

Position zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissions-handelsgesetzes (BEHG)

Der Gesetzentwurf definiert die Rahmenbedingungen für den Handel mit BEHG-Zertifikaten im Jahr 2027. Die Ausgestaltung des Auktionsverfahrens sollte Planungssicherheit fördern, eine ausreichende Verfügbarkeit von Zertifikaten unterstützen, zusätzliche Belastungen für Unternehmen sowie Verbrauchern begrenzen und einen funktionsfähigen Markt ermöglichen. Gleichzeitig sollten alle Verpflichteten unabhängig von ihrer Größe einen fairen Zugang zu Zertifikaten erhalten.

Aus unserer Sicht bergen die vorgeschlagenen Regelungen das Risiko ungleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Marktteilnehmern und könnten die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen.

Hintergrund

Die geplante Versteigerung von lediglich zwei Dritteln des erforderlichen Verpflichtungsvolumens führt zu einer strukturellen Verknappung des Angebots. Für Zertifikate, die nicht über Auktionen erworben werden können, steigt damit das Risiko höherer Preise. Die daraus entstehenden Mehrkosten dürften sich auch auf Verbraucher auswirken. Bereits absehbare Angebotsengpässe sollten durch geeignete gesetzliche Maßnahmen begleitet werden, um faire Wettbewerbsbedingungen für alle Verpflichteten zu fördern. Das aktuell vorgeschlagene Modell birgt die Gefahr, dass einzelne Verpflichtete ihren Bedarf nicht über Auktionen decken können, während andere Marktteilnehmer Zertifikate über ihren eigenen Bedarf hinaus erwerben und später zu höheren Preisen weiterverkaufen. Zusätzlich übersteigt die Verpflichtungsgröße einzelner Marktteilnehmer die zulässigen Gebotsvolumina deutlich. Dies kann bestehende strukturelle Nachteile für größere Verpflichtete verstärken und das Vertrauen in die Marktmechanismen schwächen. Die ersten neun BEHG-Auktionen verdeutlichen die Folgen eines begrenzten Zertifikatsangebots. Obwohl Gebote für mehr als vier Milliarden Zertifikate abgegeben wurden, wurden lediglich rund 170 Millionen Zertifikate zugeteilt. Damit konnte durchschnittlich weniger als fünf Prozent des nachgefragten Volumens bedient werden. Dies führte zu erheblicher Unsicherheit und erschwerte den verlässlichen Zugang zu Zertifikaten zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen.

Zentrale Forderungen

1. Fairen Zugang zu Auktionsvolumina sicherstellen

Alle Verpflichteten sollten entsprechend ihrer Verpflichtungsgröße Zugang zu den verfügbaren Auktionsvolumina erhalten. Die vorgesehene Begrenzung des maximalen Gebots auf 20 Prozent des jeweiligen Auktionsvolumens begünstigt vor allem Marktteilnehmer mit kleineren Verpflichtungen. Diese können ihren Bedarf häufig vollständig über Auktionen decken und überschüssige Zertifikate gegebenenfalls zu höheren Preisen weiterverkaufen. Für größere Verpflichtete entstehen dadurch strukturelle Nachteile und zusätzliche Kosten. Diese führen zu ungleichen Marktbedingungen und dürften voraussichtlich zu höheren Energie- und Kraftstoffpreisen auch für Endkunden beitragen.

Forderung: Verpflichtete sollten Zertifikate bis zu einem Anteil des Auktionsvolumens erwerben können, der ihrer jeweiligen Verpflichtungsgröße entspricht.

2. Überschusspreis nicht weiter erhöhen

Von einer weiteren Erhöhung des Überschusspreises nach § 14 BEHG sollte abgesehen werden. Die geplante Ausweitung der Differenz zwischen dem oberen Ende des Auktionspreiskorridors und dem Überschusspreis von derzeit 3 Euro auf 8 Euro je Zertifikat würde vor allem Unternehmen belasten, die ihren Bedarf nicht vollständig über Auktionen decken können. Während kleinere Verpflichtete ihren Bedarf voraussichtlich weitgehend über Auktionen sichern können, müssten größere Verpflichtete einen erheblichen Anteil ihrer Zertifikate zum höheren Überschusspreis erwerben. Dies würde zusätzliche Kosten verursachen, ohne einen erkennbaren Mehrwert für das Emissionshandelssystem und ohne zusätzliche Emissionsminderungen zu schaffen. Zudem liegen bislang keine belastbaren Hinweise vor, dass ein größerer Abstand zwischen Preisobergrenze und Überschusspreis strategisches Bieterverhalten wirksam verhindert.

Forderung: Der Überschusspreis sollte auf dem bisherigen Niveau beibehalten werden.

3. Bewährte Sicherheitsanforderungen beibehalten

Die Regelungen zu Vorfinanzierung und Sicherheitsleistungen gemäß § 5 BEHG tragen zur Verhinderung strategischer und spekulativer Gebote bei. Sie unterstützen die Stabilität und Integrität des Marktes.

Forderung: Die bestehenden Sicherheitsanforderungen sollten beibehalten und weiterhin als Instrument zur Sicherung der Marktstabilität genutzt werden.

4. Keine Verwendung von 2027er-Zertifikaten zur Erfüllung von Verpflichtungen aus 2026

Zertifikate aus den Auktionen des Jahres 2027 sollten nicht rückwirkend zur Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Jahr 2026 eingesetzt werden können. Eine solche Regelung könnte Anreize schaffen, Zertifikatskäufe im Jahr 2026 aufzuschieben. Dies würde spekulative Strategien begünstigen und den Handel zwischen den Jahren 2026 und 2027 fördern. Mögliche Folgen wären Marktungleichgewichte, zusätzliche Unsicherheiten für Verpflichtete und Beeinträchtigungen der Marktfunktion.

Forderung: Zertifikate aus Auktionen des Jahres 2027 sollten nicht zur Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Jahr 2026 verwendet werden dürfen.

5. Übergangsmechanismus ab 2028 verhältnismäßig ausgestalten

Sollte sich die Einführung des EU-ETS 2 verzögern, ist ein klar definierter nationaler Übergangsmechanismus erforderlich. Eine automatische Orientierung am EU-ETS 1 sollte dabei nicht als Standardlösung vorgesehen werden. Die Preisbildung im EU-ETS 1 wird maßgeblich durch Angebot und Nachfrage in energieintensiven Industrien und im Stromsektor bestimmt. Das BEHG adressiert hingegen die Emissionen der Sektoren Verkehr und Gebäude. Eine Verknüpfung beider Systeme würde unterschiedliche, nicht miteinander harmonisierende Marktlogiken zusammenführen und könnte zu Fehlanreizen bei Preisbildung und Handel führen. Zudem liegen die Preise im EU-ETS 1 derzeit über den erwarteten Preisniveaus des EU-ETS 2. Eine automatische Anbindung könnte daher die Preisvolatilität erhöhen und einen geordneten Übergang vom nationalen Emissionshandelssystem des BEHG zu EU-ETS 2 mit der erforderlichen Planungssicherheit für die Marktteilnehmer signifikant erschweren.

Forderung: Es sollte ein eigenständiger nationaler Übergangsmechanismus geschaffen werden. Eine automatische Anbindung an den EU-ETS 1 sollte nicht vorgesehen werden.