VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

STELLUNGNAHME

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes vom 02.07.2026

Berlin, 15.07.2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. Zahlen Daten Fakten 2025
Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.
Unsere Positionen: https://www.vku.de/vku-positionen/

Interessenvertretung:
Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

DIE KOMMUNALEN UNTERNEHMEN

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum **Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes** Stellung zu nehmen. Der Entwurf ist noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Daher behält sich der VKU vor, im weiteren Gesetzgebungsprozess ggf. ergänzende bzw. weiterentwickelte Anpassungsvorschläge einzubringen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- Kommunale Unternehmen sind als **Inverkehrbringer von Brennstoffen** im nationalen Emissionshandelssystem und dem Übergang in den europäischen Brennstoffemissionshandel (ETS-2) direkt von den Regelungen innerhalb des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) betroffen.
- Die kommunale Entsorgungswirtschaft nimmt den gesetzlichen Auftrag der Gewährleistung von Entsorgungssicherheit für Haushalts- und Siedlungsabfälle wahr und betreibt zu diesem Zweck vielerorts Anlagen der thermischen Abfallbehandlung.
- Die Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlung von Siedlungsabfällen in den Anwendungsbereich des BEHG ab 2024 hat bereits zu Gebührenerhöhungen in der Größenordnung von fünf bis acht Prozent und zudem zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und -streitigkeiten im Verhältnis zwischen Anlagenbetreibern einerseits und Abfallanlieferern und Wärmeabnehmern andererseits geführt. Die Weiterentwicklung des Emissionshandelsrechts hat vor diesem Hintergrund erhebliche Bedeutung für die kommunale Abfallwirtschaft sowie die Abfallgebührenzahler.

Positionen des VKU in Kürze

- Der VKU begrüßt die **Beibehaltung des Preiskorridors**. Gegenüber der bislang vorgesehenen nur einjährigen Anknüpfung an den Preis des EU-ETS 1 ist die Fortführung der Korridorphase mit einem geringeren operativen Aufwand verknüpft. Sie verbessert auch die formale Planbarkeit der CO_2-Kosten für kommunale Entsorgungsunternehmen und damit auch für Gebühren-, Entgelt-, Verbrennungs- und Vertragskalkulationen – allerdings nur für das Kalenderjahr 2027.
- **Unzureichende Fokussierung auf tatsächlich verpflichtete Marktteilnehmer**: Die ersten Auktionsergebnisse im nationalen Emissionshandel zeigen **erhebliche strukturelle Schwächen** des aktuellen Systems aus Versteigerungen mit Preiskorridor und anschließender Festpreisphase mit Preisen oberhalb des

Höchstpreises im Preiskorridor. Intermediäre leisten einen wichtigen Beitrag zur Marktteilnahme insbesondere kleiner und mittlerer Stadtwerke, die aufgrund administrativer, technischer und wirtschaftlicher Anforderungen nur eingeschränkt oder mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre. Das aktuelle System setzt aber starke Anreize für spekulative Anleger ohne eigenen physischen Zertifikatebedarf, die über große Handelslinien bei Clearingbanken verfügen. Bereits vor der ersten Auktion wurden Zertifikate oberhalb des Höchstpreises im Preiskorridor außerbörslich angeboten. Die **geplante Erhöhung der Preise für Überschuss- und Nachkaufmengen** wird diese Anreize weiter erhöhen, nahezu unbegrenzt und mit mehreren Handelskonten[1] an den Auktionen teilzunehmen, nur um die Zuteilungschancen zu erhöhen und die ersteigerten Zertifikate mit fast **risikolosem Spekulationsgewinn** am Sekundärmarkt weiterverkaufen zu können.

- **Es droht ein aggressiver Überbietungswettbewerb, bei dem vor allem kommunale Energieversorgungsunternehmen benachteiligt werden.** Unternehmen mit tatsächlicher Abgabeverpflichtung[2] werden dadurch gezwungen sein, den eigenen Bedarf mit **unverhältnismäßig großem Liquiditätseinsatz**[3] zu überbieten, um wegen der starken Rationierung überhaupt eine Zuteilung zu erhalten. Diese Mittel fehlen an anderer Stelle, zum Beispiel für **Investitionen in die Energiewende**. Wenn der überwiegende Teil der benötigten Mengen über den Sekundärmarkt oder durch den Kauf von Überschuss- und Nachkaufmengen beschafft werden muss, entstehen Mehrkosten, die die Endverbraucher belasten.
- **Verbraucherinnen und Verbraucher bezahlen die Spekulationsgewinne von wenigen Finanzakteuren**: Die Absicht, über steigende CO2-Preise eine Lenkungswirkung bei Verbraucherinnen und Verbrauchern hin zu mehr Emissionsminderungen zu erzielen, ist richtig und wichtig. Einnahmen aus der CO2-Bepreisung, sollen dafür genutzt werden, Unterstützungsleistungen für die Dekarbonisierung in den Bereichen Gebäude und Verkehr zu ermöglichen. In der politischen Diskussion sollte deshalb stärker für die Akzeptanz des

[1] Regelungen/gesetzliche Vorgaben zur Limitierung von Konten pro Teilnehmer sind unseres Wissens nach nicht vorhanden.
[2] Viele Stadtwerke verfügen über keinen direkten Zugang zur EEX und müssen Intermediäre nutzen. Die von der ECC geforderte Besicherung der gesamten Gebotsmenge bindet erhebliche Liquidität. Freie Kreditlinien stehen nur begrenzt zur Verfügung und werden bereits für das operative Commodity-Handelsgeschäft benötigt.
[3] Bereits die Regelung des aktuellen Jahres belastet die Liquidität der Stadtwerke massiv. Die EEX hat veröffentlicht, dass unter Berücksichtigung der Doppelzuteilung auf ein versteigertes Zertifikat 16,79 bzw. 13,67 Gebote kamen. Das heißt, dass ein Stadtwerk bereits für diese beiden Auktionen im Durchschnitt ca. 1000 € an Liquidität hinterlegen muss, um ein Zertifikat im Wert von 65 € zu erhalten.

Instrumentes geworben werden und unnötige Belastungen von Haushalten und Unternehmen verhindert werden.

- Das Argument, die Korridorphase sei eine Vorbereitung auf den freien Handel mit Emissionszertifikaten im EU-ETS 2, kann hier nicht greifen. Beim freien Handel weiß ein spekulativer Marktteilnehmer nicht sicher, wie der Marktpreis in Zukunft sein wird. Er wird also im freien Handel ein Risiko tragen müssen, dass die Preisentwicklung anders als erwartet sein kann – v.a. in einem Handelssystem wie dem EU-ETS 2 mit sehr vielen Akteuren und größerer politischer Unsicherheit. Im nationalen Emissionshandel hat ein spekulativer Marktteilnehmer kein solches Risiko, außer der Staat würde im laufenden Jahr die Regeln ändern. Spekulative Marktteilnehmer können vielmehr davon ausgehen, dass die Compliance-Buyer spätestens zur Überschussmengenphase Emissionszertifikate zum erhöhten Preis kaufen müssen, weil sie gesetzlich dazu verpflichtet sind.
- Das aktuell hohe Arbitragepotenzial wird noch weiter verschärft durch die massive Unterdeckung für 2027 (ca. 195 Mio. Zertifikate Auktionsmenge vs. bis zu 295 Mio. Zertifikate Marktbedarf). Dadurch entsteht für Lieferanten eine **absurde und unfaire Kommunikationslage**. Da ein Drittel der Menge strukturell fehlt, haben Marktteilnehmer – wie bereits in den bisherigen Auktionen 2026 – auch im Jahr 2027 starke Anreize für Gebote zum Höchstpreis. Der Restbedarf müsste dann zu 73 € bzw. 75 € pro Zertifikat nachgekauft werden. Das führt rein mathematisch zu einem kalkulatorischen Mischpreis von rund 69 €. Da die Stadtwerke als Energieversorger das Mengen- und Preisrisiko tragen, müssen kalkulatorisch höhere Preise angesetzt und somit unnötige Risikoaufschläge an die Kunden weiter gewälzt werden. Dies ist nicht zielführend. Die staatliche Verknappung verschärft das Problem. Es muss dringend eine **politische Transparenz** für diese Fehlmenge geschaffen werden. Politisch wird der Öffentlichkeit eine „Stabilisierung der CO_2-Preise“ kommuniziert und ein CO_2-Preis von maximal 65 € suggeriert. Der VKU unterstützt ausdrücklich den Emissionshandel als zentrales und kosteneffizientes Leitinstrument für die Energiewende und den Klimaschutz. Eine transparente politische Kommunikation wäre hilfreich, die **Akzeptanz für die CO2-Bepreisung** bei den Energiekundinnen und Energiekunden zu stärken. Das Risiko und der Erklärungsaufwand dürfen nicht komplett auf die verpflichteten Unternehmen abgewälzt werden.
- Der Verweis in § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 BEHG-E auf die Zertifikatspreise des jeweils vorletzten Quartals führt in der Praxis zu einem **unhaltbaren Blindflug bei der kommunalen Haushalts- und Gebührenplanung**. Um den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die gesetzlich vorgeschriebene, rechtssichere Kalkulation ihrer Abfallgebühren im Herbst für das Folgejahr zu ermöglichen, muss der ab dem 01.01.2028 gültige Startpreis spätestens im Mai 2027

rechtsverbindlich vorliegen. Der Gesetzgeber sollte klar benennen, welcher Preis für die ersten beiden Quartale 2028 anzusetzen ist. Im parlamentarischen Verfahren sollte grundsätzlich geprüft werden, ob die thermische Abfallbehandlung als Säule der regionalen Entsorgungssicherheit und Daseinsvorsorge ab 2028 im Rahmen des BEHG sachgerecht verortet ist oder ob systemische Alternativen den Vorzug erhalten sollten. Der VKU bedauert insofern, dass die Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen des EU-ETS 1 Reviews, das am 17.07.26 veröffentlicht werden soll, nicht berücksichtigt werden können – weder im Referentenentwurf noch in der Stellungnahmefrist.

- Aus Sicht des VKU sollten daher **folgende Anpassungen für das BEHG 2027** erfolgen

1. **Beibehaltung der bisherigen Preise für Überschussmengen und Nachkäufe:** Die beabsichtigte Erhöhung des Preisaufschlags sollte ausbleiben, um keinen zusätzlichen Anreiz für Non-Compliance-Buyer zu schaffen. Die angeführte Begründung, dass durch die Festsetzung des Preises für die Überschussmengen deutlich oberhalb des Preiskorridors die Funktionsfähigkeit des Preiskorridors selbst gesichert wird, ist nicht schlüssig. Durch die zu erwartende deutliche mengenmäßige Unterausstattung der Auktionen ist – fast schon zwangsweise – mit Preisen am oberen Korridorende zu rechnen. Ein freies Spiel der Marktkräfte, dass zu Preisen unterhalb des oberen Korridorpreises Zuteilungen auslöst, ist ohnehin nicht zu erwarten.
2. **Beschränkung des Arbitragepotenzials**: Es sollte geprüft werden, ob die Teilnahme an den Auktionen auf verpflichtete Unternehmen eingeschränkt werden kann – oder **zumindest** die Zuteilung oder Auslieferung der Zertifikate bevorzugt an Unternehmen mit nachgewiesener Compliance-Verpflichtung eingeschränkt werden kann. Sollte eine Beschränkung des Teilnehmerkreises oder die bevorzugte Zuteilung oder Auslieferung der Zertifikate an Unternehmen mit nachgewiesener Compliance-Verpflichtung rechtlich nicht umsetzbar sein, sollte zumindest die Teilnahme an Auktionen mit mehreren Handelskonten pro Teilnehmer ausgeschlossen werden, um den Überbietungswettbewerb und das Potenzial für Arbitrage einzudämmen.
3. **Erhöhung der Transparenz über die tatsächliche Verteilung der Zuteilungen**: Vor dem Hintergrund der massiven Überzeichnung halten wir weitergehende und kurzfristige Informationen im direkten Nachgang zu den einzelnen Auktionen zur Erhöhung der Markttransparenz für erforderlich, um Aussagen über die **Marktkonzentration** treffen zu können. Zuteilungsraten geben hier nur begrenzt Auskunft. Wichtig sind zeitnahe Veröffentlichungen, welche Mengen auf Compliance-

Unternehmen entfallen und wie hoch die Zuteilungsmenge auf einzelne Teilnehmer ist – aggregiert über alle Handelskonten.

4. Im Zusammenhang mit **§ 24 BEHG-E** wird auf europäischer Ebene derzeit über eine Reform des EU-Emissionshandels beraten. Da dabei auch eine mögliche Einbeziehung von Abfallverbrennungsanlagen in den europäischen Emissionshandel **ETS 1** im Raum steht, sollte die bisherige Verordnungsermächtigung in **§ 24 Absatz 2 Nummer 1 BEHG** nicht ersatzlos gestrichen werden. Vielmehr sollte sie vorsorglich erhalten bleiben, um flexibel auf künftige europäische Vorgaben reagieren zu können. Ziel ist es, unnötigen Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt sollte das BEHG weder für Abfallverbrennungsanlagen mit **weniger als 20 MW** Gesamtfeuerungswärmeleistung noch für andere Abfallverbrennungsanlagen, für die eine Einbeziehung in das europäische Handelssystem nicht angezeigt oder mit einem zu hohen Verwaltungsaufwand versehen wäre, fortgeführt werden.
5. Für den Fall, dass **Abfallverbrennungsanlagen** in den europäischen Emissionshandel einbezogen werden, sollte in der Übergangszeit, in der Abfallverbrennungsanlagen rein national bepreist werden und noch nicht einbezogen sind, eine **Fixpreisphase** vorgesehen werden. Dies erhöht die Planbarkeit für Anlagenbetreiber, Kommunen, Müllllieferanten und Gebührenzahler und reduziert den administrativen Aufwand. Zudem bleibt bei einer voraussichtlichen Verabschiedung des Gesetzes im Winter 2026 kaum Vorlauf für eine Preissicherung.

Stellungnahme

Artikel 1
Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Zu § 24

Regelungsvorschlag:

„(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für den Fall, dass Brennstoffemissionen aus Brennstoffen, die nach dem 31. Dezember 2027 nach § 2 Absatz 2a in Verkehr gebracht werden und nach dem 1. Januar 2028 einer Abgabeverpflichtung nach § 7 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, zu regeln, dass die Verpflichtungen nach § 7 Absatz 1 und § 8 für Brennstoffemissionen aus Brennstoffen, die nach § 2 Absatz 2a als in Verkehr gebracht gelten, für alle Abfallverbrennungsanlagen ab dem Zeitpunkt des Beginns der Abgabeverpflichtung nach § 7 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unabhängig von der Gesamtfeuerungswärmeleistung entfallen."

Begründung:
Siehe oben.

Artikel 2
Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung

Zu § 14

Regelungsvorschlag:
Nach vollständiger Versteigerung der jeweiligen Gesamtversteigerungsmenge nach § 11 verkauft die beauftragte Stelle Emissionszertifikate
~~1. im Jahr~~ in den Jahren 2026 **und 2027** zu einem Überschussmengenpreis von 68 Euro pro Emissionszertifikat
~~und~~
~~2. im Jahr 2027 zu einem Überschussmengenpreis von 73 Euro pro Emissionszertifikat.~~

Begründung:
Siehe oben. Die beabsichtigte Erhöhung des Preisaufschlags sollte ausbleiben, um keine weiteren Anreize für Spekulationsgewinne für Non-Compliance-Buyer zu schaffen.

Zu § 15

Regelungsvorschlag:
Die beauftragte Stelle verkauft

1. bis zum 31. August 2027 weitere Emissionszertifikate für das Jahr 2026 zu einem Nachkaufmengenpreis von 70 Euro pro Emissionszertifikat und

2. bis zum 31. August 2028 weitere Emissionszertifikate für das Jahr 2027 zu einem Nachkaufmengenpreis von ~~75~~ **70** Euro pro Emissionszertifikat.

(…)

Begründung:
Siehe oben. Die beabsichtigte Erhöhung des Preisaufschlags sollte ausbleiben, um keine weiteren Anreize für Spekulationsgwinne für Non-Compliance-Buyer zu schaffen.

Zu § 29

Regelungsvorschlag:
(…)

Emissionszertifikate, die gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes dem Kalenderjahr 2027 zugeordnet sind, sind abweichend von § 9 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes nur für das Kalenderjahr 2027 für die Abdeckung der Brennstoffemissionen dieses Kalenderjahres ~~oder der Vorjahre~~ gültig.

Begründung:
Siehe oben. Hierdurch soll der Anreiz für alle Marktteilnehmer erhalten werden, die Beschaffung der Zertifikate für das Kalenderjahr 2026 nicht auf 2027 zu verschieben.

VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

[redacted]
Bereichsleiterin Energieeffizienz,
Energievertrieb und Energiehandel
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: [redacted]
E-Mail: [redacted]

[redacted]
Senior-Fachgebietsleiter Handel
Strom/Gas
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: [redacted]
E-Mail: [redacted]

[redacted]
Fachgebietsleiter Abfallbehandlung,
Klima- und Ressourcenschutz

Telefon: [redacted]
[redacted]