

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)756**

13.01.2025

Stellungnahme

Deutscher Städtetag

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des
Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die
Änderung der Richtlinie 20023/87/EG
(TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)**
BT-Drucksachen 20/13585, 20/13962

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage

10. Januar 2025

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

zum Entwurf für ein Gesetz zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)

Grundsätzliches

Wir begrüßen, dass die Novelle des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vorgelegt wird, vor allem die Erweiterung des Emissionshandels im Bereich Luftverkehr, die erstmaligen Regelungen für einen Emissionshandel im Bereich Seeverkehr, die Einführung eines europäischen Brennstoffemissionshandels (ETS-2) ähnlich dem bestehenden nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG) sowie die Schaffung der nationalen Rechtsgrundlagen zur Anwendung des EU-rechtlich geregelten CO₂-Grenzausgleichssystems CBAM. Da die europarechtliche Umsetzungsfrist für das ETS-2 bereits verstrichen ist, wäre es wichtig, dass das Gesetzesverfahren rasch abgeschlossen wird.

Der CO₂-Preis ist das zentrale Steuerungsinstrument in der Klimapolitik. Nur wenn der CO₂-Preis ausreichend hoch angesetzt ist, kann er die nötige Lenkungswirkung zur Vermeidung und Verminderung von Treibhausgasen entfalten. Wir betonen zugleich, dass die Transformation zu einem klimaneutralen Leben und Wirtschaften sozial abgefedert werden muss. Dies gilt insbesondere mit Blick auf einen ausreichend hohen CO₂-Preis. Aus unserer Sicht muss daher zwingend ein Konzept für ein zielgenaues und unbürokratisches ausgestaltetes Klimageld vorgelegt. Es ist richtig, Einnahmen aus dem CO₂-Emissionshandel sozial gerecht auf einkommensschwache Haushalte umzuverteilen. Diese dürfen durch steigende Energiekosten nicht über Gebühr belastet werden.

Beim Übergang von der Preis- zur Mengensteuerung sehen wir Herausforderungen. Es braucht Planungs- und Investitionssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger, für die Wirtschaft und für die kommunalen Versorger. Preisschocks müssen verhindert werden. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für eine Verlängerung der Festpreisphase bis zum Beginn des ETS-2 und eine Anhebung der CO₂-Preise.

1. Soziale Entlastung

Energiewende und Wärmewende in den Städten können nur gelingen, wenn wir auch die nötige Akzeptanz bei unseren Bürgerinnen und Bürgern haben. Einkommensschwache Haushalte dürfen durch steigende Energiekosten nicht über Gebühr belastet werden. Einnahmen aus dem CO₂-Emissionshandel müssen für die soziale Entlastung eingesetzt werden.

Energiewende und Klimaschutz als Teil der Transformation brauchen gesellschaftliche Akzeptanz. Die Erhöhung des CO₂-Preises darf nicht zu sozialen Verwerfungen führen. Daher muss die Einführung einer zielgenauen Entlastung zeitnah umgesetzt werden. In der gegenwärtigen Legislaturperiode ist es nicht gelungen, einen Weg für soziale Entlastungen zu finden. Wir halten dies für unabdingbar und sehen es als eine der drängenden Aufgaben für eine neue Bundesregierung. Bei den Menschen darf nicht nur ankommen, dass Klimaschutz alles teurer macht, insbesondere für die mittleren niedrigen Einkommen. Ohne Kompensation wirkt die Verteilungswirkung vom CO₂-Preis regressiv. Je niedriger das Einkommen, umso höher der Anteil, der für die CO₂-Bepreisung gezahlt werden muss. Zudem haben ordnungspolitische Maßnahmen, wie das Gebäudeenergiegesetz, Verteilungseffekte. Sie wirken zusätzlich belastend für einkommensschwache Haushalte, die beispielsweise in schlecht gedämmten Häusern leben oder als Pendler auf ein Auto angewiesen sind.

Wichtig bei der Ausgestaltung eines Entlastungsmechanismus ist, dass Zielgenauigkeit ermöglicht wird und die Auszahlungsweg unbürokratisch erfolgt. Welche Zielgruppen einbezogen und welche Kriterien angesetzt werden sollten, muss mit der Expertise der Städte und Gemeinden ausgearbeitet werden.

2. Übergang von der Preis- zur Mengensteuerung

Der Übergang von einer Preis- zu einer Mengensteuerung stellt eine große Herausforderung dar. Er muss daher möglichst friktionslos und bürokratiarm gestaltet werden. Aus unserer Sicht ist es dringend erforderlich, einen steileren CO₂ Preispfad im nationalen Emissionsrecht vorzusehen und die Festpreisphase zu verlängern.

Der Emissionshandel schafft Anreize für Unternehmen, Emissionen zu verringern und langfristig zu senken. Dieser Mechanismus wirkt nur effektiv, wenn das Zertifikat (Preis pro Tonne CO₂) ausreichend hoch angesetzt ist.

Durch den Wechsel von einem preis- zu einem mengengesteuerten Marktinstrument durch den ETS-2 entsteht dringender Handlungsbedarf. Denn künftig wird der Preis für eine Tonne

CO₂ im Verkehrs- und Gebäudebereich maßgeblich durch die Nachfrage nach fossilen Energieträgern in diesen Sektoren bestimmt. Je höher diese Nachfrage bis zur Einführung noch ist, desto höher fallen auch die Preise im ETS-2 aus. Aufgrund der Klimaschutzverfehlungen im Gebäude- und Verkehrsbereich, die der Projektionsbericht der Bundesregierung bis 2030 auf 200 Millionen Tonnen CO₂ beziffert, birgt die Einführung des ETS-2 daher das Risiko sprunghafter Preisanstiege von Treibstoff- und Heizkosten. Schätzungen gehen von über 200 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2027 aus.

CO₂ Preispfad im nationalen Emissionsrecht erhöhen

Wir sprechen uns daher dafür aus, eine moderate Erhöhung des national geltenden CO₂-Preises vorzusehen, einerseits um den wirksamen Hebel des CO₂-Preises zu nutzen, andererseits um das Risiko sprunghaft höherer Preise ab 2027 abzumildern. Es ist aus unserer Sicht richtig, mit einem steigenden CO₂-Preis künftig stärkere Preissignale zu setzen. Dies ist ein wirksamer Hebel, damit die Emissionen spürbar sinken. Wir können uns einen Anstieg bis zu 90 Euro pro Tonne CO₂ für 2025 und einen entsprechenden Preispfad für 2026 vorstellen. Bevor ein höherer CO₂-Preis kommt, muss aber klar sein, dass ein Teil des eingenommenen Geldes vom Bund zielgenau zur sozialen Entlastung eingesetzt wird.

Festpreisphase bis zum Beginn des ETS-2 verlängern

Vor dem voraussichtlichen Beginn des ETS-2 im Jahr 2027 ist auf nationaler Ebene innerhalb eines Preiskorridors von 55 bis 65 Euro eine einjährige Handelsphase vorgesehen. Diese Regelung stellt keine Heranführung an eine Mengensteuerung dar und ist insofern ohne wirklichen Mehrwert. Stattdessen führt sie zu personellem und finanziellem Aufwand. Für die Versorger entstehen große Risiken in der Beschaffung und damit für die Kundinnen und Kunden Unsicherheiten. Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, die Festpreisphase– mit einem erhöhten CO₂-Preis (s. o.) – zu verlängern.

Kritisch sehen wir daher auch die Regelung des § 56, bei dessen Anwendung erst Mitte Juli 2026 feststehen würde, ob sich die Preise im ETS-2 ab 2027 – wie geplant – am freien Markt bilden sollen oder ob die Bundesregierung die Preise ein weiteres Jahr lang vorgeben darf. Die mit dieser Möglichkeit einhergehende Unsicherheit ist weder praktikabel noch zumutbar. Das gilt sowohl für die Endverbraucher als auch für die Energieversorger, die rechtzeitig belastbare und haltbare Preiskalkulationen machen und frühzeitig wissen müssen, mit welchen Energiepreisen sie zu rechnen haben.

3. Genehmigungsfiktion und Fristen

Die vorgeschlagene Genehmigungsfiktion ist eine gute Lösung. Dennoch sollte die Frist zur Vorlage des erstmaligen Überwachungsplans für den ETS-2 länger gefasst werden.

Aufgrund der knappen Umsetzungszeit, zu dem eine Emissionsgenehmigung im ETS-2 vorliegen muss, ist die vorgeschlagene Genehmigungsfiktion eine gute Lösung. Die Fristen und Bearbeitungszeiträume der gesetzlichen Regelungen sind aber teilweise zu knapp bemessen. So sollte die Frist zur Vorlage des erstmaligen Überwachungsplans für den ETS-2 länger gefasst werden.

Die Terminierung der Abgabefrist der Emissionsberichte auf den 30. April sehen wir kritisch, da sich dieser Termin mit anderen Berichterstattungen im Immissionsschutzrecht überschneidet und teilweise Informationen zu diesem Zeitpunkt im Jahr noch nicht verifiziert vorliegen. Die gesetzliche Regelung könnte zur Folge haben, dass die Preisgestaltung für Kundinnen und Kundinnen und Kunden unübersichtlich wird und für Energieversorgungsunternehmen zusätzlicher Aufwand anfällt. Da etwa die CO₂-Kosten nicht bereits vor Beginn des Lieferzeitraums feststehen und kein nachvollziehbarer Indexwert vorliegt, wären Energieversorgungsunternehmen gezwungen, entweder vorab von Kundinnen und Kunden höhere Preise zu verlangen oder erst nach Festlegung des genauen CO₂-Preises die Kosten von diesen zu erheben. Mit einer nachträglichen Rechnung für Kundinnen und Kunden zur Erhebung der CO₂-Preise könnte die im EnWG (§ 40c II) festgelegte Abrechnungsfrist von sechs Wochen nicht mehr eingehalten werden.

4. Einbeziehung der thermischen Verwertung von Siedlungsabfällen

Wir halten die Einbeziehung der thermischen Abfallverbrennung in den CO₂-Handel für sinnvoll. Seit Januar 2024 gilt das BEHG für die thermische Abfallverwertung. Den vorgeschlagenen Opt-In-Antrag für den ETS I sehen wir kritisch. Es sollte das Ziel des Bundes sein, einen ganzheitlichen europäischen Ansatz zu verfolgen, der auch für alle Mitgliedstaaten gilt. Die einseitige Integration der Abfallverbrennung in den ETS I in Deutschland darf nicht dazu führen, dass Abfall in andere Länder transportiert und dort deponiert oder verbrannt wird.

Alle Sektoren müssen ihren Beitrag leisten, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Daher halten wir die Einbeziehung der thermischen Abfallverbrennung in den CO₂-Handel für sinnvoll. Seit dem 1. Januar 2024 wird die thermische Abfallverwertung im BEHG einbezogen. Perspektivisch kann die Abfallverbrennung nicht in den neuen ETS II einbezogen werden. Daher prüft die EU-Kommission, inwieweit eine Integration der Abfallverbrennung in den ETS I möglich ist. Das begrüßen wir ausdrücklich.

Der vorliegende Entwurf des TEHG zielt wiederum darauf ab, in Art. 52 eine Opt-In-Klausel der EU-Richtlinie zu nutzen. Gestützt wird der Vorschlag des Opt-In auf Art. 24 der Emissionshandelsrichtlinie. Danach können Mitgliedstaaten den Handel mit Emissionszertifikaten auf nicht in Anhang I aufgeführte Tätigkeiten, Anlagen und Treibhausgase ausweiten, sofern die Einbeziehung solcher Tätigkeiten, Anlagen und Treibhausgase von der Kommission gebilligt wird. Die Bundesregierung zielt demnach darauf ab, das Ergebnis der Prüfung der EU-Kommission nicht abzuwarten und einen nationalen Alleingang zu fahren.

Dem Vorschlag eines Opt-In-Verfahrens stehen wir kritisch gegenüber. Wir appellieren an den Bund, sich für eine EU-weit einheitliche Regelung einzusetzen und die Prüfung der Kommission abzuwarten. Die EU-Kommission prüft ohnehin, inwieweit die Abfallverwertung in den ETS I einbezogen werden kann. Eine vorzeitiges Opt-In durch Deutschland läuft der Forderung nach einer EU-weit einheitlichen Regelung zuwider. Ansonsten besteht die Gefahr, dass mehr Abfälle ins Ausland exportiert werden. Dies würde die Wettbewerbssituation der deutschen Müllverbrennungsanlagen verschlechtern und könnte die Abfallgebührenzahlerinnen und -zahler belasten.

Außerdem sollte ein pauschal bemessener biogener Anteil im Siedlungsabfall zur Verwertung eingeführt werden, die ähnlich wie beim Klärschlamm als „Null-Emission“ gewertet wird.

5. Umgang mit Klärschlammverwertung

Klärschlammverbrennungsanlagen unterhalb von 20 MW sind grundsätzlich von den Anforderungen des TEHG-E derzeit nicht umfasst und unterfallen damit weiterhin den bestehenden Anforderungen des BEHG.

Mit Inkrafttreten der Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung (AbfKlärV) am 3. Oktober 2017 hat das Gebot zur Klärschlammverbrennung Rechtsverbindlichkeit erhalten. Bis zum Jahr 2029 (Anlagen über 100.000 EW) bzw. 2032 (Anlagen zwischen 50.000 und 100.000 EW) müssen Betreiber von Kläranlagen die thermische Behandlung von Klärschlämmen sicherstellen. Die gesetzliche Pflicht zur thermischen Beseitigung von Klärschlämmen sollte im Emissionshandelssystem daher auch weiterhin pragmatisch behandelt werden. Darüber hinaus könnte sie im Vollzug noch deutlich vereinfacht werden. Die pauschale Anerkennung der Biogenität vom Klärschlamm (Null-Emission) im BEHG sollte in jedem Fall unberührt bleiben und bei der Weiterentwicklung des Emissionshandels Bestand haben.