

**06.12.21****Empfehlungen**  
der Ausschüsse

EU - AV - U - Vk - Wi - Wo

zu **Punkt ...** der 1014. Sitzung des Bundesrates am 17. Dezember 2021

---

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757**

**COM(2021) 551 final****A**Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**,der **Verkehrsausschuss (Vk)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

- U 1. Der Bundesrat begrüßt den von der EU ausgearbeiteten Vorschlag für eine Weiterentwicklung und Fortschreibung des europaweit eingeführten EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS).
- Wi 2. Der Bundesrat stimmt mit der Kommission überein, dass mit der Fortschreibung der Emissionshandelsrichtlinie ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele geleistet werden muss. Es müssen aber auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das erhebliche Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen der energieintensiven und außenhandelsabhängigen Industrie

angemessen berücksichtigt werden, worauf der Bundesrat bereits bei der letzten Novellierung der Richtlinie hingewiesen hat (vergleiche BR-Drucksache 401/15 (Beschluss) Ziffer 6).

- U 3. Insbesondere die Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors und die einmalige Reduzierung der Gesamtmenge handelbarer Zertifikate tragen dazu bei, in den vom EHS erfassten Sektoren die Emissionen deutlicher als bisher vorgesehen zu mindern. Die Beibehaltung der Marktstabilitätsreserve auf dem bisherigen Niveau über die laufende 4. Handelsperiode und weitere flankierende Maßnahmen unterstützen das Ziel, bis 2050 in den vom EHS betroffenen Sektoren die von der EU angestrebte Klimaneutralität zu erreichen.
- U 4. Nach Auffassung des Bundesrates gibt es innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft allerdings beim Klimaschutz schon aufgrund der großen Varianz in den jeweiligen Ausgangslagen und der Handlungsmöglichkeiten unterschiedliche Geschwindigkeiten. Im Bereich der Lastenteilung („effort sharing“) wird diesem Umstand mit jeweils unterschiedlichen nationalen Zielvorgaben bereits Rechnung getragen.
- U 5. Die Bundesregierung wird gebeten, sich auf der Ebene der EU im Zuge der zurzeit erfolgenden Weiterentwicklung des bestehenden EHS dafür einzusetzen, dass ein CO<sub>2</sub>-Mindestpreis auf europäischer Ebene eingeführt wird oder hilfsweise der EHS auf nationaler Ebene ergänzt werden kann. Damit wird ermöglicht, dass einzelne oder Gruppen von Mitgliedstaaten eine Vorreiterposition einnehmen können. Dies könnte gewährleistet werden, indem ermöglicht wird, in einzelnen Sektoren, wie beispielsweise im Stromsektor, einen Mindestpreis zum Erwerb von Zertifikaten festzulegen.
- U 6. Die Bundesregierung wird außerdem gebeten, sich auf der Ebene der EU für eine ehrgeizige Anpassung des bestehenden EHS einzusetzen, beispielsweise durch die Benennung einer konkreten Zahl für die Anpassung der Obergrenze der Zertifikate („Rebasing des Caps“) oder durch eine ambitionierte Anhebung des linearen Kürzungsfaktors. In jedem Fall sollte die entsprechende Anpassung so schnell wie möglich erfolgen, um die Klimaschutzwirkungen des EU-EHS zu optimieren und die Übergangsprozesse möglichst ohne Brüche vollziehen zu können.

- U 7. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission eines EU-weiten EHS für die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Sektoren Gebäude und Verkehr. Er unterstützt das Konzept, diesen „Emissionshandel 2“ zunächst als separates Handelssystem zu etablieren. Er bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für einen früheren Start und eine frühere Evaluation einzusetzen mit dem Ziel, dass bereits ab 2030 die Option eines integrierten Emissionshandels für alle Sektoren offengehalten wird.
- U 8. Der Bundesrat hält es grundsätzlich für sinnvoll und erforderlich, in den zweiten Emissionshandel alle energie- und prozessbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen einzubeziehen, die nicht im bestehenden Emissionshandel für Energiewirtschaft und Industrie erfasst werden. Ziel sollte sein, dass jede Tonne energie- und prozessbedingter CO<sub>2</sub>-Emissionen von einem der beiden Systeme der CO<sub>2</sub>-Bepreisung erfasst wird. Ausnahmen bedürfen einer sorgfältigen Prüfung und Begründung.
- U 9. Geprüft werden sollte für den geplanten EU-weiten Emissionshandel für Gebäude und Verkehr, inwieweit in der Einführungsphase mit einem Korridor (Mindest- und Höchstpreis) für den CO<sub>2</sub>-Preis gestartet wird, um die Unsicherheit über den sich am Markt etablierenden CO<sub>2</sub>-Preis zu begrenzen.
- Wi 10. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die in den Emissionshandel einbezogenen Anlagen überproportional zur Erreichung des höheren europäischen Klimaschutzziels für das Jahr 2030 beitragen. Der Bundesrat erwartet, dass die starke Reduzierung der Zertifikatsmenge zu einem weiteren Preisanstieg bei den Emissionszertifikaten (EU-Allowances - EUA) führt. Die Preise pro EUA haben sich gegenüber dem Jahr 2020 bereits mehr als verdoppelt und erreichen mit derzeit rund 64 Euro einen Höchststand. Der EUA-Preis ist damit auch weit mehr als doppelt so hoch wie der Preis im Rahmen des nationalen Brennstoffemissionshandels. Bei diesem Preisanstieg ist zum einen zu berücksichtigen, dass es nicht allen in den Emissionshandel einbezogenen Industrieanlagen möglich ist, ihre Treibhausgasemissionen in kurzer Zeit wesentlich zu reduzieren. Ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wird sowohl durch notwendige höhere Zukäufe infolge sukzessiver geringerer kostenloser Zuteilungen als auch durch steigende Zertifikatspreise belastet. Diese wirtschaftlichen Belange müs-

sen angemessen berücksichtigt werden, um Produktionsverlagerungen zu vermeiden. Das von der Kommission hierzu vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem erscheint noch nicht ausreichend, um diese Gefahr zu beseitigen.

- Wi 11. Höhere EUA-Preise führen zu höheren Strompreisen für Unternehmen sowie für Bürgerinnen und Bürger. Ein weiterer Preisanstieg schwächt die stromintensiven Unternehmen auf den Weltmärkten. Zudem wird preiswerter Strom für die Energiewende, zum Beispiel für die Wasserstofferzeugung, benötigt. Auch diese Aspekte müssen bei den weiteren Verhandlungen beachtet werden.
- Wi 12. Der Bundesrat befürwortet das von der Kommission vorgeschlagene neue Emissionshandelssystem für die Treibstoff- beziehungsweise Brennstoffversorgung im Straßenverkehr und im Gebäudesektor. Eine EU-weite CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist gegenüber dem in diesem Jahr gestarteten nationalen Brennstoffemissionshandel vorzuziehen, der insbesondere auch den industriellen Mittelstand in Deutschland belastet. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass alle vom nationalen Emissionshandel nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz erfassten Bereiche – über Straßenverkehr und Gebäude hinaus – europaweit in das neue Emissionshandelssystem integriert werden. Der nationale Brennstoffemissionshandel sollte dann spätestens mit dem Start der erweiterten EU-weiten CO<sub>2</sub>-Bepreisung beendet werden.
- Vk  
Wi 13. Der Bundesrat begrüßt die Ausweitung des Anwendungsbereichs des EHS auf den Seeverkehr. Er teilt die Ansicht der Kommission, dass es gilt, den Beitrag des internationalen Seeverkehrs zu den Klimaschutzbemühungen der EU zu erhöhen und die Dekarbonisierung dieses Sektors voranzutreiben.
- Vk  
Wi 14. Häfen werden nur dann in Landstromanlagen investieren, wenn eine Nachfrage besteht und die Finanzierung der Investitionen und des Betriebs der Anlagen gesichert ist. Dies erfordert seitens der Kommission die Bereitstellung von Investitions- und Betriebsbeihilfen für Landstromanlagen. Der Bundesrat hält es für geboten, zur Refinanzierung dieser Fördermaßnahmen sowie weiterer technologischer Maßnahmen auf Seiten der Häfen oder der Schifffahrtsunternehmen, die zur Dekarbonisierung der Schifffahrt beitragen, Einnahmen aus Zahlungen von Schifffahrtsunternehmen und/oder aus dem maritimen Emissionshandel heranzuziehen. Hierzu sollte ein maritimer Fonds, gegebenenfalls unterhalb des geplanten EHS-Mechanismus, eingerichtet werden.

Vk  
Wi

15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die Regularien zum Anwendungsbereich in Bezug auf den Seeverkehr in Artikel 3g Absatz 1 des Richtlinienvorschlags angepasst werden. Gemäß Artikel 3g Absatz 1 sollen sich die Zuteilung von Zertifikaten und die Anwendung von Abgabeanforderungen auf 50 Prozent der Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einem Hafen außerhalb der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten durchführen, auf 50 Prozent der Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Hafen außerhalb der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten zu einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchführen, auf 100 Prozent der Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchführen, und auf 100 Prozent der Emissionen von Schiffen am Liegeplatz in einem Hafen beziehen. Dies könnte dazu führen, dass Schiffe im Interkontinentalverkehr auf ihrer Route nach Europa als ersten Hafen gezielt einen europäischen Hafen außerhalb der Hoheitsgebiete der EU-Mitgliedstaaten anlaufen. Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass diese Effekte ausgeschlossen werden.

Vk  
Wi

16. Der Bundesrat begrüßt das erklärte Ziel der Kommission, den Verwaltungsaufwand für die Schifffahrtsunternehmen dadurch zu verringern, dass für jedes Schifffahrtsunternehmen ein Mitgliedstaat zuständig sein soll. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, den Regulierungsaufwand auch auf Seiten der zuständigen Verwaltungsbehörden möglichst gering zu halten.

U

17. Der Bundesrat begrüßt ferner den im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Abbau von Hürden für innovative CO<sub>2</sub>-arme Technologien. Damit das Ziel der Dekarbonisierung energieintensiver Industrie durch den Einsatz von Technologien möglichst schnell erreicht wird, sollten die entsprechenden Regelungen dabei konsequent Fehlanreize abbauen und Anreize zur klimafreundlichen Nutzung der Abwärme verstärkt aufbauen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich dafür einzusetzen, dass die Kürzung der Zuteilung von Zertifikaten bei der Abwärme-Nutzung aus Industrieanlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, beseitigt wird, solange der Mechanismus der Zuteilung noch in Kraft ist. Dies sollte spätestens in der nach Artikel 10a des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Überprüfung der Ex-ante-Benchmarks für die Zuteilung von Zertifikaten passieren.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Auskopplung und Nutzung von Abwärme bei Industrieanlagen kann CO<sub>2</sub>-Emissionen grundsätzlich deutlich reduzieren. Daher erhalten Anlagen bei der Auskopplung von Abwärme zusätzliche Zertifikate über den sogenannten Wärme-Benchmark zugeteilt. Dies gilt jedoch dann nicht, wenn die Zuteilung nach einer der Fallback-Regeln (Wärme-Benchmark, Brennstoff-Benchmark, Prozess-Emissionen) erfolgt. In diesem Fall muss nach Artikel 10 Nummer 3 und Nummer 5 k) der Zuteilungsverordnung (EU 2019/331) die erzeugte Wärme auf den Produktionsprozess und auf die Fernwärme-Auskopplung aufgeteilt werden. Anlagen mit „Carbon Leakage“-Risiko, die (vor der danach noch erfolgenden linearen Kürzung) 100 Prozent kostenlose Zuteilung erhalten, wird zum Beispiel für die Fernwärme-Auskopplung dann nur 30 Prozent kostenlos zugeteilt. Damit ergeben sich durch die Auskopplung eine deutlich reduzierte kostenlose Zuteilung und hierdurch ein Fehlanreiz, der klimapolitisch nachteilig wirkt.

Betroffen sind davon sowohl die Nutzung der Abwärme im Betrieb als auch die Einspeisung als Fernwärme. Die zum Teil deutliche Kürzung der kostenlosen Zuteilung führt dazu, dass erfolgsversprechende Projekte der effizienten Nutzung von Abwärme gegenwärtig nicht umgesetzt werden, obwohl sie einen erheblichen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Einsparung leisten.

**B**

18. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,  
der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz** und  
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung**  
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG  
Kenntnis zu nehmen.