

STELLUNGNAHME

Zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes vom 25.05.2022

Berlin, 14.06.2022

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einverstanden.
Sofern Kontaktdaten von Ansprechpartnern enthalten sein sollten, bitten wir, diese vor einer Veröffentlichung zu schwärzen.

Positionen des VKU in Kürze

- Die vorgelegte Gesetzesänderung zielt auf die erstmalige und konstitutive Erweiterung des Anwendungsbereichs des BEHG auf Abfälle und erschöpft sich keinesfalls in bloßen „Ausgestaltungs- und Verfahrensregelungen“, wie die Entwurfsbegründung angibt. Wir kritisieren insoweit diese Kaschierung des eigentlichen Regelungsziels und erwarten, dass die Tragweite der vorgeschlagenen Gesetzesänderung im weiteren Gesetzgebungsprozess vom BMWK klar benannt wird.
- Ein nationaler Alleingang bei der CO₂-Bepreisung der Siedlungsabfallverbrennung würde verstärkte Anreize zur Abfallverbringung ins Ausland setzen. Mit der in Kauf genommenen Setzung von Anreizen zu verstärkten Abfallexporten infolge einer nationalen CO₂-Bepreisung würde sich Deutschland dem Vorwurf aussetzen, die eigene Klimabilanz zulasten der europäischen Nachbarn schönzurechnen.
- Die Sinnhaftigkeit einer CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung ist daher allein und abschließend auf europäischer Ebene im Rahmen der Diskussionen um das Fit-for-55-Klimapaket zu klären. Eine nationale Sonderregelung, wie vom BMWK beabsichtigt, ist entweder überflüssig, sollten die Müllverbrennungsanlagen in den ETS aufgenommen werden, oder schädlich, sollte dies nicht erfolgen.
- Ein CO₂-Preis auf die Verbrennung von Siedlungsabfällen kann keine klimaschützende Lenkungswirkung entfalten. Dafür müsste vielmehr beim Inverkehrbringen von fossilen Kunststoffprodukten angesetzt werden. Da nach der BEHG-Änderung die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen verpflichtet werden sollen, wird der CO₂-Preis auch keinen Einfluss auf eine ggf. kunststoffärmere Abfallzusammensetzung haben können. Im Kern muss daher von einer verdeckten Steuererhöhung gesprochen werden.
- Der vom BMWK geplante CO₂-Preis auf die thermische Abfallbehandlung würde unmittelbar auf die Abfallgebühren durchschlagen. Der vom BMWK formulierten Einnahmeerwartung von 900 Mio. € im Haushaltsjahr 2023 entspricht eine entsprechende Zusatzbelastung der Verbraucher, die in 2024 dann die Milliardengrenze überschreiten dürfte. Darüber hinaus werden Privathaushalte und hier insbesondere die Mieterhaushalte aufgrund der Struktur der CO₂-Bepreisung weit überproportional belastet.
- Im Ergebnis bitten wir dringend darum, die Ausweitung der nationalen CO₂-Bepreisung auf Abfälle nicht weiterzuverfolgen.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) vom 25. Mai 2022 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz Stellung zu nehmen.

Bedeutung der BEHG-Novelle für kommunale Unternehmen

- Die vom VKU vertretenen 440 kommunalen Entsorgungsbetriebe sind maßgeblich für die Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland verantwortlich. Nach § 20 Abs. 1 KrWG haben sie die Entsorgungssicherheit für die überlassungspflichtigen Siedlungsabfälle unter Beachtung der fünfstufigen Abfallhierarchie jederzeit zu gewährleisten. Zu diesen überlassungspflichtigen Abfällen gehören insbesondere gemischte Siedlungsabfälle (Restabfall aus Haushaltungen und Gewerbe), Sperrmüll und Straßenkehricht mit insgesamt etwa 20 Mio. t pro Jahr.
- Ca. 27 Mio. t Abfälle werden in Deutschland in Siedlungsabfallverbrennungsanlagen thermisch behandelt und dabei zugleich energetisch verwertet. Dafür stehen in Deutschland u. a. 66 „klassische“ Siedlungsabfallverbrennungsanlagen zur Verfügung, sog. MHKW und MVA, die mehr als 80 % dieser Abfallmengen verwerten und von denen gut 2/3 in kommunalem (Mit-)Eigentum sind (Statusbericht der deutschen Kreislaufwirtschaft 2020, S. 74).
- Die thermische Behandlung nicht hochwertig recycelbarer Abfälle ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Vermeidung der Deponierung von nicht vorbehandelten Siedlungsabfällen. Sie sichert die Hygienisierung der Abfälle und die Zerstörung oder Ausschleusung von Schadstoffen. Auch langfristig wird die thermische Behandlung von Siedlungsabfällen erforderlich sein, um die Entsorgungssicherheit zu gewährleisten, Schadstoffe aus dem Wirtschaftskreislauf auszuschleusen und den Energiegehalt der Abfälle hochwertig zu nutzen.

Zur rechtssystematischen Einordnung der BEHG-Novelle

In der Problem- und Zielbeschreibung der BEHG-Änderung wird ausgeführt, mit dieser würden die „erforderlichen Ausgestaltungsregelungen“ für die ab dem Jahr 2023 der CO₂-Bepreisung unterstellten Brennstoffe Kohle und Abfälle geschaffen. Darüber hinaus wird formuliert, Abfälle seien bereits seit dem Jahr 2019 vom BEHG erfasst, lediglich der Beginn der Berichterstattungspflichten sei um zwei Jahre auf den 1. Januar 2023 verschoben worden, um für die Brennstoffgruppen Kohle und Abfälle in der Zwischenzeit sachgerechte Verfahrensregelungen zu entwickeln.

Mit diesen Ausführungen wird die Tragweite der Gesetzesnovelle deutlich verfehlt und tendenziell verschleiert. Denn nach ganz überwiegender Rechtsauffassung unterliegen Siedlungsabfälle nicht dem Anwendungsbereich der derzeit geltenden Fassung des BEHG,

s. *Frenz/Schink/Ley*, Brennstoffemissionshandel für Abfälle?, Müll und Abfall 2020, 544ff.; *dies.*, Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG?, AbfallR 2020, 166 ff., 223ff.; *dies.*: Ausblick: Einbeziehung von Abfällen in das BEHG?, in: Frenz(Hrsg.) Klimaschutzrecht – Gesamtkommentar, 2021, S. 623ff.; *Mailänder*, in: Engel (Hrsg.), BEHG, § 2 Rn. 38ff. (48); *Oexle/Lammers*, Rechtsgutachten zur Anwendbarkeit des Brennstoffemissionshandelsgesetzes auf Abfälle, Januar 2022; *dies.*, (Un)Anwendbarkeit des Brennstoffemissionshandelsgesetzes auf Abfälle, KlimR 4/2022, 108ff.

Dies wird auch mit der Gesetzesnovelle implizit eingeräumt, da sich diese in erster Linie auf den Anwendungsbereich des Gesetzes bezieht, aber gerade keine näheren Ausgestaltungsregelungen zum Gegenstand hat. Es ist somit festzustellen, dass mit der Neuregelung des Absatzes 2a in § 2 (Anwendungsbereich) sowie mit der neuen Brennstoffdefinition in Anlage 1 (zu § 2 Absatz 1) Abfälle erstmalig und konstitutiv dem Anwendungsbereich des BEHG unterworfen werden. Wären Abfälle bereits von der geltenden Fassung des BEHG umfasst, wäre diese Gesetzesänderung gar nicht erforderlich.

Eine „Ausgestaltungsregelung“ wird lediglich in der Form vorgenommen, dass nunmehr die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen verantwortlich gemacht werden sollen, während dies nach dem Regelungskonzept des BEHG eigentlich die „Inverkehrbringer“ der jeweiligen „Brennstoffe“ sind. Dies ist allerdings keine „Ausgestaltungs-“ oder „Verfahrensregelung“, wie die Entwurfsbegründung suggeriert, sondern vielmehr weitergehend ein Systembruch innerhalb des nationalen Brennstoffemissionshandels. Das eigentliche Regelungsziel der Gesetzesänderung bleibt damit die Erweiterung des BEHG auf Abfälle, die in der bisher geltenden Fassung des Gesetzes gerade nicht angelegt ist. Insoweit ist zu kritisieren, dass die Gesetzesvorlage das tatsächliche Regelungsziel der Novelle zu

kaschieren sucht und eine im Kern auf den Anwendungsbereich des Gesetzes bezogene Neuregelung als Ausgestaltungs- bzw. Verfahrensregelung deklariert.

Die vorgelegte Gesetzesänderung zielt auf die erstmalige und konstitutive Erweiterung des Anwendungsbereichs des BEHG auf Abfälle und erschöpft sich keinesfalls in bloßen „Ausgestaltungs- und Verfahrensregelungen“, wie die Entwurfsbegründung angibt. Wären Abfälle bereits heute vom Anwendungsbereich des BEHG erfasst, wären die vorgeschlagenen Änderungen der Anwendungsbereichsregelungen (§ 2 Abs. 2a i.V.m. Anlage 1) überflüssig. Wir kritisieren diese Kaschierung des eigentlichen Regelungsziels und erwarten, dass die Tragweite der vorgeschlagenen Gesetzesänderung im weiteren Gesetzgebungsprozess vom BMWK klar benannt wird.

Unzureichende Beachtung der Prüfaufträge des Deutschen Bundestages aus Oktober 2020, insb. hinsichtlich drohender Müllexporte

Der Deutsche Bundestag hat in seiner EntschlieÙung vom 8. Oktober 2020 zum BEHG (BT-Drs. 19/23184) festgestellt, dass eine Einbeziehung der kommunalen und privatwirtschaftlichen Abfallverbrennung in den Emissionshandel auf eine Reihe grundsätzlich ungelöster Problemstellungen treffen würde. Konkret benannt hat der Gesetzgeber dabei die möglichen Auswirkungen einer CO₂-Bepreisung auf sonstige abfallwirtschaftliche Zielsetzungen und die nicht hinreichenden Durchführungsregelungen insbesondere zur Festlegung der Verantwortlichkeiten und zur Emissionsberichterstattung.

Als sonstige abfallwirtschaftliche Zielsetzung benannte das Parlament konkret „mögliche Auswirkungen auf Abfallverbringungen ins Ausland“.

Außerdem sollte die Bundesregierung „im Rahmen der BEHG-Evaluierung im Jahr 2022 in Abstimmung mit den betroffenen Verbänden und Unternehmen sachgerechte Durchführungsregelungen, insbesondere zur Festlegung eines praxisorientierten Verfahrens zur Berechnung der CO₂-Menge, der Verantwortlichen und zur Emissionsberichterstattung und ggf. Ausnahmeregelungen“ festlegen. Bei eventuellen Ausnahmeregelungen sei dabei auf die Gleichbehandlung von aufbereiteten Ersatzbrennstoffen zu achten. Dafür sollte auch eine Verschiebung des Beginns der CO₂-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.

Wir müssen feststellen, dass mit der vorgeschlagene BEHG-Novelle nunmehr eine Erweiterung des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Abfälle ab 2023 erfolgen soll, ohne dass die in der vorgenannten BundestagsentschlieÙung angesprochenen Fragen hinreichend und zufriedenstellend geklärt wären. Auch hat weder mit dem VKU noch mit den anderen abfallwirtschaftlichen Verbänden die vom Deutschen Bundestag angemahnte Abstimmung zur Umsetzung und Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung der Siedlungsabfallverbrennung stattgefunden.

Zwar wurde vom BMUV ein Gutachten zu den „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ beauftragt, zu dem die Verbände angehört wurden. Dieses Gutachten bestätigt jedoch gerade die von uns vorgetragenen Bedenken und kann damit gerade keine sachliche Grundlage für eine Einbeziehung der Siedlungsabfälle in den Anwendungsbereich des BEHG darstellen.

Insbesondere die Gefahr steigender Abfallexporte infolge eines nationalen Alleingangs bei der CO₂-Bepreisung der Abfallverbrennung wird durch das Gutachten gerade bestätigt. So liegen die deutschen Behandlungspreise bereits heute z. T. erheblich über denjenigen der europäischen Nachbarländer („Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“, Gutachten März 2022, S. 29). Im Ergebnis dessen sind die deutschen Müllexporte von Siedlungsabfällen auf knapp 1 Mio. t im Jahr 2020 angewachsen (Gutachten S. 26). Dementsprechend resümieren die Gutachter, dass „grundsätzlich ... ein steigender Export von thermisch zu behandelnden Abfällen mit der Einbeziehung der Abfallverbrennung in das BEHG im Sinne von Preis getriebenen ‚Ausweichstrategien‘ und Markturbulenzen zu erwarten (ist)“ (Gutachten S. 27). Dabei würden sich „je nach konkreter regulatorischer Ausgestaltung ... illegale Exporte auf spezifische Abfallarten mit einem hohen fossilen Anteil (insbesondere Kunststoff-Fraktionen) fokussieren“ (Gutachten S. 28).

Eine solche, absehbare Entwicklung ist nicht nur deshalb problematisch, weil im Ergebnis steigender preisgetriebener Müllexporte die abfallstämmigen Treibhausgasemissionen steigen, aber nicht abnehmen würden. Im schlimmsten Fall wäre die Deponierung der Abfälle das Ergebnis, denn nach EU-Abfallrecht ist bis zum Jahr 2040 die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien in einigen Mitgliedstaaten noch unbegrenzt möglich, danach soll sie auf maximal 10 % des Aufkommens an Siedlungsabfällen begrenzt werden.¹

Deutschland müsste sich darüber hinaus den Vorwurf gefallen lassen, die eigene Klimabilanz durch steigende Abfallexporte und die damit verbundene Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland schönzurechnen. Es kann aber nicht der Anspruch der deutschen Klimaschutzpolitik sein, durch ein stetig wachsendes Preisgefälle bei der Abfallbehandlung infolge einer nationalen CO₂-Bepreisung sehenden Auges Anreize für verstärkte Müllexporte und Deponierung zu setzen. Dieser Aspekt unterstreicht mithin, dass über eine etwaige CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung nur in Brüssel entschieden werden darf (s. hierzu sogleich).

Ein nationaler Alleingang bei der CO₂-Bepreisung der Siedlungsabfallverbrennung würde verstärkte Anreize zur Abfallverbringung ins Ausland setzen. Dieses Risiko, das der Deutsche Bundestag in seiner EntschlieÙung im Oktober 2020 klar benannt hat, hat das vom BMUV beauftragte Gutachten zu den „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ bestätigt. Vor diesem Hintergrund ist

¹ RICHTLINIE (EU) 2018/850 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien, ABl. EU L150 v. 14.06.2018, S. 100.

die vom BMWK vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs des BEHG auf Abfälle unverständlich. Mit der in Kauf genommenen Setzung von Anreizen zu verstärkten Abfallexporten und Deponierung infolge einer nationalen CO₂-Bepreisung würde sich Deutschland dem Vorwurf aussetzen, die eigene Klimabilanz zulasten der europäischen Nachbarn schönzurechnen.

Bedeutung der europäischen Diskussion zur CO₂-Bepreisung der Siedlungsabfallverbrennung

Auf europäischer Ebene wird derzeit intensiv über eine mögliche Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung in den europäischen Emissionshandel (ETS) diskutiert. Im Rahmen der Diskussion um das „Fit For 55-Klimapaket“ der EU-Kommission hat dabei der ENVI-Ausschuss des Europäischen Parlaments vorgeschlagen, im Anschluss an eine gründliche Folgenabschätzung die CO₂-Emissionen aus Siedlungsabfallverbrennungsanlagen ab 2026 in den anlagenbezogenen ETS I aufzunehmen. Das Europäische Parlament hat sich bekanntlich noch nicht auf die konkreten Inhalte einer Weiterentwicklung des Europäischen Emissionshandels verständigen können, das Thema bleibt dort aber noch im Juni auf der Tagesordnung. Der Europäische Rat tendiert hingegen dazu, ebenfalls nach einer umfassenden Folgenabschätzung den „Waste to Energy“-Sektor ggf. ab 2031 in den ETS einzubeziehen.

Unabhängig vom Ausgang dieser Diskussion steht für den VKU fest, dass über eine Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung in den Emissionshandel allein und abschließend auf europäischer Ebene befunden werden muss und nationale Alleingänge kontraproduktiv sind. Auf europäischer Ebene kann dabei nach unserer Überzeugung ein Emissionshandel für die Siedlungsabfallverbrennung nur dann in Betracht kommen, wenn alle Abfallbehandlungsformen und Treibhausgasemissionsquellen einbezogen werden und insbesondere ausgeschlossen wird, dass die besonders klimaschädliche Deponierung biologisch instabiler Abfälle einen weiteren Kosten- und Wettbewerbsvorteil erhält. Sollte sich der europäische Gesetzgeber im Ergebnis einer Abwägung sämtlicher Gesichtspunkte für eine Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung in den Europäischen Emissionshandel entscheiden, so wäre dies selbstverständlich auch von den deutschen Anlagenbetreibern zu akzeptieren und umzusetzen.

Abzulehnen ist aber ein nationaler Alleingang, der unabhängig und losgelöst von der europäischen Rechtsetzung nur die deutschen Siedlungsabfallverbrennungsanlagen mit Zertifikatkosten belastet. Denn dies hätte nicht nur – wie dargestellt – steigende Abfallexporte zur Folge, sondern würde auch die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland im europäischen Vergleich übermäßig mit Abfallentsorgungsgebühren belasten. Dabei kommt verschärfend hinzu, dass mit dem Regelungsvorschlag des BMWK die Abfälle, die thermisch behandelt werden, in den Brennstoffemissionshandel einbezogen werden sollen, während sich die europäische Diskussion insoweit ausschließlich auf den anlagenbezogenen ETS I, nicht jedoch auf den geplanten brennstoffspezifischen ETS II bezieht. Auch vor

diesem Hintergrund ist unerfindlich, warum das BMWK zum jetzigen Zeitpunkt eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des BEHG auf Abfälle ab 2023 betreibt, ohne die Beschlussfassung des europäischen Gesetzgebers zum Fit-For-55-Programm abzuwarten.

Ein nationaler Alleingang hat hier im Übrigen auch dann zu unterbleiben, wenn sich Brüssel im Ergebnis gegen eine Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlung in den ETS I entscheiden sollte. Denn andernfalls würde die Differenz der Abfallbehandlungspreise zwischen Deutschland und seinen Nachbarn von Jahr zu Jahr mit der Folge fortlaufend steigender Anreize für legale – und illegale – Abfallverbringungen ins Ausland weiter aufwachsen.

Die Sinnhaftigkeit einer CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung ist allein und abschließend auf europäischer Ebene im Rahmen der Diskussionen um das Fit-for-55-Klimapaket zu klären. Eine nationale Sonderregelung, wie vom BMWK beabsichtigt, ist entweder überflüssig, sollten die Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in den ETS aufgenommen werden, oder schädlich, sollte dies nicht erfolgen.

Weiterhin fehlende Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung im Abfallbereich

Nach unserer Überzeugung muss sich das Instrument der CO₂-Bepreisung durch eine unmittelbare spezifische Lenkungswirkung in den erfassten Sektoren rechtfertigen lassen (s. zu einer solchen sektorspezifischen Untersuchung verschiedener CO₂-Preispfade in den Bereichen Verkehr, Gebäude und Industrie jüngst UBA Climate Change 19/2022). Im Bereich der thermischen Abfallbehandlung kann aber ein CO₂-Preis keine Lenkungswirkung entfalten, da hier nicht die Energiegewinnung, sondern die Entsorgungsfunktion im Vordergrund steht. Die Betreiber von Müllverbrennungsanlagen können also nicht auf andere „Brennstoffe“ ausweichen, sondern ihre Aufgabe besteht gerade darin, die Abfälle im Wege der thermischen Behandlung ordnungsgemäß und schadlos zu entsorgen.

Zu beachten ist dabei, dass die fossilen CO₂-Emissionen bei der Müllverbrennung nicht vom Anlagenbetreiber beeinflusst werden können, sondern nur von den Produzenten derjenigen (Konsum)produkte, die über kurz oder lang zu Abfall werden und entsorgt werden müssen. Allein deren Verpflichtung entspräche dem Verursacherprinzip, wie es in der Lebenszyklusanalyse (Ökobilanz) festgelegt wurde: Die Emissionen aus der Nutzungs- und Entsorgungsphase sind ebenso wie die Emissionen aus der Produktions- und Handelsphase den Produkten und damit den Produzenten zuzuordnen.²

² Bundestag Drucksache 19/18606 vom 17.04.2020, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Bettina Hoffmann, Dr. Julia Verlinden, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/18236 – Rolle der Abfallverbrennung für Kreislaufwirtschaft und Umweltschutz in Deutschland. Siehe Antworten auf Frage 26: „Die bei der Verbrennung nutzbare fossile Primärenergie des Abfalls ist im Rahmen von Lebenszyklusanalysen definitionsgemäß bereits den Abfallprodukten zugerechnet.“

Dies müsste – wenn dann – auch im nationalen Emissionshandel sowohl bilanziell als auch finanziell gelten: Ein Preissignal aufgrund von Treibhausgasemissionen aus Abfällen müsste sich direkt und unmittelbar an die Produzenten und Inverkehrbringer der fossilen Stoffe und Produkte richten, um eine klimaschützende Lenkungswirkung zu entfalten. Nur sie haben die Entscheidungsmacht über den Einsatz fossiler Grundstoffe und die Herstellung nicht hochwertig recycelbarer Produkte.

Dabei wäre es sehr wohl möglich, ein CO₂-Preissignal zielgenau an die Produzenten und Inverkehrbringer zu richten, und ein mögliches Instrument existiert im Produktbereich auch bereits: die EU-Plastiksteuer, die pro Tonne verbrannter Kunststoffverpackungsabfälle die Abführung von 800,- € an den EU-Haushalt verlangt. Diese EU-Plastiksteuer könnte die Verbrennung von (fossilen) Kunststoffen gezielt verteuern und eine Ausweichentscheidung zu klimafreundlicheren bzw. recycelbaren Verpackungen auslösen. Der VKU fordert die Bundesregierung deshalb auf, in Umsetzung der Koalitionsvereinbarung die EU-Plastiksteuer an die Hersteller und Inverkehrbringer fossiler Kunststoffe weiterzugeben und nicht aus dem Bundeshaushalt zu begleichen und damit den Steuerzahlern aufzubürden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass bereits vor der Belastung der Kunststoffindustrie mit der EU-Plastiksteuer faktisch die Abfallgebührenzahler via BEHG mit den Umweltkosten der Kunststoffverbrennung belastet werden sollen. Perspektivisch könnte die Plastiksteuer an die Preisentwicklung der EHS-Zertifikate gekoppelt werden.

Dass im Interesse des Klimaschutzes regelungstechnisch eigentlich bei dem Inverkehrbringen von Kunststoffprodukten als fossile CO₂-Quelle angesetzt werden muss, räumt auch die Begründung der vorliegenden BEHG-Änderung ein, die insoweit die hier ebenfalls einschlägige, aber noch in der Umsetzung befindliche EU-Einwegkunststoffrichtlinie (RL (EU) 2019/904 v. 05.06.2019) erwähnt. Es erfolgt dann allerdings der allgemeine Hinweis, dass trotz verstärkter Maßnahmen zur Reduzierung von Kunststoffabfällen auch in Zukunft fossile Abfälle und hierdurch verursachte CO₂-Emissionen entstehen würden, zu deren Verringerung eine CO₂-Bepreisung „sinnvoll bleibe“ (S. 10 des Entwurfs).

Zur entscheidenden Frage, wie denn eine CO₂-Bepreisung der Siedlungsabfallverbrennungsanlagen eine Reduzierung der fossilen Abfälle bewirken soll, schweigt der Entwurf jedoch. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass mit der vom BMWK gewählten Regelungskonzeption einer Verpflichtung der Anlagenbetreiber keinerlei Lenkungswirkung mehr in Hinblick auf die konkrete Abfallzusammensetzung erreicht werden kann. Denn die Anlagenbetreiber werden Zertifikatkosten auf der Grundlage eines Standardemissionsfaktors des Siedlungsabfalls zu entrichten haben und diese an die Abfallanlieferer weitergeben. Für diese spielt dann allerdings der fossile Anteil der eigenen Abfallanlieferung gar keine Rolle. Mit anderen Worten ist es auch für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger irrelevant, ob sie bspw. eine gute Trennung von Kunststoffabfällen erreichen, da sie immer mit dem Durchschnittsemissionsfaktor des Siedlungsabfalls belastet werden.

Diese Vorgehensweise ist laut Entwurfsbegründung dem Ziel geschuldet, den administrativen Aufwand geringzuhalten. Sie führt jedoch im Ergebnis dazu, dass selbst die theore-

tisch denkbare Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung für eine Reduzierung von Kunststoffabfällen durch die abfallwirtschaftlichen Akteure nicht mehr zum Tragen kommen können. Da der Anlagendurchsatz Gegenstand der Bepreisung ist, aber nicht eine konkrete Anlieferung, spielt sowohl für kommunale wie gewerbliche Abfallbesitzer der Kunststoffanteil der eigenen Anlieferung keine Rolle mehr.

Damit degeneriert die CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung zu einem bloßen Finanzierungsinstrument zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, was die Entwurfsbegründung auch mittelbar einräumt, da maßgeblich auf die Einnahmeerwartung in Höhe von 900 Mio. € zugunsten des Bundeshaushalts für 2023 durch die BEHG-Erweiterung abgehoben wird. Im Kern geht es also um eine verdeckte Steuererhöhung, die im Gewand des CO₂-Preises daherkommt.

Ein CO₂-Preis auf die Verbrennung von Siedlungsabfällen kann keine klimaschützende Lenkungswirkung entfalten, diese müsste vielmehr beim Inverkehrbringen von fossilen Kunststoffprodukten ansetzen. Die von der EU vorgegebenen Herstellerpflichten zur Reduzierung von Kunststoffabfällen sind von der Bundesregierung allerdings bislang nur rudimentär umgesetzt worden, was namentlich die EU-Plastiksteuer betrifft. Da nach der BEHG-Änderung die Anlagenbetreiber verpflichtet werden sollen, wird der CO₂-Preis auch keinen Einfluss auf eine ggf. kunststoffärmere Abfallzusammensetzung haben können, mit anderen Worten würde auch bessere Abfalltrennung nicht honoriert. Im Kern muss daher von einer verdeckten Steuererhöhung gesprochen werden.

Gebührenmäßige Auswirkungen und soziale Verteilungswirkung einer Ausweitung des Emissionshandels auf Abfälle

Die Entwurfsbegründung beziffert die zusätzlichen Erlöse aus der Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf Abfälle und Kohle auf 900 Mio. €, wobei bei angenommenen Kosten für den typischen MVA-Durchsatz von ca. 16,- €/t (s. hierzu das Gutachten zu den „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“, S. 14) allein die Müllverbrennungsanlagen/MHKW mit Zusatzkosten von 320 Mio. € (netto) im Jahr 2023 belastet würden. Diese Kosten würden unmittelbar die Abfallgebührenzahler belasten und mit steigenden Zertifikatkosten von Jahr zu Jahr weiter aufwachsen.

Die Entwurfsbegründung führt in diesem Zusammenhang aus, dass sich mit einem steigenden CO₂-Preisniveau auch die Marktpreise für die von den Abfallverbrennungsanlagen produzierten Strom- und Wärmemengen erhöhen würden. Soweit Mehrkosten der Abfallverbrennung verblieben, könnten diese Mehrkosten ab 2023 entsprechend den regionalen Gegebenheiten zu einer Erhöhung der Abfallgebühren im unteren einstelligen Prozentbereich führen (S. 3).

Diese Ausführungen verkennen jedoch weitgehend die abfallwirtschaftlichen und gebührenrechtlichen Zusammenhänge. Denn sofern Müllverbrennungsanlagen/MHKW von den

Kommunen (mit)betrieben werden, folgt aus gebührenrechtlichen Grundsätzen, dass Gewinne aus Strom- und Wärmeverkauf den Gebührenzahlern gutgeschrieben werden müssen (grundlegend OVG NRW, Urt. v. 27.04.2015 – Az. 9 A 2813/12). Das bedeutet, dass – jedenfalls im gebührenrechtlich regulierten, kommunalen Zuständigkeitsbereich – von steigenden Marktpreisen für Strom- und Wärmelieferungen der MVAs nicht die Anlagenbetreiber, sondern die Abfallgebührenzahler profitieren. Aus Verbraucherperspektive heben sich allerdings die Preiseffekte gegenseitig auf, da den – ggf. – sinkenden Abfallgebühren die steigenden Strom- und Wärmekosten gegenüberstehen.

Die Kosten der CO₂-Bepreisung kommen dann allerdings unweigerlich ab 2023 als zusätzliche Belastung der Abfallgebührenzahler hinzu, zumal sie die gestiegenen, in die Abfallgebührenkalkulation eingestellten höheren Strom- und Wärmeerlöse der Anlagen selbst mit ihren gestiegenen Strom- und Wärmekosten bezahlt haben. Die Formulierung der Gesetzesbegründung, dass es zu einer Erhöhung der Abfallgebühren nur dann komme, soweit „Mehrkosten der Abfallverbrennung verbleiben“, ist damit irreführend. Diese Mehrkosten entstehen durch die geplante Ausweitung des BEHG in jedem Fall vollumfänglich und werden unmittelbar gebührenwirksam.

Besonders problematisch ist der Effekt, wenn – wie häufig – die Restmüllentsorgung in thermischen Abfallbehandlungsanlagen von den Kommunen ausgeschrieben wird. Denn hier werden die Anlagenbetreiber aufgrund der langen Laufzeiten entsprechender Entsorgungsverträge die prognostizierten Strom- und Wärmeerlöse nur mit vorsichtigen Ansätzen in ihre Angebotskalkulation einstellen, die Zertifikatkosten hingegen vollständig auf den Behandlungspreis aufschlagen.

Das Regelungskonzept des BMWK verschärft darüber hinaus aus verschiedenen Gründen eine unsoziale Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung der Siedlungsabfallentsorgung:

- Zum einen hat die Anknüpfung bei den Müllverbrennungsanlagen zur Konsequenz, dass der relativ geringe Emissionsfaktor des Hausmülls „verlorengeht“ und die privaten Haushalte mit einem Durchschnittsemissionsfaktor unter Einrechnung der heizwertreichen Gewerbeabfälle belastet werden. So liegt nach dem bereits zitierten BMUV-Gutachten zu den „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“ (dort S. 18) der Emissionsfaktor von Hausmüll bei 0,28 und derjenige von Gewerbeabfällen bei 0,75, woraus sich ein Durchschnittsemissionsfaktor für den MVA-Input von 0,45 ergibt.

Wird, wovon auszugehen ist, dieser Durchschnittsemissionsfaktor von 0,45 der CO₂-Bepreisung der Müllverbrennungsanlagen zugrunde gelegt, wird der entsprechende Preis von den Anlagenbetreibern auf alle Anlieferentgelte aufgeschlagen, unabhängig von deren spezifischen Emissionsfaktoren. Im Ergebnis „subventionieren“ dann die Hausmüllgebührenzahler die Entsorgung von Gewerbeabfällen mit deren deutlich höheren Kunststoffanteilen.

- Zum anderen produzieren Mieter im Geschosswohnungsbau im Durchschnitt tendenziell mehr Restmüll als Eigentümer von Einfamilienhäusern. So weisen nach der jüngsten Hausmüllanalyse im Auftrag des Umweltbundesamtes die spezifischen Hausmüllmengen eine deutliche Abhängigkeit von den Bebauungsstrukturen auf. Danach steigen die spezifischen Hausmüllmengen mit zunehmender Bebauungsdichte deutlich an. Der Mengenanstieg von Außenbereichen mit einer 1-2-Familienhausbebauung (ca. 120 kg/(E*a)) über die städtischen Strukturen (ca. 140 kg/(E*a)) bis zu den Großwohnanlagen (ca. 160 kg/(E*a)) beträgt ca. 33 % (Vergleichende Analyse von Siedlungsrestabfällen aus repräsentativen Regionen in Deutschland zur Bestimmung des Anteils an Problemstoffen und verwertbaren Materialien – Abschlussbericht, UBA-Texte 113/2020, S. 130). Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Mieter in Großwohnanlagen keinen gebührenmäßigen Vorteil aus einer besseren Mülltrennung ziehen können, da die Abfallgebühren für die gesamte Liegenschaft über die Mietnebenkosten nach der Wohnungsgröße umgelegt werden. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass Mieter in Großwohnanlagen ein Drittel mehr an abfallbezogenen CO₂-Preisen zu zahlen haben werden als Eigentümer von Einfamilienhäusern, selbst wenn sie individuell weniger Abfall erzeugen sollten.

Auch wenn es insoweit eher um eine allgemeinpolitische Bewertung geht, erlauben wir uns den Hinweis, dass es wir angesichts der bereits hohen Belastung der privaten Haushalte namentlich mit den gestiegenen Energiekosten für hoch problematisch halten, wenn die private Lebensführung nun auch noch über eine CO₂-Bepreisung von Abfällen zur thermischen Behandlung und deshalb steigende Abfallgebühren von Jahr zu Jahr weiter verteuert würde. Es passt nicht zusammen, wenn die Bundesregierung einerseits die privaten Verbraucherinnen und Verbraucher in der aktuellen Krisenlage zu entlasten sucht und andererseits deutliche Kostenaufschläge bei den Abfallgebühren auslöst, ohne damit einen Klimaschutzeffekt erzielen zu können.

Der vom BMWK geplante CO₂-Preis auf die thermische Siedlungsabfallbehandlung würde unmittelbar auf die Abfallgebühren durchschlagen. Soweit die Entwurfsbegründung den Eindruck erweckt, die Anlagenbetreiber könnten die zusätzlichen Belastungen durch den CO₂-Preis mit gestiegenen Strom- und Wärmeerlösen ausgleichen, trifft dies nicht zu. Denn im gebührenrechtlich regulierten kommunalen Bereich sind die Strom- und Wärmeerlöse der MVA/MHKW sowieso den Gebührenzahlern gutzuschreiben, womit sich Be- und Entlastungseffekte durch steigende Energiepreise hier insgesamt wechselseitig aufheben; der CO₂-Preis kommt dann oben drauf. Der vom BMWK formulierten Einnahmeerwartung von 900 Mio. € im Haushaltsjahr 2023 entspricht also spiegelbildlich und denknotwendig eine entsprechende Zusatzbelastung der Verbraucher, die in 2024 dann die Milliardengrenze überschreiten dürfte.

Darüber hinaus werden Privathaushalte und hier insbesondere die Mieterhaushalte aufgrund der Struktur der CO₂-Bepreisung weit überproportional belastet.

Praktische Umsetzungsschwierigkeiten des Entwurfs

Eine Einbeziehung von Abfällen in den nationalen Emissionshandel würde schließlich in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten bei den betroffenen Anlagenbetreibern führen. Diese Schwierigkeiten, die nachfolgend erläutert werden, verdeutlichen, dass eine Einbeziehung von Abfällen in das BEHG auch aus rechtssystematischen Gründen unterbleiben muss.

Das BEHG ist eng mit der Energiesteuer verschränkt. Ausgangsgrundlage für den Emissionsbericht nach dem BEHG ist die Steueranmeldung. Betriebe, die nach dem Energiesteuergesetz Steueranmeldungen abgeben, unterliegen der Steueraufsicht. Zollbehörden ermitteln und prüfen die Besteuerungsgrundlagen, das Verfahren ist formell ausgestaltet. Das BEHG lehnt sich hieran an und orientiert sich an der Steueranmeldung und nutzt so im Ergebnis die Zollbehörden als bürokratischen Unterbau. So können die Emissionsberichte auf Grundlage der Steueranmeldungen rechtssicher erstellt werden, die für das BEHG zuständige Aufsichtsbehörde kann also auf das energiesteuerliche Verfahren vertrauen und ist lediglich verpflichtet zu prüfen, ob die Berechnungen zu den CO₂-Emissionen zutreffend sind.

Allerdings ist diese schrittweise rechtssichere Ermittlung der emittierten CO₂-Mengen auf Grundlage der nach dem Energiesteuergesetz versteuerten Mengen bei der Verwertung von Abfällen nicht gegeben, und zwar deshalb, weil der weit überwiegende Teil des Abfalls kein energiesteuerlicher Steuergegenstand ist. Die Betreiber von Abfallverwertungsanlagen sind demnach nicht verpflichtet, energiesteuerliche Aufzeichnungen zu führen und unterliegen größtenteils auch nicht der Verbrauchssteueraufsicht. Das zweistufige Verfahren, das dem BEHG zugrunde liegt, ist eben nicht darauf ausgelegt, Abfälle, die keine Energieerzeugnisse im Sinne des Energiesteuergesetzes sind, zu erfassen.

Umsetzung der Verpflichtungen für Klärschlamm und Klärgas: Registrierungs-, Überwachungs- und Meldepflichten minimieren

Klärschlammverbrennungsanlagen fallen ebenfalls grundsätzlich unter § 2 Absatz 2a BEHG-E. Sie können jedoch auf Grundlage von § 7 Absatz 4 Nr. 2 BEHG mit dem Emissionsfaktor Null belegt werden. Die weiterhin bestehenden **Registrierungs-, Überwachungs- und Meldepflichten** sollten jedoch stark **vereinfacht** werden.

Klärgas, das nicht zu Stromerzeugung verwendet und damit nicht nach § 28 EnergieStG steuerbefreit ist, sondern zu anderen Zwecken wie die Wärmeerzeugung verheizt wird, ist energiesteuerpflichtig und unterfällt ebenfalls dem BEHG. Für diese Klärgasmengen sollte eine **Verrechnungsmöglichkeit** oder eine **Bagatellgrenze** eingeführt werden.

Aus Effizienzgründen sollten daher für solche Anlagen die Registrierungs-, Überwachungs- und Meldepflichten erheblich vereinfacht werden. Diese Pflichten zur Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) für die gemäß Anlage 2 bzw. § 2 Absatz 2a ab 2023 betroffenen Brennstoffe und Anlagen werden erst mit der **Anpassung der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV 2022)** geregelt. Aufgrund der schon heute bestehenden erheblichen Melde- und Berichtspflichten kommunaler Abwasserentsorger sind zusätzliche Belastungen aufgrund der Umsetzung des BEHG unbedingt zu vermeiden oder auf ein Minimum zu reduzieren. Besonders für kleinere und mittlere kommunale Unternehmen stehen heute schon die bürokratischen Pflichten in einem Missverhältnis zur eigentlichen Geschäftstätigkeit bzw. ihren Aufgaben.

Hinzu kommt, dass viele kommunale Unternehmen, anders als bspw. die Betreiber von Anlagen, welche heute schon vom Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz erfasst werden, bisher noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung eines Emissionshandelssystems haben. Eine **einfache und möglichst standardisierte Berichtsabwicklung** muss daher aus Sicht des VKU die Leitschnur der Anforderungen an die anstehende Anpassung der EBeV für die Umsetzung ab 2023 sein.

Bei der Anpassung der EBeV sollte auch eine **Bagatellgrenze oder Verrechnungsmöglichkeit für Klärgas**, das nicht zur Stromerzeugung eingesetzt wird und damit in den Anwendungsbereich fällt, eingeführt werden. Dies kann anknüpfend an die bestehende Berichterstattungsgrenze gemäß § 8 EBeV 2022 von 1 Tonne CO₂ pro Jahr erweitert oder eine Verrechnungsmöglichkeit **mindestens bis zu einem Heizwert von 18 MJ/kg im Klärgas** vorgesehen werden. Zu beachten ist, dass für den Einsatz von fossilen Brennstoffen in diesen Anlagen (z. B. zur Stützfeuerung) die **CO₂-Bepreisung bereits über den Inverkehrbringer des fossilen Brennstoffes erfolgt**.

Grundsätzlich merken wir an, dass Klärschlamm ein **Reststoff** ist, der in der anfallenden Menge zu entsorgen, zuvor aber so zu behandeln ist, dass er nachhaltig entsorgt werden kann. Dabei ist das energetische Potential zu nutzen, ebenfalls sind knappe Ressourcen wie Phosphor dem Klärschlamm zu entziehen. Insoweit trifft die bei fossilen Energieträgern **mögliche Vermeidungsoption auf Klärschlamm bzw. Klärgas nicht zu**.

Die angepasste Berichterstattungsverordnung sollte **zeitnah umgesetzt** werden, um für die kommunalen Abwasserentsorger **Rechts- und Planungssicherheit bei der Anwendung der Vorgaben des BEHG** zu erreichen. Die Unternehmen müssen etwaige Pflichten und damit zusammenhängende Kosten ab 2023 frühzeitig bei ihren weiteren Planungen berücksichtigen können.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Für die Energiewirtschaft:

Sabine Jaacks

Bereichsleiterin
Energieeffizienz, Energievertrieb und
Energiehandel

Telefon: +49 30 58580-180

E-Mail: jaacks@vku.de

Björn Heubner

Fachgebietsleiter Vertrieb/Handel
Strom/Gas

Telefon: +49 30 58580-188

E-Mail: Heubner@vku.de

Für die Abfallwirtschaft:

Dr. Martin Gehring

Fachgebietsleiter Abfallbehandlung, Klima- und Ressourcenschutz

Telefon: +49 30 58580-162

E-Mail: Gehring@vku.de

Für die Wasserwirtschaft (insb. zu Klärschlamm und Klärgas):

Dipl.-Ing. Nadine Steinbach

Bereichsleiterin Umweltpolitik Wasser/Abwasser

Telefon: +49 30.58580-153

E-Mail: steinbach@vku.de

Interessenvertretung

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des "Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes".