
Herrn
Dr. Uwe Neuser
Referat KI I2
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

nur per Mail: uwe.neuser@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: 11.08.2020
Telefon: 0511/76088461
Telefax: 06258/895-3333

**Stellungnahme BDSAV und ITAD im Rahmen der Verbändeanhörung zur
Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022) und
Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV)**

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

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

I. Allgemeines

Das politische Konzept hinter dem BEHG, Treibhausgasemissionen verursachergerecht zu verteuern, um stärker klimafreundliche Wege zu beschreiten, ist zweifellos richtig und in vielen Wirtschaftsbereichen auch anwendbar. Es greift aber bei der Abfallverbrennung zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit nicht.

Die führenden Verbände der thermischen Abfallbehandlung (BDSAV, ITAD und VKU) haben deshalb bereits mehrfach, auch im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen, dass Abfälle aus vielfältigen, fachlich zwingenden Gründen nicht dem Emissionsrechtehandel unterliegen dürfen. Dies gilt sowohl für den europäischen (über das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) als auch insbesondere für den nationalen Emissionshandel (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG).

Nach der aktuellen Gesetzeslage sind Abfälle, soweit sie nicht ausnahmsweise als energiesteuerpflichtiger Stoff anzusehen sind, nicht vom Anwendungsbereich des BEHG vom 19.12.2019 erfasst. Siedlungsabfall ist nach §§ 1 Abs. 3 Nr. 2 EnergieStG i. V. m. 1b Nr. 2 EnergieStV von der Energiesteuerpflicht ausgenommen; dasselbe gilt nach dieser Regelung für Sonderabfälle, Klärschlamm und andere Abfälle mit einem Heizwert von durchschnittlich bis zu 18 MJ/kg.

Auch nach den uns vorliegenden Entwürfen im Rahmen der Novellierung zum BEHG hat weder die Bundesregierung (Drucksache 19/19929 vom 15.06.2020) noch der Bundesrat (Drucksache 266/20 vom 03.07.2020) hiervon abweichend generell gefordert, dass Abfälle zukünftig dem BEHG unterfallen sollen.

Somit ist derzeit kein politischer Wille des Gesetzgebers erkennbar dies zu ändern.

Darüber hinaus ergeben sich erhebliche rechtliche und prinzipielle Bedenken, auf die wir mehrfach hingewiesen haben und die im vorliegenden Gutachten Frenz/Schink/Ley (Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG? - im Auftrag des VKU) vom 30.7.2020 sehr ausführlich und im Ergebnis überzeugend begründet werden. Auf die Wiederholung der Argumente im Einzelnen verzichten wir und verweisen hierzu auf das Gutachten.

Abfallverbrennungsanlagen für Siedlungs- und Gewerbeabfälle, Sonderabfall-, Altholzverbrennungsanlagen - sowie Klärschlamm-Mono-Verbrennungsanlagen (allesamt Anlagen gem. 17. BImSchV), unterliegen mit dem zu behandelnden Abfall, wie eingangs erläutert, mit Ausnahme der besonders heizwertreichen Fraktion (über 18 MJ/kg) nicht dem BEHG. Nur für fossile Brennstoffe, die für den ordnungsgemäßen Anlagenbetrieb (Zünd- und Stützbrenner, Notstromaggregat, Einrichtungen für die Rauchgasreinigung, etc.) notwendig sind, fallen nach den Regelungen der BeV 2022 in den nächsten beiden Jahren spezifische CO₂-Zertifikatkosten an. Alleine für die rund 100 Abfallverbrennungsanlagen für Siedlungs- und Gewerbeabfälle fallen mittelbar rund 20 Mio. Euro an Zusatzkosten an. Wichtig in diesem Zusammenhang zu betonen ist - und daran muss auch zwingend festgehalten werden -, dass nicht die Betreiber der Abfallverbrennungsanlagen Inverkehrbringer der fossilen Brennstoffe sind, sondern die entsprechenden Lieferanten als Verantwortliche im Sinne des BEHG zu betrachten sind. Eine Abweichung von diesem Grundsatz wäre ein unzulässiger Systembruch (siehe im einzelnen Frenz/Schink/Ley, Gutachten, a.a.O., unter VII und VIII).

II. Berichterstattungsverordnung 2022 (BeV 2022)

Wir begrüßen vom Grundsatz her, dass für die Einführung des nationalen Emissionshandelsystems ein mehrstufiges System vorgesehen ist, um den Betroffenen einen schrittweisen Einstieg in dieses neue CO₂-Bepreisungsinstrument zu ermöglichen und das Instrument auch auf Basis von Erfahrungen fortzuentwickeln. Aufgrund der Komplexität (Up-Stream-Ansatz in Kombination mit dem Energiesteuerrecht, etc.), den noch ausstehenden Änderungen und Konkretisierungen (Novellierung BEHG und fehlende Verordnungen) sowie der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung hätten wir uns generell einen in der Komplexität reduzierten und zeitlich weniger ambitionierten Einstieg gewünscht.

Trotz der Ankündigung in den Referentenentwürfen, dass für den ab 2023 geltenden, vollständigen Anwendungsbereich des BEHG eine Neufassung der BeV im Jahre 2022 erforderlich sein wird, möchten wir ungeachtet der Tatsache, dass aus unserer Sicht Abfälle auch in Zukunft nicht dem Anwendungsbereich des BEHG unterliegen, nachfolgend zu einzelnen Punkten Stellung beziehen:

Einleitung Referentenentwurf unter „A. Problem und Ziel“

Unter Berücksichtigung der Ausführungen zu 1. ist es schon erstaunlich, wenn im Referentenentwurf BeV 2022 in der Einleitung unter A. festgestellt wird, dass „Abfallstoffe“ ab dem Jahre 2023 von der Berichtspflicht erfasst werden. Im Gutachten Frenz/Schink/Ley wird im Einzelnen dargelegt, dass Abfälle keine zielgerichtet für die Energieerzeugung hergestellten Stoffe/Waren sind und in den thermischen Abfallbehandlungsanlagen die Schadstoffentfrachtung im Vordergrund steht.

Selbst wenn Abfallstoffe im Einzelfall einen Heizwert über 18 MJ/kg aufweisen, unterliegen sie nicht automatisch dem BEHG (§§ 1 Abs. 3 Nr. 2 EnergieStG i. V. m. 1b Abs.1 EnergieStV). Dies gilt erst, wenn die Ermittlung des durchschnittlichen Heizwerts monatlich je Verbrennungslinie über 18 MJ/kg ergibt (§ 1b Abs. 1 Nummer 3 a) oder für einzelne Abfalllieferungen die Voraussetzungen des § 1 b Abs. 1 Nr. 3 b vorliegen.

Von daher bitten wir - auch wenn es sich nur um die Begründung handelt -, den Begriff „Abfallstoff“ in der Einleitung zu streichen. Andernfalls muss dringend präzisiert werden, welche konkreten Abfallstoffe genau gemeint sind und unter welchen Bedingungen diese als „in Verkehr gebracht“ gelten.

Begriffsbestimmungen gemäß § 2

Heizwert

Unter Nr. 9 wird der Begriff „Heizwert (Hi)“ definiert. Wir regen an, nach: „die bei vollständiger Verbrennung eines Brennstoffs mit Sauerstoff unter Standardbedingungen als Wärme freigesetzte spezifische Energiemenge abzüglich der Verdampfungswärme des im Abgas enthaltenen Wasserdampfs;“

folgende Ergänzung einzufügen:

„Die Bestimmung des Heizwertes kann mit Hilfe von festgelegten Standardwerten, empirischer Formeln oder direkter Bestimmung festgelegt werden und ist im Überwachungsplan darzulegen.“

Emissionsfaktor (EF)

Unter Nr. 10 ist der Emissionsfaktor (EF) definiert als: „Parameter zur Angabe, wieviel Kohlendioxid je Energiemenge eines Brennstoffs bei der vollständigen Umsetzung mit Sauerstoff emittiert werden kann auf der Grundlage des National Inventory Report 2019 und den darin enthaltenen Daten für 2018“.

Die Bestimmung des Emissionsfaktors ist die wesentliche Grundlage für die Bepreisung der fossilen Brennstoffe. Daher ist diese vorgeschlagene Definition aus verschiedenen Gründen nicht ausreichend, rechtssicher und zielführend.

In Anlage 1 Teil 4 BeV2022 werden Emissionsfaktoren und Heizwerte aufgelistet, die scheinbar direkt anzuwenden sind. Der Verweis auf den National Inventory Report (NIR) erschließt sich daher nicht bzw. muss erläutert werden.

a) Bezugswert Treibhausgasemissionen

§ 3 des BEHG (Begriffsbestimmungen) enthält in Nr. 2 folgende Legaldefinition: „Emissionszertifikat: das Zertifikat, das zur Emission einer Tonne Treibhausgase in Tonnen Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt;“

Einbezogen sind somit auch weitere „Kyoto-Gase“ (für Brennstoffe im Wesentlichen Methan (CH₄) und Stickstoffdioxid (N₂O)) gemäß Nomenklatur des IPCC. Dies beinhaltet nach unserem Verständnis einen weitergehenden Ansatz als im § 2 Nr. 10 BeV 2022 nunmehr vorgegeben, verursacht somit höhere Zertifikatpreise („CO_{2eq} > CO₂“).

Wenn dies als „mehrstufiges System“ angesehen wird, d.h. für die Brennstoffe nach Anlage 2 BEHG hier zunächst und dann im Weiteren ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen ist, muss dies in der Begründung der Verordnung präzisiert bzw. klargestellt werden.

b) NIR

Die Inbezugnahme des NIR sehen wir aus diversen Gründen rechtlich und in der Sache als problematisch an:

- Die Werte werden vom UBA festgelegt (teilweise anhand von Gutachten), ohne weitere externe Beteiligung wie bspw. externer Critical Reviewer etc.
- Im NIR sind in der maßgeblichen Tabelle (Tabelle 563: Für die Emissionsberichterstattung abgeleitete Emissionsfaktoren für CO₂) keine Heizwerte (Hi) hinterlegt. Die Heizwerte sind jedoch entscheidend für die Berechnung der Zertifikatmenge.
- Der biogene Anteil wird nicht immer explizit ausgewiesen.
- Ein gutes Beispiel für die Inkonsistenz bei der Angabe der Emissionsfaktoren sind die Altreifen, die überwiegend in Zementwerken mitverbrannt werden. Diese besonders heizwertreichen Abfälle unterliegen zwar erst 2023 dem BEHG, zeigen jedoch für eine relativ homogene Stoffgruppe die erhebliche Datenunsicherheit:
 - Lt. NIR (Tab. 563) beträgt der Emissionsfaktor für Altreifen 88,4 t CO₂/TJ, keine Heizwertangabe im 1004-seitigem NIR
 - Die DEHSt legt in der Liste „Standardfaktoren“¹ für Altreifen den Wert 0,088 t CO₂/GJ fest – jedoch mit dem Zusatz „(biogener Kohlenstoffgehalt 27 %)“, der Hi wird mit 28,2 GJ/t angegeben
 - Die Monitoring-Verordnung (EU) 2018/2066 (MVO)² weist im Anhang VI, Tab. 1 den Wert 85,0 t CO₂/TJ aus – jedoch mit dem Zusatz „Dieser Wert ist der vorläufige Emissionsfaktor, d. h. gegebenenfalls vor Anwendung eines Biomasse-Anteils.“ Beim Heizwert wird „entfällt“ angegeben.

Somit sind nur in der DEHSt-Liste die entscheidenden Faktoren enthalten.

Nicht nachvollziehbar ist die Angabe der Emissionsfaktoren bei „Hausmüll, Siedlungsabfall“ mit 91 t CO₂/TJ. Hier fehlt der Zusatz, dass es sich um den Emissionsfaktor inkl. biogenen Anteil (50 %) handelt. Im NIR aus Österreich wird hingegen ein Emissionsfaktor von 43,45 t CO₂/TJ angegeben.

¹ Standardfaktoren nach Art. 31 Abs. 1 c) MVO für Emissionsfaktoren, Heizwerte und Kohlenstoffgehalte¹

² DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2018/2066 DER KOMMISSION vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission

c) **Bezugsjahr 2018**

Der Verweis auf das Jahr 2018 lässt erkennen, dass die BeV 2022 auf Kurzfristigkeit ausgelegt ist. Wenn an der Inbezugnahme des NIR festgehalten wird, dann sollte für die Nachfolgeregelung auf „die jeweils gültige Fassung“ verwiesen werden.

Aus den vorgenannten Gründen empfehlen wir dringend, die Emissionsfaktoren der DEHSt-Liste als Bezugsgrundlage zu verwenden, und zwar aus folgenden Gründen:

- Einheitliche Grundlage für Emissionsfaktoren und Heizwerte
- DEHSt müsste somit vereinzelt zwei unterschiedliche Emissionsfaktoren verwenden – NIR-Daten für das nEHS und MVO-Daten für das EHS
- EHS-pflichtigen Anlagen müssten ggfs. zwei unterschiedliche Emissionsfaktoren verwenden, was aus unserer Sicht sehr kritisch wäre.
- Ziel der Bundesregierung ist langfristig die Überführung des nEHS in den EHS – daher sollten die Emissionsfaktoren auch von vornherein vereinheitlicht werden.

Brennstoffemissionen

Der Begriff „Brennstoffemissionen“ sollte im § 2 unter Begriffsbestimmungen zusätzlich ergänzt werden, da dieser im § 5 (Ermittlung von Brennstoffemissionen) verwendet wird und von zentraler Bedeutung ist.

Ermittlung Emissionsdaten gemäß § 4

In § 4 Abs. 2 wird bestimmt: „Der Verantwortliche ist verpflichtet, die Emissionsdaten vollständig zu ermitteln und zu berichten. Dazu sind sämtliche Mengen an Kohlendioxid zu überwachen und zu berichten, dass bei einer Verbrennung von Brennstoffen freigesetzt werden kann und dem Verantwortlichen infolge des Inverkehrbringens nach § 2 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandlungsgesetzes zugerechnet wird...“

Hier ergeben sich mehrere Widersprüche:

- Es ist unklar, ob sich „Emissionsdaten“ auf CO₂ oder CO_{2eq} beziehen (siehe auch Ausführungen oben zum Emissionsfaktor).
- Es ist unklar, wie „Mengen an Kohlendioxid“ ermittelt, überwacht und berichtet werden sollen, wenn diese noch nicht freigesetzt wurden. Hier wird im Verordnungstext ausgeführt, dass diese Menge „freigesetzt werden kann“. Da die Verbrennungstechnik und die Verbrennungsbedingungen einen signifikanten Einfluss auf die CO₂ Emissionen je nach Brennstoff haben kann, besteht eine große Verunsicherung. Besonders große Unterschiede können sich bei Methan (CH₄) und Stickstoffdioxid (N₂O) je nach Verbrennungstechnik und Verbrennungsbedingungen ergeben.
- Der Inverkehrbringer der Brennstoffe kennt die potenziellen CO_{2(eq)} Emissionen im Detail nicht. Nur der Anlagenbetreiber, der die zertifikatpflichtigen Brennstoffe einsetzt, kann diese aufgrund seiner detaillierten Kenntnisse seines spezifischen Verbrennungsprozesses bestimmen. Nur unter normierten Bedingungen (Kraftstoffe für Verkehr, Gas für Warmwasser, etc.) wäre der gewählte Ansatz nach § 4 Abs. 2 praktikabel.
- Zukunftstechnologien, wie die Abscheidung von CO₂ und anschließende Nutzung/Lagerung (CCU/CCS), werden nicht berücksichtigt.

Bestimmung des abzugsfähigen Bioenergieanteils

Die in § 6 genannten Bezüge vom biogenen Anteil zu anderen Rechtsgrundlagen:

- Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung
- Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
- 38. BImSchV

berücksichtigen ausschließlich flüssige und gasförmige Brennstoffe. Dies ist voraussichtlich für die Jahre 2021 und 2022 ausreichend geregelt.

Die Regelungen für biogene Anteile in Festbrennstoffen sind zu hinterfragen.

Der Gesetzeszweck (§ 1 Abs. 2 BEHG) sieht vor, alle Emissionen nicht fossilen Ursprungs von der Zertifikatspflicht freizustellen. Mit einer nur auf biogenen Emissionen begrenzten Einbeziehung würde diese Verordnung den vorgegebenen Gestaltungsrahmen in rechtswidriger Weise zu eng auslegen. Eine Beschränkung auf biogene Brennstoffemissionen widerspricht dem Gesetzeszweck und den politischen Vorgaben bzgl. „eFuels“ (synthetische, also aus erneuerbarem Strom hergestellte Kraftstoffe).

Hieraus folgt, dass nur fossile Brennstoffe bepreist werden dürfen. Allen treibhausgasreduzierten oder treibhausgasneutralen Kraftstoffen (nachhaltige Biokraftstoffe, synthetisch hergestellte Kraftstoffe (eFuels, durch Mitverarbeitung hergestellte Kraftstoffe) ist der Emissionsfaktor Null zuzuweisen.

Bagatellgrenze

Im § 8 wird eine Bagatellgrenze von einer Tonne CO₂ festgelegt: „Die Grundpflichten des Verantwortlichen nach den §§ 6 bis 8 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes entstehen erst, wenn im Laufe eines Kalenderjahres Brennstoffmengen in Verkehr gebracht werden, die zu einer Emissionsmenge von mindestens 1 Tonne Kohlendioxid führen. Die Bagatellgrenze ist vor Abzug der Emissionen aus dem Bioenergieanteil nach § 6 zu ermitteln.“

Vor dem Hintergrund des erläuterten „mehrstufigen Systems“ erscheint uns eine „Bagatellgrenze“ von einer Tonne CO₂ -zuzüglich der umfassenden Berichtspflichten - in der Einführungsphase als sachlich nicht gerechtfertigt.

Würde man die vorgesehene Bagatellgrenze auf den Brennstoff Holz/Altholz³ beziehen, wäre ein Inverkehrbringer bereits vom BEHG betroffen, wenn er mehr als ca. eine halbe Tonne Brennstoff in Verkehr bringt.

Von daher regen wir an, diese Bagatellgrenze auf mindestens 1.000 t – jedenfalls deutlich - anzuheben.

III. Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV

Wir bitten zu überdenken, ob das Verfahren bis 2025 (also in der Festpreisphase) in dieser komplizierten Form überhaupt notwendig ist, da die Zertifikate einen Festpreis haben.

³ Hier besteht darüber hinaus die Frage, wie Holz/Altholz in das BEHG einzuordnen ist: Fällt Altholz mit Verunreinigungen (bis zu 50 % Fremdstoffe sind nach der AltholzV „zulässig“) auch unter die EU-Zollnomenklatur 4401?

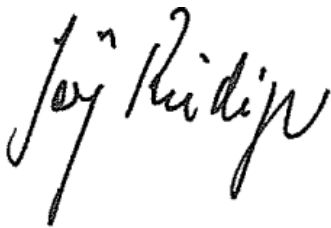
IV. Schlussbemerkungen

Generell sehen wir einen gravierenden Anpassungsbedarf in der operativen Umsetzung des BEHG.

Aus unserer Sicht ist es zwingend geboten, dass ausschließlich die Inverkehrbringer dem Emissionshandel unterworfen werden, also dass insofern **an der Verknüpfung mit dem Energiesteuerrecht und dessen Ansatz uneingeschränkt festgehalten wird**. Da die Rechtsunsicherheiten im Anwendungsbereich dadurch entstehen, dass nicht nur das Energiesteuerrecht auf gesetzlicher Ebene in Bezug genommen wird, sondern auch deren Verordnungen einzubeziehen sind, bedarf es hierzu einer entsprechenden Klarstellung. Das kann ihm BEHG selbst im Rahmen der anstehenden Novellierung geschehen, aber auch in den entsprechenden Durchführungsverordnungen.

Für Rückfragen und ebenso eine konstruktive Zusammenarbeit stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Rüdiger
Geschäftsführer BDSAV



Carsten Spohn
Geschäftsführer ITAD