

Der Klimaschutz durch das BEHG und die Kreislaufwirtschaft: mit oder ohne Zertifikat?

Categories : [Emissionshandel](#), [Energie](#), [Entsorgung/Abfall](#)

Tagged as : [Abfallverbrennung](#), [BEHG](#), [CO2-Bepreisung](#), [EnergieStG](#), [EnergieStV](#), [Ersatzbrennstoffe](#), [Europäische Klimaschutzverordnung](#), [gefährliche Abfälle](#), [Klimaschutz](#), [nationales Emissionshandelssystem](#), [Siedlungsabfälle](#), [thermische Verwertung](#), [VO \(EU\) 2018/842](#)

Date : 25. Juni 2020

Das [Brennstoffemissionshandelsgesetz](#) (BEHG) wurde, nach einem vergleichsweise kurzen Gesetzgebungsverfahren, erst Mitte Dezember des letzten Jahres verabschiedet und ist kurz darauf in Teilen in Kraft getreten (wir berichteten u.a. [hier](#), [hier](#), [hier](#) und [hier](#)). Seither gibt es unter anderem eine kontroverse Debatte um die (Finanz-)Verfassungsmäßigkeit des BEHG, welche die FDP in einem aktuellen [Gutachten](#) in Zweifel zieht. Doch jenseits dessen sind auch viele wichtige Umsetzungsfragen weiterhin ungeklärt, allen voran die genaue Ausgestaltung des eigentlichen Handelssystems. Hier wartet der Markt nach wie vor auf die seit langem angekündigten konkretisierenden Verordnungen. Eine zu wenig beachtete Unklarheit besteht zudem aber auch an der Schnittstelle des BEHG zur Kreislaufwirtschaft, konkret bei der thermischen Verwertung von Abfällen bzw. sog. Ersatzbrennstoffen (EBS).

Teilnahmepflicht für Abfallverbrenner am nationalen Emissionshandelssystem?

Im europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) besteht nach der deutschen Umsetzung der entsprechenden Richtlinie in [§ 2 Abs. 5 Nr. 3](#) i.V.m. [Anhang 1 Teil 2 Nr. 1 bis 6 TEHG](#) eine Bereichsausnahme für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen und Siedlungsabfällen. Ein Großteil der deutschen Abfallverbrenner hat von dieser Privilegierung Gebrauch gemacht und Ausnahmegenehmigungen beantragt.

Im BEHG jedoch sucht man eine entsprechende, explizite Regelung vergebens. Ein vergleichbares Interesse an einer Privilegierung könnte man auch für das BEHG annehmen, da [§ 2 BEHG](#) grundsätzlich an das [Energiesteuergesetz](#) (EnergieStG) anknüpft und in der dazugehörigen [Energiesteuer-Durchführungsverordnung](#) (EnergieStV) Ausnahmen für die thermische Abfallbehandlung vorgesehen sind. So klar liegen die Dinge dann aber wiederum doch nicht, was unter ganz unterschiedlichen Blickwinkeln zu erheblichen Diskussionen über die Einbeziehung von Abfallverbrennern führte.

Zum einen – so wurde argumentiert – sind die Stoßrichtungen der Energiesteuergesetzgebung auf der einen und des BEHG auf der anderen Seite verschieden: Das EnergieStG ist eine Verbrauchssteuer, die an die Verwendung fossiler Brennstoffe bzw. weiterer, auch nachwachsender Energieträger sowie synthetischer Kohlenwasserstoffe zur Energieerzeugung anknüpft. Zwar verwenden Abfallverbrenner letztere auch, um Energie zu erzeugen, gegenüber der Entsorgung handelt es sich jedoch nur um eine nachgelagerte Aufgabe. Währenddessen zielt das BEHG unmittelbar auf die Reduktion von Brennstoffemissionen ab und betrifft somit die klassische Energieerzeugung gleichermaßen wie die thermische Abfallbehandlung. Zudem hat die [Bundesregierung bereits im Entwurf zum TEHG 2011](#) eine Einbeziehung der Abfallverbrennung in den EU-Emissionshandel thematisiert. Die Idee scheiterte später am Widerstand der damaligen Koalitionsfraktionen der schwarz-gelben Regierung. Ob in der nunmehr regierenden GroKo ein vergleichbares Interesse an einer Bereichsausnahme für den Abfallsektor besteht, ist in Ermangelung einer ausdrücklichen Ausnahmeregelung weiterhin unklar.

Den Abfallverbrennern droht damit zunächst einmal jedenfalls ab 2023 eine Teilnahmepflicht am nationalen Emissionshandelssystem. Dies würde bedeuten, dass Betreiber eine Berichts- und Abgabepflicht nach dem BEHG trifft, da sie im Normalfall aufgrund der dargestellten Ausnahme nicht am EU-ETS teilnehmen und somit auch keine Doppelbelastung gem. § 2 Abs. 3 BEHG geltend machen können. Daher stellte sich zuletzt vielfach die Frage, ob insoweit die „freiwillige“ Teilnahme am EU-ETS nicht doch die vorzugswürdige Alternative darstelle.

Nachweise der Emissionswerte aus der thermischen Verwertung

Daneben ist auch unklar, in welchem Umfang die Emissionswerte aus der thermischen Verwertung nachgewiesen werden müssten. Jedenfalls für biogene Stoffe kann ein Emissionsfaktor von null festgesetzt werden. Darüber hinaus würde jeden Betreiber die Qual der Wahl treffen, entweder die tatsächlichen Emissionswerte der verbrannten Siedlungsabfälle händisch nachzuweisen oder aber – im Zweifel ungünstigere – typisierte Faktoren hinzunehmen.

Das Thema hat in den letzten Tagen im Bundesrat Fahrt aufgenommen: Nordrhein-Westfalen brachte jüngst den ausdrücklichen Antrag ein, Anlagen thermischer Verwertung von der Emissionshandelspflicht im nationalen Emissionshandel freizustellen. Dies gebiete einerseits die Ungleichbehandlung im Verhältnis zum EU-ETS. Andererseits sei die Verbrennung die ökologischere Alternative zur Deponierung von Restmüll. Wie die [Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland](#) (ITAD) und der [Verband kommunaler Unternehmen](#) (VKU) schnell hinzufügten, gäbe es in der Abfallverbrennung auch nicht die Möglichkeiten, die Anlagen zu modernisieren und nachträglich die Emissionen zu verringern. Das BEHG könne seinen Zweck hier also gar nicht erfüllen.

Das Land Baden-Württemberg hat einen Gegenantrag gestellt. Denn die Emissionen der Verbrennungsanlagen unterliegen genauso den Minderungszielen der [Europäischen Klimaschutzverordnung](#) (VO (EU) 2018/842) und der angestrebten Klimaneutralität bis 2050. Auch hier müsse eine Minderung erzielt werden, um sich dem Ziel anzunähern. Ob in der Anlagentechnik tatsächlich noch Minderungspotenzial besteht, ist aber fraglich. Eher könnte wohl die Menge des verbrannten Abfalls durch besseres Recycling oder anderweitige Restmüllverwertung verringert werden. Allerdings würden die Kosten des Emissionshandels dann nur nach oben, anstatt nach unten weitergegeben.

Klarstellung durch den Gesetzgeber

Wichtig und richtig wäre jedoch zuallererst, dass der Gesetzgeber hier ausdrücklich klarstellt, ob und in welchem Umfang für Abfallverbrenner eine Bepreisung angedacht ist bzw. wie genau der Verweis auf die Energiesteuergesetzgebung zu verstehen ist. Käme es tatsächlich zu einer CO₂-Bepreisung ab 2023, zöge das in jedem Falle zahlreiche Folgeprobleme nach sich, etwa das der unklaren Emissionsfaktoren und -höhen aufgrund der Heterogenität der eingesetzten Stoffe. Dieses Ergebnis dürfte für die Abfallverbrennungsanlagen und somit auch für die deutsche Kreislaufwirtschaft insgesamt eine nicht unerhebliche Steigerung der Betriebskosten bedeuten. Teilweise wird sogar ein systembedingter Entsorgungsnotstand befürchtet.

Wie so oft ist nun also der Gesetzgeber gefragt, in der Diskussion um die Belastung von Abfallverbrennern ein klärendes Wort zu sprechen – im Zwiespalt aller klimapolitischen und kreislaufwirtschaftlichen Erwägungen kein ganz einfaches Unterfangen.

Ansprechpartner*innen: [Prof. Dr. Ines Zenke](#)/[Dr. Tigran Heymann](#)/[Niko Liebheit](#)/[Carsten Telschow](#)