VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE e.V.
WIR GESTALTEN ZUKUNFT.

GEMEINSAMES POSITIONSPAPIER VON BDSAV UND VCI

„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“

Referentenentwurf Stand: 23.05.2022

Im Rahmen der Verbändebeteiligung über den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für ein „Zweites Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ nehmen der BDSAV und der VCI wie folgt Stellung:

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. Vor dem Hintergrund der dadurch notwendigen komplexen Änderung des bestehenden BEHG – insbesondere in der Frage des Normadressaten – möchten wir anmerken, dass die kurze Kommentierungsfrist der Verbändebeteiligung der Sachlage nicht gerecht werden kann.

1. Sonderabfall und Klärschlamm sind keine Brennstoffe und gehören nicht ins BEHG

Der Referentenentwurf versäumt es, sich mit der im Vorfeld von diversen Verbänden der Wirtschaft geäußerten Bedenken gegen die Einbeziehung von Sonderabfällen und Klärschlämmen in das BEHG in der Gesetzesbegründung auseinanderzusetzen. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass in der Gesetzesbegründung zum ursprünglichen BEHG (BT-Drs. 19/14746, S. 32) deutlich geworden ist, dass der Anwendungsbereich des BEHG lückenhaft ist und keinesfalls alle Brennstoffe erfassen sollte, die vom ETS ausgenommen waren. 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, geht aber bei der thermischen Behandlung von Abfällen und insbesondere der Sonderabfallverbrennung in Ermangelung von umweltgerechten Alternativen in die falsche Richtung.

2. Keine ausreichende Datengrundlage zu Sonderabfällen und Klärschlamm

In seiner Entschließung aus dem Oktober 2020 (BT-Drs. 19/23184 vom 07.10.2020/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 Referentenentwurfes 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 Sonderabfall- und Klärschlammverbrennung ausdrücklich nicht betrachtet. Insofern verweisen wir nochmals auf unsere Stellungnahme vom 25.01.2022, die Ihnen vorliegt.

Festzuhalten bleibt ergänzend, dass Emissionsfaktoren bei der thermischen Behandlung von gefährlichen Abfällen bei den im Referentenentwurf angedeuteten Durchführungsregelungen zu Wettbewerbsungleichheiten aufgrund der völlig heterogenen Zusammensetzung der gefährlichen Abfälle führen werden und so nicht praktikabel sind. Die mit der Änderung gemäß § 7 Absatz 4 Nummer 4 (Streichung der Worte „für die ersten beiden Berichtsjahre) vorgesehene alleinige Möglichkeit von Standardemissionsfaktoren verschließt zudem unnötigerweise die anlagenindividuelle Emissionsmessung. Dazu müsste zusätzlich der Freiraum in § 5 (3) der EBeV 2022 eingeräumt werden, der die ausschließliche Anwendung von Emissionsfaktoren vorgibt.

3. Einen nationalen Alleingang lehnen wir ab – es drohen Wettbewerbsverzerrungen

Nach Überzeugung – nicht nur unserer Verbände – 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. Der europäische Gesetzgeber wird dabei abzuwägen haben, inwieweit ein alleiniger CO2-Preis auf die Verbrennung alternativen umwelt- und klimaschädlichen Entsorgungswegen Vorschub leistet. Auf europäischer Ebene ist nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen zum ETS das Votum eindeutig, weil zumindest die Sonderabfall- und Klärschlammverbrennung mit überzeugenden Gründen aus dem europäischen Emissionshandel ausgeklammert werden soll. Für die Hausmüllverbrennung ist das noch offen und mit dem Vorbehalt versehen, dass eine Folgenabschätzung eventuelle Fehlentwicklungen betrachtet.

4. Heranziehung der Anlagenbetreiber ist ein Systembruch im BEHG

Der Referentenentwurf sieht in Art. 1 Nummer 2. und 3. 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. Das ist bezogen auf die Ziele des BEHG ein klarer, aus unserer Sicht auch rechtlich bedenklicher Systembruch.

Es handelt sich bei genauer Betrachtung bezüglich der „abfallstämmigen Brennstoffe“ entgegen der Darstellung im Referentenentwurf nicht um eine „abfallwirtschaftliche Anpassung“ des Begriffs des Verantwortlichen, sondern um einen bezogen auf das Anreizsystem des BEHG systemfremden Kunstgriff. Dieser ist allein der Tatsache geschuldet, das Bepreisungssystem in diesem Wirtschaftssektor „vollziehbar zu gestalten.“ Die Lenkungswirkung, die das BEHG vom Ansatz her verfolgt, wird verfehlt. Dies gilt nicht nur für die Sonderabfall- sondern auch für Klärschlammverbrennung. Es ist zudem ein klarer Widerspruch zum abfallrechtlichen Verursacherprinzip. Nach dem im BEHG eindeutig zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers sollen gerade nicht die Emittenten emissionshandelspflichtig werden.

Die Anlagenbetreiber können die CO2-Kosten nicht verursachergerecht schlüsseln. Die Gründe dafür liegen bei gefährlichen Abfällen wie folgt:

- Die bei den Sonderabfallverbrennungsanlagen angelieferten gefährlichen Abfälle sind trotz Zuordnung zum gleichen AVV bezüglich ihrer Zusammensetzung und physikalischen Eigenschaften äußerst divers.
- Hinzu kommt, dass zur Verbrennung wässriger Abfälle entweder heizwertreiche Abfälle oder Primärenergie notwendig sind. Wem werden diese CO2-Mengen rechtssicher und valide zugeordnet?

5. Keine erwünschte Lenkungswirkung bei gefährlichen Abfällen

Abfälle, die insbesondere in Sonderabfallverbrennungsanlagen thermisch entsorgt werden müssen, sind vom Anwendungsbereich des BEHG weiterhin auszuschließen. Gleiches gilt für die Verbrennung von Klärschlamm. Eine angestrebte Lenkungswirkung – das gilt europäisch wie national – liefe daher bei einem anlagenbezogenen Ansatz „ins Leere.“

Ein CO2-Preissignal entfaltet bei der Verbrennung gefährlicher Abfälle keine Lenkungswirkung, da die nach einer in der Regel schon ökonomisch gebotenen Prozessoptimierung noch verbleibenden gefährlichen Abfälle unvermeidbar und auch nicht mehr recycelbar sind. Oft sind sie sogar als Ergebnis eines produktionsintegrierten stofflichen Recyclings entstanden und stellen die Schadstoffsenke in diesem Prozess oder einer Prozesskette dar (z. B. Destillationssümpfe).

Weiterhin gibt es, anders als bei anderen Abfallströmen, keine technisch ausgereiften und verfügbaren Standardverfahren zum Recycling der meisten gefährlichen Abfälle.

Eine stoffliche Verwertung, z. B. durch Destillation, ist nur für einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt der breiten Palette an gefährlichen Abfällen verfahrenstechnisch möglich und wiederum nur für einen Bruchteil dieser Abfälle auch bezüglich des Energieaufwands ökologisch sinnvoll und wird bereits für einen recht großen Umfang für beispielsweise Lösemittel durchgeführt. Die Einbeziehung der Sonderabfall- und Klärschlammverbrennung in eine CO2-Bepreisung wird daher nicht zu einer Verschiebung zu emissionsärmeren Technologien führen.

Die Sonderabfall- und Klärschlammverbrennung dient nicht der Energieerzeugung, sondern der sicheren Vernichtung und/oder Ausschleusung von Schadkomponenten, dazu gehören im Übrigen auch Treibhausgase mit hohem CO2-Äquivalent. Sie ist in dieser Hinsicht zurzeit im Wesentlichen alternativlos. Die Vermeidung des Austretens von anderen Schadstoffen als CO2 in die Umwelt muss im Fall der Sonderabfallverbrennungen Vorrang haben. Es ist andernfalls auch eine Lenkungswirkung hin zu ungeeigneten Verfahren zu befürchten.

6. Preisliche Auswirkungen wären fatal

Zu Recht wird im Referentenentwurf 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. Punkt 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 bis 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. Eine angemessene Umsetzungsfrist für die Unternehmen vor dem In-Kraft-Treten ist einzuräumen.

7. Doppelbelastungen vermeiden

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die betreffenden zu Abfällen gewordenen Gegenstände aus Stoffen bestehen, die aufgrund ihrer Zusammensetzung oder ihrer Herstellung regelhaft bereits mit Energiesteuern, insbesondere der Stromsteuer, belastet werden.

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. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum ein nationales System etabliert wird, welches möglicherweise obsolet wird, wenn die Abfallverbrennung in den EU-ETS aufgenommen werden sollte.

Aus den vorgenannten Gründen muss die Behandlung von gefährlichen Abfällen in Sonderabfallverbrennungsanlagen weiterhin vom Anwendungsbereich des BEHG ausgenommen bleiben. Gleiches gilt für die Klärschlammverbrennung. Der Referentenentwurf ist entsprechend anzupassen, die Fristen sind für die Umsetzung bis zur Klärung dieser Fragen und bis zu einer Entscheidung im europäischen Emissionshandel nochmals zu verschieben.

Für eventuelle Rückfragen und einen konstruktiven Dialog zu diesem Thema stehen sowohl der BDSAV als auch der VCI gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Jörg Rüdiger
Geschäftsführer
BDSAV - Bundesverband Deutscher Sonderabfallverbrennungs-Anlagen e.V.

c/o Feuersteinweg 3, 30455 Hannover
Tel.: 0511/ 76088461, mobil 0049 1717472088
mailto: joerg.ruediger@bdsav.com
Website: http://www.bdsav.de

Dipl.-Ing. Benjamin Wiechmann
Abteilung Wissenschaft, Technik und Umwelt
Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr
T +49 69 2556-1364 | **E** wiechmann@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI
Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de| www.ihre-chemie.de|
www.chemiehoch3.de
LinkedIn | Twitter | YouTube | Facebook