

## **STELLUNGNAHME**

zum Referentenentwurf

### **Zweiten Verordnung zur Änderung der „Brennstoffemissionshandelsverordnung“ (BEHV);**

**ITAD e.V.** ist die Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland. Über 90 Thermische Abfallbehandlungsanlagen (TAB) mit rund 95 % der bundesdeutschen Behandlungskapazität sind Mitglied. Sie verwerten mit über 7.000 Mitarbeitern jährlich über 25 Mio. Tonnen Abfälle, überwiegend aus Haushalten, Umweltschutzmaßnahmen und Gewerbe. Damit gewährleisten sie maßgeblich die Entsorgungssicherheit für Bürger und Unternehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Durch die Nutzung der dabei entstehenden Abwärme wird Strom (ca. 10 Mio. MWh) sowie Prozessdampf und Fernwärme (ca. 25 Mio. MWh) genutzt, sodass fossile Energieträger substituiert werden. Mit der Verwertung der Metalle aus den Verbrennungsrückständen wird somit ein relevanter Netto-Beitrag aus den TAB zum Klimaschutz mit mehreren Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> geleistet.

#### **Interessenvertretung**

ITAD ist registrierte Interessenvertreterin und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000996 geführt. ITAD betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.



Deutscher  
NACHHALTIGKEITS  
Kodex  
Berichtsjahr 2022

#### **Kontakt:**

ITAD - Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland e.V. · Peter-Müller-Straße 16a · D-40468 Düsseldorf  
Tel.: +49 (0)211 93 67 609 – 0 · [info@itad.de](mailto:info@itad.de) · [www.itad.de](http://www.itad.de)

ITAD ist mit der Veröffentlichung dieser Stellungnahme einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

## **I. Vorbemerkung**

ITAD bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung nehmen zu können.

Durch die sehr kurze Konsultationsfrist wird das demokratische Prinzip Open Government missachtet und verstößt auch gegen den Geist des Koalitionsvertrages (s. „Gute Gesetzgebung“). Die Hoffnung auf einen respektvolleren Dialog im Gesetzgebungsverfahren mit der neuen Bundesregierung wird zumindest bisher enttäuscht.

Dieser Beteiligungsprozess erlaubt keinen Praxischeck mit unseren Mitgliedsunternehmen, sodass dieser Gesetzgebungsprozess nicht abschließend von uns beurteilt werden kann. Deshalb behalten wir es uns vor, weitere Anmerkungen nachzureichen bzw. zu revidieren und uns im weiteren Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

## **II. Bedeutung des Vorhabens für ITAD**

ITAD und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen die Bundesregierung beim Erreichen der nationalen und europäischen Klimaschutzziele.

ITAD und weitere bedeutende Verbände aus der Abfallwirtschaft, wie insbesondere der BDSAV und VKU, haben seit Jahren mehrfach darauf hingewiesen, dass der nationale Emissionshandel für die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen (TAB – „Müllverbrennungsanlagen und Ersatzbrennstoff-Kraftwerke“) völlig ungeeignet ist, um abfallwirtschaftliche und klimapolitische Ziele zu erreichen.

Es ist davon auszugehen, dass die Emissionen von Abfallverbrennungsanlagen den größten Anteil der im BEHG verbleibenden Emissionsmengen stellen, wenn der EU-ETS II ab 2027 starten sollte. Daher darf es einen nationalen Emissionshandel für TAB, Klärschlamm- und Sonderabfallverbrennungsanlagen auch nur bis maximal 2027 geben, da sonst gravierende Marktverwerfungen zu erwarten sind (Wettbewerbsverzerrung im Vergleich zum Ausland und Marktmanipulationen aufgrund der geringen Marktteilnehmer bzw. des geringen Marktvolumens).

Die derzeit im Entwurf der BEHV gewählte Formulierung zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche zwischen EU-ETSI und II und dem

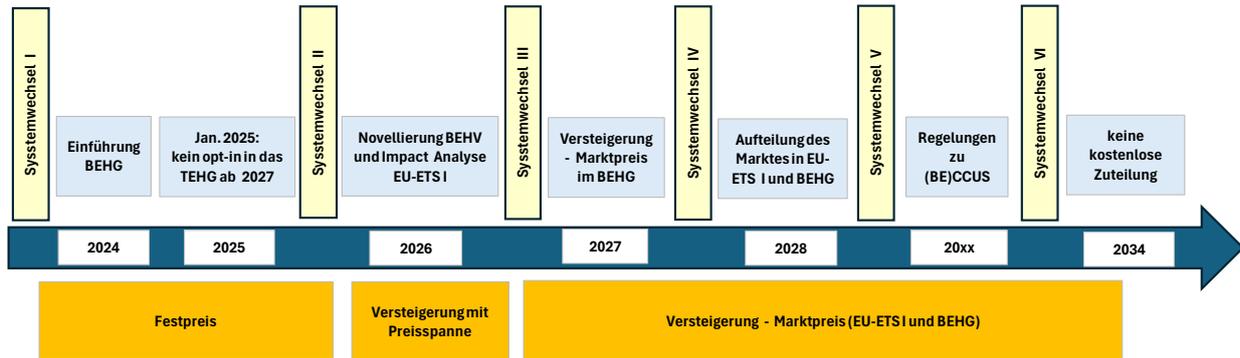
BEHG lässt aus unserer Sicht viele Fragen offen. Es wird der falsche Weg fortgesetzt und entgegen des Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD wird die Grundlage geschaffen, den nationalen Alleingang fortzusetzen, wenn sich die EU-Kommission nach dem Impact Assessment gegen eine Einbeziehung von „Siedlungsabfallverbrennungsanlagen“ in den EU-ETS I entscheiden sollte.

Unsere Mitgliedsunternehmen haben den anspruchsvollen Auftrag, den angelieferten Abfall möglichst umweltschonend und nachhaltig im Rahmen der Daseinsvorsorge zu behandeln und möglichst weitreichend die Ressourcen zu nutzen. Dies ist unser Kerngeschäft, das durch zahlreiche aktuelle rechtliche Herausforderungen geprägt ist – wie z.B. Umsetzung Emissionsrecht (17. BImSchV, IED etc.), Aufbau von Managementsystemen (Kritis/NIS-2, Energie-/Umweltmanagement, Nachhaltigkeitsberichte, Lieferketten etc.), Abfallrecht (Ende der Abfalleigenschaft, GewAbfV etc.), Energierecht (EnEFG, GEIG, GEG etc.) und Klimarecht (BEHG, Berichtspflichten TEHG, CO<sub>2</sub>KostAufG etc.).

Neben der Umsetzung eines rechtssicheren Betriebs besteht die große Herausforderung die Energieeffizienz zu steigern, um mit der Abwärmennutzung einen optimalen Beitrag zur Kommunalen Wärmeplanung leisten zu können. Darüber hinaus werden Machbarkeitsstudien an TAB zu Carbon Capture, Utilization and Storage (CCUS) erstellt und die ersten Pilotanlagen betrieben, um im Rahmen der Carbon Management Strategie (CMS) den Beitrag zu den Klimaschutzzielen weiter zu erhöhen.

Dies alles bindet enorme Ressourcen, um an einer zukunftsfähigen, nachhaltigen und klimaschonenden Abfallwirtschaft mitzuwirken. Die neuen Regelungen zum Erwerb von Zertifikaten im Rahmen des Brennstoffemissionshandels gehen weit über das Leistbare und Zumutbare hinaus. Die äußerst komplexen Regelungen für den Zertifikatehandel, Monitoring- und Berichtspflichten erfordern den Aufbau eines umfassenden Risikomanagementsystems.

Den Betreibern von TAB fehlt eine verlässliche Planungsgrundlage, um in den Klimaschutz zu investieren. Aus der folgenden Abbildung wird deutlich, dass innerhalb von rund 10 Jahren (2024 bis 2034) sechs Systemwechsel zu erwarten sind.



Insbesondere die unklare Preisgestaltung der Zertifikate erlaubt ab 2026 keine verlässliche Planung. In 2025 schätzt ITAD, dass alleine für die ITAD-Mitgliedsanlagen mit einem Abfalldurchsatz von 25,8 Mio. t, einem fossilen Anteil von 45 % und einem Zertifikatspreis von 55 € Kosten für Zertifikate von rund 640 Mio. € zu erwarten sind.

Wir vermissen nach wie vor eine sachgerechte Folgenabschätzung für den nationalen Emissionshandel für unsere Branche durch das Gesetzgebungsverfahren inkl. der BEHV.

### III. Kern-Positionen der ITAD

1. Nationaler Emissionshandel ist für Thermische Abfallbehandlungsanlagen ungeeignet

ITAD ist sich bewusst, dass die Änderung des BEHG nicht Gegenstand dieser Verbändebeteiligung ist. Dennoch wiederholen wir auch hier, dass der nationale Alleingang durch den Brennstoffemissionshandel der völlig falsche Weg ist, um abfallwirtschaftliche Ziele und Klimaschutz gemeinsam voranzutreiben. Daher fordern wir die Bundesregierung erneut auf, die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen aus dem System des nationalen Emissionshandels durch eine Änderung des BEHG auszunehmen.

An dieser Stelle wollen wir die ausführlichen Begründungen nicht wiederholen, sondern verweisen auf zahlreiche Stellungnahmen, wie beispielsweise:

- [Stellungnahme ITAD und BDSAV im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung \(Stand 27.10.2021\)](#)
- [Stellungnahme ITAD zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG \(TEHG Europarechtsanpassungsgesetz 2024\) vom 30.07.2024](#)

Zu den grundsätzlichen Bedenken gegen die Einbeziehung von Abfällen in den nationalen Emissionshandel verweisen wir auch auf die beim Verwaltungsgericht Berlin seit Dez. 2023 anhängige Musterklage der GML ./ Bundesrepublik Deutschland (VG 10 K 516/23).

Der Verordnungsentwurf dokumentiert für unsere Branche in eindrucksvoller Weise die Unvereinbarkeit abfallwirtschaftlicher Notwendigkeiten mit dem nationalen Emissionshandel. Die zusätzliche Kostensteigerung durch Zertifikate spätestens ab 2027 ist für die gesamte Abfallwirtschaft unkalkulierbar. Wenn der Abfallerzeuger ab dem 01.01.2027 seinen Abfall entsorgen will, ist völlig unklar, zu welchen Kosten bzw. Preisen er das kann. Wie hoch die Kosten sind, entscheidet sich aber erst Monate später, sodass die aus dem BEHG resultierenden Zertifikatspreise an die Kunden vorkalkulatorisch abgeschätzt werden müssten. Bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern kommt noch hinzu, dass der Gebührenhaushalt ab 2027 kaum rechtssicher aufgestellt werden kann, da dieser bereits in der zweiten Jahreshälfte 2026 erstellt werden muss.

Besonders problematisch wird die Entsorgungslage bei „kommunalnahen“ TAB für Gewerbeabfälle, da zum einen die Annahmepreise im Vorfeld nicht kalkulierbar sind und deren Risikoaffinität aufgrund der Gesellschafterstruktur Restriktionen unterliegen. Bei einem durchschnittlichen Entsorgungspreis für Gewerbeabfälle von rund 120 €/t Abfall (ermittelt aus EUWID-Daten), betragen die Zusatzkosten voraussichtlich weit über 50 % der Entsorgungskosten, so hoch wie in kaum einem anderen Bereich von BEHG-Verpflichteten.

Die Einschätzung der Zertifikatspreise im EU-ETS II schwankt erheblich:

- der ursprünglich angestrebte Einstiegspreis lag bei 45 €
- im Mai 2025 wurden die ersten EU-ETS II-Futures zu etwa 73 € gehandelt

- viele Modelle prognostizieren jedoch Preise von über 100 € (im Extremfall werden auch 380 € prognostiziert).

Ob alle TAB-Betreiber aufgrund der fehlenden Kalkulationsgrundlage und dem bedeutenden Risiko insbesondere die Gewerbeabfallentsorgung im notwendigen Umfang gewährleisten können, bleibt abzuwarten. Zumindest besteht die latente Gefahr von Entsorgungsengpässen, da die Marktlage bereits jetzt angespannt ist.

Auf jeden Fall bleibt festzuhalten, dass die Aussage des BMW, dass durch die Novellierung der Bürokratieaufwand reduziert und die Transparenz verbessert werden soll sowie keine zusätzlichen Kosten im Vergleich zum gültigen BEHV entstehen, zumindest für unsere Branche schlichtweg nicht stimmt.

Die Betreiber von TAB sind darüber hinaus auch die Branche, die nach unserem Kenntnisstand, sowohl im BEHG als auch ab 2025 im TEHG berichtspflichtig ist. Diese doppelte Berichtspflicht hat für klimapolitische und abfallwirtschaftliche Fragestellungen absolut keinen Mehrwert, verursacht unnötige Kosten und bläht den Verwaltungsaufwand auf.

## 2. Abschaffung des Preiskorridors in 2026

Der Preiskorridor, zumindest in 2026, muss in ein Festpreissystem umgewandelt werden, da der bürokratische Aufwand für ein einziges Übergangsjahr bis zur freien Marktpreisbildung ab 2027 unzumutbar ist.

Dies widerspricht sich auch mit den Zielen aus dem Koalitionsvertrag, da zum einen die vorliegende Regelung nicht einem fließenden Übergang entspricht, sondern einem zusätzlichem Systemwechsel gleichkommt.

*„Wir unterstützen die Einführung des ETS 2, um europaweit gleiche Bedingungen zu schaffen. Dabei wollen wir einen fließenden Übergang des deutschen BEHG in das ab 2027 europäisch wirkende Emissionshandelssystem (ETS 2) gewährleisten.“* (Koalitionsvertrag)

Zum anderen ist es für die betroffenen Unternehmen notwendig, für diese Übergangsphase eigenständige Prozessstrukturen aufzubauen,

um das Versteigerungsverfahren abwickeln zu können. Es kommt somit zu einem erheblichen Bürokratieaufwand.

Die Branche bereitet sich gerade auf die Umsetzung des EU-ETS I und der Carbon Management Strategie vor. Die Schaffung von aufwendigen Übergangsstrukturen bringen nicht nur keinen Mehrwert, sondern behindern die eigentliche Zielerreichung der Klimaneutralität in Deutschland

### 3. Veräußerung von Emissionszertifikaten

Das zu komplexe Versteigerungsverfahren ab 2027 ist für die Anlagenbetreiber nicht nur völlig unkalkulierbar, sondern auch wirtschaftlich absolut unzumutbar.

Weiterhin erschließt sich nicht, weshalb der Gesetzgeber für den Zertifikatshandel in 2026 den Weg der Auktion wählt. In einem geschlossenen Orderbuch, bei dem Mitbietende ausschließlich Gebotspreis und Menge ihres Gebotes sehen, findet keine echte Preisbildung statt. Vielmehr werden alle Bieter, die zwingend Zertifikate benötigen, den Höchstpreis bieten, um sicher die benötigte Menge an Zertifikaten zugeteilt zu bekommen. Die Auktion ist hier nur eine Vorspiegelung von Preisbildung. Jeder Bieter, der unterhalb des Höchstpreises bietet, läuft in das Risiko, nicht die benötigte Menge an Zertifikaten zu erhalten und diese möglicherweise erst zum Nachkaufpreis erwerben zu können, der noch einmal 5 € über dem Höchstpreis der Auktion liegt. Ob diese „Strafzahlung“ von 5 € rechtlich durch das BEHG gedeckt ist, muss noch geprüft werden.

Es ist weiterhin zu diskutieren, welcher Bezugspreis für das BEHG gelten soll – EU-ETS II bzw. EU-ETS I. Sollte das EU-ETS II im Jahr 2027 starten, werden die thermischen Abfallbehandlungsanlagen den wesentlichen Teil der im nationalen System verbleibenden Anlagen ausmachen. Diese mit dem Preis aus dem EU-ETS II zu bepreisen ist unsachgemäß, weil es erwartungsgemäß nicht das für die TAB geltende System sein wird. Ob aber ein Bezug zum EU-ETS I rechtskonform ist, bleibt ebenfalls abzuwarten.

#### **IV. Konkreter Regelungsbedarf an der BEHV**

Aufgrund der Komplexität und der zu kurz bemessenen Bearbeitungszeit können wir nur rudimentär auf einzelne Aspekte eingehen. Wir sehen zum Stand der Einreichung dieser Stellungnahme über die oben bereits genannten Punkte hinaus folgenden Handlungsbedarf:

- Veröffentlichung der Transaktionsentgelte muss im Vorfeld des Veräußerungsverfahrens stattfinden.
- Eine Erhöhung des Nachkaufpreises über die gesetzlich festgelegten 65 € hinaus ist abzulehnen. Die willkürlich festgelegte Obergrenze von 70 € ist rechtlich zu hinterfragen und kann zu Marktverzerrungen führen. Es besteht ein Preis- oder Bewertungsunterschied, den Intermediäre ausnutzen können, um risikofreie Gewinne zu erzielen, indem sie zwischen den Märkten oder Marktteilnehmern agieren.
- Die Vergabe und der Aufbau der technischen Plattform nach Inkrafttreten der BEHV bis 2026 wird als zu ambitioniert eingeschätzt, wie auch die Verfehlungen der Umsetzungsfristen beim BEHG und TEHG durch die DEHSt zeigen. Dies ist ein weiterer Grund, die Festpreisphase in 2026 fortzusetzen.
- Die zugelassene Nachkaufmenge muss weiterhin bei 10% liegen und nicht wie vorgeschlagen, bei 4 %. Die benötigte Zertifikatsmenge kann frühestens Mitte Dezember anhand der angenommenen Abfallarten abgeschätzt werden. Es sind jederzeit Verwerfungen bei der Anlieferung zu erwarten (z.B. durch nicht vorhersehbare Abfallmengen aus Naturkatastrophen, Ausfall von Vorbehandlungsanlagen etc.), sodass die bisherige 10%-Klausel diese Unsicherheiten besser auffangen kann.
- Die Regelungen des Unterabschnitts 3 (Besondere Vorschriften für die Veräußerung von Emissionszertifikaten für 2026) und Unterabschnitt 4 (Besondere Vorschriften für den Verkauf von Emissionszertifikaten für die Jahre ab 2027) sind sehr komplex und für kleine Unternehmen/Marktteilnehmer mit keinerlei Erfahrungen im Handelsgeschäft (Energie- bzw. Emissionshandel) praktisch kaum eigenständig umsetzbar. Entweder wird unter großem Bürokratie- und Kostenaufwand eine eigene Organisationseinheit geschaffen, oder man vergibt diese Dienstleistung an Dritte. Fragen der Haftung für die Unternehmen bleiben bei beiden Vorgehen unberührt, in der Regel muss auch ein Risikomanagement installiert werden.

---

## **V. Fazit**

Aufgrund der oben genannten Aspekte plädieren wir erneut für die sofortige Novellierung des BEHG, um die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen aus dem System des nationalen Emissionshandels herauszunehmen. Sollte diese sachgerechte Entscheidung nicht erfolgen, muss zumindest die Fortführung des bisherigen Festpreismodells bis zur Entscheidung der Kommission über die Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlungsanlagen in den EU-ETS I in 2026 (auf Basis des Impact Assessments soll entschieden werden, ob, wie und ab wann die Einbeziehung welcher Siedlungsabfallverbrennungsanlagen im EU-ETS I eingegliedert werden) erfolgen. Sollte die EU entscheiden, die Siedlungsabfallverbrennungsanlagen nicht in den EU-ETS I einzugliedern, muss zeitgleich spätestens dann das BEHG für die Branche auslaufen.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen wir gerne zur Verfügung.