

Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klima- fonds“

Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung
im Haushaltsausschuss des Bundestages
am 13. Oktober 2014

**Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines
Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
zur Errichtung eines Sondervermögens
„Energie- und Klimafonds“**

Schriftliche Stellungnahme anlässlich der
Anhörung im Haushaltsausschuss des
Bundestages am 13. Oktober 2014

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1

06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

Fax: +49 340-2103-2285

info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Redaktion:

Abteilung I 2, Klimaschutz und Energie

Dr. Klaus Müschen

Fachbereich E, Emissionshandel – Deutsche Emissionshandelsstelle

Dr. Hans-Jürgen Nantke

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, 13. Oktober 2014

Schriftliche Stellungnahme zur BT-Drucksache 18/2443

Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“

Mit dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) sollen notwendige Fördermaßnahmen für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie für den Klimaschutz finanziert werden. Für das Gelingen der Energiewende und das Erreichen langfristiger Klimaschutzziele ist die verlässliche und gesicherte Finanzierung der hierfür notwendigen Projekte, wie sie der EKF leistet, besonders wichtig. Das Umweltbundesamt begrüßt aus diesem Grund den EKF und sieht wie die Bundesregierung die Notwendigkeit, den Finanzierungsbedarf zu decken. Zur Gegenfinanzierung der erforderlichen Haushaltsmittel schlägt das Umweltbundesamt den Abbau energiebezogener Subventionen vor. Damit wäre ein zusätzlicher Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz verbunden.

Der EKF wird u.a. aus Erlösen der deutschen Auktionierung von CO₂-Zertifikaten im Rahmen des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) finanziert. Aufgrund anhaltend niedriger Preise für Emissionsberechtigungen (EUA) sind bislang die realisierten Erlöse weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.¹

Wegen der vorübergehend erheblich gekürzten Auktionsmengen („Backloading“) ist zwar seit Beginn 2014 eine leichte Erholung des EUA-Preises erkennbar, diese ist bislang jedoch nicht ausreichend, um die Reduktion der Auktionsmengen zu kompensieren. In den verbleibenden drei Monaten des laufenden Jahres müssten die durchschnittlichen Auktionspreise ein Niveau von etwa 8,30 Euro erreichen, um die Bruttoerlöshöhe aus 2013 zu realisieren (ca. 791 Mio. Euro)². Dies ist derzeit nicht absehbar; die EU-Auktion vom 29. September 2014 wurde mit 5,85 Euro beendet. Bei einer Fortschreibung des bisherigen Durchschnittspreises aus 2014 (5,75 Euro), würden die Bruttoerlöse sogar leicht unter dem Niveau von 2013 liegen (-8 %). So ist nicht davon auszugehen, dass die im Wirtschaftsplan des EKF angesetzten Soll-Einnahmen für 2014 von rund 836 Mio. Euro erreicht werden.

Trotz Schwierigkeiten bei der kurz- und mittelfristigen Einschätzung der Preisentwicklung (bis 2017) besteht aber zumindest Planungssicherheit hinsichtlich der deutschen Auktionsmengen. In den Jahren 2015 und 2016 fällt die Kürzung der Auktionsmengen durch Backloading spürbar geringer aus als in 2014. Eine Stabilisierung oder gar Steigerung der Erlöse gegenüber 2013 ist zwar nicht sicher, denn tendenziell weiter steigende Preise wirken in diesem Zeitraum weiterhin mit diesen niedrigen Auktionsmengen zusammen. Aufgrund der danach wieder steigenden Auktionsmengen ist aber auch bei Fortschreibung des relativ niedrigen durchschnittlichen Preises von 2014 (5,75 Euro) ab 2015 eine schrittweise Verbesserung der Erlössituation im Vergleich zu 2013 zu erwarten: 2015 (+5 %), 2016 (+17 %) und 2017 (+43 %). Steigende Preise würden diesen mengenbasierten Trend weiter verstärken. Für 2015 werden von Marktanalysten derzeit Preise von 6,50 bis 9,00 Euro erwartet.

¹ Die Durchschnittserlöse je Berechtigung lagen 2011 bei 13,81 €, 2012 bei 7,47 €, 2013 bei 4,33 € und 2014 (Stand September) bei 5,75 €.

² In den Bruttoerlösen ist auch die jährlichen Refinanzierung der Kosten des Bundes für den Europäischen Emissionshandel enthalten (rund 15 Mio. €).

Allerdings ist auch das von Marktanalysten derzeit erwartete Preisniveau nicht ausreichend, um die Soll-Einnahmen des EKF kurzfristig vollumfänglich aus den Auktionserlösen decken zu können. Für 2015 liegen die Soll-Einnahmen bei rund 1,681 Mrd. Euro. Bei durchschnittlichen Auktionspreisen von 9,00 Euro würden dem in 2015 nur ca. 1,295 Mrd. Euro an Bruttoauktionserlösen gegenüberstehen. Hieraus ergäbe sich ein weiterer Einnahmebedarf von rund 386 Mio³. Euro. Die Stärkung des EKF durch einen Bundeszuschuss erscheint damit aus gegenwärtiger Perspektive dringend geboten. Bei konservativer Fortschreibung des bisherigen Durchschnittspreises aus 2014 ergäben sich in 2015 Bruttoauktionserlöse von rund 827 Mio. Euro (weiterer Bedarf rund 854 Mio. Euro). Damit wäre die im Gesetzesentwurf für 2015 festgelegte maximale Zuschusshöhe von rund 781 Mio. Euro nicht ausreichend, um die Soll-Einnahmen auch beim gegenwärtigen Preisniveau abzusichern.

Eine weitere Stabilisierung der Einnahmen des EKF aus dem EU-ETS ist mittelfristig möglich, falls die Mitgliedstaaten der EU sich auf eine frühzeitige und ambitionierte Reform des EU-ETS einigen können. Kurzfristig sind lediglich moderate Preisimpulse zu erwarten. Ein Ausbleiben dieser Reform könnte dagegen sogar eine weitere Absenkung der Erlöse nach sich ziehen. Aus diesem Grund unterstützt das Umweltbundesamt die Position der Bundesregierung, die sich in der EU für eine rasche und wirksame Reform des Emissionshandels einsetzt.

Das Umweltbundesamt sieht außerdem die Möglichkeit, dass durch den Abbau energiebezogener umweltschädlicher Subventionen die Finanzierung des EKF weitgehend ohne zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts erfolgen könnte. Dies würde darüber hinaus die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz stärken. In Betracht kommen insbesondere die Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft sowie der Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe. Sinnvoll wäre außerdem der Abbau von Überförderungen und Mitnahmeeffekten bei der Strompreiskompensation, die über den EKF finanziert wird. Dies würde nicht nur den EKF entlasten und den Finanzierungsspielraum für Maßnahmen zum Klimaschutz erhöhen, sondern auch die ökonomischen Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz stärken. Möglich wäre dies etwa durch eine individuelle Nachweispflicht, wie sie bereits in Großbritannien besteht. Dort müssen die Unternehmen individuell darlegen, dass sie durch die indirekten CO₂-Kosten aufgrund ihrer beihilfefähigen Produkte Carbon Leakage gefährdet sind, um von der Begünstigung zu profitieren.

Aus dem Sondervermögen EKF wird eine Vielzahl von Maßnahmen u.a. aus den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien sowie nationaler Klimaschutz finanziert.

Die Reduktion des Energieverbrauches ist ein wichtiger Bestandteil beim Umbau zu einer umwelt- und klimafreundlichen Energieversorgung und gleichzeitig die größte Herausforderung. Der aus dem EKF finanzierte „Energieeffizienzfonds zur Förderung der rationellen und sparsamen Energieverwendung“ setzt genau hier an und fördert u.a. Energie- und Stromsparchecks für private Haushalte, die Markteinführung hoch effizienter Querschnittstechnologien, energieeffiziente und klimaschonende Produktionsprozesse oder innovative Stromnetze. Tatsächlich ist derzeit eine erhebliche Unterausstattung in diesem Bereich festzustellen. Daher ist eine Fortführung und Aufstockung des

³ Dieser Wert bezieht sich auf die Bruttoerlöse aus der Versteigerung von rund 143,9 Millionen EUA (European Union Allowance). Die hiervon abzuziehenden Refinanzierungskosten der DEHSt für 2015 sind derzeit noch nicht abschließend bezifferbar. Bruttoerlössteigernd wirkt hingegen die Versteigerung von rund 2,2 Millionen Luftverkehrsberechtigungen (EUAA). Beide Effekte dürften sich in Summe nahezu aufheben.

Energieeffizienzfonds dringend erforderlich, um verstärkt Energie einzusparen und damit auch nationale und europäische Ziele zu erfüllen.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung „CO₂-Gebäudesanierungsprogramm“ der KfW Förderbank. Derzeit liegt die energetische Sanierungsrate bei etwa 1 % pro Jahr. Um die langfristigen Klimaschutzziele zu erreichen, sind eine Verdoppelung dieser Rate und eine Verbesserung der Sanierungstiefe nötig. Das kann mit der bestehenden Ausstattung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms nicht erreicht werden, sondern bedarf zusätzlicher Anreize, nicht nur, aber auch finanzieller Art.

Die Förderung der Forschung und Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien ist mit Blick auf die Umstellung unseres Energiesystems von höchster Bedeutung. Die Mittel aus dem EKF, die zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende geschaffen wurden, tragen maßgeblich zu dieser Förderung bei. Daher hält das Umweltbundesamt es für grundlegend notwendig, den Beitrag des EKF in diesem Bereich zu erhalten und weiterhin mit den entsprechenden finanziellen Mitteln auszustatten. In diesem Zusammenhang ist auch der Erhalt des Titels „Entschädigungen und Kosten aus Deckungszusagen des Bundes gegenüber der KfW für Maßnahmen der KfW zur Förderung der ersten zehn Offshore-Windparks“ als erforderlich zu benennen. Nur so können die Risiken eines Kreditausfalls eines Offshore-Windparks, welcher nicht durch die KfW ausgeglichen werden kann, abgedeckt werden.

Auch die Verstärkung der finanziellen Unterstützung des Markteinführungsprogramms zur Förderung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteversorgung ist in ausreichender Höhe von großer Notwendigkeit, um eine stärkere Marktdurchdringung erneuerbarer Wärmetechnologien zu ermöglichen und mittelfristig die Ziele des EEWärmeG zu erreichen.

Nicht nur die Umstellung auf umweltschonende und nachhaltige Energieträger sondern auch die Gewährleistung einer stabilen Energieversorgung auf Basis der erneuerbaren Energien ist von großer Bedeutung. Daher sollten technologieneutrale Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsprojekte von Speichertechnologien weiterhin mit Mittel aus dem EKF gefördert werden, um auf den Speicherbedarf reagieren zu können, Kostensenkungen zu erreichen und die Technologien weiterzuentwickeln. Kritisch beurteilt das Umweltbundesamt die Fortführung des Förderprogramms für dezentrale Batteriespeichersysteme. Die Bedeutung für das Gelingen der Energiewende ist als gering einzuschätzen, da kaum positive Effekte für die Verteilnetze oder die Systemintegration der fluktuierenden Erzeugung erkennbar sind.

Die weitreichenden Herausforderungen, die mit dem Umbau zu einer umwelt- und klimafreundlichen Energieversorgung einhergehen, sind ohne wissenschaftliche Expertise nicht denkbar. Dazu bedarf es solider Rahmenbedingungen und zusätzlicher Finanzmittel für die Erforschung und Entwicklung von innovativen Konzepten sowie für die Entwicklung von Energieeffizienztechnologien. Eine Gewährleistung der Mittel für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Energieeffizienz in Höhe des ursprünglichen Solls von 21 Mio. Euro ist daher mindestens notwendig.

Die nationale Klimaschutzinitiative (NKI) adressiert Akteure auf verschiedenen Ebenen – insbesondere bürgernahe in Städten und Gemeinden - und ermöglicht die Gestaltung und Weiterentwicklung von klima- und umweltschonenden Technologien, Einrichtungen und Konzepten. Sie ist daher für die Erreichung der Klimaschutzziele besonders wichtig. Eine Verstärkung der NKI ist daher zu emp-

fehlen. Gleiches gilt für die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) der Bundesregierung. Förderungsschwerpunkte der IKI sind die Minderung von Treibhausgasemissionen, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, der Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken und der Schutz der biologischen Vielfalt.