
Herrn
Dr. Uwe Neuser
MG AG IK III 2
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

nur per Mail: IKIII2@bmu.bund.de



Interessengemeinschaft der
Thermischen Abfallbehandlungsanlagen
in Deutschland e.V. (ITAD)
Peter Müller-Str. 16 a
40468 Düsseldorf



Bundesverband Deutscher
Sonderabfallverbrennungsanlagen e.V. (BDSAV)
c/o RA Jörg Rüdiger
Geschäftsführer
Feuersteinweg 3
30445 Hannover

Datum: 25.02.2021
Telefon: 0511/76088461
Telefax: 06258/895-3333

**Stellungnahme der Verbände BDSAV und ITAD
zur Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den
nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung –
BECV), Entwurf vom 11.02.2021**

Sehr geehrter Herr Dr. Neuser,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zu den vorliegenden Referentenentwürfen Stellung zu nehmen.

I. Vorbemerkung: BEHG und Abfallwirtschaft

Nach § 1 Abs. 1 BECV gilt diese Verordnung für den Anwendungsbereich des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG). Die Verbände BDSAV und ITAD gehen weiterhin davon aus, dass Abfälle nur im Kontext mit dem Energiesteuerrecht (hier insb. nach § 1b EnergieStV) dem BEHG unterliegen. Abfälle sind weitgehend keine Energieerzeugnisse nach dem Energiesteuerrecht und damit auch keine Brennstoffe nach dem BEHG. Nach der Rechtssystematik und diversen Gutachten **wäre** – auch bei umfassender Anwendbarkeit des BEHG auf Abfälle – der Abfallerzeuger, das Entsorgungsunternehmen bzw. der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (öRE) der „Inverkehrbringer“ nach dem BEHG und nicht die Abfallverbrennungsanlage.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hat der Bundestag mehrere Entschließungsanträge an die Bundesregierung gerichtet (Drucksache 19/23184 vom 07.10.2020).

- Der Deutsche Bundestag stellt fest: „Für den Bereich der Abfallverbrennung sind dabei die möglichen Auswirkungen einer CO₂-Bepreisung auf sonstige abfallwirtschaftliche

Zielsetzungen noch nicht ausreichend analysiert, und es bestehen noch keine hinreichenden Durchführungsregelungen insbesondere zur Festlegung der Verantwortlichkeiten und zur Emissionsberichterstattung.“

- Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf (...) „für den Bereich der kommunalen und privatwirtschaftlichen Abfallverbrennung zunächst mögliche Auswirkungen auf Abfallverbringungen ins Ausland zu untersuchen und im Rahmen der BEHG-Evaluierung im Jahr 2022 in Abstimmung mit den betroffenen Verbänden und Unternehmen sachgerechte Durchführungsregelungen insbesondere zur Festlegung eines praxisorientierten Verfahrens zur Berechnung der CO₂-Menge, der Verantwortlichen und zur Emissionsberichterstattung und ggf. Ausnahmeregelungen festzulegen sowie auf Grundlage der Evaluierung 2022 ggf. eine Verschiebung des Beginns der CO₂-Bepreisung für den Abfallbereich auf 2024 zu prüfen, um ausreichend Zeit zu haben, Erkenntnisse aus der Evaluierung bzw. Erfahrungen im parlamentarischen Verfahren (Gesetzesänderung) zu berücksichtigen. Bei eventuellen Ausnahmeregelungen ist auf die Gleichbehandlung von aufbereiteten Ersatzbrennstoffen zu achten;“
- „Die Koalition habe sich zudem intensiv mit dem Thema Carbon Leakage befasst und deswegen einen Entschließungsantrag eingebracht. In diesem werde u. a. festgelegt, dass die Bundesregierung noch bis Ende 2020 die Carbon Leakage-Verordnung vorlegen müsse. Die Eckpunkte für diese Verordnung seien bereits vom Bundeskabinett beschlossen worden. Als Basis für die Carbon-Leakage-Verordnung solle die Carbon Leakage Liste aus dem europäischen Emissionshandel dienen, zudem gebe es eine qualitative Einzelprüfung.“

BDSAV und ITAD stellen fest, dass zu allen drei Punkten weder Ergebnisse vorliegen, noch wurden Gespräche seitens des BMU in Aussicht gestellt.

Darüber hinaus fehlen generelle (nicht nur für die Abfallwirtschaft) Aussagen zumindest zu den einbezogenen Brennstoffen (in Tonnen) mit den entsprechenden Emissionsfaktoren. Das BMU hat in keiner (bekannten) Begründung oder Veröffentlichung hierzu die Datengrundlage veröffentlicht.

Des Weiteren verweisen wir auf:

- die Stellungnahmen und Veröffentlichungen von ITAD, VKU und BDSAV zum Rechtsbereich BEHG
- die Rechtsliteratur, wie das Gutachten von Frenz et al. (2020)

Dennoch wollen wir im Folgenden auf die BECV unter der Fiktion einer umfassenden Anwendbarkeit des BEHG auf Abfälle eingehen.

II. Bedeutung BECV für die Thermische Abfallbehandlung

Die BECV gibt keinerlei Antworten auf die vom Gesetzgeber geforderten Klarstellungen. Dies war auch nicht zu erwarten, da das Rechtskonstrukt des BEHG in keiner Weise geeignet ist, Treibhausgas-Emissionen in der Abfallwirtschaft verursachergerecht zuzuordnen bzw. bzw. Treibhausgas-Einsparungen zu initiieren.

Die treibhausgasrelevanten Emissionen bei der Thermischen Abfallbehandlung stammen zu rund 95 % aus dem Bereich der Kunststoffe, bei den Sonderabfallverbrennungsanlagen sind dies im Wesentlichen schadstoffbelastete organische Abfallfraktionen. Die Anlagen haben einen Entsorgungsauftrag und müssen die Abfälle nachhaltig nach dem Abfall- und Immissionschutzrecht entsorgen – quasi besteht eine Rechtspflicht durch vollständige Oxidation CO₂ zu produzieren. Somit hängt die Klimarelevanz bei Müllverbrennungsanlagen und Ersatzbrennstoffkraftwerken maßgeblich (bis auf den Einsatz von Brennstoffen für Zünd- und Stützbrenner) von den Roh- und Einsatzstoffen der Kunststoffproduzenten ab.

Das Umweltbundesamt (UBA) stellt 2014 in einer eigenen erstellten Studie (CLIMATE CHANGE 07/2014) fest: „In dieser Studie wird angenommen, dass eine langfristige Umstellung der erdölbasierten Industrie auf nachwachsende oder regenerativ erzeugte Rohstoffe gelingt. Es wird zudem davon ausgegangen, dass die Anteile an Produkten, die auf Erdölbasis produziert wurden, bis zum Jahr 2050 großen Teils schon als Abfall entsorgt wurden. Unter diesen Voraussetzungen sind die Kohlendioxidemissionen fossilen Ursprungs aus Abfallverbrennungsanlagen im Jahr 2050 zu vernachlässigen.“ Die Aussage wird sinngemäß 2019 vom UBA bekräftigt: „Der Anteil der fossilen Treibhausgasemissionen bei der energetischen Verwertung von Abfallströmen wird bis 2050 nahezu vollständig reduziert.“ (UBA: „Den Weg zu einem treibhausgasneutralen Deutschland ressourcenschonend gestalten“).

Verursachergerechte Preissignale dürfen daher nicht am Ende der Kette ansetzen, sondern müssen bei den verwendeten Rohstoffen und Produkten beginnen, also bei den fossilen Kohlenstoffverbindungen. Die thermische Entsorgung von Abfällen, insbesondere Sonderabfällen, unterliegt jedoch anderen Gesetzmäßigkeiten, insbesondere dem Umweltschutz.

Jedoch sind Preissignale in der Abfallwirtschaft kaum wissenschaftlich untersucht. Der häufig hergestellte Zusammenhang „Restabfall teuer → gut für das Recycling → gut für das Klima“ ist so monokausal nicht belegt. Das hierfür relevante Konsumverhalten folgt gänzlich anderen Mechanismen, die im Wesentlichen mit dem menschlichen Verhalten zusammenhängen und weniger von den Entsorgungskosten beeinflusst werden.

Darüber hinaus unterliegt die Entsorgung insbesondere von Sortierresten, Sonder- und Gewerbeabfall den abfallrechtlichen aber auch den marktwirtschaftlichen Regelungen. Somit steht die Entsorgung dieser Abfälle im europäischen Wettbewerb – bei bestimmten Sortierresten z.B. aus der Kunststoff-/Verpackungsabfall-Sortierung kann auch eine Abfallverbringung als „Wertstoff“ unter dem Deckmantel des Recyclings in Schwellen- und Entwicklungsländer nicht ausgeschlossen werden.

Eine Reihe weiterer Definitionen/Vorgaben/Regelungsbereiche im BECV zeigen, dass **diese Verordnung völlig ungeeignet ist, mögliche Carbon Leakage Auswirkungen in der Abfallwirtschaft zu regeln bzw. finanziell zu kompensieren:**

„Produkte“

Die BECV gilt für Unternehmen, die dem Brennstoffemissionshandel unterliegen und „die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen“. Abfälle sind keine hergestellten Produkte und auch kein Brennstoff; die „Abfallverbrennung“ ist kein „Produktionsverfahren“, sondern eine Dienstleistung in Bezug auf eine „nachhaltige Entsorgung von Abfällen“. Bei diesem Dienstleistungsprozess wird unvermeidbar Abwärme freigesetzt, die möglichst vollständig und hochwertig in Form von Strom, Prozessdampf und (Fern-) Wärme genutzt wird bzw. dem Bundesimmissionsschutzgesetz folgen genutzt werden muss. Die Dienstleistung der Verbrennung steht für Teilabfallströme auch im internationalen Wettbewerb.

„Sektor“

Die Sektorenliste des EU-Emissionshandels und die Begriffsdefinitionen „Sektor“ (§ 2 Nr. 7) und „Teilsektor“ (§ 2 Nr. 9) der BECV stellen auf die Klassifizierung der Wirtschaftszweige ab. Da die Abfallwirtschaft sehr heterogen strukturiert ist und auch nicht eindeutig klassifiziert ist (s. „Statusbericht der deutschen Kreislaufwirtschaft 2020“) kann sie somit nicht einem „NACE-Code“ zugeordnet werden.

Die nachträgliche Anerkennung als beihilfeberechtigter Sektor oder Teilsektor ist auf Antrag nach Abschnitt 6 der BECV vorgesehen (§§ 19 – 24). Antragsberechtigt soll demnach ein Zusammenschluss von Unternehmen oder ein Interessenverband sein, der im 3. Jahr vor Antragstellung mindestens 80 % oder den höchsten Anteil am Umsatz des Sektors/Teilsektors in Deutschland repräsentierte (§ 20). Dieser Logik folgend wäre es keinem Verband der Abfallwirtschaft möglich, einen entsprechenden Antrag zu stellen. BDSAV/ITAD haben daher erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung.

„Emissionsintensität“

Als Grundlage für die Beurteilung des Carbon-Leakage-Risikos wird ein nationaler Carbon-Leakage-Indikator des Sektors/Teilsektors definiert, der sich aus dem Produkt der Handelsintensität mit dem Ausland und der Emissionsintensität ergibt (§ 21). Die Emissionsintensität wird dabei in Kilogramm CO₂ je Euro Bruttowertschöpfung aus der maßgeblichen Brennstoffemissionsmenge mit dem entsprechenden Emissionsfaktor berechnet.

Auch diese Regelung ist für die Abfallwirtschaft völlig unbrauchbar:

- Abfall ist kein Brennstoff
- Abfall ist kein Produkt
- Die Abfallwirtschaft ist nicht einem Sektor/Teilsektor zu zuordnen

- Es gibt keine entsprechenden Emissionsfaktoren
- Die „Bruttowertschöpfung“ ist eine volkswirtschaftliche Kenngröße, die in der Regel nicht bei Unternehmen der Abfallwirtschaft verwendet wird
- ÖRE unterliegen dem Preis- und Gebührenrecht und haben somit keine Gewinnerzielungsabsicht

„Klimaschutzinvestitionen“

Die verpflichtende Einführung/nutzung von Energiemanagementsystemen wäre ggfs. noch angemessen. Die Entlastung verpflichtend an Klimaschutzinvestitionen zu binden, lehnen BDSV und ITAD jedoch ab. Zum einen hängt der Energienutzungsgrad sehr stark von einer benachbarten Wärmesenke ab. Ist diese nicht ausreichend ganzjährig vorhanden, muss die Abwärme im schlimmsten Fall „vernichtet“ werden, soweit keine Stromproduktion möglich ist. Effizienzmaßnahmen zur Steigerung der Stromproduktion bzw. -einsparung muss man bei Thermischen Abfallbehandlungsanlagen anders bewerten als bei stromverbrauchenden Produktionsunternehmen. Viele thermische Abfallbehandlungsanlagen produzieren Strom und speisen diesen ins Netz und erhalten in der Regel den EEX-Preis. Somit sind Klimaschutzinvestitionen in der Regel kaum wirtschaftlich durchführbar.

„Beihilfebeträg“

Das Verfahren zur Berechnung der Beihilföhe ist generell zu komplex und damit fehleranfällig. Bei der unternehmensinternen Zurechnung von Brennstoffverbräuchen ist mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten zu rechnen, die teilweise auch nicht rechtssicher erfolgen können. Die Systematik passt grundsätzlich nicht zur Entsorgungsdienstleistung „Abfallverbrennung“.

Vom gesamten Brennstoffverbrauch des Unternehmens müssen nach der generellen Systematik zahlreiche Brennstoffe abgezogen werden (Brennstoffe, die nicht zur Herstellung von Produkten im Produktionsprozess eingesetzt wurden; zur Strom- und Wärmeerzeugung eingesetzte Brennstoffe; biogen stämmige Brennstoffe etc.), um zur „beihilfefähigen Brennstoffmenge“ zu gelangen. Dann muss der „Brennstoff-Benchmark“, der Heizwert des Brennstoffs und der Selbstbehalt berücksichtigt werden, um die maßgebliche Emissionsmenge (nach § 9 Abs. 2) zu ermitteln. Bei dieser Menge muss der „Sektor-Kompensationsgrad“ und der geltende CO₂ Preis berücksichtigt werden, um auf den vorläufigen Beihilfebeträg zu kommen. Davon müssen die Stromentlastungsbeiträge abgerechnet werden, um den Gesamtbeihilfebeträg zu berechnen. Darüber hinaus entstehen Kosten für das Energiemanagement und für die Klimaschutzinvestitionen sowie Verwaltungskosten.

III. Zusammenfassung

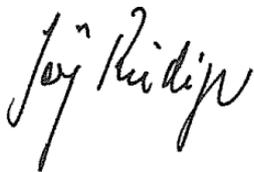
Unter der Fiktion, dass Abfälle umfassend dem BEHG unterliegen wäre ein CO₂-Preis für die Abfallverbrennung nach dem bestehenden BEHG-System nicht verursachergerecht - weder für Produzenten noch für Bürger und Unternehmen. Eine positive Lenkungswirkung in Bezug auf ein umweltgerechtes Konsum- und Nutzungsverhalten des eigentlichen Inverkehrbringers (Abfallerzeuger) ist somit nicht möglich.

Eine Verteuerung von Abfällen zur energetischen Verwertung würde darüber hinaus zur Verlagerung von CO₂- und anderen Emissionen ins Ausland führen, schlimmstenfalls zur Deponierung dieser Abfälle oder illegalen Entsorgung in Schwellen- oder Entwicklungsländern. Somit sind neben dem Klima weitaus mehr Schutzgüter bzw. Schutzaspekte betroffen (Gesundheitsschutz, Meeres- und Grundwasserschutz, Luftqualität).

Aber auch bei ausschließlicher Betrachtung des Klimaschutzaspekts muss man feststellen, dass die zu erwartenden negativen Auswirkungen nicht durch das System der BECV kompensiert werden, da dieses wie oben detaillierter und beispielhaft dargestellt völlig ungeeignet für die Abfallwirtschaft ist.

Für Rückfragen und ebenso für eine konstruktive Zusammenarbeit zur Erarbeitung sachgerechter Regelungen für die Abfallwirtschaft stehen wir weiterhin gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Rüdiger
Geschäftsführer BDSAV



Carsten Spohn
Geschäftsführer ITAD