

31.03.23**Beschluss**
des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1032. Sitzung am 31. März 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. 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 sind, erscheint es notwendig und sinnvoll, einen robusten und transparenten Rahmen für die CO₂-Entnahme zu schaffen.
2. Er stellt grundsätzlich fest, dass die Abscheidung und Speicherung von CO₂ im Untergrund noch viele Fragen bezüglich technischer Realisierung und Dauerhaftigkeit der Speicherung aufwirft.
3. 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.

4. 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.
5. Er 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.
6. 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 Kommissionsvorschlags 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.
7. Der Bundesrat geht davon aus, dass für BECCS aus Nachhaltigkeitsgründen der Anteil von Holzimporten nicht vergrößert werden und aus Gründen der Zielerreichung im Sektor „Land Use, Land-Use Change and Forestry“ (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, Kurzumtriebs-plantagen und Hecken kommen würde, was aus Nachhaltigkeitsgründen abzulehnen ist.

8. Der Bundesrat stellt zudem 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.
9. Er hält im Kontext zur Bioökonomie die Ernährungssicherheit für primär und befürwortet den Grundsatz einer Kaskadennutzung. Er begrüßt deshalb, dass indirekte Treibhausgasemissionen infolge von Landnutzungs-änderungen 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.
10. 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 Bio-brennstoffe einsetzen würden.
11. 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.
12. 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.

13. 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.
14. Er 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-Entnahme zur Berechnung des Nutzens der Netto-CO₂-Entnahme gleichermaßen.
15. 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.
16. 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.
17. Er 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.

18. Er bittet daher die Bundesregierung, einer nachträglichen Festlegung der erforderlichen Methoden durch Erlass delegierter Rechtsakte der Kommission nicht zuzustimmen.
19. 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.
20. Er 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.

21. 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.
22. Weiterhin bittet er 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.
23. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung außerdem, 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.
24. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.