



UNIVERSITÄT GREIFSWALD  
Wissen lockt. Seit 1456



**KOPERNIKUS  
PROJEKTE**  
Die Zukunft unserer Energie

# Rechtliche und politische Bewertung des Klimapakets

**Prof. Dr. Michael Rodi**

*Tagung „CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Eignung verschiedener Ansätze und  
Bedeutung der Einordnung in einen Policy-Mix“*

*Berlin, 25. 10. 2019*

# IKEM und CO<sub>2</sub>-Bepreisung

- ✓ Die Mission des IKEM: Arbeit am Rechts- und Politikrahmen der Energiewende
- ✓ Das IKEM akreditiert als Beobachter bei den Vereinten Nationen: Side Event des IKEM auf der COP in Santiago/Chile in der 2. Dezemberwoche 2019: CO<sub>2</sub>-Bepreisung und internationale „best practice“

# Agenda

- ✓ CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Grundelement rationaler Klimapolitik
- ✓ Der (untaugliche) Ansatz der Bundesregierung
- ✓ Die europäische Vision: Ausweitung eines (ertüchtigten) ETS
- ✓ Die (naheliegende) nationale Sofortmaßnahme: Schaffung eines zukunftsfähigen Energiesteuerrechts
- ✓ Verlässliche Bepreisungssignale als Herausforderung für die Rechtsordnung
- ✓ Verwendung staatlicher Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

# CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Grundelement rationaler Klimapolitik

- ✓ Konsistente CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Entlastung Strom sind Kernelemente der Sektorenintegration
- ✓ Optimale Steuerungswirkung von CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch (rechts)sichere Antizipation einer kontinuierlich steigenden Belastung
- ✓ Bedeutung einer Flankierung mit anderen Instrumenten (auch Ordnungsrecht), vor allem
  - ✓ hinsichtlich kurzfristiger Steuerungsziele
  - ✓ im Bereich hoher Vermeidungskosten

# Eckpunkte der Bundesregierung für das Klimaschutzprogramm 2030 I

„wird sich die Bundesregierung in enger Zusammenarbeit mit der EU-Kommission dafür **einsetzen, einen europaweiten übergreifenden Zertifikatehandel für alle Sektoren einzuführen**. In einem ersten Schritt soll der bestehende europäische Emissionshandel (für Energie und Industrie) um einen **moderaten europäischen Mindestpreis** ergänzt werden. Der Mindestpreis sorgt dafür, daß auch bei geringerer Nachfrage der Zertifikatepreis nicht mehr beliebig sinkt. Damit schaffen wir Planungssicherheit für Klimainvestitionen in den ETS-Sektoren. In einem zweiten Schritt werden wir in **Allianz mit weiteren willigen Mitgliedsstaaten** **perspektivisch darauf hinwirken, die Non-ETS-Sektoren in das ETS zu integrieren.**“

# Eckpunkte der Bundesregierung für das Klimaschutzprogramm 2030 II

„Die Bundesregierung wird ab 2021 eine **CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Wärme** (Non-ETS-Sektor) einführen. Das **nationale Emissionshandelssystem (nEHS)** erfaßt die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe ... Dabei umfaßt das System im Sektor Wärme die Emissionen der Wärmeerzeugung des Gebäudesektors und der Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU ETS). Im Verkehrssektor umfaßt das System ebenfalls Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe, jedoch nicht den Luftverkehr, der dem EU-ETS unterliegt. **Zunächst wird ein Festpreissystem eingeführt**, bei dem Zertifikate auf der vorgelagerten Handelsebene an die Unternehmen, die die Heiz- und Kraftstoffe in Verkehr bringen, verkauft werden. Teilnehmer am nEHS sind die Inverkehrbringer oder Lieferanten der Brenn- und Kraftstoffe... Gleichzeitig wird eine Handelsplattform aufgebaut, die eine Auktionierung der Zertifikate und den Handel ermöglicht.“

# Der (untaugliche) Ansatz der Bundesregierung

- Absichtserklärung: Reform des EU ETS (Mindestpreis und Erweiterung, s.u.)
- Erweiterung der Bepreisung für energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen, die nicht vom EU ETS erfasst werden
  - Festpreis (!) von 2021 bis 2025: 10 €/t CO<sub>2</sub> in 2021, 20 € in 2022, jeweils zusätzlich 5 € in 2023, 2024 und 2025 = 35 €/t CO<sub>2</sub>
  - Auktionen im Rahmen eines nationalen ETS ab 2026
  - für 2026 Preiskorridor 35 bis 60 €/t CO<sub>2</sub>
  - Entscheidung über Preiskorridor ab 2027 in 2025
  - Überführung in das EU ETS ab 2030?!
- Stärkung der CO<sub>2</sub>-Ausrichtung der KFZ-Steuer

# (Grundsätzliche) Zulässigkeit eines eigenständigen nationalen Zertifikatehandels im Bereich Wärme und Verkehr

- Keine speziellen europarechtlichen Vorgaben

*Erwägungsgrund 23 der ETS-RL: „Der Emissionszertifikatehandel sollte Teil eines umfassenden und kohärenten Politik- und Maßnahmenpakets sein, das auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft durchgeführt wird. Unbeschadet der Anwendung ... [= EU-Beihilferecht] können die Mitgliedstaaten bei Tätigkeiten, die unter das Gemeinschaftssystem fallen, die Auswirkungen von ordnungs- und steuerpolitischen sowie sonstigen Maßnahmen prüfen, die auf die gleichen Ziele gerichtet sind. Bei der Überprüfung der Richtlinie sollte berücksichtigt werden, in welchem Umfang diese Ziele erreicht wurden.“*

- Europarechtlich hat Deutschland erheblichen Gestaltungsspielraum bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Energiesteuern, Mindestpreis für Zertifikate im Wege einer am CO<sub>2</sub>-Ausstoß orientierten Steuer, nationaler Emissionshandel

- Je nach Ausgestaltung kann aber Anpassungsbedarf im EU-Recht entstehen MwSt-RL (bei grenzüberschreitenden Handel); Finanzmarktaufsicht, Beihilfeaufsicht



# (Grundsätzliche) Zulässigkeit eines eigenständigen nationalen Zertifikatehandels im Bereich Wärme und Verkehr

- ✓ Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)
- ✓ Lediglich allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen (z.B. Grundrechte)
- ✓ Problem: Zulässigkeit der Einnahmegenerierung durch Versteigerung
  - ✓ Dazu BVerfG vom 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13:
    - Reinheit der Luft ist eine knappe Ressource, die in ein staatliches Bewirtschaftungssystem rechtfertigt
    - Erwerbskosten Zertifikate sind Gegenleistung für den „Sondervorteil“ der Ressourcennutzung

# Einwände gegen den Ansatz der Bundesregierung

- ✓ Effizienz des Instruments in einem so kleinen Markt?
- ✓ Praktikabilität zweifelhaft – hoher Verwaltungsaufwand
  - ✓ Ausgestaltung und Betrieb des Handelssystems
  - ✓ Zuteilung der Zertifikate
  - ✓ Monitoring, Berichterstattung, Verifizierung
  - ✓ Finanzmarktaufsicht
- ✓ Systemintegration(sfähigkeit) mit EU ETS erstrebenswert, aber aufwändig

# Bewertung des Konzeptes der Bundesregierung

## ✓ Problem: Verfassungsmäßigkeit

- ✓ Die Veräußerungserlöse des Emissionshandels in seiner bestehenden Form werden vom Bundesverfassungsgericht [BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018, 1 BvR 2864/13, Rn. 31] als **Vorteilsabschöpfungsabgabe** klassifiziert:

entscheidend ist aber, daß ein „*als knapp definierte[s] Gut* [Atmosphäre/Luft] *mengenmäßig begrenzt* [wird]“ [BVerfG a.a.O. Rn. 34]

Ausgegebenen Berechtigungen (Zertifikate) muß hinter dem Bedarf zurückbleiben → **Obergrenze „Cap“** nötig: „*nicht die Abgabenerhebung selbst* [ist die] *Rechtfertigung* [des] *anzuführende[n] Bewirtschaftungssystem, sondern die Bestimmung eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents.*“ [BVerfG a.a.O. Rn. 37]

# Bewertung des Konzeptes der Bundesregierung

- ✓ **Ohne Emissionsobergrenze** kann die vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht als (zulässige) Ressourcennutzungs- bzw. Vorteilsabschöpfungsabgabe klassifiziert werden
- ✓ Die geplanten „Festpreise“ haben steuerähnliche Wirkung, stellen aber keine verfassungskonforme Steuer dar
  - ✓ Eine „Umdeutung“ in eine Steuer ist angesichts der Formenstrenge der Finanzverfassung nicht möglich
  - ✓ zudem wäre eine (direkte) CO<sub>2</sub>-Steuer verfassungswidrig
- ✓ Können die Festpreise als sachlich notwendiger Einstieg in den Emissionshandel gerechtfertigt werden? Nach meiner Ansicht nein!

# Politisch angestrebte Alternative: Ausweitung des ETS auf europäischer Ebene

Europarechtlich ist das möglich.

Umstritten ist, ob hier ein sog. „Downstream-Ansatz“ zwingend vorgeschrieben ist.

## **Artikel 3 Emissionshandels-RL: Begriffsbestimmungen**

*Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck*

*b) „Emissionen“ die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre **aus Quellen in einer Anlage** und die Freisetzung der in Anhang I in Verbindung mit der Tätigkeitskategorie „Luftverkehr“ aufgeführten Gase aus einem Flugzeug, das eine derartige Tätigkeit durchführt*

Das ist aber für den europäischen Gesetzgeber kein Problem, da er die Richtlinie anpassen kann.

# Nationale Ausweitung des ETS auf den Verkehrs- und Wärmesektor

## Europarechtliche Zulässigkeit

### *Artikel 24 Emissionshandels-RL: Verfahren für die einseitige Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten und Gase*

*(1) Ab 2008 können die Mitgliedstaaten den Handel mit Emissionszertifikaten gemäß dieser Richtlinie auf nicht in Anhang I genannte Tätigkeiten und Treibhausgase ausweiten, soweit ... berücksichtigt werden und sofern die Einbeziehung solcher Tätigkeiten und Treibhausgase von der Kommission gemäß delegierten Rechtsakten gebilligt wird...*

**Problem:** Ist damit ein Downstream-Ansatz zwingend festgeschrieben (so BMU, Nysten; a.A. SVR, Nettesheim)? Ein solcher ist jedoch im Verkehrs- und Wärmesektor kaum denkbar!

- ✓ Das ergibt sich nicht aus EuGH v. 19.1.2017; historische Auslegung spricht dagegen
- ✓ Allerdings bleibt es bei einem Ermessen der Kommission

# Schaffung eines zukunftsfähigen Energiesteuerrechts

## Rechtsrahmen für die Reform des Energiesteuerrechts

- ✓ Steuersatz nach Maßgabe CO<sub>2</sub>-Gehalt bzw. kombiniert Energie- und CO<sub>2</sub>-Gehalt
  - ✓ In Bezug auf Energiesteuer-RL unproblematisch, soweit Mindestbesteuerung (so die Kommission zum britischen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis – Entscheidung C (2014) 3136 vom 21.5.2014)  
*Gestaffelte Steuersätze sind nach Art. 5 Energiesteuer-RL zulässig, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen den gestaffelten Steuersätzen und der Qualität der Erzeugnisse besteht, sich die gestaffelten Steuersätze nach dem Verbrauch richten...*
  - ✓ Verfassungsrechtlich unproblematisch, da der Verbrauchsteuercharakter durch die Art der Steuersätze nicht verändert wird

# Konturen eines zukunftsfähigen Energiesteuerrechts

- ✓ Das jetzige Energiesteuerrecht ist extrem inkonsistent, setzt man die Steuersätze in Relation mit rationalen Bezugsgrößen (Energiegehalt und/oder CO<sub>2</sub>-Gehalt – das will die Bundesregierung wohl nicht angehen!
- ✓ Energiesteuerrecht mit zwei Komponenten: CO<sub>2</sub>-Gehalt und Energiegehalt
- ✓ Energiegehaltskomponente
  - ✓ Wichtig für Frage Energieeffizienz
  - ✓ Bepreisungsoption Verkehrsinfrastruktur – besser aber: elektronische Maut
  - ✓ Entlastungsoption Wärmesektor



# Verlässliche Bepreisungssignale als Herausforderung für die

## Rechtsordnung

✓ Lenkungswirkung wird vor allem über die Antizipation künftig steigender CO<sub>2</sub>-Preise erreicht

### ✓ Der Ansatz der Bundesregierung

- ✓ 2021 – 2025 Festpreise; 2026 Preiskorridor 35 bis 60 €/t CO<sub>2</sub>
- ✓ „Ab 2026 wird eine maximale Emissionsmenge festgelegt, die von Jahr zu Jahr geringer wird. Diese ergibt sich aus den im Klimaschutzplan 2050 und den EU-Vorgaben festgelegten Emissionsbudgets für die deutschen Non-ETS-Sektoren.“
- ✓ Entwurf Klimaschutzgesetz (§ 4 i.V.m. Anlage) will gesetzlich sektorische Minderungsziele bis 2030 festsetzen, ab 2031 durch Rechtsverordnung

# Verlässliche Bepreisungssignale als Herausforderung für die Rechtsordnung

- ✓ **Wie können verlässliche CO<sub>2</sub>-Bepreisungssignale trotz einer Diskontinuität der Wahlperioden erreicht werden?**
  - ✓ Regierungsplanung und -programme
  - ✓ Gesetzliche Festlegung künftig steigender Steuersätze (oder Emissionsbudgets)
  - ✓ Gesetzliche Festlegung von Anpassungskriterien sowie konkrete Anpassung durch RVO + Kommission
  - ✓ Verfassungsrechtliche Festschreibung?

# Verwendung staatlicher Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

- ✓ **Aufkommensneutralität als wichtiger politischer Grundsatz von Umweltbepreisungs- und -steuerkonzepten**
- ✓ **Optionen der Mittelverwendung**
  - ✓ „Klimabonus“
  - ✓ Energiewendefonds
  - ✓ Senkung der EEG-Umlage
- ✓ BReg: Einnahmen kommen Klimaschutzfördermaßnahmen zu Gute oder werden als Entlastung den Bürgern zurückgegeben
- ✓ BReg: EEG-Umlage sowie gg. Andere staatlich induzierte Preisbestandteile (Netzentgelte, Umlagen und Abgaben) werden schrittweise aus Bepreisungseinnahmen bezahlt

**IKEM**

UNIVERSITÄT GREIFSWALD  
Wissen lockt. Seit 1456



**KOPERNIKUS  
PROJEKTE**  
Die Zukunft unserer Energie

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

[www.ikem.de](http://www.ikem.de)

Institut für Klimaschutz,  
Energie und Mobilität

Magazinstraße 15 – 16  
10179 Berlin

Domstraße 20a  
17489  
Greifswald

# Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen

## ✓ Zulässigkeit einer CO<sub>2</sub>-Steuer

✓ Europarecht: Von Steuerrichtlinien nicht erfaßt und ausgeschlossen

✓ Verfassungsrecht

- *“Leitsätze BVerfG, Beschluss vom 13.04.2017, 2 BvL 6/13, Kernbrennstoffsteuer[...]*
- *3. [...] Ein über den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG hinausgehendes allgemeines Steuererfindungsrecht lässt sich aus dem Grundgesetz nicht herleiten.*
- *4. Die Besteuerung des unternehmerischen Verbrauchs eines reinen Produktionsmittels ist mit einem gesetzgeberischen Konzept, im Wege der Verbrauchsteuer auf die private Einkommensverwendung Zugriff zu nehmen, regelmäßig nicht zu vereinbaren.*
- *5. Die Kernbrennstoffsteuer ist keine Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nummer 2 GG.“*
- Das deutsche Finanzverfassungsrecht (Art. 104a – 108 GG) gibt dem Gesetzgeber **kein allgemeines Steuererfindungsrecht**.
- Vom Grundgesetz (GG) ist ein **abschließender Katalog von Steuerarten** vorgegeben (Art. 106 GG). Dafür verwendet das GG Typusbegriffe, z.B. Verbrauchsteuer.
- Nur innerhalb der vorgegeben Typen von Steuern, können neue Steuern geschaffen werden.
- **Verbrauchsteuer** erfordert den Verbrauch eines Gutes des ständigen (privaten) Bedarfs. → Bei **CO<sub>2</sub>** ist dies nicht der Fall!
- Ausrichtung einer (**bestehenden**) Verbrauchsteuer an der **CO<sub>2</sub>-Intensität des Energieträgers** ist davon nicht betroffen (s.u.)

# Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen

## Reformoptionen in Bezug auf die Stromsteuer

### ➤ Differenzierte Inputbesteuerung

#### Artikel 14 Energiesteuer-RL 2003

(1) Über die allgemeinen Vorschriften für die steuerbefreite Verwendung steuerpflichtiger Erzeugnisse ... hinaus und unbeschadet anderer Gemeinschaftsvorschriften **befreien die Mitgliedstaaten** unter den Voraussetzungen, die sie zur Sicherstellung der korrekten und einfachen Anwendung solcher Befreiungen und zur Verhinderung von Steuerhinterziehung und -vermeidung oder Mißbrauch festlegen, **die nachstehenden Erzeugnisse von der Steuer:**

- a) **bei der Stromerzeugung verwendete Energieerzeugnisse... Es steht den Mitgliedstaaten allerdings frei, diese Erzeugnisse aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern**, ohne die in der Richtlinie vorgesehenen Mindeststeuerbeträge einhalten zu müssen. In diesem Fall wird die Besteuerung dieser Erzeugnisse in Bezug auf die Einhaltung der Mindeststeuerbeträge für elektrischen Strom im Sinne von Artikel 10 nicht berücksichtigt

Differenzierte Inputbesteuerung damit zulässig (so deutlich EuGH vom 4.6.2015 – Rs. C-5/14 – Brennelementesteuer)

# Klimapaket: Geplante CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Non-ETS-Bereich

## – Steuer oder Emissionshandel? (1/2)

- Mit dem Beschluss des Klimakabinetts liegt noch kein Vorschlag für gesetzliche Regelungen vor:
  - Klimakabinett ist nur ein Ausschuss des Kabinetts → **bereitet** die rechtlich verbindliche Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 sowie der darin enthaltenen Klimaschutzziele für das Jahr 2030 **vor**.
  - Bundesregierung wird erst (noch) die gesetzlichen Regelungen dafür verabschieden.
- **FRAGE: 1. Eckpunkt – Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung – Steuer oder Emissionshandel?**
- **Emissionshandel (EHS)** in seiner bestehenden Form ist als **Vorteilsabschöpfungsabgabe ≠ Steuer** vom **Bundesverfassungsgericht** [BVerfG, Beschl. v. 5.3.2019, 1 BvR 286413, Rn. 31] klassifiziert:
  - entscheidend ist aber, dass ein „**als knapp definierte[s] Gut** [Atmosphäre/Luft] **mengenmäßig begrenzt** [wird]“ [BVerfG a.a.O. Rn. 34]
  - Ausgegebenen Berechtigungen (Zertifikate) muss hinter dem Bedarf zurückbleiben → **Obergrenze „Cap“ nötig: „nicht die Abgabenerhebung selbst** [ist die] **Rechtfertigung** [des] **anzuführende[n]** **Bewirtschaftungssystem, sondern die Bestimmung eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents.**“ [BVerfG a.a.O. Rn. 37]

