
Frau
Synke Wienkoop
BMU- Referat IKIII2
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare
Sicherheit

nur per Mail
IKIII@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: 10.11.2021
Telefon: 0511/76088461
Telefax: 06258/895-3333

Stellungnahme ITAD und BDSAV im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung/Stand 27.10.2021

Sehr geehrte Frau Wienkoop,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu dem vorliegenden BEHV-Referentenentwurf Stellung zu nehmen.

1. Grundsätzliches

Der vorliegende Verordnungsentwurf gibt Veranlassung, noch einmal die grundsätzliche Position der führenden Verbände der thermischen Abfallbehandlung (ITAD und BDSAV) zur Einbeziehung der Abfallverbrennung in den Anwendungsbereich des Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) zu verdeutlichen.

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. Im Rahmen der durch den Green Deal notwendigen Revision der europäischen Energie- und Klimagesetzgebung sowie durch die auf nationaler Ebene erfolgte Einführung des BEHG stellt sich die Frage, ob und in welcher Form ein CO₂-Preissignal auf Treibhausgasemissionen ein sinnvoller Beitrag für diese Transformation in die Kreislaufwirtschaft sein kann. Das ist zu verneinen. Die europäische Kommission hat hierzu bei der anstehenden ETS-Novelle die Antwort bereits gegeben, in dem die Abfallverbrennung in Siedlungsabfall- und Sonderabfallverbrennungsanlagen ausdrücklich nicht einbezogen wurde. Hieran sollte sich auch der nationale Gesetzgeber orientieren.

Die Einbeziehung der Abfallverbrennung in den Anwendungsbereich des BEHG ist aus unserer Sicht schon vom Grundsatz her verfehlt, weil die Abfallverbrennung eine Pflichtaufgabe ist und damit andere Parameter vorherrschen als bei der Emissionsreduktion (siehe hierzu auch Frenz, Klimagerechte Kreislaufwirtschaft, AbfallR 2021, 158).

Hier schlägt auch durch, dass - das gilt für die Siedlungsabfall- und Sonderabfallverbrennungsanlagen gleichermaßen - die von unseren Mitgliedern betriebene Abfallverbrennung Ausfluss der grundrechtlichen Schutzpflichten für Leben und Gesundheit ist, mithin die Schadstoffreduktion, die Umweltverträglichkeit der Behandlung und die Einhaltung von Gesundheitsstandards, aber nicht die Emissionsminderung im Vordergrund steht.

Nach der aktuellen Gesetzeslage sind Abfälle, soweit sie nicht ausnahmsweise als energiesteuerpflichtiger Stoff anzusehen sind, nicht vom Anwendungsbereich des BEHG erfasst. Siedlungsabfall ist nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 EnergieStG i.V.m. § 1 b 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 je Verbrennungslinie und Monat. Hieran ist festhalten. Es bestehen erhebliche rechtliche und prinzipielle Bedenken gegen eine darüberhinausgehende Einbeziehung von Abfällen in das BEHG, auf die wir mehrfach hingewiesen haben und die unter anderem im Gutachten Frenz/Schink/Ley (Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG ?), das Ihnen vorliegt, herausgearbeitet wurden. Hierauf wird wegen der Einzelheiten verwiesen. Es ist nicht ersichtlich, dass diese sehr grundsätzlichen Bedenken in irgendeiner Form fachlich berücksichtigt worden sind.

Wir begrüßen allerdings ausdrücklich, dass das BMU in der kürzlich beauftragten „Studie zu den Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ die Konsequenzen und die Probleme einer Einbeziehung der Abfallverbrennung in den Anwendungsbereich des BEHG untersuchen lässt. Ohne dem Ergebnis dieser Studie vorgreifen zu wollen, sind wir der festen Überzeugung, dass bei einer sachlichen Betrachtung die fachlichen Probleme (Verwaltungsaufwand, Bilanzierung, Monitoring etc.), die bei einer Einbeziehung der Abfallverbrennung zwangsläufig entstehen, etwaige Vorteile ganz deutlich überwiegen und einer Einbeziehung der Abfallverbrennung in das BEHG entgegenstehen. Selbst wenn man unterstellt, dass die CO₂-Bepreisung von Abfällen in Einzelfällen einen Beitrag zum Klimaschutz liefern kann, ist das nur dann nach der gesetzgeberischen Intention vertretbar, wenn eine Lenkungswirkung belegt werden kann. Für den ganz überwiegenden Teil der Abfälle ist das nicht der Fall. Die Betreiber der Abfallverbrennungsanlagen stehen am Ende der Entsorgungskette und haben auf die Entstehung der Abfälle keinen unmittelbaren Einfluss. Wichtig ist deshalb in diesem Zusammenhang zu betonen - und daran muss auch zwingend festgehalten werden -, dass nicht die Betreiber der Abfallverbrennungsanlagen Inverkehrbringer der fossilen Brennstoffe sind, sondern die entsprechenden Lieferanten (wenn man davon ausgeht, dass Abfälle überhaupt als Brennstoffe gelten) als Verantwortliche im Sinne des BEHG zu betrachten sind. Eine Abweichung von diesem Grundsatz wäre ein unzulässiger Systembruch (siehe im einzelnen Frenz/Schink/Ley, a.a.O., unter VII und VIII).

Ausserdem ist nochmals darauf hinzuweisen, dass ein nationaler Alleingang beim Emissionshandel bezogen auf Abfallverbrennungsanlagen wettbewerbsverzerrend im Verhältnis zu den Anlagen im benachbarten Ausland ist und, da Abfälle auch dem freien Warenverkehr unterliegen, einen Abfalltourismus fördern, der auch unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes in hohem Maße unerwünscht ist.

2. Zum Verordnungsentwurf

Da wir von einer unveränderten Gesetzeslage beim BEHG ausgehen, d. h. mit Ausnahme der bereits bestehenden Regelungen die Abfallverbrennung nicht in den Anwendungsbereich fällt, verzichten wir auf eine Stellungnahme zu den Details. Bereits die Begründung unter A., die apodiktisch davon ausgeht, dass das BEHG alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz von Brennstoffen erfassen soll, die nicht bereits vom EU- Emissionshandel erfasst sind, unterstreicht unsere Position. Abfälle sind keine Brennstoffe im Sinne des BEHG.

Bereits ohne eine Zertifikatepflicht für Abfälle leisten die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen ihren Beitrag zum BEHG, z. B. über die Zünd- und Stützbrenner. Mit der Einbeziehung der gesamten Abfallwirtschaft in das BEHG sind Kosten von über 1,5 Mrd. € zu erwarten.¹ Die Beispielrechnungen in der zuvor genannten Veröffentlichung lässt vermuten, dass viele unserer Mitgliedsanlagen von der Härtefallklausel Gebrauch machen könnten.

Ob und in welchen Fällen bei unseren Mitgliedern „unzumutbare Härten“ im Sinne des Verordnungsentwurfs zu erwarten sind, lässt sich im Übrigen nicht abstrakt beantworten. Allein für die einhundert Abfallverbrennungsanlagen im Siedlungs- und Gewerbeabfallbereich werden bei Einbeziehung in das BEHG bei dem überwiegenden Teil der Anlagen Zusatzkosten in einer Größenordnung ab 2026 von über 20 % des Umsatzes erwartet. Entsprechendes gilt nach ersten Berechnungen auch für die Sonderabfallverbrennungsanlagen.

Die Regelungen in diesem Verordnungsentwurf lassen erkennen, dass das BMU mittlerweile auch davon ausgeht, dass zusätzliche Abfälle nicht in das BEHG eingeschlossen werden sollen:

- Es wird nur mit einer jährlichen Fallzahl von 100 Unternehmen beim „Erfüllungsaufwand“ gerechnet; alleine die Mitgliedsunternehmen der ITAD/BDSAV liegen bei rund 100 Anlagen.
- Die Berechnung der internen Kosten für die Antragstellung lässt erkennen, dass die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen nicht eingeschlossen sein können, da **jede** Abfallanlieferung unterschiedliche klimarelevante CO_{2eq}-Emissionen verursacht. Daher liegen die internen Antragskosten (Analysen, Abrechnungsverfahren, Statistiken, gutachterliche Bestätigungen etc.) jeder Anlage sehr weit über 2.376 € (gemäß Vorlage). Auch die Angabe der Gesamtkosten mit 0,74 Mio. € lassen erkennen, dass die Abfallwirtschaft nicht einberechnet wurde. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Stundensätze bei unseren Mitgliedsunternehmen weit über den hier gemachten Ansatz (42,70 €/Std.) liegen – sie liegen in der Größenordnung für den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung („höherer Dienst“ mit über 100 €/Std.).
- Es wird ausgeführt „... werden damit in die Lage versetzt, die in § 11 Absatz 1 BEHG vorgesehene Kompensation zu beantragen und erhalten Klarheit über die mindestens erforderlichen Angaben und Nachweise.“ und in § 42: „... mit den in der Verordnung nach § 7 Absatz 4 Nummer 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes festgelegten Standardwerten für den heizwertbezogenen Emissionsfaktor, den Heizwert und dem Umrechnungsfaktor des jeweiligen Brennstoffs ...“ Bei den rund 400 Abfallarten, die thermisch behandelt werden können, liegt kein einziger Emissionsfaktor vor, somit auch keine „Klarheit“.

¹ M. Treder und Dr. M. Gehring: Abfallwirtschaft durch Brennstoffemissionshandel, Teil 1 Nov. 2020 und Teil 2 Dez. 2020, in „Müll und Abfall“

Des Weiteren wird ausgeführt: „Zur Vermeidung derartiger unverhältnismäßiger Belastungen sieht § 11 Absatz 1 BEHG einen verfassungsrechtlich gebotenen Mindestschutz vor, der darauf abzielt, Unternehmen eine finanzielle Kompensation in der zum Ausgleich der unzumutbaren wirtschaftlichen Härte erforderlichen Höhe zu gewähren.“ Da die vorgestellten Regelung in der BEHV in keinsten Weise geeignet sind, einen Härtefallantrag bei der Abfallverbrennung zu stellen, lässt erkennen, dass auch das BMU die weitere Einbeziehung von Abfällen als nicht sinnvoll erachtet.

Das verdeutlicht die Dimension. Die Einbeziehung von Abfällen in das BEHG wird in Einzelfällen „unzumutbare Härten“ bei den Unternehmen verursachen. Bürgerinnen und Bürgern sowie die Unternehmen werden schließlich mit erhebliche Kosten belastet, da Abfälle ganz überwiegend nicht vermeidbar sind.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Rüdiger
Geschäftsführer BDSAV



Carsten Spohn
Geschäftsführer ITAD