

Stellungnahme
zum Entwurf eines BMF-Schreibens zur

**Ertragssteuerlichen Behandlung von Emissionsberechtigungen nach
dem TEHG (IVB2 - S2 134 a - /05 Entwurf)**

Den im o.a. Entwurf eines BMF-Schreibens vorgeschlagenen Regelungen, wonach Emissionsberechtigungen gemäß § 6 TEHG als „nicht abnutzbare immaterielle Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens“ und nur in wenigen Ausnahmefällen als Umlaufvermögen einzustufen seien, sind **nicht sachgerecht**. Diese Einstufungen beruhen ausweislich des Begleitschreibens (GZ IVB2 – S2 134 a-14/05) auf Überlegungen, die nicht zutreffend sind.

Eine sachgerechte Einstufung von Emissionsberechtigungen gemäß § 6 TEHG wäre dagegen eine grundsätzliche Zuordnung zum Umlaufvermögen. Dies würde zudem zu einer wesentlichen Reduzierung der Fallgestaltungen und damit zu einer Vereinfachung der steuerbilanziellen Behandlung von Emissionsberechtigungen führen. Durch den Wegfall der Notwendigkeit einer Feststellung der Zweckbestimmung der Emissionsberechtigungen beim Erwerbenden würden ansonsten wahrscheinliche Streitfälle gänzlich vermieden.

Ferner können die vorgeschlagenen Regelungen zur Behandlung von Emissionsberechtigungen als Umlaufvermögen, wie sie bisher für die wenigen Ausnahmefälle vorgesehen sind, ebenfalls nicht überzeugen. Auch sie gehen von unzutreffenden Überlegungen aus. Es ist kein stichhaltiger Grund zu erkennen, warum § 6 Abs. 4 EStG nicht anwendbar sein sollte, d.h. unentgeltlich übertragene Emissionsrechte nicht mit dem gemeinen Wert als Anschaffungskosten bewertet werden sollen.

Der Entwurf eines BMF-Schreibens sollte daher entsprechend grundsätzlich verändert und vollständig überarbeitet werden. Diese Beurteilung und Empfehlung wird wie folgt begründet:

1. Zielsetzung des Emissionshandelssystems

Im BMF-Begleitschreiben wird die These vertreten, dass Emissionsberechtigungen „nur in einem nach dem ZuG näher definierten Umfang zugeteilt werden, der – **gemessen an der Zielsetzung des Emissionshandelssystems** – höchstens die von einem Verantwortlichen bisher emittierten CO₂-Emissionen abdeckt“. Daraus wird letztlich gefolgert, dass die Emissionsberechtigungen bestimmt sind, dauernd dem Betrieb zu dienen und daher beim Verantwortlichen, dem Empfänger der Zuteilung, dem Anlagevermögen zuzurechnen sind.

Diese vermeintliche Zielsetzung des Emissionshandelssystems ist aber weder aus dem TEHG noch der dem TEHG zugrunde liegenden EU-Richtlinie noch aus der umweltökonomischen Theorie des Instrumentes Emissionshandel abzuleiten.

Im Gegenteil, Grundverständnis des Charakters von Emissionsberechtigungen in einem System handelbarer Emissionsrechte¹ ist ihre **Anlagenunabhängigkeit**. Dies ist gerade der entscheidende Unterschied zu den Emissionsberechtigungen im bisherigen traditionellen Umweltordnungsrecht, die mit der (BImSchG-) Anlagengenehmigung „aufleben und sterben“!

Von dieser Anlagenunabhängigkeit lebt aber die ganze volkswirtschaftliche Effizienz des Systems handelbarer Emissionsrechte. Die Emissionsrechte sollen ungehindert dorthin kommen und eingesetzt und damit „verbraucht“ werden, wo sie mit den höchsten Vermeidungskosten verbunden sind, bzw. andersherum betrachtet, wo mit ihnen die größte Wertschöpfung erreicht wird. Ausgangsüberlegung ist, dass die bisherige Nutzung nicht volkswirtschaftlich effizient ist und durch das Handelssystem eine Neuverteilung und **volkswirtschaftlich effizientere Nutzung** erreicht wird.

Die volkswirtschaftlich effiziente Nutzung ist aber nicht statisch fixiert, sondern ändert sich in einer Marktwirtschaft ständig. Entsprechend den Angebots- und Nachfrageänderungen verändern sich nicht nur die Marktpreise der Emissionsrechte, sondern auch die Marktpreise für die für Emissionsvermeidungsmaßnahmen benötigten Einsatzstoffe oder Vorleistungen. Neue technische Optionen können entstehen. Dies alles kann ständig die Kostenrelationen von Emissionsvermeidungsmaßnahmen untereinander verschieben, aber auch das Verhältnis zur Wertschöpfung der Nutzung eines Emissionsrechtes ändern, so dass ständig andere Nutzungen von Emissionsrechten zu volkswirtschaftlich effizienten werden können. Ein System handelbarer Emissionsrechte soll gerade diese ständigen Anpassungen ermöglichen.

Dagegen spricht auch nicht, dass die im ZuG näher bestimmten Zuteilungsregelungen stark an der historischen CO₂-Emissionsstruktur ausgerichtet sind. Die Zuteilungsregelungen sind bei einer kostenlosen Vergabe der Emissionsrechte ohne Zweifel für die betroffenen Empfänger der Zuteilungen (Anlagenbetreiber) wichtig. Aber für den Einsatz und damit Verbrauch von Emissionsrechten in der eigenen Anlage der Zuteilungsempfänger ist der Umfang der kostenlosen Zuteilung unerheblich, da die betriebswirtschaftliche Situation seiner Anlage davon nicht verändert wird. Denn ob seine Anlage Emissionsrechte verbraucht, die er kostenlos oder teilweise oder völlig mit Kosten erlangt hat, bedeutet nur, ob der Verbrauch mit Einkaufs- bzw. Wiederbeschaffungswerten oder mit Opportunitätskosten für ein Eigenverbrauch bewertet werden muß. Es verändert aber nicht das Ergebnis der Kostenrechnung.

Es verändert damit auch nicht die betriebswirtschaftlich gebotenen Änderungen beim Betrieb der Anlage. Diese hängen stattdessen ausschließlich von der Höhe des künftigen Marktpreises für Emissionsrechte und den individuellen spezifischen Emissionsvermeidungskosten eines Anlagenbetreibers bzw. deren Differenz ab. Wenn ein Anlagenbetreiber über Möglichkeiten verfügt, seine Emissionen zu senken mit spezifischen Kosten, die niedriger sind als der Marktpreis der Emissionsrechte, so wird er diese Möglichkeiten realisieren. Entweder wird er dann entsprechend weniger Rechte (zu-)kaufen und kann seine Betriebskosten insgesamt senken. Oder er wird überschüssige Rechte am Markt mit Gewinn verkaufen. Dabei ist es völlig ohne Bedeutung, ob ihm die überschüssigen Rechte vorher kostenlos zugeteilt

¹ Emissionsberechtigungen gemäß § 6 TEHG werden in der Umweltökonomie allgemein als Emissionsrechte bezeichnet. Im folgendem werden beide Begriffe synonym verwendet.

worden sind oder er sie vorher kostenpflichtig zu welchem Preis auch immer erworben hat.

Kauf oder Verkauf von Emissionsrechten durch einen Anlagenbetreiber kann aber aus vielen Gründen verursacht werden und keinesfalls nur aus den zwei im BMF-Begleitschreiben genannten Gründen – technische Umstellung oder Preisspekulation. Z.B. kann trotz gleich bleibendem Stand der Technik ein Verkauf von kostenlos erhaltenen Emissionsrechten bedingt werden durch eine witterungs- und/oder absatzbedingte Verringerung der Auslastung seiner Anlagen.

Unterschiedliche Anfangsverteilungen der Emissionsrechte verändern jedenfalls nicht die betriebswirtschaftlich gebotenen Anpassungsreaktionen der einzelnen Anlagenbetreiber. Sie verändern damit auch nicht die durch den Handel der Emissionsrechte eintretende volkswirtschaftlich optimale Endverteilung und Nutzung der Emissionsrechte. Lediglich der Umfang und die Struktur der Handelstransaktionen sind jeweils unterschiedlich, je nachdem wie sich die Anfangsverteilung von der optimalen Endverteilung unterscheidet. Das Emissionsrechtehandelssystem selbst und seine volkswirtschaftlich optimierenden Wirkungen bleiben davon unberührt.

Die Zuteilungsregeln von Emissionsrechten bestimmen daher nicht, in welcher Anlage sie tatsächlich eingesetzt und damit verbraucht werden. Dies ist auch nicht die Aufgabenstellung der Zuteilungsregeln. Diese regeln „lediglich“, wie die Emissionsrechte in den (freien) Handelsverkehr gebracht werden.

Dazu macht die diesbezügliche EU-Richtlinie den Mitgliedsstaaten eine Reihe von Vorgaben. Nicht darunter befindet sich aber die Vorgabe, die das BMF-Begleitschreiben als Zielsetzung des Emissionshandelssystems annimmt, nämlich daß durch die Zuteilungen „höchstens die von einem Verantwortlichen bisher emittierten CO₂-Emissionen abgedeckt“ werden sollen. Die EU-Richtlinie weist ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Zuteilung nach **produktbezogenen Benchmarks** hin², wobei im Vergleich zu den historischen Emissionen der Anlagen zwangsläufig Unter- und Überausstattungen mit Emissionsrechten erfolgen. Ein Bezug zu den historischen oder zukünftigen Emissionen einer konkreten Anlage ist für die Verteilungsregeln also keineswegs zwingend. Zwar hat der Bundesgesetzgeber im ZuG zum großen Teil einen solchen Bezug gewählt, doch nicht weil dies etwas mit dem Ziel des Emissionshandelssystems zu tun hätte, sondern schlicht aus politischer Pragmatik.

Die Zuteilungsregeln sind nämlich im Wesentlichen „nur“ eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit. Auf diese Problematik muß hier aber nicht näher eingegangen werden, denn wie gerecht oder ungerecht die Zuteilungsregeln auch immer sein mögen, sie beeinflussen jedenfalls nicht den tatsächlichen Verbrauch von Emissionsrechten einer Anlage.

Handelbare Emissionsrechte sind daher gerade nicht dazu bestimmt, „dauernd dem Betrieb zu dienen“, dem sie bei der kostenlosen Anfangsverteilung der Rechte zugeteilt worden sind. Sie sind dazu bestimmt, möglichst kosteneffizient eingesetzt und damit verbraucht zu werden - in welcher Anlage auch immer! Emissionsrechte sind eben grundsätzlich anlagenunabhängig und daher nicht dem Anlagevermögen zuzuordnen!

² Siehe Anhang III Nr. 3 Satz 2 der EU-Richtlinie 2003/87/EG

2. Vergleich von Emissionsberechtigungen mit Güterfernverkehrskonzessionen

Der Vergleich von Emissionsberechtigungen mit Güterfernverkehrskonzessionen im BMF-Begleitschreiben geht ebenfalls fehl. Emissionsberechtigungen wirken keineswegs, wie eine nachträgliche zusätzliche Erlaubnis zum Ausstoß von Treibhausgasen. Schon beim einfachen Überfliegen des TEHG wird deutlich, dass das TEHG selbst eine Emissionsgenehmigung (§ 4) von einer Emissionsberechtigung (§ 6) unterscheidet. Eine Güterfernverkehrskonzession entspricht dabei einer Emissionsgenehmigung, da beide nur die grundsätzliche Tätigkeit erlauben, nicht aber das konkrete Ausmaß. Auch die Güterfernverkehrskonzession regelt z.B. nicht, wie viele Güter transportiert oder wie viele Kilometer Transportleistung erlaubt sind.

Der Umfang der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten schränkt, anders als im BMF-Begleitschreiben behauptet, auch nicht die betriebliche Tätigkeit des Verantwortlichen als Anlagenbetreiber ein. Er kann so viel oder so wenig CO₂ mit seiner Anlage emittieren, wie er will. Dies bleibt seine autonome Entscheidungskompetenz. Er muss ggf. lediglich Emissionsrechte zukaufen.

Wenn man einen Vergleich zum Güterfernverkehr ziehen will, dann wäre folgender richtig:

Die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten wäre vergleichbar mit einer kostenlosen staatlichen Zuteilung von Treibstoff an die Inhaber von Güterfernverkehrskonzessionen. Ohne Treibstoff könnten diese ihrer Speditionstätigkeit trotz Konzession auch nicht nachgehen. Je weniger Treibstoff ihnen kostenlos zugeteilt würde, umso mehr müssten sie zukaufen und würde sie dies wirtschaftlich belasten und damit ein wirtschaftlicher Nachteil sein. Konzessionsinhaber müssten den evtl. kostenlos erhaltenen Treibstoff aber nicht zwingend in ihren eigenen Lkw verbrauchen, sondern könnten ihn genauso gut auch frei am Treibstoffmarkt wieder verkaufen.

Bei einer solchen Konstellation würde aber niemand auf die Idee kommen, den kostenlos zugeteilten Treibstoff dem Anlagevermögen des Konzessionsinhabers zuzuordnen. Auch der kostenlos erhaltene Treibstoff bliebe Umlaufvermögen.

3. Bewertung von Emissionsrechten als Umlaufvermögen

Ziffer 12 des Entwurfsschreibens schreibt vor, dass kostenlos ausgegebene Emissionsrechte, sofern sie ausnahmsweise dem Umlaufvermögen zuzuordnen sind, im Zeitpunkt der Ausgabe mit 0 € zu bewerten seien. Begründet wird dies in Ziffer 13 des Entwurfsschreibens damit, dass § 6 Abs. 4 EStG auf die unentgeltliche Ausgabe der Emissionsberechtigung nicht anwendbar sei, „da es sich bei der Ausgabe der Emissionsberechtigungen um einen öffentlich-rechtlichen Akt handelt und damit **keine Übertragung aus einem anderen Betriebsvermögen** stattfindet“. Diese Begründung ist unzutreffend.

Die Emissionsberechtigungen „entstehen“ nämlich nicht erst im Moment ihrer Ausgabe an die Verantwortlichen (Anlagenbetreiber). Sie „entstehen“ bereits durch die

erste Teilentscheidung eines Nationalen Allokationsplanes (NAP), nämlich durch die „Festlegung der Gesamtmenge der in der Zuteilungsperiode zuzuteilenden Berechtigungen“ (§ 7 Satz 3 TEHG). Diese Festlegung ist auch keineswegs ein souveräner Akt des Bundes, denn die Gesamtmenge muss von der EU-Kommission genehmigt werden und kann anschließend weder von der Bundesregierung noch dem Bundestag verändert, insbesondere nicht im Rahmen der konkreten Zuteilungsentscheide der DEHSt erhöht werden.

Das EU-Emissionsrechteregister bucht daher folgerichtig auch zunächst die Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen auf das nationale Konto des EU-Staates in das Register ein, für Deutschland auf das Konto der DEHSt als zuständiger Behörde des Bundes.

Erst im zweiten Schritt erfolgt die Zuteilung der Emissionsrechte an die Anlagenbetreiber entsprechend den Zuteilungsbescheiden der DEHSt durch Übertragung aus dem Konto der DEHSt auf die Konten der Anlagenbetreiber. Es findet also sehr wohl eine Übertragung aus einem anderen Betriebsvermögen, nämlich aus dem Betriebsvermögen des Bundes statt.

Dies ist keineswegs nur ein fiktives Bundesvermögen sondern ein durchaus reales, wie aus den folgenden Darlegungen deutlich wird.

Erstens gestattet die EU-Richtlinie, dass die nationalen Regierungen in der ersten Zuteilungsperiode bis zu 5 % und in der zweiten bis zu 10 % der Gesamtmenge an zuzuteilenden Emissionsrechten entgeltlich, z.B. durch Versteigerung zuteilen können. Der Bundesgesetzgeber hat für die erste Periode von dieser Option zwar keinen Gebrauch gemacht und damit auf die Erzielung von Einnahmen in Höhe von ca. 0,6 – 1,2 Mrd. € verzichtet und stattdessen auch diese Menge an Emissionsrechten den Anlagenbetreibern kostenlos zugeteilt. Das ändert aber nichts daran, dass damit ein entsprechender Vermögenstransfer vom Bundesvermögen in die Vermögen der Anlagenbetreiber stattgefunden hat, denn statt des Bundes können nun diese mit den Emissionsrechten entsprechende Einnahmen erzielen.

Zweitens ist gegen ca. 800 Zuteilungsbescheide der DEHSt Widerspruch eingelegt worden. Die DEHSt verfügt für evtl. durch Gerichtsentscheide notwendige zusätzliche Zuteilungen eine Reserve von 3 Mio. Berechtigungen. Im ungünstigsten Fall müssten laut DEHSt aber ca. 30 Mio. zusätzliche Emissionsberechtigungen zugeteilt werden. Da die Zuteilungen an die anderen Betreiber schon rechtskräftig geworden und damit nicht mehr (anteilig) gekürzt werden können, müsste die DEHSt zu Lasten des Bundeshaushaltes die Differenz auf dem Markt zukaufen, was eine Belastung des Bundeshaushaltes von bis zu ca. 500 Mio. € darstellen würde.³ Auch diese Emissionsberechtigungen müsste die DEHSt zunächst auf ihr Konto transferieren lassen und dann auf die Konten der 800 Anlagenbetreiber, die Widerspruch eingelegt haben, kostenlos übertragen.

Es ist somit offensichtlich, dass die These in Ziffer 13 des Entwurfsschreibens – keine Übertragung aus einem anderen Betriebsvermögen – nicht haltbar ist. Zwar entstehen die Emissionsrechte durch einen öffentlich-rechtlichen Akt, aber nicht auf den Konten der Anlagenbetreiber sondern auf dem Konto der Bundesrepublik

³ Es wäre interessant zu wissen, ob hierfür entsprechende Vorsorge im Bundeshaushalt getroffen worden ist?

Deutschland. Auf den Konten der Anlagenbetreiber gelangen die Emissionsrechte dagegen zweifellos durch Übertragung von einem anderen Betriebsvermögen. Es ist daher kein Grund zu erkennen, warum § 6 Abs. 4 EStG nicht anwendbar sein sollte!

Ferner schließt sich daran die Frage an, ob konsequenter Weise nicht eigentlich bereits zunächst im Bundeshaushalt die Emissionsberechtigungen aktiviert werden müssten, bevor sie übertragen werden können?

Spätestens ab 2008 muss dies ohnehin erfolgen, denn dann ist das Gesamtbudget an Emissionsrechten nach dem völkerrechtlich verbindlichen Kyoto-Protokoll in Verbindung mit dem Burdensharing-Abkommen der EU für Deutschland quantitativ begrenzt. Das bedeutet zum Beispiel, dass jede Emissionsberechtigung aus diesem Budget, die nicht im Rahmen des NAP 2 kostenlos an Anlagenbetreibern übertragen wird, der Bund am Markt für Emissionsrechte verkaufen könnte. Sollten in Deutschland in der Periode 2008 – 2012 dagegen insgesamt mehr Emissionen an Treibhausgasen erfolgen, als im deutschen Budget vorhanden sind, müsste Deutschland folgerichtig zu Lasten des Bundeshaushaltes die Differenz auf dem Markt zukaufen.

Vielleicht regen diese Hinweise das BMF an, darüber nachzudenken, ob die von der Umweltökonomie geforderte Versteigerung der Emissionsrechte, zumindest aber die Wahrnehmung der Option der EU-Richtlinie, in der 2. Zuteilungsperiode bis zu 10 % der Emissionsberechtigungen versteigern zu können, nicht auch vom BMF zukünftig vertreten werden sollte.

Berlin, Ha/la – 6.5.05