

20.03.23**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - AV - Fz - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1032. Sitzung des Bundesrates am 31. März 2023

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Schaffung eines Unionsrahmens für die
Zertifizierung von CO₂-Entnahmen****COM(2022) 672 final; Ratsdok. 15557/22****A**Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** undder **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:AV*
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission mit dem vorliegenden Vorschlag den Rahmen für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen und damit einen Anreiz für zusätzliche Entnahmen über die Ausgabe und den Handel mit CO₂-Zertifikaten schaffen will.

AV**
U

2. Der Bundesrat begrüßt die Schaffung eines rechtssicheren Rahmens für die Gewährleistung hochwertiger CO₂-Entnahme. Mit Blick auf die unvermeidbaren Emissionen der Industrie (Prozessemissionen), der Landwirtschaft und der Abfallverbrennung und mit Blick auf die negativen Emissionen, die im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) nach 2050 verankert

* Hauptempfehlung des AV zu Ziffer 2

** Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

sind, erscheint es notwendig und sinnvoll, einen robusten und transparenten Rahmen für die CO₂-Entnahme zu schaffen.

- U 3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Fokus der klimapolitischen Maßnahmen auf einer zeitnahen und massiven realen Minderung der Treibhausgasemissionen in allen Sektoren liegen muss. Diese kann nur durch einen deutlich beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien erreicht werden. Das Erfordernis von Maßnahmen der CO₂-Entnahme und dauerhaften Speicherung wird ausschließlich für nicht oder nur schwer vermeidbare Restemissionen gesehen, um das klimapolitisch notwendige Ziel von Netto-Null-Emissionen und darüber hinaus von negativen Emissionen zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat den Ansatz eines EU-weit gültigen Zertifizierungssystems und die Einführung einheitlicher Standards für Kohlenstoff-Entnahmen. Er weist jedoch darauf hin, dass strenge Qualitätskriterien für die Zertifizierung von Kohlenstoff-Entnahmen erforderlich sind, um eine tatsächliche CO₂-Minderung zu erzielen.

Begründung zu Ziffer 3 (nur gegenüber dem Plenum):

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Drucksache 12/22 „Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe“ (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2021) 800 final) zwar zum Ausdruck gebracht, dass er die beabsichtigte Förderung zur CO₂-Speicherung auch in der Landwirtschaft unterstützt. Gleichzeitig hat er diese jedoch, insbesondere mit Blick auf die Speicherung von atmosphärischem Kohlenstoff in Böden mittels Zertifikaten („Carbon-Farming“ als Geschäftsmodell), an Voraussetzungen geknüpft. So muss ein diesbezüglicher Rechtsrahmen für Zertifikate nachweislich einen Klimanutzen entfalten und zudem sind Verschiebungs- und „Strohfeuer“-Effekte zu vermeiden. Hierfür sind hohe und vergleichbare wissenschaftliche und methodische Standards zu erfüllen. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass eine Einlagerung von Kohlenstoff in (landwirtschaftlichen) Böden oft nur begrenzt möglich und reversibel sein kann.

- U 4. Der Bundesrat stellt grundsätzlich fest, dass die Abscheidung und Speicherung von CO₂ im Untergrund noch viele Fragen bezüglich technischer Realisierung und Dauerhaftigkeit der Speicherung aufwirft.

- AV 5. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die bezweckte Steigerung von zusätzlichen CO₂-Entnahmen nur dann attraktiv und erfolgsversprechend ist, wenn über verpflichtende Klimaschutzmaßnahmen hinaus noch Spielraum für zusätzliche freiwillige Maßnahmen im Rahmen der vorgeschlagenen Zertifizierung von CO₂ bestehen bleibt. Dies würde neue innovative Ansätze erleichtern.
- AV 6. Der Bundesrat erkennt an, dass der Verordnungsvorschlag bei der Berechnung der Quantifizierung der CO₂-Entnahmetätigkeit auch die Gegenrechnung der indirekten Treibhausgasemissionen vorsieht. Er geht davon aus, dass dies auch indirekte Treibhausgasemissionen umfasst, die durch Produktionsverlagerungen in Nicht-EU-Länder mit geringeren Klimastandards verursacht werden.
- AV 7. Der Bundesrat hält die vorgesehene unbefristete Befugnisübertragung gemäß Artikel 16 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags für zu weitgehend. Die zwar sehr technischen Festlegungen zu den Zertifizierungsmethoden gemäß Artikel 8 sind sehr weitgehend und in ihren Auswirkungen kaum absehbar. Hierdurch wird aus Sicht des Bundesrates der Wesensgehalt des Vorschlags mitgestaltet. Dieser sollte daher weiterhin dem regulären politischen Prozess des Gesetzgebungsaktes, wie in Artikel 290 AEUV vorgeschrieben, unterliegen. Die nach Artikel 16 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Widerspruchsverfahren sind dazu nicht ausreichend.
- AV
U 8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, dass die Definition der CO₂-Entnahme in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags überarbeitet wird. Die vorgeschlagene Definition umfasst sowohl Emissionsreduktionen als auch Kohlenstoff-Entnahme. Sie weicht somit von der Terminologie des UNFCCC und der Definition des IPCC ab, welche die CO₂-Entnahme als die Entnahme von Treibhausgasen aus der Atmosphäre definieren. Die Definition des Verordnungsvorschlags sollte deshalb auf „die Speicherung von atmosphärischem oder biogenem CO₂ in geologischen Kohlenstoffspeichern, biogenen Kohlenstoffspeichern, langlebigen Produkten und Materialien und in der Meeresumwelt“ beschränkt werden. Die in dem Kommissionsvorschlag enthaltene Formulierung „oder die Verringerung der CO₂-Freisetzung aus einem biogenen

Kohlenstoffspeicher in die Atmosphäre“ sollte entsprechend aus der Definition gestrichen werden.

- AV
U
9. Der Bundesrat betont, dass zertifizierte CO₂-Entnahmeeinheiten nicht genutzt werden dürfen, um sie mit den notwendigen Minderungen zur Erreichung der europäischen Klimaziele zu verrechnen. Ansonsten würde es zu einer Aufweichung des EU-Gesamtziels kommen und die dringend notwendigen Transformationen in den Sektoren könnten verzögert oder verhindert und die CO₂-Entnahme – in Form der zertifizierten Einheiten und über die Bilanzierung der Netto-Emissionen in Treibhausgasinventaren – doppelt angerechnet werden. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, in der Verordnung die Verwendung von zertifizierten Einheiten aus CO₂-Entnahme Aktivitäten zur Erfüllung von Emissionsminderungsverpflichtungen, zum Beispiel EU-Emissionshandel (ETS), Lastenteilungsverordnung (ESR) und „Land Use, Land-Use Change and Forestry“-Verordnung (LULUCF), dauerhaft auszuschließen.
- AV
U
10. Der Bundesrat bittet zudem die Bundesregierung, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, dass im Rahmen des Kommissionsvorschlages der Verwendungsbereich von zertifizierten CO₂-Entnahmeeinheiten aufgenommen und auf die folgenden Anwendungsmöglichkeiten beschränkt wird:
- a) Die Erfüllung von Verpflichtungen zur Kohlenstoffentnahme, die in anderen EU-, nationalen oder subnationalen Regelungen als der Emissionshandelsverordnung, der Lastenteilungsverordnung oder der LULUCF-Verordnung festgelegt sind,
 - b) die freiwillige Verwendung für andere Zwecke als die Kompensation, zum Beispiel „Contribution Claims“ (finanzielle Beiträge zum Klimaschutz ohne Anrechnung auf eigene Emissionsreduktionsziele), und
 - c) die Auszahlung von Subventionen und anderen Anreizen, die an zertifizierte CO₂-Entnahmeeinheiten geknüpft sind.
- AV
U
11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass in Anbetracht der begrenzten Verfügbarkeit von nachhaltiger Biomasse für „Bioenergy with Carbon Capture and Storage“-Aktivitäten (BECCS) nur zertifizierte Biomasse für eine CO₂-Zertifizierung im Rahmen des Kommissionsvorschlages in Frage kommen sollte. Er vertritt weiterhin die

Auffassung, dass sich der Einsatz von Biomasse für die CO₂-Entnahme vornehmlich auf das Ende von Nutzungskaskaden beziehungsweise die Nutzung als Koppelprodukt beschränken sollte.

- U 12. Der Bundesrat geht davon aus, dass für BECCS aus Nachhaltigkeitsgründen der Anteil von Holzimporten nicht vergrößert werden und aus Gründen der Zielerreichung im Sektor LULUCF die Holzentnahme zur Verbrennung aus den heimischen Wäldern nicht steigen soll. Das würde allerdings dazu führen, dass feste Biomasse für BECCS dann aus der bisher dezentral genutzten Bioenergie, aus Aufforstung und aus neu angelegten Agroforstsystemen, Kurzumtriebsplantagen und Hecken kommen würde, was aus Nachhaltigkeitsgründen abzulehnen ist.
- U 13. Der Bundesrat stellt fest, dass es im Verordnungsentwurf nicht nur um technische Ausführungen zur Zertifizierung von CO₂-Entnahmen geht, sondern es im Falle von BECCS auch Landnutzungsänderungen größeren Ausmaßes geben kann.
- U 14. Der Bundesrat hält im Kontext zur Bioökonomie die Ernährungssicherheit für primär und befürwortet den Grundsatz einer Kaskadennutzung. Er begrüßt deshalb, dass indirekte Treibhausgasemissionen infolge von Landnutzungsänderungen in die Quantifizierung des Nutzens der Netto-CO₂-Entnahmen einbezogen werden sollen. Der Bundesrat hält jedoch eine Betrachtung von Treibhausgasemissionen und Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit für nicht ausreichend und bittet um Ausarbeitung wirksamer Steuerungsmöglichkeiten zur Gewährleistung des Primats der Ernährungssicherheit, des grundsätzlichen Vorrangs der stofflichen vor der energetischen Nutzung und der Sicherung von Zielstellungen des Sektors LULUCF.
- U 15. Der Bundesrat weist kritisch darauf hin, dass mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag für den Unionsrahmen ein Paradigmenwechsel von einer dezentralen Nutzung von Biofestbrennstoffen zur zentralen Nutzung in Anlagen mit Eignung zu BECCS in der Nähe von Industrieanlagen und Kraftwerken stattfinden würde, da gerade Großanlagen mit Eignung für BECCS feste Biobrennstoffe einsetzen würden.

- U 16. Betreiberinnen und Betreiber von kommerziellen und privaten dezentralen Biofestbrennstoffanlagen werden aus technischen und Kostengründen nicht in der Lage sein, auf BECCS umzurüsten. Der Bundesrat erwartet daher eine stärkere Beachtung von sozioökonomischen Auswirkungen im ländlichen Raum mit entsprechenden Folgen für Wertschöpfung, Teilhabe und Akzeptanz der Energiewende.

Begründung zu Ziffern 4, 12 bis 16 (nur gegenüber dem Plenum):

Bei der Nutzung von BECCS müssen Nebenwirkungen dieser Technologie rechtzeitig und umfangreich in die Gesamtbetrachtung einfließen.

Die Möglichkeit einer Treibhausgasminderung und einer Anrechnung von Negativ-Emissionen mit BECCS auf die verbleibenden Restemissionen sind für Industrien mit großem Bedarf an Wärme im Hochtemperaturbereich, zum Beispiel Stahl-, Zement-, Chemieindustrie, und für Kraftwerke besonders attraktiv, wenn der CO₂-Preis steigt. Voraussichtlich wird es in Deutschland bis 2045 nicht genügend Strom aus erneuerbaren Quellen und grünem Wasserstoff für eine Treibhausgasneutralität geben. Darüber hinaus müssen für den Einsatz von Wärme aus Biofestbrennstoffen keine aufwendigen Umrüstungen erfolgen.

Studien wie „Klimaneutrales Deutschland 2045“ im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und der Stiftung Klimaneutralität gehen von einem stark steigenden Bedarf an fester Biomasse in Kombination mit BECCS, insbesondere für die Industrie, aus. Dies würde für Deutschland mehr als eine Verdopplung des heutigen Einsatzes an Biofestbrennstoffen auf 272 Terawattstunden bis 2050 bedeuten. Aus fachlicher Sicht sind sowohl die Größenordnung als auch die Herkunft der Biomasse fraglich. Der größte Zuwachs soll durch heimische Kurzumtriebsplantagen mit entsprechend hohem Flächenbedarf erfolgen, der rechnerisch die gesamte derzeit genutzte Fläche für den Energiepflanzenanbau für Biogas und Biokraftstoffe umfassen müsste.

Aus Sicht der Bioökonomie ist das Primat der Ernährungssicherheit nicht verhandelbar und kann auch nicht, wie im Verordnungsentwurf vorgesehen, durch Berechnung von Treibhausgasemissionen oder aus Sicht der Nachhaltigkeit durch positive Landnutzungsänderungen, zum Beispiel Schutz der Umwelt, Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, ausreichend widerspiegelt oder ausgeglichen werden. Gleichzeitig muss gewährleistet werden, dass vorrangig Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer Energien erfolgen und nicht durch leichter zu erfüllende Maßnahmen unter Abscheidung und Speicherung von CO₂ ersetzt werden. Dies gilt auch für den grundsätzlichen Vorrang der stofflichen vor der energetischen Holznutzung und der Sicherung von Zielstellungen zum Waldspeicher des Sektors LULUCF.

Der Wechsel von dezentraler Bioenergieerzeugung zu zentraler Nutzung in Anlagen mit BECCS wird abgelehnt.

Eine stärkere Beachtung der sozioökonomischen Folgen ist dringend erforderlich. Der ländliche Raum verliert Arbeitsplätze und Wertschöpfung mit Folgen für die Akzeptanz der Energiewende. Aus den genannten Gründen sollte die Ausgestaltung des Unionsrahmens nicht ausschließlich auf der Ebene der EU stattfinden, sondern es sollten stärker regionale Bedingungen berücksichtigt werden.

U
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 18)

17. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass bei einer landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung mit Blick auf deren „Klimaeffizienz“ das Ziel in einer nachweislich dauerhaften CO₂-Speicherung in den Böden bestehen muss.

AV

18. Der Bundesrat betont, dass es Ziel einer klimaeffizienten Landbewirtschaftung sein muss, atmosphärischen Kohlenstoff nachweislich, zusätzlich und langfristig in den Böden zu speichern.

U

19. Aus Sicht des Bundesrates ist nachvollziehbar und sachgerecht, dass, wie im vorliegenden Vorschlag zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen verankert, durch eine CO₂-Entnahmetätigkeit im Rahmen der „klimaeffizienten Landwirtschaft“ gespeichertes CO₂ als in die Atmosphäre freigesetzt gelten soll, wenn die Überwachung dieser Speicherung endet. Eine nicht dauerhafte, zeitlich begrenzte CO₂-Speicherung führt, wenn überhaupt, letztlich nur temporär zu einer CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre.

U

20. Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrat für nur schwer nachvollziehbar, eine zeitlich befristete CO₂-Speicherung zu honorieren. Der Bundesrat betont erneut, dass „Strohfeuer“-Effekte nicht als nachhaltiger Beitrag zu einem erforderlichen Kohlenstoffabbau anzusehen sind.

AV

U

21. Der Bundesrat hält es daher für erforderlich, vor Verabschiedung eines EU-Zertifizierungsrahmens Klarheit darüber herzustellen, auf welche Art und Weise sowie gegebenenfalls unter Zuhilfenahme welcher Daten eine genaue, vollständige, kohärente, vergleichbare und transparente Quantifizierung der CO₂-Entnahmen, insbesondere über den biogenen Kohlenstoffpool Boden, erfolgen soll. [Das gilt für die sogenannte Baseline und die gesamte CO₂-

[U]

Entnahme zur Berechnung des Nutzens der Netto-CO₂-Entnahme gleichermaßen.]

AV
U 22. Der Bundesrat hält den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags vorgenommenen Ausschluss der Emissionen aus biogenen Kohlenstoffspeichern im Fall der klimaeffizienten Landbewirtschaftung, die auf die Durchführung der CO₂-Entnahmetätigkeit zurückzuführen sind, nicht für sachgerecht. Er bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass sowohl im Bereich der technischen als auch biologischen Kohlenstoffspeicherung die im Zuge der CO₂-Entnahmetätigkeit verursachten CO₂-Äq-Emissionen Eingang in die Quantifizierung des Nutzens einer CO₂-Entnahme gemäß Artikel 4 finden, einschließlich der durch die Ermittlung des Ausgangswertes, zum Beispiel Laboranalysen, sowie durch Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung verursachten Emissionen.

AV
U 23. Der Bundesrat ist weiterhin der Auffassung, dass mit der GAP für die klimaeffiziente Landwirtschaft bereits ein Rahmen besteht, der über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Maßnahmen fördert, die eine Kohlenstoffbindungswirkung entfalten sollen. Ein Unionsrahmen zur zertifizierten CO₂-Entnahme sollte daher gewährleisten, dass mit einer klimaeffizienten Landwirtschaft ein über die bereits im Rahmen der GAP geförderten Maßnahmen hinausgehender zusätzlicher Nutzen erzielt wird.

U
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 25) 24. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die CO₂-Speicherung in mineralischen Böden über eine Anreicherung von Humus nur begrenzt möglich ist. Die Speichermöglichkeit hängt maßgeblich von den standörtlichen Gegebenheiten und dem Ausgangsgehalt der organischen Substanz im Boden ab. Sie lässt sich nicht beliebig steigern. Ferner ist die Humusanreicherung in Böden ein grundsätzlich reversibler Prozess.

Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass eine Humusanreicherung über ein standörtliches Optimum hinaus die Gefahr schädlicher Umweltauswirkungen bergen kann, zum Beispiel erhöhtes Stickstoff-Mineralisierungspotential mit negativen Auswirkungen auf das Grundwasser und erhöhte Lachgas-Freisetzung mit negativen Folgen für die angestrebte Reduktion klimaschädlicher Gase. Derartige Auswirkungen würden auch den Anforderungen an die Nachhaltigkeit einer CO₂-Entnahmetätigkeit zuwiderlaufen.

AV
(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 24)

25. Der Bundesrat stellt fest, dass CO₂-Speicherung in Böden ein reversibler Prozess ist, der von dem Ausgangsgehalt der organischen Substanz im Boden, den standörtlichen Gegebenheiten sowie von der Nutzung und der Bewirtschaftungsweise abhängt und sich nicht beliebig steigern lässt. Humusanreicherung über ein standörtliches Optimum hinaus kann sogar die Gefahr schädlicher Umweltauswirkungen bergen. Der Bundesrat ist zwar der Auffassung, dass die Erhöhung des organischen Kohlenstoffgehaltes (Humus) in Mineralböden zu unterstützen ist, erachtet jedoch diese Form der Kohlenstoffsенke – aufgrund des hohen Risikos der Reversibilität, der Sättigungsgrenze als auch des hier erforderlichen höheren Aufwandes bei der Kontrolle der CO₂-Entnahme im Vergleich zu anderen biologischen Kohlenstoffspeichern – als nicht geeignet für die Generierung von CO₂-Entnahmezertifikaten.

U
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 27)

26. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, einer nachträglichen Festlegung der erforderlichen Methoden durch Erlass delegierter Rechtsakte der Kommission nicht zuzustimmen.

Begründung zu Ziffern 17, 19, 20, 21, 24 und 26 (nur gegenüber dem Plenum):

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Drucksache 12/22 (Beschluss) „Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe“ (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2021) 800 final) zwar zum Ausdruck gebracht, dass er die beabsichtigte Förderung zur CO₂-Speicherung auch in der Landwirtschaft unterstützt.

Gleichzeitig hat er dies aber, insbesondere mit Blick auf die Speicherung von atmosphärischem Kohlenstoff in Böden mittels Zertifikaten („Carbon-Farming“ als Geschäftsmodell), an Voraussetzungen geknüpft.

So muss ein diesbezüglicher Rechtsrahmen für Zertifikate nachweislich einen Klimanutzen entfalten. Zudem sind Verschiebungs- und „Strohfeuer“-Effekte zu vermeiden. Hierfür sind hohe und vergleichbare wissenschaftliche und methodische Standards zu erfüllen. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass eine Einlagerung von Kohlenstoff in landwirtschaftlichen Böden oft nur begrenzt möglich und auch reversibel sein kann.

Im Ergebnis muss bereits im Vorfeld der Verabschiedung eines EU-Zertifizierungsrahmens Klarheit bestehen, insbesondere über die Art und Weise, mit der CO₂-Entnahmen quantifiziert werden sollen. Die fachlich fundierte Bewertung einzelner Methoden im Hinblick auf deren Eignung und den Beleg einer nachweislich belastbaren, langfristigen und damit nachhaltigen Kohlenstoffeinklagerung in landwirtschaftlich genutzten Böden kann nur so erfolgen. Dazu gehört auch, dass die Quantifizierung vollständig, vergleichbar

und transparent erfolgt. Ferner ist die Verhältnismäßigkeit des mit der Umsetzung der Rahmenregelung verbundenen Verwaltungsaufwands zu prüfen.

AV
(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 26)

27. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, Methoden für die Zertifizierung nicht durch delegierte Rechtsakte zu regeln. Gerade bei der Wahl der CO₂-Entnahme-Option selbst, im Bereich der Nachhaltigkeit und Umweltintegrität sowie bei Haftungsfragen sind konkretere Festlegungen bereits in der Verordnung dringend erforderlich, so dass deren Regelung nach Artikel 290 Absatz 1 Satz 3 AEUV dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten sein sollte. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass delegierte Rechtsakte auf ein absolutes Minimum beschränkt und zumindest Artikel 2 bis 7 des Verordnungsvorschlags hiervon ausgenommen werden.

AV
U

28. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es angesichts der Vielfalt an neuen und in ihrer Wirkung auf Ökosysteme zum Teil noch nicht ausreichend erforschten CO₂-Entnahmetechniken nicht sachgerecht ist, die Mindestanforderungen nur über die vorgesehenen Zertifizierungsmethoden selbst festzulegen (Artikel 7 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags). Er bittet daher die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass innerhalb des Zertifizierungsrahmens ein Prüfmechanismus eingerichtet wird, mit welchem die Nachhaltigkeit sowie mögliche Risiken von CO₂-Entnahmetechniken bewertet werden können. In Abhängigkeit von der jeweiligen CO₂-Entnahme-Option und dem Risiko für das Ökosystem, in welchem die Speicherung erfolgen soll, sollte nach Ansicht des Bundesrates außerdem die Möglichkeit vorgesehen werden, zunächst auch Obergrenzen für die Generierung von CO₂-Entnahme-Zertifikaten vorzusehen.

AV
U

29. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass Landnutzungsmaßnahmen zur CO₂-Speicherung ebenfalls die Wiederherstellung von Ökosystemen und den Schutz der biologischen Vielfalt unterstützen können. Der Schutz der biologischen Vielfalt und die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Natur sind gleichzeitiger Garant für eine langfristige naturbasierte Kohlenstoffspeicherung und -bindung, so dass bestehende Synergien bei der Maßnahmenplanung und -umsetzung bestmöglich genutzt werden sollten.

- AV
U 30. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Frage der Haftung bei CO₂-Speichern und Haftungsmechanismen in der vorgeschlagenen Verordnung selbst festgeschrieben werden. Ein Verweis auf andere EU-Verordnungen wird als nicht ausreichend erachtet.
- AV
U 31. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass für eine CO₂-Speicherung, welche über die Grenzen der EU hinausgeht, internationale Vereinbarungen zum Schutz von Ökosystemen und zur Wahrung von Umweltintegrität getroffen werden.
- AV
U 32. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass sowohl für Treibhausgasminderung als auch für die CO₂-Entnahme beziehungsweise -Senken separate Ziele für 2030, 2040 und 2050 auf EU-Ebene formuliert werden, wie es bereits beim KSG der Fall ist.
- AV
U 33. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

Begründung zu den Ziffern 2, 8 bis 11, 18, 21 bis 23, 25, 27, 28 und 29 bis 33 (nur gegenüber dem Plenum):

Die Unterrichtung durch die Kommission über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen, COM(2022) 672 final; BR-Drucksache 34/23 ist eine wichtige Initiative zur Förderung von Kohlenstoffsinken. Angesichts der unvermeidbaren Emissionen und mit Blick auf die negativen Emissionen, die im KSG nach 2050 verankert sind, erscheint es notwendig und sinnvoll, einen robusten und transparenten Rahmen für die CO₂-Entnahme zu schaffen. Der Verordnungsvorschlag soll auch dazu beitragen, zusätzliche Finanzmittel für Maßnahmen zur Kohlenstoffeinbindung zu generieren. Allerdings gibt es kritische Punkte, die genauer betrachtet und klargestellt werden müssen; der Verordnungsvorschlag sollte – auch seitens der Kommission – grundlegend überarbeitet werden.

Zum einen bestehen zwischen den Ankündigungen der Kommission, mit dem, was mit dem Verordnungsvorschlag erreicht werden soll, und dem, was der eigentliche Regelungstext der vorgeschlagenen Verordnung tatsächlich leistet, erhebliche Diskrepanzen. Der einleitende Teil zur vorgeschlagenen Verordnung lässt viele Möglichkeiten offen und weckt hohe Erwartungen, auch hinsichtlich der Umweltintegrität. Konkrete Regelungen fehlen jedoch zu vielen Aspekten. Die vorgeschlagenen Regelungen werfen zugleich viele Fragen auf.

Insbesondere ist kritisch, dass der Verordnungsvorschlag die Verwendung der zertifizierten CO₂-Entnahmeeinheiten nicht einschränkt und klar definiert. Es

besteht eine Gefahr für die Integrität der Klimapolitik, falls der Fokus auf die CO₂-Entnahme statt auf die Emissionsminderung von Treibhausgasen gelegt wird und CO₂-Entnahme mit Minderungsaktivitäten verrechnet werden kann. Zudem besteht die Gefahr der Doppelzählung, wenn die Verwendung der zertifizierten CO₂-Entnahmeeinheiten nicht eingeschränkt wird und sie beispielsweise für Kompensation zugelassen werden. Dies würde insgesamt zu einer höheren CO₂-Konzentration in der Atmosphäre führen und die dringend notwendigen Transformationen in Sektoren verzögern oder gar verhindern.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die EU noch nicht festgelegt hat, welchen Beitrag Senken in der europäischen Klimapolitik nach 2030 leisten sollen. Das EU-Klimaziel für 2030 begrenzt und definiert den Beitrag der Kohlenstoffentnahme zur Zielerreichung, aber das Klimaneutralitätsziel für 2050 macht keine Aussagen über die Rolle von Kohlenstoffentnahme, und das Ziel für 2040 muss noch verabschiedet werden. Die Zertifizierung von Entnahmen unter dem Vorzeichen separater und quantifizierter Entnahmeziele muss klar geregelt werden, um die Integrität der Klimapolitik zu sichern. Für 2030, 2040 und 2050 sollten auf EU-Ebene, wie auch auf der Ebene der Bunderepublik, separate Ziele für Minderung (Quellen) und Ziele für Senken formuliert werden.

Der Vorschlag für eine Verordnung sollte daher überarbeitet werden; der Fokus muss dabei auf eine Zertifizierung gelegt werden, die einen rechtssicheren Rahmen für die Gewährleistung hochwertiger CO₂-Entnahme schafft, aber verhindert, dass ein neuer Kohlenstoffmarkt geschaffen wird. Die Erläuterungen der Kommission lassen derzeit erwarten, dass für verschiedene Arten von Entnahmeeinheiten verschiedene Anwendungsbereiche denkbar sind. Ohne Kenntnis der Verwendung kann weder beurteilt werden, ob ausreichende Qualitätsanforderungen an die Einheiten gestellt werden, noch können Fehlanreize ausgeschlossen werden.

Der Kommissionsvorschlag enthält bisher keine ausreichenden Anforderungen an die Zusätzlichkeit der zu zertifizierenden Entnahme. Dies ist dringend erforderlich, wenn die zertifizierten CO₂-Entnahmeeinheiten für die Kompensation zugelassen werden sollten. Außerdem ist Doppelzählung zu vermeiden, die entstehen könnte, wenn zertifizierte CO₂-Entnahmeeinheiten zusätzlich auf Emissionsreduktionsziele angerechnet werden können, während die zugrundeliegenden Entnahmen bereits über die staatliche Treibhausgasberichterstattung in der Messung der Zielerreichung berücksichtigt werden.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur BR-Drucksache 12/22 „Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe“ (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2021) 800 final) zwar zum Ausdruck gebracht, dass er die beabsichtigte Förderung zur CO₂-Speicherung auch in der Landwirtschaft unterstützt. Gleichzeitig hat er aber insbesondere mit Blick auf die Speicherung von atmosphärischem Kohlenstoff in Biomasse mittels Anreize durch Zertifizierung („Carbon-Farming“ als Geschäftsmodell) diese Unterstützung an Voraussetzungen geknüpft. Hierfür sind hohe wissenschaftliche und methodische Standards zu erfüllen. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass eine Einlagerung

von Kohlenstoff in (landwirtschaftlichen) Böden oft nur begrenzt möglich ist und reversibel sein kann. Durch eine Wiederfreisetzung des Kohlenstoffes können schädliche Umweltauswirkungen entstehen, zum Beispiel erhöhte Stickstoff-Mineralisierung mit negativen Auswirkungen auf das Grundwasser und erhöhte Lachgas-Freisetzung mit negativen Folgen für die angestrebte Reduktion klimaschädlicher Gase.

Um den Zertifizierungsrahmen bewerten zu können, muss daher bekannt sein, auf welche Art und Weise CO₂-Entnahmen aus der Atmosphäre, aber auch die Zufuhr von biogenem Kohlenstoff quantifiziert und geprüft (Monitoring) werden sollen. Nur so kann fachlich fundiert bewertet werden, ob die Methoden geeignet sind, nachweislich und belastbar eine langfristige und damit nachhaltige Kohlenstoffeinlagerung in landwirtschaftlich genutzte Böden zu belegen und ob der mit der Umsetzung der Rahmenregelung verbundene Verwaltungsaufwand verhältnismäßig wäre. Einer nachträglichen Festlegung der erforderlichen Methoden durch den Erlass von delegierten Rechtsakten durch die Kommission kann daher aus fachlichen Erwägungen und vor dem Hintergrund des damit in Verbindung stehenden noch ungeklärten Untersuchungs-, Umsetzungs- und Verwaltungsaufwandes nicht zugestimmt werden.

Dem Ziel, den Verwaltungsaufwand für die Betreiber, insbesondere für kleine Betriebe im Bereich der klimateffizienten Landwirtschaft, so gering wie möglich zu halten, steht entgegen, dass eine genaue, vollständige, kohärente, vergleichbare und transparente Quantifizierung nur durch einen hohen Monitoring- und Kontrollaufwand zu erreichen ist. Schwer nachvollziehbar ist, dass eine zeitlich befristete CO₂-Speicherung mit einem dafür mutmaßlich hohen erforderlichen Verwaltungsaufwand honoriert werden soll.

Letztendlich werden wichtige Festlegungen gemäß dem Verordnungsvorschlag auf delegierte Rechtsakte verschoben. Gerade im Bereich der Nachhaltigkeit und Umweltintegrität sind jedoch konkretere Festlegungen bereits in der Verordnung dringend erforderlich, insbesondere um „Greenwashing“ zu vermeiden. Hinsichtlich Nachhaltigkeit und Biodiversität stellt der Kommissionsvorschlag zwar fest, dass nachteilige Auswirkungen vermieden werden sollen. Es bleibt allerdings offen, wie dies sichergestellt werden soll. Hier ist in Frage zu stellen, ob die Befugnisübertragung auf die Kommission durch die geplanten delegierten Rechtsakte mit Artikel 290 AEUV vereinbar ist. Der Vorschlag ermächtigt die Kommission, Methoden für die Zertifizierung durch delegierte Rechtsakte zu regeln. Dies schließt so wichtige Fragen wie die Regelungen zu Permanenz oder sogar die Verwendung von zertifizierten CO₂-Entnahmeeinheiten ein. Gemäß Artikel 290 AEUV dürfen „wesentliche Elemente“ eines Rechtsakts nicht an die Kommission delegiert werden.

Auch die Frage der Haftung bei CO₂-Speichern und Haftungsmechanismen sollte in der Verordnung selbst festgeschrieben werden, denn ein Verweis auf andere EU-Verordnungen wird als nicht ausreichend erachtet. Zudem wird hier die Gefahr gesehen, dass, wenn die Haftungsregeln der CCS-Richtlinie auf die Abscheidung und Speicherung von Kohlenstoff in geologischen Formationen anwendbar sind, die Verantwortung für die Überwachung, die Entschädigung

und Abhilfemaßnahmen nach der Schließung der Speicherstätte vom Betreiber auf den Staat übertragen würde. Angesichts der großen Mengen an Kohlenstoff, die bis 2050 und darüber hinaus in geologischen Formationen gespeichert werden könnten, könnte diese Übertragung der Verantwortung eine erhebliche Belastung für künftige Generationen darstellen – insbesondere wenn die Leckagen aus geologischen Formationen größer sind als derzeit angenommen.

B

34. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,

der **Finanzausschuss** und

der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.