

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG-ÄndG-RefE)

Die CO₂-Bepreisung fossiler Brennstoffemissionen über den Anwendungsbereich des europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) hinaus durch das BEHG-ÄndG-RefE führt im Bereich Altholz zu komplexen Konsequenzen. Zunächst ist festzuhalten, dass der Rohstoff Holz mengenmäßig beschränkt und aktuell von der Nachfrage überfordert ist – das betrifft sowohl das Waldholz als auch den Abfallbereich (sog. Altholz, dazu 1.). Bei Einbeziehung von Altholz in das BEHG wird ein Schritt in Richtung eines level playing field zu EU-ETS-Anlagen erreicht, bei denen Altholz bereits erfasst ist (dazu 2.). Allerdings sind gerade im Bereich stofflich verwertbarer Altholzsortimente negative Auswirkungen auf die Versorgung mit Recyclingholz zu befürchten, bezüglich derer wir um eine vertiefte Betrachtung / ergänzende Regelung bitten (dazu 3.).

1. Zusätzlicher Druck auf den nur begrenzt verfügbaren Rohstoff Holz

Der Wechsel von fossilen Energieträgern in Richtung erneuerbarer Energien ist erklärtes Ziel des BEHG und selbstverständlich stellen wir das übergeordnete Ziel der Defossilisierung nicht in Frage. Wir müssen jedoch darauf hinweisen, dass in Bezug auf die Biomasse Holz eine wesentliche Einschränkung besteht: Holz ist knapp – sowohl Waldholz als auch Altholz sind nicht in ausreichender Menge für die stofflichen und energetischen Verwertungswege vorhanden und in der Transformation (insbes. der aktuellen Loslösung von russischem Gas und Öl) kommen viele neue Akteure hinzu. Bereits vor dem Krieg in der Ukraine war ein Verteilungswettbewerb zu beobachten, der sich aktuell zu einem Verdrängungskampf auswächst. Holz ist daher kein Umstiegsbrennstoff!

Wir haben es in diesem Zusammenhang sehr begrüßt, dass im Koalitionsvertrag eine nachhaltige Biomassestrategie angekündigt wurde, um die Verfügbarkeit der Biomasse Holz zu klären. Indes, aktuell werden verschiedene Maßnahmen bereits ergriffen, die die energetische Verwertung von Holz anreizen, ohne dass diese Biomassestrategie bereits aufgesetzt worden wäre. Der CO₂-Preisdruck auf fossile Energieträger durch das BEHG wird – denn so ist es intendiert – die erneuerbaren Energien anreizen, im Bereich Holz aber eben auch die Verfügbarkeit des Rohstoffs für die stoffliche Verwertung weiterreduzieren.

Wir bitten daher eindringlich darum, parallel zu Transformationsvorhaben die Verfügbarkeit von Wald- und Altholz zu eruieren und das Anreizen der Verwertungswege nach den übergeordneten politischen Zielen des Klimaschutzes, der Kreislaufwirtschaft und der Ressourcen- sowie Energieeffizienz zu bewerten.

2. Einbeziehung des fossilen Anteils von Abfallbiomasse als Schritt in Richtung eines level playing field im Bereich der Altholzverbrennung

Die Holzwerkstoffindustrie erzeugt ihre Energie in der Regel durch energetische Verwertung von Altholz in hocheffizienten KWK-Anlagen. Dabei handelt es sich in aller Regel um stofflich nicht verwertbare Althölzer (Altholz der Kategorie AIII und AIV gem. Altholzverordnung). Dadurch sind die Produktionsanlagen in ihrer Energieversorgung autark und nutzen den Brennstoff Altholz energieeffizient, fossile Energieträger werden substituiert.

Die Verbrennungsanlagen der Holzwerkstoffindustrie sind beispielsweise biomassebasierte Kraftwerke und Heizwerke. Diese sind als Nebenanlagen Teil einer Gesamtindustrieanlage, zum Teil mit separater Genehmigung nach Ziff. 8.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV, und unterfallen in der Regel dem EU-ETS. Wichtig ist daher, dass die Abgrenzung zum EU-ETS und damit die Vermeidung einer Doppelregelung gewährleistet ist, das sehen wir im vorliegenden BEHG-ÄndG-RefE abgebildet, und auch im Fall von Anpassungen im europäischen Emissionshandelssystem (etwa durch CBAM) bestehen bleibt.

Auch Althölzer haben ggf. fossile Anteile, die sie etwa aus den Leimen der Vorprodukte mitbringen. Damit unterfallen sie nach dem vorgeschlagenen Text des BEHG-ÄndG-RefE der CO₂-Bepreisung. Bislang sind Industrieanlagen der Holzwerkstoffindustrie, die dem EU-ETS unterfallen und Altholz (Abfallholz gem. KrWG) einsetzen, gegenüber reinen Abfall-verbrennungsanlagen (sog. Biomassekraftwerke) oder nicht EU-ETS pflichtigen Kohle-kraftwerken, die auf den Brennstoff Holz umrüsten, benachteiligt. Denn diese Anlagen fallen mit dem Brennstoff Altholz bislang nicht unter das BEHG, da über den Steuerentstehungsstatbestand des § 23 Abs. 1 und 1a BEHG die Altholzabfälle (44er-Ziffern der kombinierten Nomenklatur) nicht als Brennstoff definiert sind.

Durch das Eingreifen des EU-ETS haben die Verbrennungsanlagen der Holzwerkstoffindustrie daher einen (finanziellen) Wettbewerbsnachteil gegen über Altholzverbrennungsanlagen, die mangels Anwendbarkeit des EU-ETS bezüglich des fossilen Anteils des eingesetzten Altholzes weder Berichts- noch finanzielle Pflichten haben. Da Holz knapp ist (sowohl Waldholz als auch Altholz) und der Markt gerade in der aktuellen Phase extreme Preisentwicklungen durchmacht, wirkt sich dieser Wettbewerbsnachteil spürbar aus.

Diese Verzerrung im Altholz-Brennstoffmarkt wird durch den BEHG-ÄndG-RefE abgemildert. Denn durch Art. 1 Nr. 2 lit. a BEHG-ÄndG-RefE wird der Verweis auf § 23 Abs. 1 und 1a EstG und damit die Ausnahme für Abfallbiomasse als sonstiges Energieerzeugnis gestrichen:

(1) Durch den wegfallenden Verweis in § 2 Abs. 2 S. 1 BEHG auf § 23 Abs. 1 und 1a Energie-steuergesetz fallen unserem Verständnis nach sämtliche Altholz einsetzende Verbrennungsanlagen künftig unter des BEHG (sofern sie nach Nr. 8.1. des Anhangs 1 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftig sind). Wir regen insoweit an, eine Regelung analog zum TEHG zu

treffen, wonach eine Klarstellung über die Geltung des BEHG für individuelle Anlagen bei einer festzulegenden Landesbehörde eingeholt werden kann.

- (2) Auch wenn die Einbeziehung von Abfallbiomasse angesichts der Lenkungswirkung zu Lasten des Recyclings mit Blick auf die europäische Kreislaufwirtschaft kritisch zu sehen ist (dazu 3.), führt ein Nachziehen des nationalen Emissionszertifikatehandels für Altholz zu einem gewissen Ausgleich des Wettbewerbsnachteils der Holzwerkstoffindustrie, die mit ihren Verbrennungsanlagen bereits unter den EU-ETS fällt.
- (3) Ein Gleichlauf sollte auch hinsichtlich der Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung (BioStrNachV) herbeigeführt werden: Wenn die BioStrNachV mit dem EU-ETS verbunden wird, sollte sie gleichlautend auch mit dem BEHG verbunden werden. Insoweit sei angemerkt: Für Abfallbiomasse (die in Bestandsanlagen eingesetzt wird) muss lediglich der Nachweis der Abfalleigenschaft geführt werden, nicht aber ein Nachhaltigkeitsnachweis. Eine diesbezügliche Klarstellung wäre wünschenswert.
- (4) Die einzubeziehenden Abfallverbrennungsanlagen an ihrer Genehmigungsfähigkeit nach Ziff. 8.1. der 4. BImSchV fest zu machen, halten wir für praktikabel, da damit die wesentlichsten kommerziellen Biomasse-Feuerungsanlagen erfasst werden dürften.

Allerdings sollte insoweit klargestellt werden, dass es für die Einbeziehung über § 2 Abs. 2a BEHG-ÄndG-RefE nicht auf den der aktuellen Genehmigung zugrunde liegenden Genehmigungstatbestand ankommt, sondern auf die Genehmigungsbedürftigkeit nach Nr. 8.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV. So wird eine Gleichbehandlung gewährleistet und eine Dynamik bei Anpassungen ermöglicht. In diesem Sinne verstehen wir auch die Formulierung des § 2 Abs. 2a BEHG-ÄndG-RefE, eine Klarstellung wäre aber ggf. zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten hilfreich.

- (5) In Bezug auf den anzusetzenden Emissionsfaktor wird die Überlegung angestellt, eine Unterscheidung nach Altholzklassen (AI bis AIV) mit entsprechend unterschiedlichen Emissionsfaktoren vorzunehmen (vgl. Gutachten Pohl/Becker/Heller/Birnstengel/Zotz, Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft, März 2022, S. 8). Bisher sieht die Brennstoffliste der DEHSt keine Standardemissionswerte für Altholz vor; da auch das Gutachten keine konkreten Vorschläge unterbreitet, müsste über die Anpassung der EBeV 2022 relativ kurzfristig eine fundierte Ableitung erfolgen.

Die Erfahrung der EU-ETS-Anlagen zeigen bei Altholz zwar recht stabile Brandbreiten. Doch auch bei Standardemissionswerten muss der fossile Anteil über laufende Brennstoffanalysen ermittelt werden, um die Toleranzbänder der Standard-emissionswerte zu verifizieren. Daher dürfte sich

der operative Aufwand durch pauschale Emissionswerte kaum reduzieren. Wir bitten um Beteiligung bei der Anpassung der EBeV, um uns hierzu noch konkreter einbringen zu können.

3. Stofflich verwertbare Althölzer werden durch das BEHG in die energetische Verwertung gezogen, dies muss durch ordnungspolitische Maßnahmen zugunsten des Recyclings flankiert werden, wenn die Kreislaufwirtschaft nicht leerlaufen soll

Das BEHG wird eine weitere Transformation in Richtung des Brennstoffs Altholz bewirken. Dies wirkt sich nicht nur auf die Brennstoffverfügbarkeit des bisherigen Anlagenparks aus, sondern insbesondere auch auf die Verfügbarkeit stofflich verwertbarer Althölzer und damit die Sekundärrohstoffverfügbarkeit für das Recycling:

Wird das BEHG auf Altholz erstreckt, ist ein Sog besonders der hochwertigen und damit recyclingfähigen Sortimente in die Verbrennung zu erwarten: Stofflich verwertbare Althölzer haben einen besonders hohen biogenen Anteil und daher entsprechend geringe Emissionskosten im Vergleich zu nicht stofflich verwertbaren Sortimenten.

Damit führt das BEHG dazu, dass die Altholzqualitäten mit einem besonders hohen biogenen Anteil unter den Holzabfällen den kostengünstigsten Biomassebrennstoff darstellen (weil sie den geringsten fossilen, also CO₂-bepreisten Anteil haben). Daher ist zu erwarten, dass diese Sortimente noch stärker in die energetische Verwertung gezogen werden als bereits aktuell und damit der stofflichen Verwertung etwa in der Spanplattenindustrie verloren gehen. Dabei sind eben diese Abfallhölzer mit besonders hohem biogenen Anteil (AI und AII gem. Altholzverordnung) prädestiniert für die stoffliche Verwertung.

Die Lenkungswirkung des BEHG führt daher stofflich recyclingfähige Sortimente in die Verbrennung. Zugleich belastet dieser Anreiz für die energetische Verwertung die Wälder, denn für die stoffliche Verwertung wird das Recyclingmaterial (AI und AII) durch das BEHG weiter verknappt. Diese Folge widerspricht den Zielen der Kreislaufwirtschaft zur Potential-hebung des Recyclings und zur Etablierung einer Kaskadennutzung. Wir bitten daher an dieser Stelle um flankierende ordnungspolitische Maßnahmen, soll die stoffliche Verwertung von Altholz nicht leerlaufen. Konkret bedarf es eines Recyclingvorrangs für stofflich verwertbare Altholzsortimente (AI und AII), etwa in der aktuell in Novellierung befindlichen Altholzverordnung.

Zum Verband der Deutschen Holzwerkstoffindustrie e.V. (VHI):

Der VHI vertritt die Interessen der deutschen Holzwerkstoffindustrie auf nationaler und europäischer Ebene. Er vereint die Hersteller von Sperrholz, Span-, OSB- und Faserplatten, Naturfaserverbundwerkstoffen (WPC) und Innentüren aus Holz und Holzwerkstoffen. Als Marktführer in Europa erwirtschaftete die deutsche Holzwerkstoffindustrie im Jahr 2021 einen Umsatz von rund 5,8 Milliarden Euro. Im Cluster Forst und Holz sind über 1 Mio. Menschen beschäftigt.

Die Geburtsstunde des VHI e.V. schlug im Juni 1920 als Verband Deutscher Sperrholzfabrikanten. Nach der Zwangseingliederung 1933 in die Wirtschaftsgruppe holzverarbeitende Industrie organisierte sich die Industrie in den späten 1940er Jahren neu. Dabei bildete sie auch die zwischenzeitliche technische Entwicklung ab und bezog die Spanplattenhersteller, ab Mitte der 1950er Jahre auch die Hersteller von Innentüren aus Holz und Holzwerkstoffen. 1973 kam die Vertretung der Faserplattenindustrie hinzu und der Verband erhielt seinen heutigen Namen. Als jüngsten Neuzugang konnte der Verband die sich neu entwickelte Industrie der Holz-Polymer-Verbundwerkstoffe (WPC) begrüßen.