

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 20/13585 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1049. Sitzung am 22. November 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

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

det 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.

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 Entstehungsstatbestand 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.

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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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 Übersteigerung 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.

8. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 10 Absatz 1 Satz 1, 2, 3 und 4,
Absatz 2 Satz 1, Satz 2 Nummer 5, Nummer 6 – neu –,
Satz 2a – neu –,
Satz 3,
Satz 4,
Absatz 3 Satz 1,
Satz 2 und 3 BEHG)

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 Festpreissphase 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 Zertifikatepreise 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.

9. 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

10. 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.
11. 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.

12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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 Klimaschutzzielen 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.
17. 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.
18. 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 Bundesregierung 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.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG wie folgt:

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

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Emissionen aus Sonderabfallverbrennungsanlagen sind Bestandteil des nationalen Emissionsbudgets, welches zur Erfüllung der nationalen Klimaschutzverpflichtungen unter der europäischen Klimaschutzverordnung zu verringern ist. Aus diesem Grund sind auch Sonderabfallverbrennungsanlagen von der CO₂-Bepreisung im nationalen Brennstoffemissionshandel erfasst und seit dem Jahr 2024 berichts- und abgabepflichtig. Kohlendioxidemissionen aus Sonderabfallverbrennungsanlagen belasten das deutsche Emissionsbudget genauso wie Emissionen aus anderen Abfallverbrennungsanlagen, nicht erbrachte Minderungen in diesem Bereich müsste die Bundesrepublik Deutschland demzufolge durch Zukauf entsprechender Mengen an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten ausgleichen. Daher ist es folgerichtig, dass im Rahmen der Einbeziehung von Abfallverbrennungsanlagen auch die Sonderabfallverbrennung in die CO₂-Bepreisung einbezogen wurde und dementsprechend auch in den anlagenbezogenen EU-Emissionshandel (EU-ETS 1) hineinoptiert werden soll. Fortgesetzte Ausnahmen für einzelne Arten von Abfallverbrennungsanlagen wie beispielsweise der Sonderabfallverbrennung von der CO₂-Bepreisung bergen zudem die Gefahr unerwünschter Stoffstromumlenkungen, da eine Reihe sonstiger Abfallarten auch in Sonderabfallverbrennungsanlagen verbrannt werden können. Schließlich wäre eine Privilegierung von Sonderabfallverbrennungsanlagen auch vor dem Hintergrund langfristig wirksamer Substitutionsprozesse nicht gerechtfertigt, da sich nachhaltige Aufbereitungstechnologien (z. B. Lösemittelrecycling, Altölaufarbeitung) ohne eine wirksame CO₂-Bepreisung in vielen Fällen wirtschaftlich nicht rechnen. Ein Verzicht auf die Einbeziehung der Sonderabfallverbrennung in den EU-ETS 1 würde insoweit einen Rückschritt gegenüber dem nationalen Brennstoffemissionshandel bedeuten. Die Bundesregierung weist zudem vorsorglich darauf hin, dass die betroffenen Sonderabfallverbrennungsanlagen bei Verzicht auf ein Hineinoptieren in den EU-ETS 1 weiterhin der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG unterliegen würden.

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

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen und eine mögliche Ausnahme für die Erfassung sogenannter „Befüllungsverluste“ (Differenzmengen im Zuge der Beförderung von Energieerzeugnissen infolge von Messdifferenzen bei der Mengenermittlung an Lade- und Löschstellen) im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Umsetzungsauftrag der EU-Emissionshandelsrichtlinie untersuchen.

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

Die Bundesregierung nimmt den Vorschlag des Bundesrates zur Kenntnis.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die ab dem Jahr 2025 beginnenden Emissionsberichterstattungspflichten im Bereich des künftigen europäischen Brennstoffemissionshandels (EU-ETS 2) europarechtlich verpflichtend vorgegeben und durch die EU-Monitoring-Durchführungsverordnung europarechtlich vorreguliert sind. Im Vollzug der beiden Brennstoffemissionshandelssysteme nach dem BEHG und im EU-ETS 2 bereitet die zuständige Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) die praktische Umsetzung der EU-rechtlichen Berichtspflicht analog zu der bereits im nationalen Brennstoffemissionshandelssystem nach dem BEHG vor, um die Umstellung möglichst fließend und ohne unnötige Mehrbelastung für Wirtschaftsbeteiligte und vollziehende Behörden auszugestalten.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 § 44 Absatz 1 Nummer 9 TEHG allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Ungeachtet dieser Ablehnung teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass auch für den EU-ETS 2 eine Carbon-Leakage-Schutzregelung für betroffene Industrieunternehmen erforderlich wird. Jedoch sollte diese Regelung nach EU-einheitlichen Kriterien ausgestaltet werden. Hierzu ist zunächst eine Entscheidung der Europäischen Kommission abzuwarten, ob EU-einheitliche Regelungen etwa in Form spezifischer Beihilfeleitlinien formuliert werden. Sofern die Europäische Kommission signalisiert, dass keine EU-einheitlichen Regelungen für einen Carbon-Leakage-Schutz im Bereich des EU-ETS 2 vorgesehen sind, ist der Weg für entsprechende nationale Regelungen eröffnet. Die im Gesetzentwurf hierzu bereits vorgesehene Verordnungsermächtigung in § 44 Absatz 1 Nummer 9 TEHG trägt diesem Umstand Rechnung.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 § 52 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 TEHG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Insoweit weist die Bundesregierung darauf hin, dass die Regelung des § 52 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 TEHG des Gesetzentwurfs durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung rein deklaratorischer Natur und damit überflüssig würde. Denn für den Fall, dass die Abfallverbrennung ab dem Jahr 2028 in den EU-ETS 1 einbezogen wird, müsste das TEHG ohnehin zwingend angepasst werden. Für die in der Begründung des Vorschlags des Bundesrates behaupteten Verlagerungseffekte haben sich auch unter der bereits bestehenden CO₂-Bepreisung nach dem BEHG keine belastbaren Anhaltspunkte ergeben. Auch nach der bereits im Vorfeld zu dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes im Jahr 2022 im Auftrag der Bundesregierung erstellten Studie zur CO₂-Bepreisung von Abfallbrennstoffen im BEHG sind keine relevanten Verlagerungseffekte mit Blick auf Abfallverbringungen ins Ausland zu erwarten.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 § 52 Absatz 1 TEHG allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates in Bezug auf die geforderte Fortsetzung der CO₂-Bepreisung von Abfallbrennstoffen im BEHG über das Jahr 2026 hinaus nicht zu und nimmt die Ausführungen des Bundesrates im Übrigen zur Kenntnis. Hierbei betont die Bundesregierung, dass bei Verzicht auf das „Opt-in“ der Abfallverbrennungsanlagen in den EU-ETS 1 für diese Anlagen das BEHG über das Jahr 2026 hinaus fortgelten würde, wobei in diesem Fall nach § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 4 BEHG in der Fassung des Gesetzentwurfes per Rechtsverordnung für Emissionen aus Abfallverbrennungsanlagen die Anwendung des nachlaufenden CO₂-Preises aus dem EU-ETS angeordnet würde. Allerdings haben die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen nur bei einem „Opt-in“ in den EU-ETS 1 die Möglichkeit, für die Wärmeproduktion eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu erhalten. Im Hinblick auf die europaweite Einbeziehung der Abfallverbrennung in den EU-ETS 1 hat sich die Bundesregierung bereits bei den Verhandlungen zur aktuellen Novelle der EU-Emissionshandelsrichtlinie für eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs ausgesprochen.

Zu Nummer 7 (Artikel 1 und Artikel 2 allgemein)

Die Bundesregierung kann die Analyse in den Ausführungen des Bundesrates hinsichtlich der Wirkungen des EU-ETS 2 nachvollziehen. Sie weist aber in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024 der Umsetzung zwingender emissionshandelsrechtlicher Vorgaben der EU-Emissionshandelsrichtlinie in nationales Recht dient. Die Diskussion und Entscheidungsfindung hinsichtlich erforderlicher Maßnahmen zur sozialen Flankierung der Folgen aus der Einführung des künftigen europäischen Brennstoffemissionshandels (EU-ETS 2) erfolgt außerhalb dieses Gesetzgebungsverfahrens. Bei der Erstellung des deutschen Klima-Sozialplans werden die Länder im Rahmen der etablierten Austauschformate von Bund und Ländern beteiligt.

Zu Nummer 8 (Artikel 2 Nummer 5 § 10 Absatz 1 Satz 1, 2, 3 und 4, Absatz 2 Satz 1, Satz 2 Nummer 5, Nummer 6 – neu –, Satz 2a – neu –, Satz 3, Satz 4, Absatz 3 Satz 1, Satz 2 und 3 BEHG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu, da der Vorschlag nach seinem Grundansatz auf eine zeitlich unbegrenzte Fortsetzung des bewusst auf die Einführungsphase der Jahre 2021 bis 2025 beschränkten Festpreissystems ohne Begrenzung der Zertifikatsmenge im nationalen Brennstoffemissionshandel hinausliefe. Dies würde finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Zu Nummer 9 (Artikel 2 Nummer 14 § 24 Absatz 1 Satz 1 Einleitungsteil, Nummer 1 und Nummer 2 BEHG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Zur Erläuterung wird auf die Ausführungen zu Nummer 6 verwiesen.

Zu Nummer 10 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Zur Erläuterung wird auf die Ausführungen zu Nummer 8 verwiesen.

Zu Nummer 11 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung stimmt den Ausführungen des Bundesrates im Grundsatz zu.

Zu Nummer 12 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis. Mit der „Wachstumsinitiative“ wurde bereits festgehalten, dass sich die Bundesregierung gegenüber der neuen Europäischen Kommission dafür einsetzen wird, dass mit der Strompreiskompensation (SPK) noch weitere Bereiche der Wirtschaft entlastet werden können. Das BMWK prüft derzeit, wie eine Anpassung der beihilfeberechtigten Sektoren erfolgen könnte. Die Entscheidung über eine Erweiterung bzw. Änderung der beihilfeberechtigten Sektoren obliegt jedoch der EU-Kommission. Zudem müsste national sichergestellt werden, dass zusätzliche Finanzmittel bereitstehen, um eine Erweiterung der SPK finanzieren zu können.

Zu Nummer 13 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis und stimmt dem Grundanliegen des Antrags zu.

Zu Nummer 14 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis und stimmt dem Grundanliegen des Antrags zu.

Zu Nummer 15 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Zur Erläuterung wird auf die Ausführungen zu Nummer 8 verwiesen.

Zu Nummer 16 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis und stimmt dem Grundanliegen des Antrags zu.

Zu Nummer 17 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis. Mit Blick auf die soziale Flankierung wird auf die Ausführungen zu Nummer 7 verwiesen.

Zu Nummer 18 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen des Bundesrates zur Kenntnis und äußert Verständnis für die Kritik an der verzögerten Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie. Der Vollzug des EU-ETS 2 wird durch die hierfür zuständige DEHSt so ausgestaltet, dass der angesprochene administrative Aufwand für die betroffenen Verantwortliche möglichst gering gehalten wird und mögliche Synergieeffekte in Bezug auf die Berichterstattung zwischen EU-ETS 2 und dem nationalen Brennstoffemissionshandel genutzt werden können. Bezüglich der vorgeschlagenen Fortführung der Festpreisphase wird auf die Ausführungen zu Nummer 8 verwiesen.

