

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Emissionshandelsverordnung 2030 und der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022

Die Entwürfe zur Emissionshandelsverordnung 2030 (EHV2030) und zur Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 (EBeV2022) sollen die Vorgaben für die erforderlichen Nachweise und Anforderungen an die Berichterstattung gemäß Monitoringverordnung (EU 2018/2066) regeln. Die Monitoringverordnung wurde durch die Durchführungsverordnung EU 2022/388) dahingehend geändert, dass die Bestimmungen zu Emissionen aus Biomasse an die Regelungen der Renewable-Energies-Directive (EU 2018/2001, sog. RED II) angeglichen wurden, insbesondere in Bezug auf die einschlägigen Begriffsbestimmungen, die Nachhaltigkeitskriterien und die Kriterien für Treibhausgaseinsparungen bei der Nutzung von Biomasse. Eine europarechtskonforme nationale Umsetzung ist im Bereich des Emissionshandels von besonderer Bedeutung.

Aufgrund erheblicher Rechtsunsicherheiten in der Praxis erbitten wir dringend eine Klarstellung zur Nachweispflicht beim Einsatz von Abfall-Biomasse (dazu 1.) und weisen auf die begrenzte Ressourcenverfügbarkeit von Holz und die Konkurrenz zur stofflichen Biomasseverwendung hin (dazu 2.):

1. Klarstellung der Nachweispflichten dringend erbeten, § 3 Absatz 1 EHV 2030

Die Nachweistiefe für Biomasse-Brennstoffe aus Abfällen (konkret: Altholz) ist im Vollzug der Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet. Um eine analoge Verunsicherung unter der EHV 2030 zu vermeiden, bitten wir um eine Klarstellung des Gewollten in Linie mit den europäischen Vorgaben:

- Die Nachweispflicht nach der EHV 2030 soll die Nachweispflichten der Monitoringverordnung in Verbindung mit der RED II abbilden. Für das Vorliegen der Ausnahme nach Art. 38 Absatz 5 Unterabsatz 2 Monitoring (Biomasse-Brennstoffe aus Abfällen) ist unserer Auffassung nach kein Nachhaltigkeitsnachweis über die Systeme zu führen, sondern ein zivil- oder abfallrechtlicher Nachweis über den Einsatz von Abfallbiomasse (etwa über Zertifikate nach der Entsorgungsfachbetriebsverordnung) ist ausreichend.
- Im Vollzug der Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung haben sich an dieser Stelle erhebliche Rechtsunsicherheiten durch divergierende Auslegungen gezeigt. Ursache dieser Verunsicherung ist, dass die Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung (ebenso wie die Grundlage der RED II) nicht klarstellt, auf welche Weise das Vorliegen der Ausnahme (also der Einsatz von Abfall-Biomasse) nachzuweisen ist. Ein Nachhaltigkeitsnachweis kann es unserer Auffassung nach nicht sein, denn von diesem Erfordernis wird die Abfallbiomasse ja ausdrücklich ausgenommen.

- Die EHV 2030 hat nun die Gelegenheit, diese für die Praxis relevante Klarstellung nachzuholen.

Zur Erläuterung unseres Konkretisierungsvorschlags erlauben wir uns, eine etwas ausführlichere Herleitung auf Basis der europäischen Vorgaben voranzustellen:

Nach Art. 38 Abs. 2 der Monitoringverordnung beträgt der Emissionsfaktor bei der Verbrennung von festen Biomassebrennstoffen null, hierfür gilt Art. 38 Abs. 5 der Monitoringverordnung, der auf die Vorgaben der RED II verweist. Konkret bestimmt Art. 38 Abs. 5 der Monitoringverordnung [Hervorhebungen nicht im Original]:

(5) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, müssen Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe, die für die Verbrennung verwendet werden, die Nachhaltigkeitskriterien und die Kriterien für Treibhausgaseinsparungen gemäß Artikel 29 Absätze 2 bis 7 und 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 erfüllen.

*Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und **Biomasse-Brennstoffe, die aus Abfällen und Reststoffen** — mit Ausnahme von Reststoffen aus Landwirtschaft, Aquakultur, Fischerei oder Forstwirtschaft — **hergestellt werden, müssen jedoch lediglich die Kriterien gemäß Artikel 29 Absatz 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 erfüllen.** Dieser Unterabsatz gilt auch für Abfälle und Reststoffe, die vor ihrer Weiterverarbeitung zu Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen zuerst zu einem anderen Produkt verarbeitet werden.*

Strom, Wärme und Kälte, die aus festen Siedlungsabfällen erzeugt werden, unterliegen nicht den in Artikel 29 Absatz 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 festgelegten Kriterien für Treibhausgaseinsparungen. [...]

Unterabsatz 2 stellt daher ausdrücklich klar, dass Brennstoffe aus Abfallbiomasse lediglich die Kriterien gem. Art. 29 Abs. 10 der RED II erfüllen müssen, also den Nachweis der Treibhausgasemissionsminderung führen müssen. Dieser Nachweis der Treibhausgas-emissionsminderung ist aber nur bei Neuanlagen zu führen, nicht bei Bestandsanlagen (vgl. Art. 29 Abs. 10 Buchstabe d RED II zur Geltung für Anlagen mit Aufnahme des Betriebes ab 1.1.2021, § 3 Abs. 3 des Entwurfs der BHV 2030 konkretisiert den Zeitpunkt der Inbetriebnahme).

Daher gilt im Bereich der EHV2030 ebenso wie im Bereich der Biomassestrom-nachhaltigkeitsverordnung, dass **für den Einsatz von Biomasse-Brennstoffen aus Abfällen in Bestandsanlagen kein Nachhaltigkeitsnachweis und kein Nachweis der Treibhausgas-emissionsminderung zu führen ist.** Für den Nachweis, dass Abfall-Biomasse vorliegt, einen Nachhaltigkeitsnachweis / einen Nachweis über die Zertifizierungssysteme zu fordern, wäre ein Zirkelschluss, denn die Abfall-Biomasse wird ja gerade vom Erfordernis eines Nachhaltigkeitsnachweises ausgenommen (Art. 38 Absatz 2 Unterabsatz 2 Monitoringverordnung).

Einen Nachhaltigkeitsnachweis für Abfallbiomasse zu fordern, ginge auch über eine 1:1-Umsetzung der Vorgaben der RED II bzw. Monitoringverordnung hinaus. Dies wäre im umkämpften europäischen Markt

für Abfall-Biomasse (konkret: stofflich nicht verwertbares Altholz) eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung. Schon die unter der Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung bestehende Rechtsunsicherheit führt für Unternehmen, die eine Zertifizierung vornehmen, zu einer gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Situation deutlichen Verschlechterung der Wettbewerbssituation gegenüber europäischen Wettbewerbern.

Wir gehen nach dem Wortlaut des Entwurf der EHV 2030 und den europäischen Vorgaben in der Monitoringverordnung indes davon aus, dass eine Zertifizierung von Abfallbiomasse für den Einsatz in Bestandsanlagen seitens des vorliegenden Entwurfs der EHV 2030 auch nicht verlangt wird:

Denn § 3 Abs. 1 des Entwurfs der EHV 2030 verweist für den Umfang der Nachweise auf Art. 38 Absatz 2 i.V.m. Absatz 5 der Monitoringverordnung. Daher ist kein Nachhaltigkeitsnachweis für das Vorliegen von Abfallbiomasse (Ausnahme des Art. 38 Absatz 5 Unterabsatz 2 Monitoringverordnung bzw. Art. 29 Absatz 1 Unterabsatz 2 RED II) erforderlich.

Daher wäre eine Anpassung des Verordnungstextes streng genommen wohl nicht erforderlich. Da aber in der Praxis im Vollzug der analogen Regelung der Biomassestrom-nachhaltigkeitsverordnung eine erhebliche Rechtsunsicherheit besteht, welche Nachweise für den Einsatz von Abfall-Biomasse in Bestandsanlagen (also Inbetriebnahme vor dem 1.1.2021) zu führen sind, regen wir dringend eine Klarstellung an, um eine (ggf. gerichtliche) Fortführung dieser Streitigkeiten im Emissionshandel zu vermeiden.

Unsere Stellungnahmen zur ersten und zweiten Änderungsverordnung der Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung fügen wir zur Erläuterung bei; gerne können wir eine Zusammenstellung der seither laufenden Diskussionen und erheblichen Kosten in der Praxis durch vorsorgliche Zertifizierung zusammenstellen. Wir haben unsere in den vorgenannten Stellungnahmen vertretene Rechtsauffassung auch anwaltlichen Bewertungen unterziehen lassen und unsere Rechtsauffassung der europäischen Kommission mit der Bitte um Beseitigung der Rechtsunsicherheit durch klarstellenden Hinweis zu Art. 29 Absatz 1 Unterabsatz 2 RED II (analoge Regelung zu Art. 38 Absatz 5 Unterabsatz 2 Monitoringverordnung) zugleitet. Die von der Praxis dringend benötigte Antwort der Kommission steht leider noch aus.

Daher: Die EHV 2030 hat an dieser Stelle die Chance, in der Praxis bestehende erhebliche Rechtsunsicherheit durch eine Klarstellung des rechtlich Gewollten – etwa in der Begründung zu § 3 Abs. 1 EHV 2030 – zu beseitigen. Hierfür besteht seitens der Praxis ein erheblicher Bedarf, zumal auf Ebene des Emissionshandels (anders als auch Ebene der Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung) Rechtssicherheit

andernfalls nur über Klageverfahren zu erreichen wäre. Dies lässt sich durch eine Klarstellung des vom Verordnungsgeber Gewollten vermeiden.

Es wird daher vorgeschlagen, die Begründung zu § 3 Abs. 1 des Entwurfs der EHV zu ergänzen wie folgt (S. 20, vorgeschlagene Streichungen und Ergänzungen hervorgehoben):

§ 3 (Nachweis der Erfüllung der Nachhaltigkeitsanforderungen im stationären Bereich)

*Der neu gefasste § 3 soll Betreibern emissionshandelspflichtiger Anlagen ermöglichen, den nach Artikel 38 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 5 der Monitoring-Verordnung erforderlichen Nachweis über die Erfüllung der Nachhaltigkeitsanforderungen und Anforderungen an die Treibhausgasminderung der RED II zu erbringen, um für die aus der Verbrennung von flüssigen Biobrennstoffen und Biomassebrennstoffen resultierenden Emissionen weiterhin den Emissionsfaktor Null anzuwenden und damit die Abgabeverpflichtung nach § 7 Absatz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes entsprechend reduzieren zu können. **Dabei Soweit nach den europäischen Vorgaben ein Nachweis zu führen ist,** wird zur Senkung des administrativen Aufwands sämtlicher Beteiligter ganz maßgeblich auf das bereits im Jahre 2009 im Bereich der flüssigen Biobrennstoffe erstmalig etablierte und im Jahre 2021 in Umsetzung der RED II ausgeweitete Nachweissystem zurückgegriffen. **Die Nachweispflichten gehen dabei nicht über die europäischen Vorgaben hinaus. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten wird klargestellt, dass der Nachweis des Vorliegens von Art. 38 Abs. 5 Unterabsatz 2 Monitoringverordnung keine Nachhaltigkeitsnachweise verlangt; der Einsatz von Biomassebrennstoffen aus Abfällen oder Reststoffen kann daher beispielsweise auch über abfallrechtliche Nachweise (etwa im Rahmen der Entsorgungsfachbetriebeverordnung) geführt werden.***

Absatz 1 legt fest, dass die materiellen Nachhaltigkeits- und Treibhausgasminderungsanforderungen nach Artikel 38 Absatz 5 der Monitoring-Verordnung in Verbindung mit Artikel 29 Absätze 2 bis 7 und 10 der RED II regelmäßig durch einen Nachhaltigkeitsnachweis nach § 10 der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung nachzuweisen sind. Die Nachweisführung im EU-Emissionshandel setzt damit - wie bei flüssigen Biobrennstoffen bereits durch die Vorgängerregelung in der 3. Handelsperiode praktiziert - auf das in Deutschland in Zuständigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) eingeführte Nachhaltigkeitsnachweissystem auf und macht es mit den in § 3 geregelten geringfügigen Anpassungen für den EU-Emissionshandel nutzbar.

2. Umsetzung der Kreislaufwirtschaft / Kaskade / Abfallhierarchie

Unabhängig von der vorgenannten enormen Rechtsunsicherheit in der Anwendung der RED II-Vorgaben möchten wir aber auch zur übergeordneten Frage des Einsatzes der Biomasse Holz Stellung nehmen.

Denn die meisten Hölzer (Frischholz, Sägenebenprodukte, Altholz) sind stofflich verwertbar, insbesondere für die Bereiche Bau, Möbel, Verpackungen. Diese stofflich verwertbaren Sortimente sowohl im Bereich

der frischen Biomasse (Waldholz) als auch der Abfallbiomasse (Altholz) sollten im Sinne des Klimaschutzes durch Kreislaufführung möglichst in Kaskaden genutzt werden. Hierzu sieht die Durchführungsverordnung EU 2022/388 vom 8.3.2022 folgenden Erwägungsgrund 3 vor [Hervorhebungen und Auslassungen von Normverweisen nicht im Original]:

*„Es wird zunehmend anerkannt, dass die Bioenergiepolitik an andere Umweltziele angeglichen und ein fairer Zugang zum Markt für Biomasse-Rohstoffe zur Entwicklung innovativer biobasierter Lösungen mit hohem Mehrwert und einer nachhaltigen kreislaufforientierten Bioökonomie gewährleistet werden muss. Die Mitgliedstaaten sollten daher neben dem verfügbaren nachhaltigen Biomasse-Angebot für die energetische und nichtenergetische Nutzung und dem Erhalt der nationalen Kohlenstoffsenken und Ökosysteme in Wäldern auch die **Prinzipien der Kreislaufwirtschaft und der Kaskadennutzung von Biomasse sowie die Abfallhierarchie** gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [...] über Abfälle berücksichtigen. Das Emissionshandelssystem (EHS) der Union soll dazu beitragen, die Klimaschutzziele der Union in Bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Dabei ist es unabdingbar, auch zu breiter gefassten Umweltzielen beizutragen, insbesondere was die Prävention eines weiteren Verlusts an Biodiversität betrifft, der durch indirekte Landnutzungsänderungen für die Erzeugung bestimmter Biokraftstoffe, flüssiger Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe verschärft wird. Da im EHS für alle Arten von Biomasse ein Nullsatz angewandt wird, bis die Nachhaltigkeitskriterien vollständig umgesetzt wurden, sind die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem im Vertrag verankerten Verursacherprinzip gehalten, die ihnen zur Verfügung stehenden marktwirtschaftlichen Instrumente wie die Besteuerung einzusetzen, um sicherzustellen, dass der Nutzung nicht nachhaltiger Biomasse in den EHS-Sektoren entgegengewirkt und Umweltschäden somit vermieden werden.*

Für die stofflich verwertbaren Sortimente (Frischholz, Sägenebenprodukte, stofflich verwertbares Altholz / Recyclingholz) wird durch das Emissionshandelssystem zusätzlicher Druck auf den nur begrenzt verfügbaren Rohstoff Holz ausgeübt. Wir verweisen insoweit auch auf unsere beigefügte Stellungnahme zum BEHG: Selbstverständlich stellen wir das übergeordnete Ziel der Defossilisierung nicht in Frage. Indes: Holz ist kein Umstiegsbrennstoff, ein fuel switch ohne Beachtung der mengenmäßigen Beschränkung insbesondere auch des Altholzes, ist kontraproduktiv, da das Klimaschutzpotential des wertvollen und in nachhaltiger Forstwirtschaft gewonnenen Rohstoffes nur über die Kaskadennutzung und idealerweise mehrfaches Recycling gehoben werden kann. Eine Berücksichtigung der von der Monitoringverordnung angesprochenen Prinzipien der Kreislaufwirtschaft und der Kaskadennutzung von Biomasse sowie der Abfallhierarchie sehen wir leider weder im BEHG noch in der EHV 2030, die sich auf stofflich nicht verwertbare Holzsortimente beschränken sollten.

Sofern ein Einsatz von (idealerweise stofflich nicht verwertbaren) Hölzern außerhalb des Altholzbereiches erfolgt, sollte ein Nachweis der bestehenden Systeme FSC oder PEFC anerkannt werden.

Ansprechpartnerin: Anemon Strohmeyer, Geschäftsführerin

Verband der Deutschen Holzwerkstoffindustrie e.V. (VHI)
Schumannstr. 9 | 10117 Berlin | info@vhi.de

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

Der Verband der Deutschen Holzwerkstoffindustrie e. V. (VHI) vertritt die Interessen der deutschen Holzwerkstoffindustrie. Er vereint die Hersteller von Span-, OSB- und Faserplatten, Sperrholz, Naturfaserverbundwerkstoffen und Innentüren aus Holz und Holzwerkstoffen sowie Fördermitglieder (Zulieferer, Forschungsinstitute etc.). Die Mitgliedsunternehmen verarbeiten einen nachwachsenden Rohstoff. Durch dessen stoffliche und hochwertige energetische Verwertung spielen sie im Bereich Klimaschutz, Ressourcenschonung, Kreislaufwirtschaft und Energiewende eine zentrale Rolle und tragen zur nachhaltigen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft bei. Der Verband mit Sitz in Berlin versteht sich als moderne Plattform für den branchenweiten Meinungsaustausch und Willensbildungsprozess. Er trägt die Expertise der deutschen Holzwerkstoffindustrie in die Politik, die Wissenschaft und in die Öffentlichkeit. Gleichzeitig pflegt der Verband den Dialog mit anderen Wirtschaftsbereichen und Wirtschaftsverbänden. 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.