Höchstpreis verfassungsrechtlich zulässig ist, hängt davon ab, ob damit eine Bewirtschaftungsordnung geschaffen wird
- Kritisch sind die Erreichung des Höchstpreises und der dann in Gang zu setzende Mechanismus

Die Reaktion der Klimaforschung – es reicht nicht



Abbildung 1: Vergleich des von der Bundesregierung beschlossenen Preispfades (rot) mit dem benötigten Preisfad aus der MCC-PIK-Expertise (blau gestrichelt). Ab 2026 ist der nötige Preiskorridor (grau) dargestellt, um 2030 das gleiche Preisniveau wie in der MCC-PIK-Expertise zu erreichen. Die dargestellten Preise beziehen sich auf einen CO₂-Preis, der – wie vom Kabinett beschlossen – auf die bisherigen Energiesteuern aufgeschlagen wird. Die MCC-PIK-Expertise hatte empfohlen, den CO₂-Preis nur im Verkehrssektor aufzuschlagen, im Wärmesektor aber mit den bestehenden Energiesteuern zu verrechnen; bei durchgängigem Aufschlagen reicht daher ein etwas niedriger als der in der MCC-PIK-Expertise genannte Preisfad, um die 2030er-Ziele im Verkehrs- und Wärmesektor zu erreichen: 46 statt 50 Euro/tCO₂ im Jahr 2020 und 120 statt 130 Euro/tCO₂ im Jahr 2030, bei einem jährlichen Anstieg von 10 Prozent. Darüber hinaus muss es noch einen Inflationsausgleich geben. Werden zudem die jährlichen Ziele aus der EU-Lastenteilungsverordnung bis 2026 überschritten, könnten nach 2026 noch höhere Wachstumsraten beim CO₂-Preis nötig sein, um die Überschreitungen zu kompensieren.

- *Edenhofer et al., Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte, 2019*
- Konsequenzen?
Entweder Zielverfehlung, steiler Preisanstieg ab 2026 oder Notwendigkeit anderer Instrumente (der Mikrosteuerung)



RECHTSFRAGEN EINER RÜCKERSTATTUNG

Entscheidung für ein Hybrid-Modell für Wärme & Verkehr

Einnahmen

Sektoren-
übergreifend

Sektor-
spezifisch

Mengen-
steuerung

Preis-
steuerung

Mengen-
steuerung

Preis-
steuerung

Im ETS
Neben ETS

Neben ETS

Neben ETS

Neben ETS

Mittel der Wahl:
nEHS Wärme/Verkehr

Ausgaben

Mit Rück-
erstattung

Mit Nutzung im
Haushalt

Pauschal

SIP-Reform

div.
Instrumente

Diverse Mittel der Wahl,
u.a. Absenkung der EEG-Umlage

www.stiftung-umweltenergierecht.de

Beihilferechtliche Einordnung einer EEG-Umlagen-Senkung

- Im Klimaschutzkonzept (Punkt 3.3) ist die Senkung der EEG-Umlage vorgesehen, die ab 2021 um 0,25 ct/kWh, ab 2022 um 0,5 ct/kWh und ab 2023 um 0,625 ct/kWh sinken soll
- Da es sich bei den Einnahmen bei einer Auszahlung an Unternehmen um staatliche Mittel i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, ergeben sich daraus beihilferechtliche Fragestellungen

Handlungsmöglichkeiten und deren rechtliche Folgen

- Option „Geld ins EEG“:
 - Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an die ÜNB, um den Differenzbetrag und damit die EEG-Umlage zu reduzieren
 - Infizierung des EEG-Wälzungsmechanismus, damit sind die Zahlungen im EEG höchstwahrscheinlich als Beihilfe zu qualifizieren
- Option „Ausgaben aus dem EEG rausnehmen“:
 - Ansprüche von EEG-Anlagenbetreibern auf den Staat überführen
 - Soweit diese bereits beihilferechtlich geprüft wurden, müsste dies von der Kommission genehmigt werden können

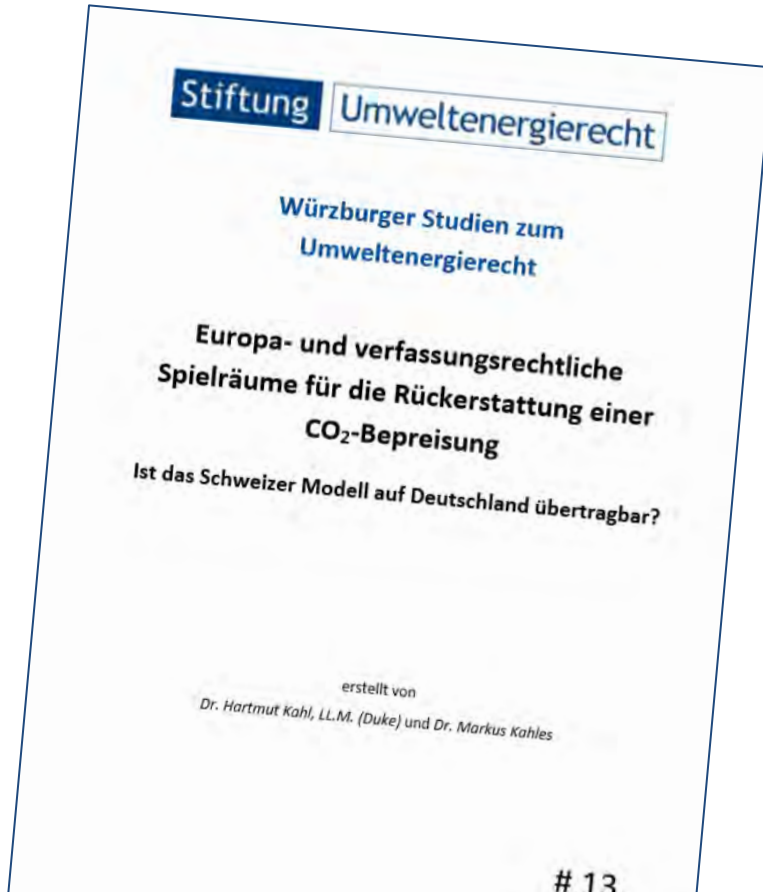
Handlungsmöglichkeiten und deren rechtlichen Folgen (II)

- Option „fehlende Einnahmen durch Privilegien umlenken“:
 - Z.B. BesAR und Eigenversorgung im EEG streichen, so dass volle Umlage gezahlt wird und den Anspruchsinhabern alternativ einen Erstattungsanspruch gegen eine staatl. Stelle einräumen
- Option „neues EEG“:
 - Neue Anlagen werden durch ein neues, beihilfefreies EEG gefördert
 - EEG 2017 wird „geschlossen“, die EEG-Umlage durch Zahlung staatlicher Gelder in den Wälzungsmechanismus gesenkt
 - Aufgrund der bestehenden beihilferechtlichen Genehmigung müsste dies von der Kommission genehmigt werden können

Fazit zur Senkung der EEG-Umlage

- Wenn vermieden werden soll, dass „das EEG“ als Beihilfe zu qualifizieren ist, dann sollte der Gesetzgeber mit Bedacht vorgehen und die Option „Geld ins EEG“ ausschließen
- Das eigentliche Ziel der Senkung des Strompreises kann auch auf anderen Wegen erreicht werden, die weniger problematisch erscheinen, etwa durch Senkung der Stromsteuer
- Eine aus anderen Gründen sinnvolle umfassende SIP-Reform ist ohnehin nicht angelegt und sollte angegangen werden

Weiterführend: Rechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung



Kahl/Kahles: Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume für die Rückerstattung einer CO₂-Bepreisung, 2019

Bleiben Sie auf dem Laufenden



Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



Webseite

www.umweltenergierecht.de als Informationsportal



Social Media

aktuelle Informationen auf Facebook und Twitter



23. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht in Berlin | 1./2. April 2020

20 Jahre EEG – Wo gehen wir hin? Wo kommen wir her?

Mehr Informationen unter: www.stiftung-umweltenergierecht.de/veranstaltungen

Stiftung Umweltenergierecht

Thorsten Müller

Vorsitzender des Stiftungsvorstandes

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-00

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @tmueller_wue/@stiftung_uer

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

Spenden: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE16790500000046743183

Zustiftungen: BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)
IBAN DE83790500000046745469