

Gesetzentwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ – Entscheidung des Bundeskabinetts vom 13.7.2022

Die Bundesregierung hat am 13.7.2022 die Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) beschlossen.

Die zweite Änderung des BEHG soll dem Ziel dienen, ab dem 1. Januar 2023 sämtliche Brennstoffe in die CO₂-Bepreisung einzubeziehen. Dies betrifft im Wesentlichen die Brennstoffemissionen aus der Nutzung von Kohle-Brennstoffen und Abfällen. Zertifizierungspflichtig sollen nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfes für die abfallstämmigen Brennstoffe die Betreiber der thermischen Behandlungsanlagen werden.

Der Bundesverband der deutschen Sonderabfallverbrennungsanlagen (BDSAV), in dem die meisten Sonderabfallverbrennungsanlagen in Deutschland vertreten sind, unterstützt die Bestrebungen der Bundesregierung CO₂-Neutralität zu erreichen.

Der Gesetzentwurf begegnet aber aus der Sicht des BDSAV, grundlegenden und durchgreifenden Bedenken, die nachfolgend in zehn Punkten für die nunmehr anstehenden Beratungen im Deutschen Bundestag zusammengefasst sind:

1. Sonderabfälle sind keine Brennstoffe und gehören nicht ins BEHG - keine Auseinandersetzung mit berechtigter Kritik

Ausweislich der Kabinettsvorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 5.7.2022 hat es erkennbar keine Auseinandersetzung mit rechtlicher und fachlich begründeter Kritik an der Einbeziehung gefährlicher Abfälle gegeben.

Der Gesetzentwurf hat sich mit der im Vorfeld von diversen Verbänden der Wirtschaft geäußerten Bedenken gegen die Einbeziehung von Sonderabfällen in das BEHG - wie schon zuvor im Rahmen der Verbandsanhörung auf Referentenebene – dem Anschein nach noch nicht einmal ansatzweise auseinandergesetzt. Abfälle sind keine Brennstoffe - wäre es anders, bedürfte es nicht der nun vorgelegten Novelle. Das erklärte Ziel des Referentenentwurfes, auf „allen Akteursebenen“ Anreize für Emissionsminderungen zu setzen, ist durchaus nachvollziehbar und wird im Grundsatz vom BDSAV unterstützt. Der aktuelle Ansatz geht aber bei der Sonderabfallverbrennung in Ermangelung von umweltgerechten Alternativen in die falsche Richtung. Verkannt wird insbesondere, dass es bei der Sonderabfallverbrennung primär um die Beseitigung des Schadstoffpotenzials von Abfällen geht. Für diese -gesetzlich vorgeschriebene - Hochtemperaturverbrennung und die aufwendige Rauchgareinigung wird viel Energie benötigt, die ressourcenschonend aus den Sonderabfällen selbst erzeugt wird. Die Nutzung der Abwärme für die Erzeugung von Dampf und ggf. Strom ist ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben.

2. Keine ausreichende Datengrundlage zu Sonderabfällen - Missachtung des Votums des Bundestages bei gefährlichen Abfällen

In seiner EntschlieÙung aus dem Oktober 2020 (BT-Drs. 19/23184 vom 7.10.2020/TOP 9, S.22971 ff.) hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung unter anderem aufgefordert, mögliche Auswirkungen einer Einbeziehung von Abfällen in das BEHG zu untersuchen und sachgerechte Durchführungsregelungen zu erarbeiten. Zutreffend wird in der Begründung des Gesetzentwurfes darauf hingewiesen, dass hierzu eine Studie erstellt worden ist, die die Auswirkungen einer CO₂-Bepreisung von Abfällen zum Gegenstand hat. Allerdings hat diese Studie die Auswirkungen für die Sonderabfallverbrennung ausdrücklich nicht betrachtet. Festzuhalten bleibt, dass Emissionsfaktoren bei der thermischen Behandlung von gefährlichen Abfällen bei den im Gesetzentwurf angedeuteten Durchführungsregelungen zu Wettbewerbsungleichheiten aufgrund der völlig heterogenen Zusammensetzung der gefährlichen Abfälle führen werden und so nicht praktikabel sind.

3. Nationaler Alleingang abzulehnen - drohende Wettbewerbsverzerrung

Nach unserer Überzeugung darf es zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen beim BEHG bezogen auf Abfälle keine nationalen Alleingänge geben. Die Diskussion hierzu ist vielmehr ausschließlich auf europäischer Ebene und ganzheitlich zu führen. Auf europäischer Ebene ist nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen zum ETS das Votum eindeutig, weil zumindest die Sonderabfallverbrennung mit überzeugenden Gründen aus dem europäischen Emissionshandel ausgeklammert werden soll. Es ist nicht erkennbar, warum dies für den nationalen Emissionshandel nicht ebenso gelten sollte.

4. Heranziehung der Anlagenbetreiber Systembruch im BEHG

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Betreiber der thermischen Behandlungsanlagen zertifizierungspflichtig werden und nicht die Abfallerzeuger bzw. diejenigen, die die Abfälle verursachen und damit Inverkehrbringer im Sinne des Gesetzes sind. Zu Recht hat der abfallpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, MdB Thews, hier anlässlich der Verabschiedung des Gesetzentwurfes den Finger in die Wunde gelegt und in seiner Kritik am Gesetzentwurf betont, dass „das BEHG die Inverkehrbringer fossiler Brennstoffe in die Pflicht nimmt“ (Pressemitteilung vom 13.7.2022).

Es handelt sich bei genauer Betrachtung bezüglich der „abfallstämmigen Brennstoffe“ entgegen der Darstellung im Gesetzentwurf nicht um eine „abfallwirtschaftliche Anpassung“ des Begriffs des Verantwortlichen, sondern um einen bezogen auf das Anreizsystem des BEHG systemfremden Kunstgriff. Die Lenkungswirkung, die das BEHG vom Ansatz her verfolgt und verfolgen muss, setzt beim Abfallerzeuger an. Dieses Prinzip wird aufgrund einer - bisher nicht nachgewiesenen - besseren Vollziehbarkeit aufgegeben und geht zulasten der Anlagenbetreiber von Sonderabfallverbrennungsanlagen, welche keinen Einfluss auf die Entstehung der Abfälle haben. Es ist zudem ein klarer Widerspruch zum abfallrechtlichen Verursacherprinzip. Nach dem in BEHG eindeutig zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers sollen gerade nicht die Emittenten emissionshandelspflichtig werden. Auf den Punkt

gebracht: eine Verpflichtung der Betreiber von Sonderabfallverbrennungsanlagen zur Teilnahme am nationalen Emissionshandel läuft der Konzeption des BEHG eindeutig zuwider und ist ein unzulässiger Systembruch (allgemein hierzu Frenz/Schink/Ley, Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG, S. 76).

5. Keine Lenkungswirkung bei gefährlichen Abfällen

Kohlenwasserstoffhaltige Abfälle, die insbesondere in Sonderabfallverbrennungsanlagen thermisch entsorgt werden müssen, sind vom Anwendungsbereich des BEHG weiterhin auszuschließen.

Anders als bei anderen Abfallströmen gibt es keine technisch ausgereiften und verfügbaren Alternativen zur Verbrennung von gefährlichen Abfällen. Eine stoffliche Verwertung z.B. durch Destillation ist nur für einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt der breiten Palette an gefährlichen Abfällen verfahrenstechnisch geeignet und wiederum nur für einen Bruchteil dieser Abfälle auch bezüglich des Energieaufwands sinnvoll. Die Einbeziehung der Sonderabfallverbrennung in eine CO₂-Bepreisung kann daher nicht zu einer Verschiebung zu emissionsärmeren Technologien führen. Die Sonderabfallverbrennung gefährlicher Abfälle ist insoweit im Wesentlichen alternativlos. Die Vermeidung des Austretens von Schadstoffen in die Umwelt muss Vorrang haben.

Ein CO₂-Preissignal entfaltet bei der Verbrennung gefährlicher Abfälle nicht nur in Ermangelung alternativer Technologien keine Lenkungswirkung, sondern auch deshalb, weil die zu verbrennenden gefährlichen Abfälle in der Regel unvermeidbar und auch nicht recycelbar sind. Oft sind sie sogar als Ergebnis eines stofflichen Recyclings entstanden und stellen die Schadstoffsenke in diesem Prozess dar (z.B. Destillationssümpfe). Vereinfacht ausgedrückt: Die gefährlichen Abfälle müssen zum Schutz von Menschen und Umwelt entsprechend entsorgt werden, weil sie anfallen, ohne dass die Betreiber der Sonderabfallverbrennungsanlagen hierauf einen Einfluss haben. Dies wird auch in der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Taxonomie anerkannt, die bei einer Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen davon ausgeht, dass –anders als bei der thermischen Behandlung im Übrigen – keine „erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele“ im Sinne dieser Verordnung vorliegt.

6. Durchführungsregelungen fehlen – drohende Rechtsunsicherheit

Der Gesetzentwurf selbst betont zu Recht, dass bis zum vorgesehenen Inkrafttreten am 1.1.2023 noch praktikable Verfahrensregelungen zu entwickeln sind und dass die konkreten Berichterstattungsregelungen einer Fortschreibung in der Emissionsberichterstattungsverordnung bedürfen. Es ist noch nicht einmal ansatzweise erkennbar – und auch in den Beratungen des Referentenentwurfes nicht vermittelt worden –, wie eine solche Ausgestaltung bei gefährlichen Abfällen aussehen könnte. Mag man bei Siedlungsabfällen gegebenenfalls noch mit Einschränkungen mit Standardemissionsfaktoren aufgrund von Durchschnittswerten arbeiten, so ist dies bei gefährlichen Abfällen wegen der heterogenen und völlig unterschiedlichen Zusammensetzung der Abfallströme – dies gilt selbst bei gleichem Abfallschlüssel – fachlich nicht möglich. Es bleibt deshalb ein Geheimnis, nach welchen Kriterien hier

gearbeitet werden soll. Angesichts der verbleibenden Zeit bis zum Inkrafttreten ist das für die Betreiber der Sonderabfallverbrennungsanlagen unzumutbar.

7. Verdeckte Steuererhöhung im Gewand des CO₂-Preises?

Durch die Ausweitung des BEHG auf die Abfallverbrennung werden bereits 2023 staatliche Mehreinnahmen von 900 Mio Euro durch das novellierte BEHG generiert werden, die in den Folgejahren angesichts der gesetzlich bereits festgelegten Steigerungsraten anwachsen werden. Da das BEHG, wie oben ausgeführt, bei gefährlichen Abfällen keine Lenkungswirkung entfaltet und die Sonderabfallverbrennungsanlagen mittelfristig keine realistische Möglichkeit haben, CO₂ deutlich zu reduzieren, bleibt der Eindruck, dass es bei diesem Gesetzentwurf nicht primär um Klimaziele geht, sondern - bezogen auf die gefährlichen Abfälle - um die Besteuerung einer ungeliebten Technologie mit dem angenehmen Nebeneffekt zusätzlicher Einnahmen.

8. Preisliche Auswirkungen fatal

Zu Recht wird im Gesetzentwurf hervorgehoben, dass die Bepreisung der fossilen Brennstoffemissionen zu einem Anstieg der Kosten der Abfallverbrennung führen wird. Allerdings fehlt für eine quantitative Abschätzung des Preiseffektes eine fachliche Untersuchung, denn die Studie (s.o. 2) hat diese Auswirkungen überhaupt nicht betrachtet.

Wir gehen in Schätzungen davon aus, dass eine Einbeziehung von gefährlichen Abfällen in das BEHG in der Perspektive zu 10 % bis 20% Preiserhöhung führen werden. Dabei ist der zusätzliche Verwaltungsaufwand, der den Betreibern entsteht, nicht berücksichtigt. Außerdem ist anzumerken, dass die technische und bürokratische Umsetzung bei den Unternehmen nicht nur Geld, sondern auch Zeit benötigt. Angesichts der aktuellen geopolitischen Lage und daraus folgenden wirtschaftlichen Situation, werden hierdurch die Produktionskosten in Deutschland weiter in die Höhe getrieben.

9. Doppelbelastungen vermeiden

Viele Gegenstände und Materialien, die nach der Nutzphase oder im Produktionsprozess zu Sonderabfällen werden, bestehen aus Komponenten, die aufgrund ihrer Zusammensetzung oder ihrer Herstellung regelhaft bereits mit Energiesteuern, insbesondere der Stromsteuer, belastet sind.

Die Industrie – dies gilt nicht nur für die chemische Industrie - unterliegt mit dem größten Teil ihrer Emissionen und dem Brennstoffeinsatz dem EU-ETS, welches als CO₂-Bepreisungssystem aufgrund des vorgegebenen Minderungspfads die Erreichung des Klimaschutzziels auf europäischer Ebene sicher und kosteneffizient garantiert. Nationale Maßnahmen, die in dieses europäische System eingreifen, führen zu Ineffizienzen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Europas. Eine Doppelbelastung ist bei diesem Ansatz nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand vollständig zu vermeiden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum jetzt für gefährliche Abfälle ein nationales System etabliert wird, obwohl auf europäischer Ebene aktuell Konsens besteht, dass die Sonderabfallverbrennung vom europäischen Emissionshandel ausgenommen wird.

10. Korrektur zwingend, Minimalziel Zeitachse anpassen und Aussetzen des Inkrafttretens

Aus den vorgenannten Gründen muss die Behandlung von gefährlichen Abfällen in Sonderabfallverbrennungsanlagen weiterhin vom Anwendungsbereich des BEHG ausgenommen bleiben. Der Gesetzentwurf ist aber ggf. wenigstens entsprechend anzupassen, z.B. sind die Fristen für die Umsetzung bis zur Klärung dieser Fragen und bis zu Entscheidung und Inkrafttreten im europäischen Emissionshandel nochmals zu verschieben.

Für eventuelle Rückfragen und einen konstruktiven Dialog zu diesem Thema stehen der BDSAV und die Geschäftsführung in den Mitgliedsunternehmen jederzeit gerne zur Verfügung.

Jörg Rüdiger



Geschäftsführer
des BDSAV

joerg.ruediger@bdsav.com
www.bdsav.de
info@bdsav.de
0171 / 7472088

Andreas Ellerkmann



Sprecher des Vorstandes
des BDSAV

andreas.ellerkmann@indaver.com