



Interessengemeinschaft  
Thermischer Abfallbehandlungsanlagen  
in Deutschland e.V.

ITAD e.V. | Airport City | Peter-Müller-Straße 16a | 40468 Düsseldorf

AG KB2 „Emissionshandel, Klimaschutzgesetz“

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz |  
Scharnhorststr. 34-37 | 10115 Berlin

11019 Berlin

per email an: [BUERO-AG-KB2@bmwk.bund.de](mailto:BUERO-AG-KB2@bmwk.bund.de)

**ITAD e.V.**

Airport City  
Peter-Müller-Straße 16a  
40468 Düsseldorf

Tel 0211 93 67 609-0  
Fax 0211 93 67 609-9

[www.itad.de](http://www.itad.de)  
[info@itad.de](mailto:info@itad.de)

Vorstandsvorsitzender: Gerhard Meier  
Geschäftsführer: Carsten Spohn

USt-IdNr. DE185348499  
Amtsgericht Würzburg VR 2016

Registrierte Interessenvertreterin  
Register-Nr. R000996

Düsseldorf, 14.06.2022

## **ITAD-Stellungnahme zum Entwurf für ein „Zweites Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ITAD e.V. ist die Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland. Über 80 Thermische Abfallbehandlungsanlagen (TAB) mit weit mehr als 90 % der entsprechenden bundesdeutschen Behandlungskapazität sind Mitglied der ITAD. Sie verwerten mit fast 7.000 Mitarbeitern rund 25 Mio. Tonnen Siedlungsabfälle und siedlungsabfallstämmige oder -ähnliche Gewerbeabfälle pro Jahr.

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

Die zweite Änderung des BEHG soll dem Ziel dienen, ab dem 1. Januar 2023 sämtliche Brennstoffe in die CO<sub>2</sub>-Bepreisung einzubeziehen. Dies betrifft im Wesentlichen die Brennstoffemissionen aus der Nutzung von Kohle und Abfällen, die durch den Referentenentwurf kurzerhand zu „abfallstämmigen Brennstoffen“ erklärt werden. Zertifikatepflichtig sollen nach den Vorstellungen des Referentenentwurfes die Betreiber von mehreren hundert Abfallverbrennungsanlagen werden. Der Entwurf wirft jedoch grundlegende und durchgreifende Bedenken auf, auf die wir im weiteren Verlauf der Stellungnahme noch detailliert eingehen werden.

Vorab möchten wir jedoch auf folgende Punkte grundsätzlich hinweisen:

In der Begründung des vorliegenden Entwurfes zur Änderung des BEHG wird ausgeführt, dass neben den, seit dem Start des nationalen Brennstoffemissionshandels zum 1. Januar 2021 erfassten und mit einem CO<sub>2</sub>-Preis belegten Hauptbrennstoffe wie Benzin, Diesel und Erdgas ab dem 1. Januar 2023 ebenfalls die bereits seit dem Jahr 2019 vom BEHG erfassten, weiteren Brennstoffe wie insbesondere Kohle und Abfall erfasst würden. Der Beginn der Berichterstattungspflichten wurde lediglich um zwei Jahre verschoben, um für diese Brennstoffgruppen in der Zwischenzeit sachgerechte Verfahrensregelungen zu entwickeln. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf würden nunmehr auch für die erst ab dem Jahr 2023 der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterstellten Brennstoffe Kohle und Abfälle die erforderlichen Ausgestaltungsregelungen in das Gesetz aufgenommen.

Diese Aussage ist jedoch in Bezug auf den „Brennstoff Abfall“ kritisch zu hinterfragen.

Die **Anwendbarkeit des BEHG** (in seiner aktuellen Fassung) **auf Abfälle ist in der juristischen Diskussion umstritten**. So kommen u.a. abweichend zur Auffassung des BMWK sowohl der Kommentar zum BEHG-Brennstoffemissionshandelsgesetz von Engel<sup>1</sup> als auch das Gutachten von Frenz/Schink/Ley zur Fragestellung „Abfälle als Brennstoff nach dem BEHG?“<sup>2</sup> zu der Auffassung, dass bisher (Siedlungs-) **Abfälle keine Brennstoffe im Sinne des BEHG** sind.

Bestätigt wird dies auch durch die Diskussionen des Deutschen Bundestages im Oktober 2020 im Zuge der Beratung der Änderung des BEHG, durch das nachfolgend durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) beauftragte und im April diesen Jahres veröffentlichte Forschungsvorhaben „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“<sup>3</sup> sowie letztlich auch durch den nun vorliegenden Entwurf mit seinen entsprechenden Klarstellungen in Artikel 1.

---

<sup>1</sup> BEHG - Brennstoffemissionshandelsgesetz Kommentar, Herausgegeben von Dr. Gernot-Rüdiger Engel, Rechtsanwalt, Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Hamburg, Erich Schmitt Verlag, Berlin Nov. 2020

<sup>2</sup> „Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG?“, Gutachten im Auftrag des VKU, Prof. Dr. Walter Frenz, Maître en Droit Public, Prof. Dr. Alexander Schink, Rechtsanwalt und Staatssekretär a. D., Julian Ley, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Juli 2020

<sup>3</sup> Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft, Dr. Martin Pohl, ENVERUM Ingenieurgesellschaft für Energie- und Umweltverfahrenstechnik mbH, Dr. Gabriele Becker, Niklas Heller, INFA Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH, Dr. Bärbel Birnstengel, Prognos AG, Ferdinand Zotz, Ramboll, Deutschland GmbH beauftragt vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), erstellt für Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Somit kann festgestellt werden, dass **Abfälle** durch den vorliegenden Entwurf **nunmehr erstmalig in den Anwendungsbereich des BEHG** aufgenommen werden sollen.

Hierbei bleibt allerdings abweichend von der o.a. Aussage des BMWK zu den Ausgestaltungsregelungen für Abfälle vollkommen **unklar, wie sach- und praxisgerechte Regelungen zu den Berichtspflichten** des nationalen Emissionshandels für die Betreiber **gestaltet werden sollen**.

Detaillierte Regelungen z.B. zum Monitoring inklusive Basis der CO<sub>2</sub>-Berechnung sowie zur Überwachung sind nicht enthalten. Auch die **Berücksichtigung** etwaiger direkter technischer Maßnahmen zur **CO<sub>2</sub>-Abscheidung bei der TAB ist nicht geklärt**.

Insofern ist das **geplante Inkrafttreten des BEHG für Abfälle zum 1. Januar 2023** in Verbindung mit dem avisierten Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens **fragwürdig und insbesondere vor dem Hintergrund einer ausreichenden Umsetzung in Verbindung mit entsprechender Rechtssicherheit für Anlagenbetreiber (u.a. in Bezug auf die Gebührenbedarfsrechnung) abzulehnen**.

Aufgrund der fehlenden Ausgestaltungsregelungen für die Anwendung des BEHG auf Abfälle ist es darüber hinaus praktisch **unmöglich, die Auswirkungen des BEHG auf die Kreislaufwirtschaft sachgerecht abzuschätzen**.

Somit bleiben ebenfalls die **im Rahmen des Entschließungsantrags des Deutschen Bundestages<sup>4</sup> aufgeworfen Fragen** zu den Auswirkungen des BEHG auf die kommunale und privatwirtschaftliche Abfallverbrennung sowie auf möglichen Auswirkungen auf Abfallverbringungen ins Ausland **in weiten Teilen ungeklärt**.

Auch die mit gleicher Bundestagsentschließung geforderte **Abstimmung mit den betroffenen Verbänden und Unternehmen** in Bezug auf die sachgerechte Durchführungsregelungen, mögliche **Ausnahmeregelungen** sowie auf Grundlage der Evaluierung im Jahr 2022 ggf. **eine Verschiebung des Beginns der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für den Abfallbereich auf das Jahr 2024** (um ausreichend Zeit zu haben, Erkenntnisse aus der Evaluierung bzw. Erfahrungen im parlamentarischen Verfahren (Gesetzesänderung) zu berücksichtigen) sind **nicht bzw. nicht ausreichend erfolgt**.

---

<sup>4</sup> Bundestags-Drs. 19/23184 vom 07.10.2020, Plenarprotokoll der 183. Sitzung am 08.10.2020, TOP 9, S. 22971ff.

In diesem Zusammenhang haben wir bereits anlässlich der Vorstellung der Ergebnisse des o.g. Forschungsvorhabens auf eine mangelnde, kritische Auseinandersetzung mit Hinweisen aus der Praxis hingewiesen.

Unabhängig von den o.g. Punkten hat ITAD bereits mehrfach im Rahmen verschiedener Gesetzgebungsverfahren zum Emissionshandel angemerkt (u.a. im Rahmen unserer Stellungnahme zum Ursprungsentwurf des BEHG vom 21.10.2019 sowie zu den zwischenzeitlich vorgelegten untergesetzlichen Verordnungsentwürfen sowie im Rahmen der Vorstellung des Sachverständigengutachten zu den Auswirkungen des BEHG), dass die **Gewährleistung der Entsorgungssicherheit für Siedlungs- und Gewerbeabfälle**, die nicht anderweitig stofflich verwertet werden können oder die Inhaltsstoffe enthalten, die sicher aus der Umwelt und den Stoffkreisläufen ausgeschleust werden müssen, eine **Kernaufgabe** unserer Mitgliedsunternehmen darstellt. Eine Wahlmöglichkeit hinsichtlich des Einsatzstoffes „Abfall“ besteht nicht und somit ist auch eine Einsatzstoff-abhängige Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der thermischen Abfallbehandlung nicht möglich.

Der Ansatz, die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen nunmehr im Rahmen des BEHG auf nationaler Ebene emissionshandesspflichtig zu machen,

- kombiniert die Systematik des EU-Emissionshandels (top-down) mit dem nationalen Emissionshandel (bottom-up). Dies ist rechtssystematisch fraglich und greift den Entscheidungen zum EU-Emissionshandel vor (Frage: **Warum ein neues, komplexes, rechtsunsicheres und fragwürdiges System aufbauen, wenn zeitnah der EU-Emissionshandel für die Abfallverbrennung eingeführt wird?**). Die **Überführung des BEHG ins europäische Emissionshandelssystem** ist im Übrigen auch eine Zielvorgabe im Koalitionsvertrag.
- **steht nicht im Einklang mit den Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes**, in dem es eine gesetzliche Pflicht gibt, unvermeidbare und nicht verwertbare Abfälle energetisch zu verwerten. Bereits heute stammen schon rund 50 % der Abfälle, die der thermischen Abfallbehandlung zugeführt werden, aus Umweltschutz- (Sonderabfälle, Klärschlämme, Sortierreste etc.) und Hygienemaßnahmen (Krankenhausabfälle, Gesundheitsprävention etc.) sowie Umweltschadensbekämpfung (Brandabfälle, Unwetter etc.).
- **widerspricht dem Lenkungsgedanken des BEHG zum Klimaschutz** (Erzeuger von CO<sub>2</sub>-Emissionen sollen verantwortlich gemacht werden).

- **verursacht in Zeiten hoher Inflation zusätzliche Kosten für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen ohne abfallwirtschaftliche Lenkungswirkung oder direkten CO<sub>2</sub>-Einsparung.**
- wirft aufgrund **fehlender Ausgestaltungsregeln** eine Vielzahl von praxisrelevanten Fragen zum Monitoring und der Überwachung und **führt hinsichtlich der Beurteilung und Bewertung von CO<sub>2</sub>-Abscheidemaßnahmen an TAB-Standorten zu erheblichen Investitionsunsicherheiten** und konterkariert die Einführung innovativer Technologien, da trotz CO<sub>2</sub>-Abscheidung Zertifikatkosten anfallen.
- stellt einen **nationalen Alleingang** dar und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen insbesondere der deutschen Recyclingwirtschaft durch einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz durch deutlich höhere Entsorgungskosten von Sortierresten.
- **birgt** in Abhängigkeit der noch fehlenden Ausgestaltungsregeln die **große Gefahr von abfallwirtschaftlichen Folgeschäden** durch Umdeklaration von Abfällen und/oder Verschiebung von Abfallströmen ins Ausland (schlimmstenfalls Scheinverwertung oder illegale Entsorgung).
- **generiert auf Seiten der Entsorgungsträger aufgrund der fehlenden Ausgestaltungsregeln große Unsicherheiten für die Entgelt- und Gebührenfestlegung 2023.**
- **setzt am falschen Ende an**, da abfall- und ressourcenwirtschaftliche Maßnahmen am Anfang der Kette ansetzen muss – also beim **Produktdesign, Stoffstromlenkung** etc..

Somit spricht eine Vielzahl von Gründen gegen eine Einbeziehung von Abfällen in den Anwendungsbereich des BEHG, die wir insbesondere mit Bezug auf die Gesetzesbegründung nochmals detailliert darstellen wollen:

- **Klimaschutzmaßnahmen der TAB werden nicht anerkannt**

Die deutsche Abfallwirtschaft hat bereits erheblich zur Treibhausgas-Reduktion beigetragen, insbesondere durch die Beschränkung der Deponierung aber auch durch das Recycling und die Substitution von fossilen Energien durch die Abwärmenutzung aus Thermischen Abfallbehandlungsanlagen.

So konnten die 85 Mitgliedsunternehmen der ITAD in 2021 über 7 Mio. t CO<sub>2</sub>netto durch die Abwärmenutzung (Substitution von

fossilen Energieträgern) und durch Metallrückgewinnung aus den Schlacken einsparen – ohne Berücksichtigung der vermiedenen Methangas-Emissionen aus der Ablagerung unvorbehandelter Siedlungsabfälle auf Deponien.

Alle Akteure der Kreislaufwirtschaft, aber insbesondere die Anlagenbetreiber von TAB, stellen sich der Aufgabe, auch weiterhin Treibhausgas-Emissionen zu verringern. Das hierbei entsprechende Optionen genutzt werden und die Branche mit gutem Beispiel vorangeht, zeigen zahlreiche Beispiele aus dem Umfeld der ITAD:

- Die Nachhaltigkeitsstrategie der ITAD wird kontinuierlich weiterentwickelt. Erst kürzlich wurde der [Branchenleitfaden](#) zu den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDGs) mit den Mitgliedsunternehmen erstellt.
- Die Verbandsstrategie der ITAD wurde im Sept. 2021 angepasst: „Die TAB ist unter heutigen Rahmenbedingungen eine Klimasenke und wird auch über das Jahr 2040 hinaus mindestens klimaneutral bleiben!“ Eine Roadmap zur Beibehaltung der Klimaneutralität ist in der Konzeption.
- Zahlreiche [Mitgliedsunternehmen](#) erstellen Konzepte, um CO<sub>2</sub> aus dem Rauchgas mittels CCU/S (Carbon Capture and Utilization/Storage) abzuscheiden. Mit dem biogenen Anteil aus dem Abfall ist diese Technologie (BECCU/S) ein zentrales Element zur Zielerreichung der [nationalen Klimaschutzziele](#)<sup>5</sup>.

Klimaschutzmaßnahmen bei TAB werden durch das BEHG verhindert, da die Abscheidung und Nutzung von CO<sub>2</sub> nicht angerechnet wird. Vor diesem Problem steht derzeit die TAB in Zella-Mehlis. Der Betreiber Zweckverband für Abfallwirtschaft Südwestthüringen [ZASSt hat einen Förderbescheid über eine der innovativsten Klimaschutz-techniken erhalten](#). Rund 10.000 t CO<sub>2</sub> sollen jährlich aus dem Reingas abgeschieden werden, mittels Überschussstrom aus der KWK-Anlage wird im Elektrolyseur Wasserstoff erzeugt, der dann mit dem CO<sub>2</sub> in einer Syntheseanlage zu Methanol verarbeitet wird. Das Methanol kann dann als Grundstoff in der Chemischen Industrie zu klimaneutralen Kunststoffen eingesetzt werden – somit werden Kohlenstoffkreisläufe geschlossen. Obwohl der Kohlenstoff in diesem Leuchtturm-

---

<sup>5</sup> Agora: Klimaneutrales Deutschland 2045, Juni 2021 – Hier spielt CCU eine entscheidende Rolle

projekt zurückgewonnen wird, müsste die ZAST für nicht freigesetztes CO<sub>2</sub> zukünftig Zertifikate erwerben. Dies konterkariert die Bereitschaft, in diese notwendigen Zukunftstechnologien zu investieren und macht derartige Projekte trotz Investitionsförderung unattraktiv. Damit wird Deutschland den Anschluss an UK, die Niederlande und die skandinavischen Länder verlieren.

- **IPCC-Vorgaben unberücksichtigt**

Der neueste IPCC-Bericht (04.04.2022) erkennt die Rolle von TAB als „Klimatechnologie“ an. In Kapitel 6 (Energiesysteme - S. 47-48) des Berichts wird beschrieben, welche positive Rolle die TAB bei der Entsorgung und Dekarbonisierung von Energiesystemen spielen kann, wenn sie richtig betrieben wird (das geschieht in Deutschland):

"Wenn WtE<sup>6</sup>-Technologien mit geeigneten Einrichtungen zur Verringerung der Luftverschmutzung ausgestattet sind, können sie zur sauberen Stromerzeugung und zur Verringerung der Treibhausgasemissionen beitragen. [...] Je nach Herkunft des verwendeten Abfalls könnte die Integration von WtE und Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (CCS) dazu führen, dass Abfall zu einer Energiequelle mit Netto-Null- oder sogar Netto-Negativemissionen wird. Allein in Europa hat die Integration von CCS in WtE-Anlagen das Potenzial, jährlich etwa 60 bis 70 Millionen Tonnen Kohlendioxid abzuscheiden. [...]. Die Energiegewinnung aus Abfällen ist im Vergleich zu anderen Energiequellen, wie fossilen Brennstoffen und Erdgas ein teurer Prozess. Aufgrund der ökologischen und wirtschaftlichen Vorteile sind die hohen finanziellen Kosten jedoch gerechtfertigt."

- **Zielkonflikte im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung nicht erkannt**

In der Begründung des vorliegenden Entwurfes wird unter VI Gesetzesfolgen, Ziffer 2 „Nachhaltigkeitsaspekte u.a. ausgeführt:

„Bei der Gesetzesänderung wurden die Ziele und Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt und die

---

<sup>6</sup> Waste-to-Energy

nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip angewendet. Nach Überprüfung der sechs Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und der 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals - SDGs) mit den jeweiligen Schlüsselindikatoren erweist sich das Gesetz als vereinbar mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in ihrer derzeitigen Fassung. Im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung wurden keine Zielkonflikte erkannt.“

Insbesondere führt die Einbeziehung weiterer Brennstoffe in das nationale Emissionshandelssystem zu einer effizienten Reduzierung von Emissionen von Treibhausgasen und dient damit unmittelbar der Einhaltung des SDG 13 (Umgehende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen), bzw. Indikator 13.1a (Treibhausgase reduzieren) und dem Prinzip 3 einer nachhaltigen Entwicklung (Natürliche Lebensgrundlagen erhalten).

Diese Bewertung sehen wir aus den folgenden Gründen kritisch und bewerten die Nachhaltigkeitsprüfung anders:

- Durch die Einbeziehung von Abfällen in das BEHG werden keine Abfälle zusätzlich vermieden, verwertet oder anderweitig klimafreundlicher verwertet.
- Es ist nicht ersichtlich, wie die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Abfallverbrennung, abweichend zur Argumentation aus der Begründung des Gesetzesentwurfes zu SDG 7, zu einer Förderung der energetischen Nutzung von Abfällen führen sollte.
- Eine Lenkungswirkung in der Abfallwirtschaft kann weder wirtschaftlich noch effizient durch eine annähernde Verdopplung der Entsorgungskosten bei Kunststoffabfällen im nationalen Alleingang erzielt werden. Hier sind andere Politikinstrumente weitaus zielgerichteter (Produktdesign, verursachergerecht und unmittelbar erlebbare Lenkungsinstrumente etc.).
- Die vorgeschlagenen Regelungen des BEHG sind in der Abfallwirtschaft innovationsfeindlich, da keine Anreize geschaffen werden, Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen und in CO<sub>2</sub>-Verminderungstechniken zu investieren (CCU/S-Maßnahmen werden nicht angerechnet)

Von daher kann in der Gesetzesbegründung keine tatsächliche Analyse von Nachhaltigkeitsaspekten erkannt werden, sondern nur eine Aneinanderreihung von pauschalen Aussagen zu den UN-Nachhaltigkeitszielen und den Prinzipien der nachhaltigen Politik.



Die Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung hat drei gleichberechtigte Säulen – hierzu gehört auch das ökonomische Prinzip. Dieses spiegelt sich auch in den Prinzipien 4 bis 6 wider:

Eine reine Abschöpfung von Finanzmitteln durch das BEHG hat nichts mit „nachhaltigen Wirtschaften“ zu tun.

Darüber hinaus ist das vorliegende Konstrukt auch sozial ungerecht, da insbesondere Bewohner in Großwohnanlagen benachteiligt werden. Dadurch ergeben sich sehr wohl Zielkonflikte, bezogen auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit dem fünften Prinzip (Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern) und im Hinblick auf die UN-Nachhaltigkeitsziele mit den Zielen 1 (Keine Armut) und 10 (Weniger Ungleichheiten).

Darüber hinaus werden innovative technische und organisatorische Entwicklungen verhindert. Hier gibt es intelligentere Instrumente (z.B. Berücksichtigung von CCU/CCS-Maßnahmen oder produktbezogenen Regelungen, wie z.B. EU-Kunststoffabgabe für nicht stofflich verwertete Kunststoffabfälle), die darüber hinaus auch noch sozialer und innovationsfreundlicher sind.

- **Rahmenbedingungen und Kosten bei der Einbeziehung von Abfällen unklar – Folgenabschätzung unmöglich**

In der Begründung zu „6. Weitere Kosten“ wird ausgeführt: „Die Bepreisung der fossilen Brennstoffemissionen wird zu einem Anstieg der Kosten der Abfallverbrennung führen. Gleichzeitig erhöhen sich aber mit einem steigenden CO<sub>2</sub>-Preisniveau auch die Marktpreise für die von Abfallverbrennungsanlagen produzierten Strom- und Wärmemengen. Soweit Mehrkosten der Abfallverbrennung verbleiben, können diese Mehrkosten ab 2023 entsprechend den regionalen Gegebenheiten zu einer Erhöhung der Abfallgebühren im unteren einstelligen Prozentbereich führen.“

Dass die Kosten für die Abfallverbrennung steigen werden, ist ohne Frage unstrittig. Es muss jedoch differenziert betrachtet werden, in welchem Umfang dies gilt und für wen die Kostensteigerungen in welcher Form relevant sind.

Weder in der mehrfach erwähnten [Studie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz \(BMWK\)](#)

[zum BEHG](#), noch in diesem vorliegenden Änderungsentwurf sind konkrete Ausgestaltungen zur Operationalisierung erkennbar. Auch die hierzu notwendigen [Verordnungen](#) zum BEHG liegen nicht vor. Die EBeV 2022 regelt die Einzelheiten zur Emissionsermittlung und Berichterstattung in der Startphase, also nur für die Jahre 2021 und 2022. Es wird somit nur geregelt, dass die Abfallwirtschaft dem BEHG unterliegen soll, aber nicht das „wie“.

### Anzahl der Anlagen

Durch die Erweiterung im § 3 BEHG „Aufnahme Nr. 11“ i.V.m. der Änderung „Anlage 1 (zu § 2 Absatz 1) Brennstoffe“

*„Als Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes gelten auch andere als die in Satz 1 genannten Waren, sofern sie im Falle des § 2 Absatz 2a BEHG in den dort genannten Anlagen durch die in Nummer 8.1 des Anhangs 1 zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen genannten Verfahren beseitigt oder verwertet werden.“*

müssten die klassischen Abfallverbrennungsanlagen nunmehr formaljuristisch korrekt im BEHG verankert sein. Somit wären alle Abfallverbrennungsanlagen erfasst - bis auf Altholzverbrennungsanlagen, die nur mit AI und AII Holz beschickt werden und einer Feuerungswärmeleistung unter 1 MW. In diesem Zusammenhang ist jedoch noch folgendes zu klären:

- Inwieweit werden sogenannte Nebeneinrichtungen (s. z. B. § 13 BImSchG „Konzentrationswirkung“), in denen auch Abfälle verbrannt werden und nicht nach „Nummer 8.1“ genehmigt wurden, durch das BEHG berücksichtigt? Es kann sich um Verbrennungsanlagen mit einem erheblichen Abfalldurchsatz handeln, sodass zusätzliche Wettbewerbsaspekte zu berücksichtigen sind.
- Beim Einsatz von fossilen Brennstoffen gibt es keine Begrenzung der Feuerungswärmeleistung (wie in „Nummer 8.1“ auf 1 MW). Es gilt somit die Regelung aus der derzeit gültigen EBeV 2022 mit der Grenze von „einer Tonne“ (§ 8 Berichterstattungsgrenze). Wie ist die Diskrepanz zwischen „einer Tonne“ und „einem MW Feuerungswärmeleistung“ zu bewerten?

Die Anzahl der betroffenen Anlagen (weder „Nummer 8.1-Anlagen“ noch relevante Nebeneinrichtungen) liegt nicht vor – sie ist weder in den Ergebnissen des Forschungsvorhaben „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ aufgeführt, noch konnte das Umweltbundesamt auf Nachfrage entsprechende Zahlen liefern.

### Abfallarten und -mengen

Im BEHG erfolgt keine Einschränkung auf bestimmte Abfallarten. Somit sind zunächst alle Abfallarten betroffen, die thermisch behandelt werden. Auch Klärschlämme sind im BEHG einbezogen, sie werden nur mit dem Emissionsfaktor Null belegt – es ist allerdings fraglich, welche Klärschlämme hiermit gemeint sein können (gewerbliche und industrielle Klärschlämme?), somit besteht auch die Pflicht für die Erstellung eines Überwachungsplanes und Emissionsberichts.

In 2020 wurden rund 47 Mio. t Abfall thermisch behandelt. Somit ist weiterhin völlig unklar, welche Abfallmengen und -ströme ab 1. Januar 2023 dem BEHG unterliegen sollen.

### CO<sub>2</sub>-Relevanz

Nach den Vorgaben des BEHG sollen nur die biogenen Abfallbestandteile nicht mit Zertifikaten belegt werden.

Völlig unklar sind in diesem Zusammenhang die folgenden Fragen:

- Werden somit nur die fossilen CO<sub>2</sub>-Emissionen betrachtet oder auch die mineralischen CO<sub>2</sub>-Emissionen (z. B. Füllstoff bei Papieren)?
- Betrifft es nur CO<sub>2</sub> oder CO<sub>2</sub>-Äquivalente (s. § 3 Nr. 1: „Brennstoffemission: die Menge Kohlendioxid in Tonnen ...“ oder Nr. 2: „Emissionszertifikat: das Zertifikat, das zur Emission einer Tonne Treibhausgase in Tonnen Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt;“)? Wenn CO<sub>2eq</sub> gelten sollten, müssten bei Abfällen noch die Methan-(CH<sub>4</sub>) und Distickstoffmonoxid(N<sub>2</sub>O)-Emissionen bestimmt werden, soweit dies durch die Monitoring-Regeln bestimmt werden sollte.
- Werden pauschale Emissionsfaktoren für die rund 850 Abfallarten festgelegt oder für Abfallgruppen? Eine Nachrüstung der Anlagen mit CO<sub>2eq</sub> Messung (gilt sowohl für die kalibrierte CO<sub>2</sub> Messung als auch für die

14C-Messung) ist für 2023, abgesehen von der Zielführung (s. „BEHG-Studie“), nicht möglich.

- Nach § 7 Abs. 4 kann die Bundesregierung (ohne Zustimmung des Bundesrates) Verordnungen erlassen, wie zu Nr. 2: „Standardwerte für Emissionsfaktoren von Brennstoffen festlegen; dabei sollen die biogenen Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis sowie Klärschlämme mit dem Emissionsfaktor Null belegt werden;“. Wie werden die Nachhaltigkeitsnachweise für Abfälle aussehen, sind sie notwendig auch bei Standardfaktoren etc.?
- In der EBeV 2022 wird in § 8 (Berichterstattungsgrenze) geregelt: „Eine Pflicht des Verantwortlichen zur Berichterstattung (...) besteht nicht, (...) für (...) Brennstoffmengen, die (...) zu einer Emissionsmenge von weniger als 1 Tonne Kohlendioxid führen können.“ Soll dieser Wert von einer Tonne auch in den Jahren ab 2023 beibehalten bleiben, wenn ja, wie ist die Lücke zu den „8.1-Anlagen“ zu interpretieren?

#### Energiebereitstellung

Für die 84 ITAD Mitgliedsunternehmen in 2021 (über 90 % der bundesweiten Kapazität der rund 100 TAB) wurden die Energiekennzahlen abgefragt:

- Es wurden 11,2 Mio. MWh Fernwärme und 13,4 Mio. MWh Prozessdampf ausgekoppelt sowie ca. 10,4 Mio. MWh Strom produziert.
- 9 TAB speisen ausschließlich Prozessdampf an Industriebetriebe und Kraftwerke aus, produzieren somit keinen eigenen Strom; bei 6 TAB liegt derzeit keine externe Wärmenutzung vor (nur Stromeinspeisung), 69 TAB werden als KWK-Anlage i.d.R. wärmegeführt gefahren.

**Die Strompreise bilden sich am europäischen Strommarkt, sodass der TAB-Betreiber hier keinen Einfluss hat. Die Preise sind sehr volatil** – aktuell liegen die Strompreise zwar recht hoch, jedoch gehen alle Prognosen von fallenden Preisen aus.

Für die Wärmeabgabe kommt in der Regel nur ein Abnehmer als Kunde („Wärmesenke“) in Frage. Es handelt sich somit um einen sehr eingeschränkten „Markt“, sodass hier langfristige Verträge gelten, die nur sehr beschränkte Preissteigerungen vorsehen.

Sollten die TAB Betreiber von den aktuellen Energiepreisen profitieren, muss man die Gewinne jedoch relativieren, da

- auch die TAB Fremdenergie (fossile Energien für die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Betriebs der Anlage, z. T. auch Strom (u.a. bei Revisionen) beziehen.
- bei den Betriebs- und Hilfsstoffen derzeit ein sehr volatiler Markt mit z.T. sehr eingeschränkten Lieferungen besteht. Dadurch haben sich die Kosten teilweise mehr als verdoppelt.
- die meisten TAB dem kommunalen Preisrecht unterliegen, sodass die Energieerlöse den Verbrennungskosten gegenüber verrechnet werden.

Würde man der Argumentationslogik des BMWK konsequent folgen, müsste die Option bestehen, dass TAB-Betreiber aus dem BEHG aussteigen können, wenn die Energieerlöse wieder stark sinken sollten. Da eine derartige Option nicht aufgenommen wurde, läuft eine Argumentation auf Basis des aktuell hohen Energiepreis-Niveaus in der Gesetzesbegründung ins Leere.

Darüber hinaus sind TAB-Betreiber bereits heute von den Auswirkungen des BEHG im Rahmen der Kostensteigerung durch BEHG-Zertifikate in folgenden Bereichen betroffen:

- Preissteigerungen fossiler Energieerzeugnisse für Zünd- und Stützfeuerungen,
- Rauchgasreinigung (Gasbrenner für die Reinigung der Katalysatoren etc.),
- zur Absicherung der Fernwärme durch Gas- oder Ölkessel,
- für Nebenaggregate, wie Notstromdiesel,
- Treibstoffkosten Logistik - Arbeitsgeräte (Radlader etc.), Fuhrpark, Logistikkosten für Reststoffentsorgung
- Besondere (Betriebs- und Hilfsstoffe etc.) und allgemeine Preissteigerungen.

- **Umsetzungszeitraum nicht verantwortbar**

Der Bundestag hat bereits am 07.10.2020 festgestellt:

- es bestehen noch **keine hinreichenden Durchführungsregelungen**, insbesondere zur Festlegung der Verantwortlichkeiten und zur Emissionsberichterstattung;
- in Abstimmung mit den betroffenen Verbänden und Unternehmen sollten sachgerechte Durchführungsregelungen festgelegt werden, insbesondere zur Festlegung eines praxisorientierten Verfahrens

zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Menge, der Verantwortlichen und zur Emissionsberichterstattung und ggf. Ausnahmeregelungen.

Wir halten fest:

- die bestehende Durchführungsregelung (EBeV 2022) gilt nur für die Jahre 2021 und 2022, neue Regelungsinhalte ab 2023 sind uns unbekannt, insbesondere nicht zum Bereich der Abfälle;
- das BMUV/BMWK hat zwar eine „BEHG-Studie“ beauftragt und quasi nach Fertigstellung den Verbänden im Januar 2022 vorgestellt, **eine tatsächliche „Abstimmung mit den Verbänden“ ist jedoch nicht erfolgt;**
- die Verbändeanhörung zum vorliegenden Entwurf für ein „Zweites Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ wurde am 07.06. um 19.42 versendet, mit der Frist zum 14.06. um 16.00 Uhr – also 5 Arbeitstage;
- zum vorliegenden Entwurf wird vom BMWK ausgeführt:
  - dass der Gesetzentwurf noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt ist;
  - sich während der Vorberatungen insoweit mehrere Themen als klärungsbedürftig herausgestellt haben, die im Lichte der Stellungnahmen aus der Länder- und Verbändebeteiligung nochmals geprüft werden sollen. Dies betrifft einerseits Fragen zur Einbeziehung von Abfallbrennstoffen in die CO<sub>2</sub>-Bepreisung sowie ihre Lenkungswirkung auf die Kreislaufwirtschaft;
  - zu den drei Verordnungsermächtigungen in § 11 BEHG (Härtefallkompensation, ETS-Doppelbilanzierung, Carbon-Leakage-Kompensation) beihilferechtliche Genehmigungsverfahren bei der EU-KOM laufen.

Es ist somit festzuhalten, dass **sämtliche Regelungen, um die Abfallwirtschaft in das BEHG einzubeziehen, derzeit weder abschließend noch rechtssicher noch nicht vorliegen.** Es wird jedoch vom BMWK vorgeschlagen, dass die Anlagenbetreiber verpflichtet werden, die BEHG-Kosten in Form einer Vorteilsabschöpfungsabgabe zu entrichten.

Dies ist aber insbesondere auch vor folgendem Hintergrund problematisch:

Derzeit laufen bei allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) die Gebührenkalkulation für 2023. Somit müssen auch die TAB-Betreiber ihre Verbrennungspreise (teilweise auch Gebühren) im Laufe des zweiten Halbjahres 2022 verbindlich festlegen, damit die kommunalen Gebührensatzungen zeitnah und rechtsverbindlich verabschiedet werden können.

Aktuell ist jedoch völlig unklar, auf welcher Grundlage die Gebühren rechtssicher kalkuliert werden sollen. Dies gilt zum einen für die

Ermittlung der BEHG-relevanten fossilen CO<sub>2</sub>-Anteile aus der Verbrennung von Abfällen. Die Vorschläge aus dem „BEHG-Studie“ zu den Emissionsfaktoren sind nicht ausreichend und mit zu großen Unsicherheiten verbunden. Darüber hinaus fehlen die Grundlagen zur Ermittlung bzw. Festlegung der Emissionsfaktoren (Basis, welche Abfallarten, CO<sub>2</sub> oder CO<sub>2eq</sub>, Nachhaltigkeitsanforderungen etc.), – Zum anderen fehlen Grundlagen zur Ermittlung zusätzlicher Investitionskosten für Messgeräte, Monitoring- und Transaktionskosten etc.

Die Gebührenbedarfsrechnung ist sehr komplex und orientiert sich an enge prozentuale Grenzen (i.d.R. unter 5 % Fehlertoleranz) im Vergleich zwischen Vor- und Nachkalkulation. Sollte diese Grenze überschritten werden, wären rechtliche Konsequenzen nicht auszuschließen – **ein rechtsicherer Gebührenhaushalt kann also auf Basis der aktuellen Vorgaben nicht erstellt werden.**

Je nach Risikoaffinität der Entscheidungsträger können die Gebühren somit trotz gleicher (unsicherer, da noch nicht vorliegender) Basis sehr unterschiedlich ausfallen. Dies hätte gravierende, politische Diskussionen bei den öRE zur Folge, insbesondere wenn die Zusatzkosten durch das BEHG im Rahmen der üblichen Abfallgebührenvergleiche gegeneinandergestellt werden. Es besteht somit sicherlich die Gefahr zahlreicher Klagen gegen die Gebührenkalkulation.

Darüber hinaus besteht bei „Altverträgen“ (insbesondere bei Verträgen nach entsprechenden Ausschreibungen) die Herausforderung, dass keine adäquate Preisanpassungen vorgesehen sind. Somit kann es passieren, dass ein Teil der Verbrennungsverträge nicht mehr wirtschaftlich durchgeführt werden können – mit z.T. unabsehbaren Folgen für alle Vertragspartner.

Aufgrund der vorgenannten Punkte und der damit verbundenen **Unsicherheiten für Anlagenbetreiber und Entsorgungsträger** ist der neben den sachlichen Kritikpunkten am vorliegenden Entwurf auch der **ambitionierte Zeitplan zur Ausdehnung des BEHG auf Abfälle** als Brennstoff im Sinne des Gesetzes unabhängig **nicht zu verantworten.**

- **Forschungsvorhaben zu den Auswirkungen des BEHG auf die Abfallwirtschaft lässt zahlreiche Prüfaufträge der Bundestagsentschließung unbeantwortet und bestätigt kritische Einschätzungen der Verbände**

In seiner Entschließung aus Oktober 2020 hat der Deutsche Bundestag im Zuge der Beratung der Änderung des BEHG die Bundesregierung u. a. aufgefordert, für den Bereich der kommunalen und privatwirtschaftlichen Abfallverbrennung zunächst mögliche

Auswirkungen auf Abfallverbringungen ins Ausland zu untersuchen und im Rahmen der BEHG-Evaluierung im Jahr 2022 in Abstimmung mit den betroffenen Verbänden und Unternehmen sachgerechte Durchführungsregelungen zu erarbeiten. Zudem sollen die Regelung eines praxisorientierten Verfahrens zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Menge, der Verantwortlichen und zur Emissionsberichterstattung und ggf. Ausnahmeregelungen untersucht sowie auf Grundlage der Evaluierung im Jahr 2022 ggf. eine Verschiebung des Beginns der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für den Abfallbereich auf das Jahr 2024 geprüft werden, um ausreichend Zeit zu haben, Erkenntnisse aus der Evaluierung bzw. Erfahrungen im parlamentarischen Verfahren (Gesetzesänderung) zu berücksichtigen.

Zur Umsetzung dieses Prüfauftrags hat das BMUV das Forschungsvorhaben „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ vergeben, dessen Abschlussbericht im April 2022 veröffentlicht wurde.

Die Studie bestätigt zahlreiche der von den Verbänden vorgebrachten Bedenken und kann keine sachgerechte Argumentationsgrundlage für eine Einbeziehung von Abfällen in den nationalen Emissionshandel nach dem BEHG bilden.

Neben der grundsätzlichen Kritik, dass aufgrund eines viel zu knapp bemessenen Zeitraums weder eine sachgerechte Beteiligung der maßgeblichen Entsorgungsverbände erfolgte, noch eine ausreichende Bearbeitungszeit für den Gutachter zur Klärung der relevanten Fragestellungen zur Verfügung stand, sind folgende Punkte hervorzuheben:

#### Falsche bzw. fehlende Rahmensetzung

- Mit der Abfallmengensteigerung in 2020 (von 46,77 Mio. t in 2019 auf 47,12 Mio. t) und der abnehmenden Kapazität bei der Mitverbrennung (Reduzierung der Kapazität bei Kohlekraftwerken) werden ab 2023 fast 40 Mio. t Abfall in der Monoabfallverbrennung erwartet. In der Studie werden jedoch nur knapp 50 % der Gesamtabfallmenge auftragsgemäß untersucht. Gerade die **Abfallströme, die außerhalb der öffentlichen Entsorgung anfallen, werden nicht betrachtet**, wie z.B. kunststoffhaltige Sortierreste, Sonderabfälle etc.. Auch die **Entsorgung gefährlicher Abfälle bleibt in der Studie unberücksichtigt**.
- Die **Betrachtung der Zusatzkosten** durch das BEHG erfolgt leider **nur rudimentär**:
  - bei der Modellbetrachtung werden **zahlreiche Kostenkomponenten** für Anlagenbetreiber, die direkt dem BEHG zuzurechnen sind, nicht bzw. **nicht ausreichend betrachtet, wie Transaktions- und Monitoring-Kosten**,



**Nachrüstung von Mess- und Analysetechnik, sowie zusätzliche Kosten bezogen auf fossile Brennstoffe für den Anlagenbetrieb und Logistik.** Darüber hinaus fehlt die Betrachtung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand, sowie Betrachtungen zum kalkulatorischen Gewinn und Ausfallrisiko etc.;

- die **Zuordnung der Mehrwertsteuer auf die Gebühren wird nicht konsistent dargestellt**; Die komplexen Mechanismen der Kosten- und Gebührenbedarfsrechnung zeigen sich u.a. am aktuellen Urteil des Obergerverwaltungsgerichts Münster (Az. 9 A 1019/20). Im Gutachten wird völlig außen vorgelassen, wie die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit der Unsicherheit der BEHG-Kosten umgehen sollen.
- die zusätzlichen durch das BEHG verursachten Kosten durch den Anlagenbetrieb werden für die Gebührenrechnung weitergegeben. Im Gebührenhaushalt entstehen aber noch viele weitere zusätzliche Kosten durch das BEHG (wie z.B. die entsprechende Mehrwertsteuer). Diese weiteren (Entsorgungs-)Kosten können nur zum Teil verursachergerecht zugeordnet werden (z.B. Kosten zur Entsorgung von Littering-Abfällen, von Sortierresten aus der Bioabfallbehandlung, Straßenkehricht, Abfällen vom Recyclinghof etc). Darüber hinaus machen bereits die BEHG-Zuschläge auf Diesel für Abfallsammlung und-transport einen relevanten Gebührenaufschlag notwendig. Noch nicht eingerechnet sind die freiwilligen Klimaschutzmaßnahmen der Unternehmen (wie z.B. Umstellung der Sammel- und Transportfahrzeuge auf alternative Antriebe, Effizienzsteigerung im Anlagenbestand bzw. bei den Liegenschaften). Darüber hinaus muss klargestellt werden, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis für die Abfallgebühren eine automatische Preissteigerungsspirale mit einem jährlichen Anpassungsbedarf an die steigenden Zertifikatkosten bedeutet.
- In Bezug auf die Auswirkungen des BEHG auf den Bürger wird die Belastung des einzelnen Bürgers dargestellt und im Kontext der Gesamtgebühren betrachtet. Da, wie oben erwähnt, die Kosten nur rudimentär betrachtet wurden, ist die angegebene Steigerung für den einzelnen Bürger scheinbar nur gering. Betrachtet man aber zusätzlich die im Studie nicht kalkulierten Zusatzkosten und bezieht sich auf einen Haushalt mit Kindern, womöglich in einer Großwohnanlage (mit erhöhtem Abfallaufkommen in einer Großstadt), wäre die Gebührensteigerung sicherlich signifikant – und sind gerade unter den derzeitigen

Rahmenbedingungen (hohe Inflation, steigende Energiekosten) kritisch zu bewerten.

- Es wird angegeben, dass der durchschnittliche Behandlungspreise für kommunale Restabfälle in MVA bei 105 €/t liegt. Aber die Bandbreite liegt zwischen 25 bis 180 €/t. Nimmt man folgende Rahmenbedingung aus der Studie an:
  - Emissionsfaktor für „Modell-“ MVA-Input mit  $0,45 \frac{t_{CO_2\_fossil}}{t_{AF}}$ ,
  - Zertifikatepreis von 65 €/t in 2026,
  - Berücksichtigung der Transaktions-, Monitoring-, Mess- und Overheadkosten sowie der Mehrwertsteuer,

würde sich eine Verdoppelung der Verbrennungsgebühren bei einer kommunalen MVA bei einer aktuellen Verbrennungsgebühr von rund 40 €/t ergeben. Eine derartige „Verdopplung“ der Verbrennungsgebühren hat ohne Zweifel eine andere politische Bedeutung als – wie in der Studie dargestellt – eine „Erhöhung der Abfallgebühren im unteren einstelligen Prozentbereich“.

#### Studie bestätigt Auffassung der ITAD

- Das vom Deutschen Bundestag thematisierte Risiko von verstärkten Abfallverbringungen infolge eines deutschen Sonderwegs bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung der Siedlungsabfallentsorgung wird von den Gutachtern bestätigt. So sei *„Grundsätzlich [...] ein steigender Export von thermisch zu behandelnden Abfällen mit der Einbeziehung der Abfallverbrennung in das BEHG im Sinne von Preis getriebenen ‚Ausweichstrategien‘ und Marktturbulenzen zu erwarten.“*

Es ist zu befürchten, dass ein nationaler CO<sub>2</sub>-Preis die Exporte weiter deutlich steigen lassen könnte. Dies gilt vornehmlich für Kunststoff- und Gewerbeabfälle zur Verwertung mit vergleichsweise hohen fossilen Kohlenstoffgehalten, insbesondere mit Blick auf die jahrzehntelange (sehr bedauerliche) Erfahrung mit der kreativen Umwidmung von Sortierresten und minderwertigen „Recyclaten“ mit dem Ziel der kostengünstigeren (Schein-)Verwertung im Ausland mit deutlich niedrigeren Umweltstandards als in Deutschland. Für den Klimaschutz ist diese Entwicklung kontraproduktiv (Carbon Leakage), zudem würden die Bemühungen Deutschlands auf internationaler Ebene zur Eindämmung von Kunststoffabfallexporten konterkariert.

- Auch bestätigt die Studie die Gefahr des **Abwanderns der „heimischen Energiereource Abfall“**: „Für andere Nachbarstaaten wie Dänemark, Schweden, Niederlande und Polen wurden auf der Grundlage von Interviews Nettopreise zwischen 45

und 80 €/t ermittelt.“ Vor dem Hintergrund der aktuellen Energiekrise können andere Nachbarländer Abfallimporte als probates Mittel zur Energienutzung ausbauen, um sich weiter von fossilen Erdgasimporten unabhängig zu machen.

- Ein Kernelement des BEHG ist die verursachergerechte Wahrnehmung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, um Verhaltensänderungen herbeizuführen. **Die Gutachter bestätigen somit die fehlende Lenkungswirkung** indirekt: „Unabhängig von der Höhe des ermittelten Gebührenanstiegs ist eine „verursachergerechte“ Zuordnung zum jeweiligen Abfallerzeuger (dem Bürger) in vielen Fällen (insbesondere der Mehrfamilienhausbebauung) nicht gegeben.“
- Auch die bisher fehlende Beurteilung, mit welcher Betroffenheit (auf Anlagenebene) und mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist, so die Gutachter aus: „Mit Blick auf die Fragen:
  - wie viele Anlagen das betrifft,
  - nach welchen Einträgen des Anhangs zur 4. BImSchV diese genehmigt sind und
  - inwieweit gerade diese zusätzlichen Anlagen schon heute bezüglich der dort verbrannten Abfälle dem EU-ETS unterliegen, konnten auf Grundlage der im Rahmen dieses Vorhabens verfügbaren Quellen keine robusten Informationen ermittelt werden.“
- Die bestehenden Monitoring-Pläne, sowohl für den EU-ETS als auch beim BEHG, sind nicht brauchbar für die mögliche Einbeziehung von Abfällen. Zitat der Gutachter: „**Die Festlegungen in den Überwachungsplänen** beim Einsatz von Sekundärbrennstoffen, insbesondere hinsichtlich der Probenahme, **sind nicht auf Abfälle zu übertragen**. Entsprechend sind Methoden zur Überwachung und Berichterstattung über Emissionen für Abfälle zu erarbeiten.“

- **Soziale Komponente und Lenkungswirkung fragwürdig**

Bestätigt wird durch das Studie auch die Befürchtung, dass ein nationaler CO<sub>2</sub>-Preis für Siedlungsabfälle zu deutlich steigenden Abfallgebühren führen würde. Wie oben bereits erwähnt, wurden in der Studie wesentliche Kostensteigerungen durch das BEHG nicht berücksichtigt.

Auch faktisch haben steigende Entsorgungskosten und Abfallgebühren keine klimaschützende Lenkungswirkung und sind sozial fragwürdig:

- So werden bei Mieterhaushalten die Abfallgebühren als Mietnebenkosten regelmäßig nach Wohnfläche umgelegt, nicht nach Abfallaufkommen.

- Darüber hinaus reflektieren die Verbraucherinnen und Verbraucher den Zusammenhang zwischen ihrem Konsumverhalten und der Höhe ihrer Abfallgebühren regelmäßig nicht.
- Schließlich ist es auch unfair, die Verbraucherinnen und Verbraucher für die Versäumnisse des Gesetzgebers bzw. der Recyclingwirtschaft zahlen zu lassen, da Kunststoffe bzw. Verpackungsabfälle mit hohem fossilen Kohlenstoffgehalt noch nicht zielgerecht recycelt werden.
- Letztendlich müsste der Verbraucher bereits beim Einkauf als Entscheidungsgrundlage erkennen, wie hoch der fossile Anteil des Produktes ist und davon noch berücksichtigen, welcher Anteil thermisch verwertet wird. Dies erscheint derzeit mehr als praxisfremd.
- Und anders als bei Produktionsanlagen (EU-Emissionshandel) oder Treibstoffen (nationaler Emissionshandel nach BEHG) kann eine CO<sub>2</sub>-Preiskomponente der Abfallgebühren auch nicht verursachergerecht sein: Jeder Haushalt (zumindest in Mehrfamilienhäusern) müsste diese Kosten mittragen, selbst wenn er keinerlei Produkte aus fossilem Kohlenstoff kauft und deshalb keine Abfälle aus fossilem Kohlenstoff erzeugt.
- Schließlich beweist die Studie selbst genau dies: Selbst bei einer deutlich verbesserten, flächendeckenden Abfalltrennung von Kunststoffen in Wertstofftonnen fallen die modellierten Gebührenerhöhungen fast genauso hoch aus wie ohne verbesserte Kunststoffsammlung.

Finanzielle Instrumente, wie der CO<sub>2</sub>-Preis, müssen daher – wie es sowohl beim EU-EHS als auch beim BEHG in Bezug auf Treibstoffe usw. der Fall ist – bei den Akteuren ansetzen, welche die tatsächliche Entscheidungshoheit über den Gebrauch des fossilen Kohlenstoffs haben. In Bezug auf Kunststoffe sind das die Hersteller und Inverkehrbringer von Kunststoffprodukten (als fossile CO<sub>2</sub>-Quelle), nicht die Verbraucherinnen und Verbraucher, nicht die (öffentlich-rechtlichen) Entsorger und erst recht nicht die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen. Die derzeitige Treibstoffpreiskrise zeigt zudem deutlich, dass die Hersteller und Inverkehrbringer den wesentlich größeren Einfluss haben, als die Verbraucher. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir auch ausdrücklich das Bekenntnis in der Koalitionsvereinbarung, die EU-Plastikabgabe auf Hersteller und Inverkehrbringer umzulegen.

- **Heranziehen der Anlagenbetreiber 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, dogmatischen Kunstgriff. Dieser ist allein der Tatsache geschuldet, das Bepreisungssystem in diesem Wirtschaftssektor „vollziehbar zu gestalten.“ Die Lenkungswirkung, die das BEHG vom Ansatz her verfolgt und verfolgen muss, wird damit ausweislich der Begründung im Referentenentwurf auf dem Altar der Vollziehbarkeit und damit zu Lasten der Anlagenbetreiber von thermischen Abfallbehandlungsanlagen geopfert. **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. Festzuhalten bleibt deshalb: **eine Verpflichtung der Betreiber Thermischer Abfallbehandlungsanlagen zur Teilnahme am nationalen Emissionshandel läuft der Konzeption des BEHG zuwider** und ist ein unzulässiger Systembruch (Frenz/Schink/Ley, Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG?, S. 76).

- **Nationaler Alleingang abzulehnen - drohende Wettbewerbsverzerrung**

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 CO<sub>2</sub>-Preis auf die Verbrennung, alternativen umwelt- und klimaschädlichen Entsorgungswegen Vorschub leistet. Auf europäischer Ebene ist nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen zum EU-Emissionshandel das Votum eindeutig, lediglich die Sonderabfallverbrennung soll aus dem europäischen Emissionshandel ausgeklammert werden. Für die Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung ist das noch offen und mit dem Vorbehalt versehen, dass eine Folgenabschätzung eventuelle Fehlentwicklungen betrachtet.

## **Zusammenfassung**

ITAD unterstützt jederzeit einen sach- und praxisgerecht ausgestalteten Klimaschutz.

Wie bereits mehrfach angeboten, treten wir hierzu gerne mit Ihnen in den Dialog und diskutieren mit Ihnen alternative Vorschläge zum BEHG.

**Eine Ausweitung des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Abfälle ist für den Klimaschutz jedoch aus den vorgenannten Gründen vollständig ungeeignet und stiftet mehr Schaden als Nutzen.** Im Übrigen verweisen wir auch auf unsere Stellungnahmen zum Ursprungsentwurf des BEHG, sowie zu den Verordnungsentwürfen des untergesetzlichen Regelwerkes.

**Somit muss die thermische Behandlung von Abfällen weiterhin vom Anwendungsbereich des BEHG ausgenommen bleiben,** der Referentenentwurf ist entsprechend anzupassen.

Zumindest aber ist die Einbeziehung von Abfällen in den nationalen Brennstoffemissionshandel bis zur Klärung der Vielzahl von offenen Fragen auf Basis einer umfassenden Betrachtung der praxisrelevanten Auswirkungen der Änderung des BEHG, sowie bis zu einer Entscheidung im europäischen Emissionshandel auszusetzen.

Für Rückfragen und einen konstruktiven Dialog zu diesem Thema stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Geschäftsführer  
ITAD e.V.

## ***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“.*