

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG Europarechtsanpassungsgesetz 2024) vom 30.07.2024

ITAD e.V. ist die Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland. Über 90 Thermische Abfallbehandlungsanlagen (TAB = Müllverbrennungsanlagen und Ersatzbrennstoff-Kraftwerke) mit über 95 % der bundesdeutschen Behandlungskapazität sind Mitglied. Sie verwerten jährlich rund 25 Mio. Tonnen Abfälle der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Durch die Produktion von Strom und (Fern-)Wärme sowie die Rückgewinnung von Metallen aus den Verbrennungsrückständen werden Emissionen und Primärrohstoffe eingespart. Damit sind sie nicht nur ein unverzichtbarer Bestandteil der Abfallwirtschaft sondern ein Garant der Daseinsvorsorge und Partner der Kommunalen Wärmeplanung.

Kontakt:

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
www.itad.de

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“.

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

Präambel

In Deutschland fallen jährlich rund 400 Mio. t Abfall an, davon werden ca. 50 Mio. t thermisch verwertet, also weniger als 13 % - davon wiederum werden knapp über 25 Mio. t in Mitgliedsanlagen der ITAD behandelt.

Die fast 100 Thermischen Abfallbehandlungsanlagen (TAB) in Deutschland sind unverzichtbarer Bestandteil der Kreislaufwirtschaft, wie u.a. die Studie „Die Rolle der Thermischen Abfallbehandlung in der Nationalen Kreislaufwirtschaft“ zeigt.¹

Die thermische Entsorgung der Siedlungsabfälle der Bürger, der Gewerbeabfälle von Unternehmen sowie aus Umweltschutzmaßnahmen (Sortierreste, „Flutabfälle“, Schlämme aus der Abwasserreinigung, gefährliche Abfälle etc.) und die Zerstörung von Schadstoffen sowie pathogener Materialien (Viren, Bakterien etc.) macht die TAB als Teil eines unverzichtbaren Bestandteils der Daseinsvorsorge. Erst durch die Entsorgung der Stör- und Schadstoffe in TAB ist ein hochwertiges Recycling möglich – denn eine 100-prozentige Kreislaufführung ist weder ökologisch noch ökonomisch durchführbar bzw. sinnvoll.

TAB nutzen die Abfälle als Teil der Kreislaufwirtschaft für die Gewinnung von Metallen und Mineralien aus den Verbrennungsrückständen und der Nutzung der Abwärme. Neben Strom wird die Abwärme genutzt als Prozessdampf für die Industrie sowie Fernwärme zum Zwecke der kostengünstigen und klimafreundlichen kommunalen Wärmeplanung. Im Jahr 2022 nutzten die ITAD-Mitgliedsanlagen die Abwärme:

- zur Produktion von 10,4 Mio. MWh Strom,
- zur Einspeisung von über 10,5 Mio. MWh in Fernwärmenetze sowie
- als Prozessdampf in der Industrie (ca. 13,8 Mio. MWh).

Die ITAD-Mitgliedsunternehmen sind sich ihrer Verantwortung in der Kreislauf- und Energiewirtschaft sowie als Klimaschutzdienstleister bewusst. Dies zeigt sich u.a. darin, dass fast die Hälfte der ITAD-Mitgliedsunternehmen eine DNK-Erklärung veröffentlicht hat (Deutscher Nachhaltigkeitskodex).

Zukünftig kann die TAB die Stellung für den Klimaschutz weiter durch die Kreislaufführung bzw. „Deponierung“ von Kohlendioxid über Carbon Capture Anlagen im Rahmen der Carbon Management Strategie ausbauen, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden.

¹ N³ Nachhaltigkeitsberatung: Die Rolle der Thermischen Abfallbehandlung in der Nationalen Kreislaufwirtschaft, 2024.

I. Positionen der ITAD in Kürze

Eine Wiederholung des nationalen Alleingangs beim Emissionshandel kurz vor der europäischen Harmonisierung darf nicht sein. Ohne Not erhöht der Gesetzgeber die Komplexität im Emissionshandel. Zusätzliche und kurzfristige Systemwechsel werden notwendig und die betroffenen Unternehmen werden mit noch höherem Bürokratieaufwand sowie Rechts- und Planungsunsicherheit konfrontiert. Eine Verdopplung der Emissionshandelskosten für den Bürger ist in der jetzigen Situation nicht sozial umsetzbar. Eine positive Lenkungswirkung wird nicht erreicht, aber eine nationale und internationale Wettbewerbsverzerrung gerade für gewerbliche Abfälle. Die Auswirkungen auf die kommunale Wärmeplanung und die Carbon Management Strategie können noch nicht abgeschätzt werden.

1. Den nationalen Opt-in von Abfallverbrennungsanlagen in den EU-Emissionshandel (EU-ETS I) ab 2027 lehnt die Branche strikt ab. Es ist nicht sachgerecht, der Entscheidung der EU-Kommission in 2026 über den europaweiten Umgang mit der Abfallverbrennung vorzugreifen und dauerhaft zu zementieren.
2. Durch das Opt-in von Teilen der Abfallverbrennung in das EU-ETS I verstößt die Bundesregierung gegen ihren eigenen Koalitionsvertrag (hier keine 1:1 Umsetzung der EU-Gesetzgebung) und baut Bürokratie auf, statt ab. Zusätzlich werden ungleiche nationale und internationale Wettbewerbsbedingungen mit der Konsequenz geschaffen, dass die CO₂-Emissionen lediglich verlagert – ins Ausland und zu benachbarten Wettbewerbern – nicht aber vermieden werden. Es wird also keine positive Lenkungswirkung erzielt, aber ein zusätzlicher, unnötiger Bürokratieaufwand.
3. Zahlreiche Prozesse und Entscheidungsschritte sind noch nicht terminiert und es sind noch mehrere CO₂-Preis-Regimewechsel denkbar. Dies erschwert nicht nur die Planungssicherheit des Anlagenbetreibers, sondern insbesondere auch die der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE). Betroffen sind somit letztendlich alle Bürgerinnen und Bürger und jedes Unternehmen.
4. ITAD fordert übergangsweise für 2026 und 2027 weiter mit einem Festpreis zu arbeiten, bis eine einheitliche europäische Lösung vorliegt.
5. ITAD fordert einen einheitlichen Überwachungsplan und Emissionsbericht im BEHG- und TEHG-Regime, insbesondere für die Jahre 2024 bis 2027, bis eine einheitliche europäische Lösung vorliegt.

Die Mitgliedsunternehmen der ITAD sind sich ihrer Verantwortung beim Klima- und Ressourcenschutz bewusst. Zahlreiche Projekte in diesen Bereichen (Steigerung der Energieeffizienz und CO₂-Abscheidung etc.) wurden und werden weiterhin initiiert, wenn die Politik einen entsprechenden Rechtsrahmen schafft. Selbst die Einbeziehung in einen einheitlichen europäischen Emissionshandel ist unter den richtigen Rahmenbedingungen für ITAD denkbar.

II. Vorbemerkungen

Zunächst möchten wir allgemeine Gedanken und Anregungen an dieser Stelle vorweschicken:

- a. ITAD bemängelt das Verfahren, welches das BMWK für die Verbändebeteiligung zum Referentenentwurf zur Novellierung des TEHG gewählt hat. Wir kritisieren konkret, dass das Verfahren eine kurze Dauer von 15 Werktagen hat und in der Haupturlaubszeit platziert wurde. Es ist für die adressierten Verbände enorm herausfordernd, eine Stellungnahme zu dem komplexen Sachverhalt der TEHG-Novellierung abzugeben. Wir bitten das BMWK in Zukunft, diese Umstände unter der Prämisse einer angebrachten Fristsetzung darauf Rücksicht zu nehmen.
- b. Grundsätzlich zweifelt ITAD die Datengrundlage des Referentenentwurfs der TEHG-Novelle an. Aus Sicht der ITAD ist beispielsweise die Anzahl der 160 Abfallverbrennungsanlagen, welche vom Opt-in in das EU-ETS I betroffen wären, deutlich zu hoch und nicht nachvollziehbar. Wir fordern daher, dass das BMWK seine Datengrundlage zur Einbeziehung von Abfallverbrennungsanlagen offenzulegen. Darüber hinaus ist nach unserer bisherigen Erfahrung der Kostenansatz für das Monitoring viel zu gering.
- c. Das TEHG enthält zahlreiche Verordnungsermächtigungen. ITAD tritt dafür ein, dass die dem TEHG zugehörigen Verordnungen (insb. nach §§ 18, 28, 35 und 44) schnellstmöglich erarbeitet und veröffentlicht werden, damit es bei der Umsetzung nicht zu weiteren Verzug und unnötig knappen Fristen kommt, aber es sollte aufgrund der weitreichenden Rechtsfolgen eine Bundestags- und Bundesratszustimmung erfolgen.
- d. Die unerwartete Aufnahme der deutschen TAB in den europäischen Emissionshandel ab 2027 stellt einen gravierenden und unverantwortlichen Eingriff in die Abfallwirtschaft dar – wir lehnen diesen strikt ab! Wie im Folgenden ausgeführt, ist die rechtssichere Umsetzung für TAB derzeit nicht gegeben, sodass der geplante Ablauf keine ausreichende Reaktionszeit vorsieht, die komplexen Wechselwirkungen zu erfassen und rechtskonform umzusetzen.
- e. Wir kritisieren ausdrücklich, dass das BMWK die Novellierungsfrist des TEHG um fast ein Jahr überschritten hat und sich mit seinem Entwurf nicht an die 1:1-Umsetzungsvereinbarung im Koalitionsvertrag hält. Dieser Alleingang widerspricht der eigenen „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ der Bundesregierung vom 5. Juli 2024. Dort formuliert die Bundesregierung deutlich das Ziel, eine überschießende Umsetzung von EU-Recht zu vermeiden. Daher werde die Bundesregierung ab sofort EU-Richtlinien in der Regel 1:1 in nationales Recht umsetzen und bestehende überschießende Umsetzungen identifizieren und reduzieren. ITAD fordert daher, dass die Bundesregierung die EU-Richtlinie nur nach den notwendigen Bedingungen umsetzt.

- f. Im Zusammenhang mit der Novellierung des TEHG möchten wir nochmals auf verschiedene ITAD-Stellungnahmen zum Emissionshandel hinweisen, insbesondere auf die zum Entwurf für ein „Zweites Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ vom 14.06.2022. Nach rund 7 Monaten Praxiserfahrung sind zahlreiche prognostizierte Befürchtungen leider eingetreten:
- einige eingereichte Überwachungspläne von TAB-Betreibern sind aufgrund komplexer Detailfragen immer noch nicht genehmigt;
 - zahlreiche Entsorgungsverträge zwischen dem örE und dem TAB-Betreiber sind aufgrund unsicherer Rechtsauslegungen bzgl. der BEHG-Kostenübernahme strittig. Neben der GML-Musterklage gegen das BEHG (drei Säulen: finanzrechtliche Fragen bzgl. „Vorteilsabschöpfungsabgabe“, keine Lenkungswirkung/Unverhältnismäßigkeit und Systemwidrigkeit) werden weitere Rechtsstreitigkeiten erwartet – TAB-Betreiber gegen örE sowie Gebührenschuldner gegenüber dem örE;
 - mangelnde Lenkungswirkung bzw. sogar Fehlanreize sind erkennbar (Export ins Ausland, zunehmender Mengenanfall und „Fehlwürfe“ bei den Dualen Systemen etc.) und beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit.
- g. Mit Spannung erwarten wir den Erfahrungsbericht (s. BEHG § 23 Erfahrungsbericht) des BMWK im November 2024. Verpflichtend sind Aussagen über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nEHS sowie Auswirkungen der Festpreise. Auf dieser Basis sollen erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des Emissionshandelsystems eingeleitet werden.

III. Positionen der ITAD zu einzelnen Punkten

Im Folgenden werden einzelne wichtige Aspekte angesprochen, bei denen eine Änderung bzw. Klarstellung durch den Gesetzgeber erwartet wird.

1. Begrifflichkeiten und Abgrenzung

Die Abgrenzung von „Siedlungsabfallverbrennungsanlage“ (SiedlungsAVA) und „Sonderabfallverbrennungsanlage“ (SVA) zu „Nicht SiedlungsAVA/SVA“ ist im europäischen Recht nicht vorgegeben. Die Bundesregierung will dies verständlicherweise nach deutschem Recht durch die 4. Verordnung zum BImSchG (Anhang I Nr. 8.1.1. der 4. BImSchV) abgrenzen (TEHG-E § 52 Abs. 1). Die 4. BImSchV kennt aber den Begriff „Verbrennung von Siedlungsabfällen“ (s. § 30 Abs. 7 der EU-ETS-Richtlinie) nicht. Dies bewirkt Folgendes:

- a. In Deutschland werden in der Abfallwirtschaft verschiedene thermische Anlagentypen unterschieden. Eine rechtliche Definition liegt nicht vor, unterschied-

liche Quellen definieren unterschiedliche Abgrenzungen². Die folgende Klassifizierung hat sich in der Praxis bewährt.

Abfallverbrennung		
Mitverbrennung	Monoverbrennung	Spezialanlagen
Zementwerke	Müllverbrennungsanlagen (MVA)	Bodenbehandlungsanlagen
Kalköfen	Ersatzbrennstoffkraftwerke (EBS-KW)	Krankenhausabfall
Kohlekraftwerke	Sonderabfallverbrennungsanlagen (SVA)	Pyrolyse etc.
	Klärschlammmonoverbrennungsanlage (KVA)	Kleinanlagen
	Altholzverbrennungsanlage (AHVA)	"Vergärungsanlagen"

ITAD unterscheidet nicht zwischen MVA und EBS-KW – sie werden als „Thermische Abfallbehandlungsanlagen – TAB“ zusammengefasst. Es bestehen keine rechtlichen, technischen oder sonstige Kriterien, die eine Unterscheidung rechtfertigen. Durch den stattfindenden Brennstoffwechsel bei AHVA verwischt auch zunehmend die Grenze zur TAB.

- b. Nach aktuellem Diskussionsstand wären somit TAB (MVA & EBS-KW), SVA, KVA und AHVA vom TEHG betroffen, wenn die Feuerungswärmeleistung (FWL) ≥ 20 MW liegt (zusätzliche Abgrenzungskriterien für SVA s. u.). Das BMWK beziffert die Anlagenzahl auf 160 Abfallverbrennungsanlagen, die neu vom EU-ETS I betroffen wären – diese Anzahl ist nicht nachvollziehbar. ITAD begrüßt ein umfassendes und international einheitliches Abgrenzungskriterium, um Wettbewerbsverzerrungen möglichst zu vermeiden.
- c. In den ITAD-TAB werden jährlich noch rund 0,6 Mio. t an Klärschlämmen mitverbrannt – tendenziell mit abnehmender Tendenz durch die Vorgaben der Klärschlammverordnung. Dennoch plädiert ITAD dafür, Klärschlammmonoverbrennungsanlagen grundsätzlich vom EU-ETS auszunehmen. Nach § 3 Abs. 2b der Abfallrahmenrichtlinie zählt Klärschlamm nicht als Siedlungsabfall, somit kann eine Klärschlammmonoverbrennungsanlage keine Siedlungsabfallverbrennungsanlage sein. Daher wäre es gerechtfertigt, wenn KVA, in denen ausschließlich kommunaler bzw. industrielle Klärschlämme (Festlegung der Abfallarten notwendig) eingesetzt werden, unabhängig von der FWL von der Zertifikatpflicht nach TEHG ausgenommen bleiben. Grundsätzlich wäre eine Befreiung von der Berichtspflicht denkbar - es sollte jedoch gewährleistet sein, dass Informationen über die fossilen/biogenen CO₂-Anteile erhoben werden.
- d. In den ITAD-TAB werden jährlich fast 0,4 Mio. t an gefährlichen Abfällen (Sonderabfälle) verbrannt. Grundsätzlich sollten SVA unabhängig von der FWL von der Zertifikatpflicht nach TEHG ausgenommen bleiben, wenn mindestens jährlich 95 % der Abfallmenge aus gefährlichen Abfällen besteht. Es sollte jedoch gewährleistet sein, dass Informationen über die fossilen/biogenen CO₂-Anteile

² W. Dietz et al: Nutzungsmöglichkeiten und Potenziale bei Abfallbehandlungsanlagen zur Sektorenkopplung, Energiebereitstellung und CO₂-Abscheidung, UBA Texte 113/2024

erhoben werden. Das vorgeschlagene Abgrenzungskriterium in § 52 Abs. 2 halten wir nicht für zielführend, insbesondere nicht die Verbrennungstemperatur.

Bei der thermischen Entsorgung von Sonderabfällen darf man den Blick nicht nur auf SVA und TAB richten. Gemäß dem Abfallwirtschaftsplan NRW – Teilplan für gefährliche Abfälle (Juni 2021) werden nur rund 30,2 % der Sonderabfälle (Stand 2017) in SVA und 11,8 % in „Hausmüllverbrennungsanlagen“ verbrannt. In „Biomasse-Kraftwerken“ wurde mehr als die doppelte Menge an Sonderabfällen (24,5 % - vorwiegend kontaminiertes Altholz) eingesetzt als in den „Hausmüllverbrennungsanlagen“ - Rest in Mitverbrennung (Kraft- und Zementwerke) sowie in KVA etc.

Sollten die TAB in den EU-ETS einbezogen werden, würden sich insbesondere die „Massen-Sonderabfälle“ verteuern, sodass ein gravierender Markteingriff zu erwarten ist (ölhaltige Betriebsmittel, Teerpappe etc.).

Es muss gewährleistet sein, dass ein bewusstes „Upgrade“ der Abfallarten von „nicht-gefährlich“ auf „gefährlich“ vermieden wird, um in die Vorteils-kategorie „Sonderabfallverbrennungsanlage“ zu gelangen.

- e. Eine grundsätzliche Abgrenzung von 20 MW FWL ist in Deutschland nicht zielführend. ITAD plädiert für eine Absenkung auf 10 MW, da insbesondere sogenannte „Altholz- oder Biomasse-Kraftwerke“, die wie TAB genehmigungsbedürftig sind und die Grenzwerte der 17. BImSchV einhalten müssen, i.d.R. eine FWL unterhalb des Grenzwertes 20 MW liegen und somit nicht in den EU-ETS einbezogen würden. Nach Schätzung der ITAD sind über 60 dieser relevanten Kraftwerke (rund 20 MW FWL und 17. BImSchV) in Deutschland in Betrieb, die somit eine massive Wettbewerbsverzerrung hervorrufen werden. Dies lässt sich bereits heute beobachten, wie die EUWID Altholzmarktberichte (April und Jul 2024):
- „Die Strategie mancher Kraftwerker lautet daher: „Weg von der reinen Biomasse“, hin zu „biomassenahen Brennstoffen“ oder Ersatzbrennstoffen bis hin zu „alles was brennt“.
 - Der EBS-Einsatz werde zudem forciert, da Ersatzbrennstoffe derzeit mehr als ausreichend verfügbar seien.
 - Einsatz von „grenzwertigen Brennstoffqualitäten“;
 - Auch der Einsatz von alternativen Brennstoffen ist weiterhin im Fokus, darunter etwa Papierfaserrohstoffe ...“

Wir erwarten von der Bundesregierung eine valide Abschätzung der Anlagenarten (incl. Durchsatzleistung, FWL etc.), die unter das Opt-in fallen würden und welche von der Grenze „20 MW FWL“ profitieren und nicht dem Opt-in unterliegen.

2. Fehlende Impact-Analyse

Das BMWK nimmt mit seiner TEHG-Novelle das EU-Verfahren zur Erarbeitung einer Impact-Analyse zur Aufnahme von TAB in den europäischen Emissionshandel vorweg.

- a. Gemäß Art. 30 der EU-Emissionshandelsrichtlinie wird die EU-Kommission die Durchführbarkeit eines „Opt-in“ von Abfallverbrennungsanlagen in das EU-ETS I prüfen und bis zum 1. Juli 2026 einen Bericht sowie entsprechende Handlungsempfehlungen vorlegen. Warum die Bundesregierung dem EU-Verfahren vorgreift, erschließt sich ITAD nicht. Vor dem Hintergrund des detaillierten und terminierten Prüfauftrags an die Kommission zur Frage der Sinnhaftigkeit und Sachgerechtigkeit der Aufnahme der Siedlungsabfallverbrennung in den EU-ETS I ist es für uns nicht nachvollziehbar, warum das BMWK bereits jetzt über das Instrument der „Opt-in“-Regelung nach Art. 24 der Emissionshandelsrichtlinie Fakten schaffen und für Deutschland national eine Einbeziehung der Abfallverbrennung in das TEHG regeln will. ITAD hat bereits im Zusammenhang mit der jüngsten BEHG-Novelle darauf hingewiesen, dass die CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung gravierende negative Folgewirkungen haben kann. Dazu zählen insbesondere eine Verdrängung von Abfällen in ökologisch nachteiligere, klimaschädlichere Entsorgungswege (Deponien) oder in den Export. Um negative Folgewirkungen auszuschließen, muss die Kommission bis Juli 2026 eine Folgenabschätzung vorlegen. Die Nutzung des Instruments der Opt-in-Klausel durch das BMWK unterläuft den Prüfauftrag der Kommission und birgt bewusst das Risiko einer Fehllenkung.
- b. Die Kommission muss nach Art. 30 folgende Sachverhalte prüfen:
 - Schwellenwerte für die Gesamtfeuerleistungswärmeleistung von 20 MW zu senken
 - potenzielle Umlenkung auf die Entsorgung von Abfällen in Deponien in der Union
 - Abfallexporte in Drittländer
 - Auswirkungen auf den Binnenmarkt
 - mögliche Wettbewerbsverzerrungen
 - „Umweltintegrität“
 - Angleichung an die Ziele der Abfallrahmenrichtlinie
 - Robustheit und Genauigkeit bei der Überwachung und Berechnung der Emissionen
 - Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen
 - Zuteilung und Vergabe zusätzlicher Zertifikate für Anlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen
 - weitere Abfallbewirtschaftungsverfahren in das EU-EHS aufzunehmen, insbesondere Deponien
 - Opt-out bis zum 31. Dezember 2030

- c. Alle 12 sinnvollen Prüfkriterien der EU werden vom BMWK nicht ansatzweise berücksichtigt. Man wartet nicht auf deren Ergebnisse und nimmt gravierende Auswirkungen fahrlässig vorweg. ITAD behält sich vor, die Rechtskonformität prüfen zu lassen.
- d. Das UBA hat im Rahmen des ReFoPlan in 2021 mit Zustimmung des BMUV eine Studie („Innovative Techniken: TV 1 - Stand der Emissionsminderungstechnik bei Abfallbehandlungsanlagen unter besonderer Berücksichtigung klimarelevanter Abgasparameter“) in Auftrag gegeben, um u.a. auch verschiedene Aspekte der Emissionsmessung wissenschaftlich untersuchen lassen – die Ergebnisse liegen aber erst in 2025 vor:
- Die Datengrundlage in Bezug auf die CO₂-, CH₄-, N₂O-Emissionen im Abgas aus Abfallverbrennungsanlagen soll anhand Literaturrecherchen und Messungen an realen Anlagen bereitgestellt bzw. verbessert werden. Insbesondere soll der biogene Kohlenstoffanteil der jeweiligen betrachteten Abfallart untersucht werden. Darauf basierend sollen die CO₂-, CH₄-, N₂O-Emissionsfaktoren für die Abfallverbrennungsanlagen abgeleitet sowie die CH₄- und N₂O-Emissionsfaktoren für die Bioabfallbehandlungsanlagen aktualisiert werden.
 - An den ausgewählten Anlagen (4 Müllverbrennungsanlagen), 2 Sonderabfallverbrennungsanlagen), 2 Klärschlammverbrennungsanlagen sowie 2 Altholzverbrennungsanlagen (17. BImSchV-Anlagen) sind die Anteile des biogenen und fossilen CO₂ in Abgasen nach DIN EN ISO 13833:2013 zu bestimmen. Die Messunsicherheiten und Standardabweichungen sowie die Aussagefähigkeit der Messergebnisse sollen diskutiert bzw. angegeben werden.

Auch hier greift das BMWK den Untersuchungen des BMUV/UBA vorweg.

3. Umsetzbarkeit der Monitoring-Verordnung

Die EU-Durchführungsverordnungen 2018/2066 und 2023/2122 (EU-Monitoring-Verordnung (MVO)) sind essenzieller Bestandteil des TEHG. Daher hat ITAD zwei Studien beauftragt, mit dem Ziel, welche Anforderungen durch die MVO an die kontinuierliche Emissionsmesstechnik und an die Abfallanalytik gestellt sind:

- Kontinuierliche Emissionserfassung - Zusammenstellung der Informationen zur Erfassung eines Muster-Überwachungsplans im Sinne des Brennstoffemissionshandelsgesetzes – ENVERUM – beauftragt im Feb. 2023 („KEMS“ - unveröffentlicht)
- Erstellung eines Konzeptes zur Bestimmung des biogenen Anteils in Inputströmen bei Thermischen Abfallbehandlungsanlagen – IWARU - beauftragt im Juli 2023 („Abfallanalytik“ - unveröffentlicht).

a. KEMS

- Eine kontinuierliche Emissionsmessung kann nach Durchführungsverordnung über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen³ (Artikel 40, 41 und 42) nur angewendet werden, wenn alle Messungen mit zertifizierten Messeinrichtungen durchgeführt werden und die Ebenenanforderung eingehalten werden, d.h. eine Unsicherheit zur Ermittlung des Massenstromes an CO₂ (t/h oder t/a) von kleiner 2,5 % eingehalten wird.
- Zur Ermittlung des Massenstromes (t/h oder t/a) an CO₂ wird mindestens die Messung der Konzentration von CO₂ (g/m³ oder Vol.-% i.N.tr.) und des Abgasvolumenstromes (m³/h i.N.tr.) benötigt (kontinuierliche Emissionsmesssystem - KEMS). Dafür existieren zertifizierte Messsysteme. Eine Studie der DEHSt⁴ aus 2019 zeigt allerdings, dass *„bisher nur in wenigen Fällen bestehende Messsysteme zur Bestimmung der Abgasgeschwindigkeit und die vorhandenen Messplätze geeignet sind, um die hohen Anforderungen an die Genauigkeit der Emissionsdatenerfassung im EU-ETS zu erfüllen“*. Diese Aussage bezieht sich auf Anlagen, die weitestgehend homogene Brennstoffe (Stein- oder Braunkohle) einsetzen. Derzeitige Untersuchungen in einem UBA-Projekt⁵ bestätigen die Feststellung der DEHSt und beziffern die messtechnischen Unsicherheiten mit geprüften und zertifizierten Messgeräten zur Ermittlung des Massenstromes an CO₂ auf größer 16 % (Vorgabe MVO ist eine Unsicherheit von <2,5 %). Entsprechend ist die Emissionserfassung mittels KEMS bei TAB derzeit (noch) nicht möglich.
- Der Anlagenbetreiber muss die biogene CO₂-Menge separat ermitteln und diese Menge von der insgesamt gemessenen CO₂-Menge abziehen (nach Durchführungsverordnung über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen,¹ § 43 Abs. 4). Für diesen Ansatz existieren derzeit keine zertifizierten und eignungsgeprüften Systeme. Derzeit besteht sogar noch keine Prüfanforderungen, auf deren Basis eine Zertifizierung vorgenommen werden könnte. Entsprechend ist die messtechnische Emissionserfassung des biogenen Anteils derzeit rechtssicher nicht möglich.

b. Abfallanalytik

- Für unvorbehandelte Abfälle ist mindestens alle 5.000 t eine Analyse durchzuführen, für vorbehandelte alle 10.000 t, wobei eine Vorbehandlung nach

³ Durchführungsverordnung (EU) 2023/2122 der Kommission vom 17. Oktober 2023 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 in Bezug auf die Aktualisierung der Überwachung von und der Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

⁴ DEHSt: Einsatz kontinuierlicher Emissionsmesssysteme (KEMS) zur Bestimmung der CO₂-Emissionen Erfahrungen und Einschätzungen der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt). November 2019 (DEHSt 2019)

⁵ ReFoPlan-Projekt Forschungskennzahl 3721 53 302 1: „Innovative Techniken: TV 1 - Stand der Emissionsminderungstechnik bei Abfallbehandlungsanlagen unter besonderer Berücksichtigung klimarelevanter Abgasparameter“

- Auffassung der Gutachter mit einer Homogenisierung und Reduktion der Korngröße einhergehen muss.
- De facto bedeutet dies bei heterogenen Anlieferstrukturen (viele Abfallerzeuger und heterogene Abfallzusammensetzung) eine Vorschaltanlage mit Abfallzerkleinerung, um die notwendigen Probenahme-Bedingungen zu erfüllen.
- c. Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten: in der Praxis ist die MVO in der aktuellen Fassung für TAB ohne massiven Aufwand für die Abfallanalytik nicht umsetzbar! Eine Messung des fossilen CO₂ scheidet aus formalen Gründen aus.

4. Überwachungsplan und Berichtspflicht

Die Überwachungspläne (ÜP) nach TEHG hätten TAB-Betreiber bereits in 2023 erstellen und einreichen müssen. Im DEHSt Newsletter vom 21.12.2023 „Berichtspflicht von Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfall im EU-ETS 1 ab 01.01.2024“ wird hierzu ausgeführt:

„Nach Artikel 12 EU-Monitoring-Verordnung (MVO) sind Überwachungspläne für die Emissionsermittlung und Berichterstattung der Anlagen bei der zuständigen Behörde einzureichen und zu genehmigen. Dazu müssen jedoch noch die nationalen Rechtsgrundlagen in Kraft treten. Die entsprechende Formular-Management-System-Anwendung (FMS-Anwendung) wird daher erst nach Inkrafttreten der TEHG-Novelle an die Änderungen der Emissionshandelsrichtlinie angepasst. Erst wenn das angepasste FMS zur Verfügung steht, sind die Betreiber in der Lage und auch verpflichtet, entsprechende Überwachungspläne einzureichen. Die Frist zur Einreichung des EU-ETS-Überwachungsplans für Abfallverbrennungsanlagen kündigen wir 2024 wieder in einem Newsletter an.“

Bisher haben 26 EU-Mitgliedstaaten, auch Deutschland, die vollständige Umsetzung der Richtlinie und der neuen Bestimmungen der Richtlinie in nationales Recht nicht bis zum 31. Dezember 2023 mitgeteilt (Stand: 25.01.2024), sodass die EU-Kommission eine Entscheidung im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland gefällt hat.

Aufgrund der fehlenden Ausführungsbestimmungen, der Komplexität und der fehlenden technischen Voraussetzungen können sich die Anforderungen (Frist und Inhalt) an den ÜP gemäß TEHG nur an den ÜP des BEHG anlehnen.

Daher fordert ITAD, dass der ÜP im Rahmen des BEHG auch in den Jahren 2024 bis 2026 für den ÜP nach TEHG gelten muss. Vergleichbares gilt somit folgerichtig auch für die Berichtspflichten ab 2025 folgend.

5. Schnittstellen

Durch das vorzeitige nationale Opt-in ergeben sich zahlreiche Schnittstellen zu anderen Bereichen, die man jetzt noch nicht seriös abschätzen kann. Folgende Beispiele lassen sich bereits erkennen:

- a. Im BEHG und TEHG sind faktisch (noch) keine Entlastungsregelungen bei CO₂-Abscheidung umsetzbar, da aktuell noch das notwendige „CO₂-Recht“ (London-Protokoll, KSpTG etc.) und die Infrastruktur (bisher kein Meter öffentlich zugängliche CO₂-Pipeline) fehlen. Somit kann auch kein Business-Plan aufgestellt werden. Zwei zusätzliche Effekte erschweren die weiteren Planungen:
 - Auslastung der Anlagen durch massive Wettbewerbsverzerrungen
 - In welcher Höhe sind kostenlose Zuteilungen bei Wärme denkbar – also Berücksichtigung von Opportunitäten bei der Wärmenutzung (bei Carbon Capture Anlagen werden große Mengen an Wärme beispielsweise für die Desorption der Amine benötigt).
- b. Die Eckpunkte zur Carbon-Management-Strategie liegen vor, aber wie sich die konkrete Ausgestaltung unter den Opt-in Bedingungen auf den Betrieb auswirken wird, lässt sich kaum abschätzen. Des Weiteren befindet sich die Strategie „Langfriststrategie Negativemissionen“ (LNe) der Bundesregierung erst am Anfang.
- c. Wir weisen darauf hin, dass sich das BMWK mit einer Opt-in-Regelung für die thermische Abfallbehandlung in einen klaren Widerspruch zu seinen jüngsten politisch-programmatischen Zielen setzen würde. Im Entwurf der "Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie" (NKWS) vom 17. Juni 2024 wird zu Recht darauf hingewiesen, dass bei der Setzung ökonomischer Anreize der globale Wettbewerb berücksichtigt werden muss. Die Adressierung von Umweltkosten darf daher nicht zu einer Benachteiligung inländischer Marktakteure führen. Eine Verlagerung von Produktionsprozessen umgeht solche Anreize und hat keinerlei positive Umwelteffekte. Bereits im Verbändebeteiligungsverfahren zum Entwurf der NKWS hat ITAD auf Widersprüchlichkeiten zwischen dem Entwurf und anderen Strategien der Bundesregierung (CMS, LNe) aufmerksam gemacht.
- d. Wo immer möglich, sollte ein Gleichlauf mit bestehenden (Berichts-)Pflichten im Rahmen des BEHG/TEHG inkl. seiner Verordnungen sowie dem Herkunftsnachweisregister bestehen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Berichtspflichten im EU-ETS zu den vereinfachten Berichtspflichten beim BEHG (unter Ausnutzung der Verwendung von Standardfaktoren) erschwert werden.
- e. Im Übrigen ist es unseres Erachtens auch Ausdruck einer in sich höchst widersprüchlichen Gesetzgebung, die Abwärme aus der thermischen Abfallbehandlung einerseits als „klimafreundlich“ anzuerkennen (WPG/GEG), andererseits den entsprechenden Verbrennungsprozess jedoch mit massiven CO₂-Kosten zu belasten (BEHG/TEHG-E).

6. Nationale und internationale Wettbewerbsverzerrungen

- a. Durch die Definition der Anlagenarten, aber auch die Begrenzung der FWL wird durch das Opt-in eine massive nationale Wettbewerbsverzerrung eingeleitet. Wie oben erwähnt, gibt es zahlreiche Schnittstellen zu Abfallverbrennungsanlagen, die nicht EU-ETS-pflichtig bleiben:
- Einige der ITAD-Mitgliedsunternehmen haben eine FWL von unter 20 MW
 - Einige ITAD-Mitgliedsunternehmen werden voraussichtlich eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten erhalten – einige nicht (reine Stromerzeugungsanlagen, Lieferung von Prozessdampf an eine EU-ETS-pflichtige Anlage)
 - Die Mitverbrennung von Klärschlämmen in TAB wird zunehmend schwieriger. Zum einen sind bereits heute hohe Hürden beim Überwachungsplan bei der Mitverbrennung vorhanden, die sich durch den Systemwechsel (top-down statt bottom-up Ansatz) verschärfen, zum anderen liegen die meisten KVA unterhalb der 20 MW-Grenze.
 - Bei der Entsorgung von Sonderabfällen in SVA ist eine Bewertung schwierig, da keine Daten zu der FWL, der Verbrennungstemperatur, den Abfallarten und den Anlagentypen (Altholz, Zement etc.) vorliegen. Wo auch die Grenze gelegt wird, Teilmengen werden abfließen.
 - Die größte Wettbewerbsverzerrung wird zwischen TAB und AHVA erwartet – s. Ausführungen zum Altholzmarkt (III 1 e).
 - Darüber hinaus ist es relativ einfach, durch eine Änderungsgenehmigung die Anlage unter 20 MW FWL zu drücken.
 - Man muss die Abfallströme genau beobachten, damit nicht ungefährliche in gefährliche Abfälle „umdeklariert“ werden, um ggfs. ein Abgrenzungskriterium zu umgehen.
- b. Neben den nationalen kommen noch massive internationale Wettbewerbsverzerrungen hinzu:
- Vorzeitiges Opt-in mit einer massiven Steigerung der Verbrennungspreise
 - Keine einheitlichen EU-Begriffsdefinitionen zu „Siedlungsabfallverbrennungsanlagen“
 - Bereits heute sind durch das BEHG Marktverwerfungen erkennbar („kostengünstiger“ Export von aufbereiteten Abfällen (AVV 191212)) nach Dänemark und Schweden sowie die Entsorgung von Papierschlämme nach Holland und Belgien aufgrund der vorgegebenen Emissionsfaktoren (biogener Anteil bei annähernd Null in Deutschland aber fast 100 % Biomasse im Ausland - s. Standardfaktoren gemäß EBeV 2030).
- c. Der vom BMWK angestrebte nationale Alleingang kann selbst den Export von Hausmüll massiv anreizen, indem der Hausmüll (AVV 200301) über eine Vorschaltanlage gezogen wird und ihn als „aufbereiteten Abfall“ (AVV 191212) wieder verlässt – Beispiel: Stadt Münster entsorgt den Abfall nach diesem Vorgehen in die TAB Twence (NL). Ob ein Verstoß gegen die Prinzipien der Entsorgungsausparke und der Entsorgungsnähe nach § 16 der EU-Abfallrahmenrichtlinie vorliegt, muss dann im Einzelfall geprüft werden.

- d. Die Abwärme aus der thermischen Abfallbehandlung gilt als „unvermeidbare Abwärme“ gemäß dem „Wärme-Recht“ (GEG, WPG und Gas/Wärme-HkNRV). Sie stellt einen sehr wichtigen Bestandteil der kommunalen Wärmeplanung nach WPG dar. Durch die Wettbewerbsverzerrungen könnte eine valide Abschätzung der Potenziale „unvermeidbarer Abwärme“ aus TAB konservativer betrachtet werden. Somit sind auch Auswirkungen auf die kommunale Wärmeplanung wahrscheinlich.

7. Systemwechsel

Im Rahmen der Novellierung zum BEHG wurden Elemente des EU-ETS (top-down Ansatz) explizit nur für die Abfallverbrennung aufgenommen, da der reiner bottom-up Ansatz nicht ausreichend gewesen wäre, um die Einbeziehung von der Abfallverbrennung rechtssicher zu regeln. Dieser Ansatz wurde für die Zertifikatpflicht mit Standardfaktoren für Abfallarten hinterlegt.

Mit dem Opt-in für einige Abfallverbrennungsanlagen erfolgt ein gravierender Systemwechsel, da vermutlich nur noch der top-down Ansatz für die Zertifikate angesetzt werden darf. Somit hätten wir für fast alle Abfallarten eine unterschiedliche Bewertung mit weitreichenden Kostenunterschieden. Beispiel:

- 1 t Kunststoffe verursacht ca. 3 t CO₂ bei der Verbrennung
- im TEHG sind somit 3 Zertifikate notwendig (top-down)
- im BEHG sind es 0,95 Zertifikate (s. EBeV 2030 - Standardfaktor)
- Preisbasis im BEHG heute 42,75 €/t Abfall plus Monitoring- und Transaktionskosten
- Preisbasis im TEHG heute ca. 210,- €/t Abfall plus Monitoring- und Transaktionskosten
- Also ein Kostenunterschied von rund dem 5-fachem!
- Hinzu kommt eine andere Abrechnungsbasis mit dem Kunden - BEHG (Standardfaktoren) und TEHG (reale Emissionsfaktoren) für den gleichen Abfall.

Vergleicht man den Hebeleffekt der Zertifikat-Kosten zwischen „Abfall“ und „Benzin“ wird deutlich, welche Marktverwerfungen in der Abfallwirtschaft entstehen. Die Kostenbelastung für Benzin im Jahr 2024 ergibt sich durch den CO₂-Preis mit einem Aufschlag durch das BEHG von knapp 0,13 €/l Benzin (inkl. MwSt.) – bei 1,80 €/l entspricht dies keine 10 %.

Hinzu kommt die große Herausforderung, dem Abfallerzeuger die Weiterberechnung der Zertifikate aufzuerlegen, da es keine Rechtsgrundlage im BEHG/TEHG gibt, daher gelten die Entsorgungsverträge. Bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern kann sich dies als sehr komplexe Abrechnung darstellen (Preis- und Gebührenrecht).

Eine weitere Herausforderung zeichnet sich ab, da einige Betreiber von TAB dem Regime der öffentlichen Verwaltung unterliegen (eine TAB wird sogar als Amt geführt). Unsere Betreiber müssen nun Zertifikate am volatilen Markt beschaffen,

dabei kann es sich um mehrere Millionen € pro Jahr handeln. Neue Themen wie Absicherung von Handelsgeschäften, geldwäscherrelevante Fragestellungen, Reverse-Charge-Verfahren, Tätigkeiten als Unternehmer etc. müssen geprüft und umgesetzt werden ggfs. ist sogar der Gesellschaftszweck anzupassen.

8. Planungssicherheit

- a. Wir bitten die Bundesregierung, zeitnah Klarheit über die Zugehörigkeit von TAB mit einer FWL von unter 20 MW zu schaffen. Der Referentenentwurf bleibt hier zu allgemein.
- b. Durch die unbestimmten Termine besteht keine Planungssicherheit. Eine mögliche Anpassung von Entsorgungsverträgen mit den öRE bedarf einer längeren Vorlaufplanung: Wirtschaftsplanung TAB → Verabschiedung in den Gremien und Weiterleitung an den Kämmerer → Erstellung eines Gebührenhaushalts (Kreis, Stadt) → politische Beratung und Verabschiedung → ggfs. noch Erstellung eines Gebührenhaushalts bei den kreisangehörigen Kommunen und deren Verabschiedung.
- c. Die Betriebs-Organisation des rechtssicheren Handels mit Zertifikaten muss geprüft, genehmigt und umgesetzt werden.
- d. Kommunale Entsorgungsverträge haben eine längere Vertragslaufzeit, sodass mehrere CO₂-Preis-Regimewechsel denkbar wären. Aufgrund der signifikanten Preissprünge von über 100 % ist dies dem Bürger nicht vermittelbar.
- e. Jede einzelne TAB muss die verfassungskonforme kostenlose Zuteilung von Zertifikaten durch die Wärmenutzung prüfen. Auch hier sind massive Wettbewerbsverzerrungen (TAB ohne Wärmelieferung, Prozessdampf an EU-ETS-pflichtige Anlagen, zeitliche Komponente etc.) denkbar. Die Auswirkungen auf kommunale Wärmeplanung und mögliche Carbon Capture Anlagen brauchen Planungssicherheit.
- f. ITAD fordert einen Festpreis im BEHG für die Jahre 2026 und 2027 i.H.v. 55,- €. Somit wäre eine massive Vereinfachung der Abwicklung möglich; es entstünde weniger Bürokratieaufwand (=Kosten) beim Anlagenbetreiber und bei der DEHSt.

IV Fazit

Wir regen dringend an, dass das BMWK die Opt-in-Klausel streicht und auf das weitere EU-Verfahren vertraut.

Ansonsten würden wir uns freuen, wenn unsere Anmerkungen bzw. Forderungen im weiteren Gesetzgebungsprozess berücksichtigt würden, dies gilt insbesondere bei den Fristen für den Überwachungsplan und den Emissionsberichten.

ITAD behält sich vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die hier gemachten Aussagen zu prüfen bzw. zu ergänzen.

Gerne steht ITAD weiterhin als Ansprechpartner zur Verfügung.

Düsseldorf 14.08.2024