

08.11.24**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Wi - AV - U - Vk - Wo

zu **Punkt ...** der 1049. Sitzung des Bundesrates am 22. November 2024

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)

A

Der **federführende Wirtschaftsausschuss (Wi)**,
der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**,
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

U 1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 5 – neu – TEHG)

In Artikel 1 ist dem § 2 folgender Absatz 5 anzufügen:

„(5) Dieses Gesetz gilt nicht für Anlagen oder Verbrennungseinheiten nach Anhang, Teil A, Abschnitt 2 Nummer 1 bis 6 zur Verbrennung von gefährlichen Abfällen, die nach Nummer 8.1 des Anhangs 1 zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen genehmigungsbedürftig sind. Als Anlagen zur Verbrennung von gefährlichen Abfällen gelten solche Anlagen oder Verbrennungseinheiten, bei denen

1. nach den Anforderungen in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eine Verbrennungstemperatur von mindestens 1 100 Grad Celsius erreicht sein muss und
2. der Anteil gefährlicher Abfälle an der insgesamt eingesetzten Menge an Abfällen im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2021 und dem Ablauf des 31. Dezember 2023 insgesamt mehr als 66 Prozent betrug.“

Folgeänderung:

In Artikel 1 ist § 52 Absatz 2 zu streichen.

Begründung:

Der Emissionshandel ist ein wichtiges Instrument für den Klimaschutz. Er ist aber auf die thermische Behandlung von gefährlichen Abfällen nicht anwendbar beziehungsweise zielführend. Bei der CO₂-Bepreisung der Verbrennung von (fossilen) Energieträgern geht es darum, regenerative Energien zu fördern. Die Verbrennung gefährlicher Abfälle kann nicht durch alternative Verfahren ersetzt werden, da die Zerstörung unter anderem persistenter organischer Schadstoffe und anderer organischer Verbindungen nur bei hohen Temperaturen möglich ist. Die Beseitigung dieser Abfälle ist daher Hauptzweck der Behandlung. Eine Umlenkung in stoffliche Verwertungsmöglichkeiten – wie sie zum Beispiel bei Siedlungsabfällen erfolgen kann – scheidet wegen dieser Schadstoffgehalte aus. Gefährliche Abfälle werden nicht produziert, um Energie zu erzeugen, sondern fallen als Folge von Produktion und Konsum an und müssen schadlos entsorgt werden, da sie meist nicht recycelt werden können. Eine Erhöhung der Entgelte durch eine CO₂-Bepreisung könnte dazu führen, dass vermehrt unzulässige Umgehungsmechanismen bei der Entsorgung gefährlicher Abfälle genutzt werden, welche dann auch zu einer geringeren Überwachbarkeit der Abfallströme führen könnten.

Der Gesetzgeber soll daher von der Opt-in Möglichkeit für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen keinen Gebrauch machen und diese nicht in den europäischen Emissionshandel (EU-ETS 1 - European Union Emission Trading System) einbeziehen.

Wi 2. Zu Artikel 1 (§ 3 Nummer 19 TEHG)

In Artikel 1 § 3 Nummer 19 ist die Angabe „§ 14 Absatz 2,“ zu streichen.

Begründung:

Als Inverkehrbringen gemäß § 3 Nummer 19 TEHG gilt auch die Entstehung der Energiesteuer gemäß § 14 Absatz 2 EnergieStG. Eine solche Regelung würde dazu führen, dass Biokraftstoffproduzenten unverhältnismäßige bürokratische Pflichten auferlegt werden. Auch wenn Biokraftstoffproduzenten selbst keine Kraftstoffe aus dem Steuerlager entnehmen, entstehen beim Transport von Bioreinkraftstoffen von einem Tanklager in ein anderes geringe Messabweichungen. Diese sogenannten Differenzmengen sind keine real in den Verkehr gebrachten Kraftstoffmengen und auch in der Regel keine Verlustmengen beim Transport, sondern auf eine veränderte Kraftstoffdichte und nicht exakt geeichte Messinstrumente etc. zurückzuführen. Gemäß § 14 Absatz 2 EnergieStG entsteht für solche Differenzmengen trotzdem die Energiesteuer. Allerdings wurde dieser Entstehungstatbestand aus dem Anwendungsbereich des BEHG (§ 2 Absatz 2) inzwischen gestrichen. Schließlich ist die Überführung solcher Kraftstoffmengen in den steuerfreien Verkehr rein fiktiv, es entstehen aus ihnen in der Realität auch keine Emissionen. Andernfalls wären Biokraftstoffproduzenten allein aufgrund fiktiver Emissionsmengen von der Pflicht zur Einreichung von Überwachungsplänen und Emissionsberichten im EU-ETS 2 betroffen.

Wi 3. Zu Artikel 1 (§ 6 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 TEHG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob eine längere Übergangsfrist für die Umstellung der Berichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz auf die Berichterstattung nach der EU-Monitoring-Verordnung ermöglicht werden kann.

Begründung:

Die Vorgaben der EU-Monitoring-Verordnung sind vollständig anwendbar für gemischte Stoffströme und haben insgesamt ein erhöhtes Anforderungsniveau. Die geringeren Anforderungen des BEHG sollten zunächst weiter Anwendung finden, da 2024 Brennstoffe gemäß BEHG bereits eingesetzt worden sind und eine nachträgliche Umstellung nicht umsetzbar ist. Außerdem sind die für eine Umstellung notwendigen Kapazitäten bei Laboren und Anlagenbetreibern bis 2025 noch nicht vorhanden und damit in der Praxis kaum umsetzbar.

U 4. Zu Artikel 1 (§ 10 Absatz 3 Satz 1,
Satz 1a – neu – TEHG)

In Artikel 1 ist § 10 Absatz 3 wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Die Erlöse aus der Versteigerung nach Absatz 1 stehen zu 75 Prozent dem Bund und zu 25 Prozent den Ländern zu.“

b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

„Das Verfahren zur Verteilung der Erlöse wird im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geregelt.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Kommunen sind zentrale Akteure des Klimaschutzes. Auf sie entfallen mehr als die Hälfte der erforderlichen öffentlichen Investitionen für das Erreichen des nationalen Klimaziels für das Jahr 2030. Sie verfügen jedoch über keine substantiellen Möglichkeiten, Zusatzeinnahmen für den Klimaschutz zu generieren. Die Kommunen sind in der bestehenden Finanzierungssystematik darauf angewiesen, projektbezogene Fördermittel (vom Bund oder einem Land) zu beantragen. Dies ist mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden und schafft keine dauerhafte Finanzierungssicherheit.

Kommunale Klimaschutzmaßnahmen können so nicht wie erforderlich weiterentwickelt werden. Es ist daher notwendig, dass die Länder am Aufkommen der CO₂-Bepreisung im Umfang von mindestens 25 Prozent beteiligt werden. Der Bund vereinnahmt diese Mittel (Aufkommen 2023: 19,2 Milliarden Euro) bisher vollständig und dotiert damit den Klima- und Transformationsfonds, von dem Kommunen – bislang – jedoch nur über einzelne Förderprogramme und in zu geringem Umfang profitieren können. Die Verteilung der Erlöse sollte daher entsprechend geändert werden.

Zu Buchstabe b:

Die Länderbeteiligung könnte formal unkompliziert über das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) geregelt werden. Im Gegenzug für die Länderbeteiligung könnten Förderprogramme reduziert und damit erheblicher Verwaltungsaufwand bei Bund und Kommunen vermieden werden. Die Länder könnten die Mittel wiederum über eine Klimakomponente im kommunalen Finanzausgleich bürokratiearm an die Kommunen ausreichen.

Wi 5. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 1 und 4 Satz 1 TEHG)

Artikel 1 § 26 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 ist die Angabe „95 Prozent“ durch die Angabe „90 Prozent“ zu ersetzen.
- b) In Absatz 4 Satz 1 ist die Angabe „95 Prozent“ durch die Angabe „90 Prozent“ zu ersetzen.

Begründung:

Die auf 95 Prozent Biomasseanteil festgesetzte Schwelle sollte auf 90 Prozent angepasst werden. Denn viele Holzheizkraftwerke setzen den festen Biomassebrennstoff Altholz der Kategorien A III und A IV ein, die den Standardwert von 90 Prozent Biomasseanteil in Anlage 2 Teil 5 der Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 haben. Nur durch eine Anpassung auf eine 90 Prozent-Schwelle werden die vorgenannten Biomasseanlagen ebenfalls von der Pflichtenfreistellung erfasst.

Wi 6. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 2 Satz 2 TEHG)

Artikel 1 § 26 Absatz 2 Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Der Anspruch auf Zuteilung kostenloser Berechtigungen nach § 23 Absatz 1 TEHG ist zu erhalten. Die gemäß § 26 Absatz 2 Satz 2 TEHG vorgesehene Streichung dieses Anspruchs für Betreiber von Anlagen, die nach § 26 Absatz 1 TEHG freigestellt sind, stellt einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, da nicht flexibel auf Änderungen der Marktsituation reagiert werden kann. Die Regelung bestraft Anlagenbetreiber, die auf den Einsatz nachhaltiger Biomasse umstellen, und sollte gestrichen werden.

Wi 7. Zu Artikel 1 (§ 44 Absatz 1 Nummer 9 TEHG allgemein)

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass kleine Industrieanlagen, die durch das EU-ETS-2 betroffen sein werden, einen angemessenen Carbon-Leakage-Schutz benötigen. Zur Planungssicherheit der Wirtschaft soll dieser verbindlich im TEHG festgeschrieben werden.

Wi 8. Zu Artikel 1 (§ 52 Absatz 1 Satz 1 und
Satz 2 TEHG)

Artikel 1 § 52 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 sind die Angabe „2027“ jeweils durch die Angabe „2028“ zu ersetzen und nach den Wörtern „steht unter der“ die Wörter „Bedingung, dass die Verbrennung von Siedlungsabfällen in den EU-Emissionshandel gemäß Artikel 30 Absatz 7 der EU-Emissionshandelsrichtlinie aufgenommen wird; für Anlagen oder Verbrennungseinheiten, die vom Teil A Abschnitt 2 Nummer 1 bis 6 des Anhangs nicht erfasst, aber von § 2 Absatz 2a des Brennstoffemissionshandelsgesetzes umfasst sind, steht die Anwendung der Pflichten nach Satz 1 unter der zusätzlichen“ einzufügen.
- b) In Satz 2 ist die Angabe „2026“ durch die Angabe „2027“ zu ersetzen.

Begründung:

Artikel 30 Absatz 7 der Richtlinie 2003/87/EG verpflichtet die Kommission, bis zum 31. Juli 2026 einen Bericht zur Durchführbarkeit einer Aufnahme der Verbrennung von Siedlungsabfällen sowie anderer Abfallbewirtschaftungsverfahren, insbesondere Deponien, in das EU-ETS-1 vorzulegen. Gegebenenfalls legt die Kommission zusammen mit dem Bericht einen Legislativvorschlag vor. Durch das BEHG werden deutsche Abfallverbrennungsanlagen bereits ab 2024 CO₂-bepreist. Um nicht einen noch größeren Wettbewerbsnachteil durch den Einbezug der nationalen Abfallverbrennungsanlagen in den EU-ETS-1 im Jahr 2027 entstehen zu lassen, ist auf eine europäische Lösung zu setzen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine mögliche Erhöhung von Emissionen durch eventuelle Umlenkungen auf die Entsorgung von Abfällen in Deponien in der Union und auf Abfallexporte in Drittländer vermieden werden sollte. Bis zur europaweiten Aufnahme in das EU-ETS-1 wird die Abfallverbrennung in Deutschland weiterhin durch das nEHS CO₂-bepreist.

Wi 9. Zu Artikel 1 (§ 52 Absatz 1 TEHG allgemein)

Der Bundesrat hat Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Regelungen zum nationalen Opt-In der Abfallverbrennung im EU-ETS-1 ab 2027. Diese Regelungen würden zur Verstärkung bereits vorhandener Wettbewerbsverzerrungen auf dem Abfallmarkt zwischen Deutschland und anderen EU-Ländern führen. Es ist mit einer Reihe negativer Konsequenzen zu rechnen, unter anderem der

erhöhten Verbringung von Abfällen ins Ausland mit der eventuellen Entsorgung auf Deponien sowie der Erschwerung und Verteuerung der kommunalen Strom- und Wärmeversorgung. Die Erwartung, dass eine einfache Verteuerung der Abfallverbrennung die Emissionen dieses Sektors oder gar das Aufkommen von Abfall reduziert, trägt dem komplexen Sachverhalt der Abfallwirtschaft nicht Rechnung. Dafür sind komplementäre Maßnahmen zur Verringerung des Abfallaufkommens und der Kreislaufwirtschaft notwendig.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich für die europaweite Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung und Entsorgung von Abfällen auf Deponien in das EU-ETS-1 ab 2028 einzusetzen. Bis dahin sollen Emissionen aus der Abfallverbrennung weiterhin durch das nEHS bepreist werden.

Wo 10. Zu Artikel 1 und Artikel 2 allgemein

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz und die Einführung eines neuen europäischen Brennstoffemissionshandels („ETS-2“) verpflichten Inverkehrbringer von Brennstoffen zum Erwerb und zur Vorlage von Emissionszertifikaten („Upstream-ETS“). Die tatsächliche Kostenlast trifft jedoch vor allem kleinere Emittenten, wie Haushalte mit Gas- und Ölheizungen, da die Zertifikatspreise über höhere Heizkosten an diese weitergegeben werden – entsprechend dem Prinzip „Verursacher zahlt“.

Hier braucht es einen stärkeren Schutz vor eventuell stark steigenden Zertifikatspreisen und eine gezielte Entlastung für vulnerablere Gruppen. Mit Einführung des „ETS-2“ verliert Deutschland die Möglichkeit, unmittelbar steuernd auf das Handelssystem einzuwirken – auch in Situationen mit sehr starken Preisanstiegen. Spätestens ab dem Jahr 2030, wenn der 45-Euro-Bremsmechanismus entfällt, kann es zu deutlich überhöhten Zertifikatspreisen kommen.

Vor diesem Hintergrund sollte die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung besser an Förder- und Entlastungsinstrumente gekoppelt werden, um insbesondere einkommensschwächere und – bei extremen Preisanstiegen – auch mittlere Einkommensgruppen besser zu schützen. Die Länder sollten bei der Entwicklung solcher Instrumente sowie bei der Erstellung des deutschen Klima-Sozialplans (Verordnung (EU) 2023/955) eng eingebunden sein – auch die Ressorts für Bauen und Wohnen.

Begründung:

Obwohl die Thematik Brennstoffemissionshandel/„ETS-2“ aufgrund des Upstream-Ansatzes primär den Wirtschaftsbereich betrifft, besteht auch eine Betroffenheit des Gebäudebereichs, da die höheren Kosten des Zertifikatankaufs über die Brennstoffpreise an die Emittenten (unter anderem Mieter, Hauseigentümer, die eine Gas- oder Ölheizung betreiben) weitergegeben werden.

Während der deutsche Brennstoffemissionshandel in seiner Einführungsphase kein klassisches Emissionshandelssystem ist, sondern zunächst mit Festpreisen beziehungsweise sehr engen Schwankungsbereichen arbeitet (2021: 25 Euro pro Tonne, 2022: 30 Euro pro Tonne, 2023: 30 Euro pro Tonne, 2024: 45 Euro pro Tonne, 2025: 55 Euro pro Tonne, 2026: 55 bis 65 Euro pro Tonne), ist das „ETS-2“ von Anfang an als Cap-and-Trade-System konzipiert. Dieses ist mit verschiedenen Mechanismen zur Abschwächung übermäßiger Preiserhöhungen versehen, insbesondere einer Vorgabe, dass bis inklusive dem Jahr 2029 bei Übersteigung eines Preises von 45 Euro pro Tonne zusätzliche Zertifikate in den Markt gegeben werden. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine echte Preisobergrenze, sondern nur um einen Dämpfungsmechanismus: Bei einer sehr hohen Überschussnachfrage nach Zertifikaten kann es gegebenenfalls dennoch zu deutlich höheren Zertifikatspreisen kommen. Ab dem Jahr 2030 entfällt dann dieser primäre Dämpfungsmechanismus und die Preisbildung erfolgt weitestgehend frei am Markt. Es muss mit Zertifikatspreisen um die 200 Euro pro Tonne gerechnet werden.

Wi (bei Annahme entfällt Ziffer 12)	11.	<u>Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 10 Absatz 1 Satz 1, 2, 3 und 4,</u>
		<u>Absatz 2 Satz 1,</u>
		<u>Satz 2 Nummer 5,</u>
		<u>Nummer 6 – neu –,</u>
		<u>Satz 2a – neu –,</u>
		<u>Satz 3,</u>
		<u>Satz 4,</u>
		<u>Absatz 3 Satz 1,</u>
		<u>Satz 2 und 3 BEHG)</u>

Artikel 2 Nummer 5 ist wie folgt zu fassen:

,5. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „in der Einführungsphase nach Absatz 2“ gestrichen.

- bb) In Satz 2 werden die Wörter „und ab 2026 versteigert“ gestrichen.
- cc) Die Sätze 3 und 4 werden gestrichen.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Emissionszertifikate werden zum Festpreis verkauft.“
 - bb) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aaa) In Nummer 5 wird der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt.
 - bbb) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 6 angefügt:

„6. im Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2026: 65 Euro.“
 - cc) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Festpreise ab dem Jahr 2027 werden durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedarf, spätestens ein Jahr vor dem Anfang des Veräußerungsjahres festgelegt.“
 - dd) In Satz 3 werden die Wörter „in einem der Jahre 2021 bis 2025“ gestrichen.
 - ee) Satz 4 wird gestrichen.
- c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „das Versteigerungsverfahren sowie“ gestrichen.
 - bb) Die Sätze 2 und 3 werden durch folgenden Satz ersetzt:

„In der Rechtsverordnung sind insbesondere die zuständige Stelle sowie die Möglichkeit zur Beauftragung von Dritten durch die zuständige Stelle mit der Durchführung des Veräußerungsverfahrens, einschließlich der Vereinnahmung und Abführung der Veräußerungserlöse, und die Aufsicht über diese beauftragten Dritten festzulegen.“ ‘

Begründung:

Die Versteigerung im Preiskorridor im Jahr 2026 war vom BEHG als ein sanfter Übergang von der Festpreisphase 2021 bis 2025 zur freien Preisbildung ab 2027 vorgesehen. Mit der Ablösung des nEHS durch das EU-ETS-2 ist der Grund für diese Regelung weggefallen. Die einjährige Versteigerung im Preiskorridor würde lediglich zu einem enormen bürokratischen Aufwand für Unternehmen und für staatliche Stellen führen und würde keinen Klimaschutzbeitrag leisten.

Das weiterhin durch die Bundesregierung vorgeschlagene System der Feststellung der Zertifikatspreise für 2027 ist zu komplex und kann zu einer sprunghaften Änderung der Preise Mitte 2027 führen.

Die vorgeschlagene Formulierung des § 10 BEHG setzt daher insgesamt für die Jahre 2026 und 2027 eine bürokratiearme und einfache Option der Veräußerung der Emissionszertifikate zum Festpreis um. Der Festpreis für 2027 wird durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestages bis spätestens 31. Dezember 2025 festgestellt – diese Verordnungsermächtigung gilt zur Vereinfachung des Verfahrens. Die ausgewählte Option, das nEHS bis zur Ablösung durch den europäischen Emissionshandel zu Festpreisen zu betreiben, birgt keine Risiken für den Klimaschutz, denn der Einsatz von fossilen Brennstoffen wird weiterhin CO₂-bepreist. Da das nEHS in jedem Fall auslaufen wird, bestehen keine Gründe, den teilnehmenden Unternehmen des nEHS und des EU-ETS-2 den administrativen Aufwand zweier Versteigerungssysteme und den damit einhergehenden Unsicherheiten der Preisentwicklung aufzubürden.

Wo 12. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 BEHG)

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 11)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung der Beibehaltung der bisherigen Regelung zur Preisgestaltung im Jahr 2026 gemäß § 10 Absatz 2 Satz 4 und somit der Streichung der neuen Ermächtigung in § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 zur Abweichung von der festgelegten Preiskorridorbestimmung bei Überschreitungen der jährlichen Emissionsmengen.

Begründung:

Die vorgesehene Änderung bezieht sich insbesondere auf die Preisgestaltung im Jahr 2026, dem voraussichtlich letzten Jahr des deutschen Brennstoffemissionshandels. Hier ist aktuell ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne vorgesehen. Der Gesetzentwurf schafft diesbezüglich eine neue Ermächtigung für die Bundesregierung, eine davon „abweichende Preisregelung“ vorzusehen, sollte infolge einer Überschreitung der gemäß EU-Klimaschutzverordnung zulässigen Emissionsmengen der Ankauf von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten notwendig sein. Dies lässt höhere Zertifikatspreise im Jahr

2026 erwarten. Dies ist mit Blick auf die Planungssicherheit, das Vertrauen in die bereits kommunizierten Regelungen und den Schutz der Nutzerinnen und Nutzer abzulehnen.

Wi 13. Zu Artikel 2 Nummer 14 (§ 24 Absatz 1 Satz 1 Einleitungsteil,
Nummer 1 und
Nummer 2 BEHG)

In Artikel 2 ist § 24 Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) Im Einleitungsteil sind die Wörter „nach dem 31. Dezember 2026“ zu streichen.
- b) Der Nummer 1 sind die Wörter „nach dem 31. Dezember 2026“ voranzustellen.
- c) Der Nummer 2 sind die Wörter „im Fall der Aufnahme der Verbrennung von Siedlungsabfällen in den EU-Emissionshandel gemäß Artikel 30 Absatz 7 der Richtlinie 2003/87/EG“ voranzustellen und die Angabe „2027“ durch die Angabe „2028“ zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Formulierung des Absatzes 1 § 24 BEHG regelt, dass die Abfallverbrennung bis zur Aufnahme in das EU-ETS-1 durch das nEHS erfasst wird und sorgt somit für die Kontinuität der CO₂-Bepreisung.

Zum Gesetzentwurf allgemein

- U 14. Der Bundesrat begrüßt die im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs geplante Überführung des nationalen Brennstoffemissionshandels in ein europaweites Emissionshandelssystem. Um im Zeitraum bis zu dieser Überführung zusätzlichen bürokratischen Aufwand für alle betroffenen Akteure zu vermeiden, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die für 2026 im nationalen Brennstoffemissionshandel vorgesehene Handelsphase durch einen Festpreis am oberen Rand des bislang vorgesehenen Preiskorridors zu ersetzen.

- U 15. Der Bundesrat bekräftigt die Schlüsselrolle der CO₂-Bepreisung für die erfolgreiche Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zur Klimaneutralität und betont die Bedeutung flankierender Maßnahmen zur sozialen Abfederung sowie zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Industriestandorts.
- U 16. Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Glasindustrie in den Kreis der im Rahmen der Strompreiskompensation beihilfefähigen Sektoren aufgenommen wird.
- U 17. Der Bundesrat begrüßt, dass ab dem Jahr 2027 EU-weit ein zweiter Emissionshandel etabliert wird. Der EU-Emissionshandel für Energiewirtschaft und Industrie und der nationale Emissionshandel für Gebäude und Verkehr sind schon heute wichtige Klimaschutzinstrumente.
- U 18. Aus systematischen und Klimaschutzgründen ist es geboten, jede emittierte Tonne CO₂ aus fossilen Brennstoffemissionen zu bepreisen. Der Bundesrat begrüßt daher das im Gesetzentwurf verfolgte Ziel der Kontinuität, mit dem sämtliche fossilen Brennstoffe, die der CO₂-Bepreisung nach dem Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG) unterliegen, auch innerhalb des künftigen europäischen Emissionshandels einer CO₂-Bepreisung unterliegen sollen.
- U 19. Vor dem Hintergrund weiterhin drohender Zielverfehlungen in den Sektoren Gebäude und Verkehr, zur Reduzierung der Last für den Verwaltungsvollzug und zur Stärkung der Planungssicherheit für die Wirtschaft bittet der Bundesrat die Bundesregierung, den im BEHG für 2026 geplanten Preiskorridor durch einen Festpreis von 65 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalent zu ersetzen.

- U 20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zudem, sich auf europäischer Ebene für die sukzessive Weiterentwicklung der CO₂-Bepreisung als marktkonformes Instrument der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung Klimaneutralität in Verbindung mit einer wirksamen sozialen und wirtschaftlichen Abfederung einzusetzen. Ziel ist, die EU-weite CO₂-Bepreisung schrittweise zu einem Leitinstrument der Klimaschutzpolitik weiterzuentwickeln. Hierfür sind zum einen die Verknappung der Emissionsmengen in Übereinstimmung mit den Klimaschutzziele und zum anderen die möglichst EU-weite, hilfsweise in einer Gruppe von Vorreiterstaaten durchzuführende Etablierung von CO₂-Mindestpreisen näher zu prüfende Bausteine. Neben der Bepreisung von CO₂-Emissionen sind auch künftig ergänzende Instrumente wie beispielsweise die Förderung klimafreundlicher Technologien oder die Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen und Standards sinnvoll und notwendig, um eine wirksame und für Wirtschaft und Gesellschaft tragfähige Klimaschutzpolitik sicherzustellen.
- U 21. Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Klimasozialfonds der EU eine soziale Flankierung der Klimaschutzpolitik vorgesehen ist. Finanzielle Entlastungen sollten vorrangig einkommensschwächeren Haushalten zugutekommen. Der beste Schutz vor steigenden Preisen von fossilen Brennstoffen sind Energieeinsparung und die Nutzung von erneuerbaren Energien. Beratungs- und Fördermaßnahmen sollten so ausgestaltet werden, dass auch und gerade einkommensschwächere Haushalte von ihnen profitieren können.
- Wi 22. Zum Gesetzentwurf allgemein
- a) Der Bundesrat bemängelt, dass die Fristen zur Umsetzung der Änderungen der EU-ETS-Richtlinie nicht eingehalten wurden. Eine mehr als einjährige Verzögerung der Umsetzung zum EU-ETS-1 und eine mehr als halbjährige Verzögerung in Bezug auf das EU-ETS-2 erzeugt einen zeitlichen Druck auf die betroffenen Unternehmen und zuständigen Behörden. Sollten die für 2025 festgelegten Fristen durch die verspätete Umsetzung des EU-Rechts nicht eingehalten werden können, fordert der Bundesrat die Bundes-

regierung auf, für diese Fälle dafür Sorge zu tragen, dass gegen die betroffenen Unternehmen keine Sanktionen durchgesetzt beziehungsweise keine Geldbuße verhängt wird.

- b) Der Bundesrat stellt fest, dass für Unternehmen, die am nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) teilnehmen, ab 2024 doppelte Berichterstattungspflichten im EU-ETS-2 beziehungsweise EU-ETS-1 entstehen. Der damit verbundene administrative Aufwand für Unternehmen muss möglichst gering gehalten werden. Der Bundesrat begrüßt die entsprechenden Bemühungen der Bundesregierung, beispielsweise die Einführung einer Genehmigungsfiktion, wonach die Genehmigung nach BEHG bis zur Erteilung einer Emissionsgenehmigung nach EU-ETS-2 auch für das EU-ETS-2 gilt.
- c) Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung den Aufforderungen durch die 3. Energieministerkonferenz vom 17. Mai 2024 zur Abschaffung des Preiskorridors im BEHG für 2026 nicht gefolgt ist. Mit der Ablösung des nEHS durch das EU-ETS-2 ist der Grund für diese Regelung weggefallen. Die Versteigerung im Preiskorridor kann nicht mehr die Funktion des abgemilderten Übergangs von der Festpreisphase zur freien Preisbildung erfüllen und würde keinen Beitrag zum Übergang zum EU-ETS-2 leisten können. Es käme zu einem enormen und unnötigen bürokratischen Aufwand sowohl für Unternehmen als auch für staatliche Stellen, um ein einjähriges nationales Versteigerungssystem zu etablieren und auszuführen. Der Bundesrat fordert daher dazu auf, die Festpreisphase bis zum Auslaufen des nEHS fortzuführen.

Der Bundesrat sieht auch die vorgeschlagenen Regelungen zur Festlegung der Zertifikatepreise für die eventuelle Fortsetzung des nEHS im Jahr 2027 wegen einer nicht vollständigen Einbeziehung der nach dem BEHG bepreisten Emissionen in den europäischen Emissionshandel kritisch. Diese Regelungen könnten unter anderem zu einer sprunghaften Änderung des Preises Mitte 2027 führen. Stattdessen muss eine bürokratiearme Lösung der Fortführung der Festpreisphase gewählt werden, die auch für eine bessere Planungssicherheit der Wirtschaft sorgen wird.

AV 23. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, von der Opt-in-Möglichkeit für landwirtschaftliche Verkehre keinen Gebrauch zu machen und diese nicht in das EU-ETS 2 einzubeziehen.

Begründung:

Im Gegensatz zu anderen Verkehrsteilnehmern gibt es für die Landwirtschaft weder die Möglichkeit des Umstiegs auf ÖPNV noch nennenswerte „Sharing“-Möglichkeiten, die über die bereits etablierten Möglichkeiten (Lohnunternehmen, Maschinenringe) hinausgingen. Auch sind die Möglichkeiten der Elektromobilität insbesondere bei schweren Feld- und Transportarbeiten sehr begrenzt.

Zukunftstechnologien wie E-Fuels oder Wasserstoff-Antriebe stehen derzeit noch nicht in nennenswertem Umfang zur Verfügung. Vermeidbare „Freizeitverkehre“ gibt es in der Landwirtschaft praktisch nicht.

Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen und aufgrund ihrer Systemrelevanz kann die deutsche Landwirtschaft ihre Produktion nicht verlagern, gleichzeitig sind wirksame Grenzausgleichsmaßnahmen für importierte landwirtschaftliche Produkte nicht in Sicht. Die deutsche Landwirtschaft kann daher Belastungen kaum durch Preiserhöhungen am Markt kompensieren.

Aus diesen Gründen wird die Landwirtschaft in Deutschland im Betrachtungszeitraum bis 2045 noch in erheblichem Umfang von Diesel abhängig sein. Nennenswerte klimawirksame THG-Einsparungen sind aufgrund der geschilderten Besonderheiten und des marginalen Anteils dieses Segments am Gesamtbrennstoffverbrauch nicht zu erwarten.

Ein Verzicht auf die Einbeziehung in das EU-ETS 2 bei gleichzeitigem erwarteten Auslaufen nationaler Regelungen böte die Chance, unnötige Zusatzbelastungen der Landwirtschaft beihilfeneutral (vgl. Anhang III EHRL, wo landwirtschaftliche Verkehre derzeit nicht aufgeführt sind) zu vermeiden und zur Wettbewerbsfähigkeit (level playing field) beizutragen.

B

24. Der **Verkehrsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes **k e i n e** Einwendungen zu erheben.