

## **Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung vom 14. Juni 2022 zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes**

Die Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e.V. (ASA) bedankt sich für die eingeräumte Möglichkeit, zum zweiten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes Stellung zu nehmen, wenngleich nicht unerwähnt bleiben darf, dass die Kurzfristigkeit der Verbändebeteiligung erneut auf großen Unmut gestoßen ist.

Nachfolgend zeigen wir noch einmal auf, welche Themen aus unserer Sicht nach wie vor klärungsbedürftig sind und seitens des federführenden Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz nochmals geprüft werden müssen. Da es sich um einen noch nicht abgestimmten Entwurf innerhalb der Bundesregierung handelt und bisher die Regelungsentwürfe zur Bewertung der direkten Auswirkungen der zu leistenden Abgabe auf die Kreislaufwirtschaft ausstehen, können wir an dieser Stelle noch einmal mit Nachdruck auf eine ergebnisoffene Prüfung der Stellungnahmen appellieren, die Sie in Ihrer Email vom 7. Juni 2022 zugesichert haben.

Im Weiteren nehmen wir wie folgt Stellung:

### **Hintergrund der Debatte zum BEHG – aktueller Referentenentwurf (Stand: 25. Mai 2022)**

Ende des Jahres 2019 wurde das Klimaschutzpaket der Bundesregierung in neue gesetzliche Vorgaben überführt und entsprechend verankert.<sup>1</sup> In dem Klimaschutzpaket wurden Vorgaben der Europäischen Union (EU) umgesetzt und eine über den EU-Emissionshandel hinausgehende CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingeführt.

Ausgehend von der Entwicklung der Treibhausgasemissionen, insbesondere in den Bereichen Gebäude und Verkehr und der damit verbundenen Erkenntnis, dass die bisherigen Förderprogramme<sup>2</sup> nicht ausreichend sind, um die gesetzlichen Reduzierungsziele des Klimaschutzplans 2030 zu erreichen, wird mit dem BEHG nun eine Bepreisung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes durch den Einsatz von fossilen Brennstoffen eingeführt.

Neben der Umsetzung ambitionierter Klimaschutzziele ist die Bepreisung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ein weiterer Weg, der politisch gewollt ist und nach dem aktuellen Referentenentwurf nun auch unter Zugrundelegung sachgerechter Verfahrensregelungen zukünftig für alle Sektoren gelten soll.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung geht die Bundesregierung davon aus, einen vollständigen Rechtsrahmen zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu schaffen und durch die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung ab dem Jahr 2023 eine umfassende CO<sub>2</sub>-Bepreisung aller fossilen Brennstoffemissionen durch das BEHG zu sichern.

<sup>1</sup> In Kraft treten des KSG am 18. Dezember 2019 - (KSG – Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 12.12.2019, BGBl. I 2019 2513)

<sup>2</sup> Abschreibung energetische Gebäudesanierung, Umweltprämie für E-Fahrzeuge, Förderquote für Austausch von Ölheizungen usw.: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutz-programm-2030-1673578> (Stand: 07.02.2022)

## **Besteuerung von Siedlungsabfällen: Falsches Signal für den Klimaschutz**

Die ASA steht der Absicht des Gesetzgebers, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung für fossile Energieträger umzusetzen offen gegenüber. Damit wird ein Signal für die Folgewirkungen von Treibhausgasemissionen gesetzt, die maßgeblich für den Klimawandel verantwortlich sind. Die ASA begrüßt daher die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Sektoren Wärme und Verkehr, um Anreize für die Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe zu setzen und den Umstieg auf klimaschonendere Technologien und die Nutzung erneuerbarer Energieträger zu beschleunigen.

Mit Sorge betrachtet die ASA neben anderen Verbänden nach wie vor, dass ab dem 1. Januar 2023 auch Siedlungsabfälle als „Brennstoff“ eingestuft werden und die Müllverbrennung in den nationalen Emissionshandel aufgenommen wird. Eine solche CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Abfällen wird zu deutlich steigenden Abfallgebühren führen, ohne dass ein solcher Schritt eine Lenkungswirkung dahingehend entfalten kann, fossile CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Abfallentsorgung zu reduzieren.

**Auch wenn der Entscheidungsprozess soweit gediehen ist, dass die Besteuerung von Siedlungsabfällen ab 2023 umgesetzt wird, so möchten wir an dieser Stelle noch einmal mit Nachdruck betonen, dass eine Ausweitung des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Siedlungsabfälle für den Klimaschutz vollständig ungeeignet ist.**

**Die Besteuerung von Siedlungsabfällen und daraus erzeugten Ersatzbrennstoffen (EBS) sehen wir aus den folgenden Gründen auch nicht für das TEHG. Diese möglichen Gefahren und Risiken gelten für das BEHG und ebenso für das TEHG.**

Im Einzelnen:

### **Erfüllungsaufwand und weitere Kosten, Referentenentwurf S. 3**

*„Soweit Mehrkosten der Abfallverbrennung verbleiben, können diese Mehrkosten ab 2023 entsprechend den regionalen Gegebenheiten zu einer Erhöhung der Abfallgebühren im unteren einstelligen Prozentbereich führen.“*

Die o.g. Aussage im Referentenentwurf, dass die Mehrkosten weitgehend durch Mehrerlöse kompensiert würden und maximal ein niedriger einstelliger prozentualer Erhebungsbedarf zu erwarten sei, ist falsch. Die Ermittlung des Erhebungsbedarfes ist nicht dargestellt und damit auch nicht nachzuvollziehen. Im Rahmen der Studie „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“<sup>3</sup> wurden erhöhte Abfallgebühren für Restabfall und Sperrmüll zwischen 4,01 €/E\*a) und 8,77 €/E\*a) ermittelt. Stellt man den in der Studie ermittelten Erhebungsbedarf aktuell ermittelten Abfallgebühren<sup>4</sup> (pro Haushalt für mehrere Abfallfraktionen) gegenüber, ergibt sich eine Spannweite von 2 bis 29 % Gebührenerhöhung.

<sup>3</sup>Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/auswirkungen-des-nationalen-brennstoffemissionshandels-auf-die-abfallwirtschaft-2031002>)

<sup>4</sup> Haus & Grund Deutschland: Müllgebühren im Vergleich - Die 100 größten deutschen Städte (<https://www.hausundgrund.de/sites/default/files/downloads/mullgebuehrenranking2019.pdf>) (Stand:13.06.2022)

Damit sind allerdings auch noch nicht die zusätzlichen Kosten z. B. aus der thermischen Verwertung von Siebüberläufen aus der Bioabfallbehandlung oder unbrauchbaren Resten aus anderen Recyclingprozessen berücksichtigt.

**Aufgrund der ermittelten Gebührenerhöhung in der vorliegenden Studie und nach derzeitiger Einschätzung unserer Mitglieder, ist von einem deutlich zweistelligen prozentualen Kosten- und Gebührenanstieg auszugehen. Darüber hinaus sind parallel stark steigende sonstige Kosten und ein aktuell fehlender Bezug zwischen CO<sub>2</sub>-Abgabe und Abfallverbrennungspreis hier noch nicht berücksichtigt.**

**In dem konkreten Fall bittet die ASA um eine nachvollziehbare Position des federführenden Ministeriums und Rückmeldung zu der Aussage, welche Daten der Behauptung „niedriger einstelliger prozentualer Erhöhungsbedarf“ zugrunde liegen. Daher sehen wir in diesem Punkt Klärungsbedarf und fordern, eine Folgenabschätzung der Bundesregierung wie hoch der bürokratische Aufwand und das mögliche (Gebühren-)Risiko für die Kommunen sein werden und wie diese finanzielle Belastung mit den Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge auf Dauer vereinbar ist.**

### **Keine Erhebung einer Abgabe beim Verbrennungsanlagenbetreiber**

Die ASA spricht sich gegen die Erhebung einer Abgabe beim Verbrennungsanlagenbetreiber aus und lehnt diese entschieden ab.

Begründet wird dies an dem folgenden Beispiel:

*Unternehmen A* ist ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) und verwertet seine Abfälle im *Müllheizkraftwerk (GmbH)*. Die GmbH kann infolge ihrer Rechtsform Umsatzsteuer berechnen. Ihre Entgelte für die Entsorgung (Verbrennung) werden somit mit Umsatzsteuer ausgewiesen.

Wenn nun das Müllheizkraftwerk als GmbH BEHG-abgabepflichtig wird, wird die GmbH die Rechnung an die örE mit Umsatzsteuer ausweisen. Da Unternehmen A als örE kraft Rechtsform nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist, wird der örE die Umsatzsteuer aus der Rechnung des Müllheizkraftwerks entsprechend auf die Abfallgebühren aufschlagen, um den Verlust, der durch den fehlenden Vorsteuerabzug entsteht, auszugleichen.

Dies wird im Ergebnis für den Bürger zu einer zusätzlichen Preissteigerung der Abfallgebühren führen, da der örE kraft Rechtsform keine Umsatzsteuer berechnen kann und die „Mehrkosten“, die das Müllheizkraftwerk dem örE berechnet, so an den Bürger weitergegeben werden müssen. Insgesamt eine Preissteigerung um weitere 19% für den Bürger.

Jahr	CO <sub>2</sub> -Preis [€/t CO <sub>2</sub> ]	Kosten für „Modell-“ Hausmüll ohne Kunststoff/Verbunde	Kosten für „Modell-“ Hausmüll	Kosten für „Modell-“ Sperrmüll	Kosten für „Modell-“ Kunststoffe/Verbunde
		EF = 0,07 t <sub>CO2_fossil</sub> /t <sub>AF</sub>	EF = 0,28 t <sub>CO2_fossil</sub> /t <sub>AF</sub>	EF = 0,48 t <sub>CO2_fossil</sub> /t <sub>AF</sub>	EF = 1,99 t <sub>CO2_fossil</sub> /t <sub>AF</sub>
		[€/t Abfall]	[€/t Abfall]	[€/t Abfall]	[€/t Abfall]
2023	35	2,54	9,75	16,69	69,52
2024	45	3,26	12,53	21,45	89,39
2025 / 2026	55	3,98	15,32	26,22	109,25
2026	65*	4,71	18,10	30,99	129,11
Annahme**	75**	5,43	20,88	35,75	148,98
Annahme**	100**	7,24	27,85	47,67	198,63

\* Max.-Wert, \*\* gem. Aufgabenstellung

Quelle<sup>5</sup>: Tabelle 3.2: Kosten für typisierte Abfallarten – Haus-/Sperrmüll und Kunststoffe/Verbunde

Bsp.:

- CO<sub>2</sub>-Preis 2023      35 €, Faktor 0,28      → 9,80 € / 11,66 € (netto/brutto)
- CO<sub>2</sub>-Preis 2024      45 €, Faktor 0,28      → 12,60 € / 14,99 € (netto/brutto)
- CO<sub>2</sub>-Preis 2025      55 €, Faktor 0,28      → 15,40 € / 18,33 € (netto/brutto)
- CO<sub>2</sub>-Preis 2026      55-65 €, Faktor 0,28 → 18,20 € / 21,65 € (netto/brutto)

Diese beispielhafte Rechnung zeigt eindeutig, dass die Abfallgebühren ohnehin immer weiter steigen werden und etwaige Mehrkosten der öRE zusätzlich vom Bürger zu zahlen sind.

Darüber hinaus wird deutlich, dass Anlagen, die biogene Stoffe einschließlich Deponiegas (als klimaschonende Alternative im Sinne des Klimaschutzes) auf keinen Fall im BEHG verankert werden dürfen.

### **Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, § 2 Abs. 2a neu**

*„(2a) Sofern Brennstoffe nicht bereits nach Absatz 2 als in Verkehr gebracht gelten, gelten sie als in Verkehr gebracht, wenn sie in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung verwendet werden, die nach Nummer 8.1 des Anhangs 1 zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen einer Genehmigung bedürfen, soweit diese Anlagen nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen.“*

<sup>5</sup> Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/auswirkungen-des-nationalen-brennstoffemissionshandels-auf-die-abfallwirtschaft-2031002>) (Stand: 13.06.2022), Tabelle 3.2. Kosten für typisierte Abfallarten – Haus-/Sperrmüll und Kunststoffe/Verbunde.

Geplant ist nun, dass Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen BEHG-pflichtig werden. Also nicht wie bei den anderen, dem BEHG unterliegenden Brennstoffen, diejenigen, die die Brennstoffe in Verkehr bringen. Gemäß bislang geltendem Recht müsste jeder öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE) ab 2023 für jeden Abfallstrom (z. B. Altreifen, Deponiegas, Biogas, Bioabfälle) überlegen, ob eine BEHG-Pflicht begründet ist.

Nach dem Änderungsentwurf kommt es nicht auf die Abfallart an, sondern darauf, ob die Abfälle in einer Abfallverbrennungsanlage verbrannt werden (vgl. Anlage 1 Satz 2 neu). Verpflichtet sind nicht alle örE, sondern die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen.

**An dieser Stelle sei positiv zu erwähnen, dass diese angedachte Regelung sinnvoll und deutlich praktikabler ist, als das bislang geltende Recht.**

### **Einbezogene Abfallverbrennungsanlagen, § 2 Abs. 2a neu**

Die einbezogenen Abfallverbrennungsanlagen sind nach Ansicht der ASA zu weit gefasst. Im Entwurf ist vorgesehen, dass alle Anlagen, die nach Nr. 8. 1 der 4. BImSchV genehmigt sind, BEHG-pflichtig werden. (§ 2 Abs. 2a neu und Anlage 1 Satz 2 neu). Dies bezieht auch Anlagen mit ein, die ausschließlich biogene Brennstoffe einsetzen (z. B. Anlagen, in denen ausschließlich Altholz verbrannt wird (Nr. 8. 1. 1.5), zur Verbrennung von Deponiegas (Nr. 8.1.2) oder zum Abfackeln von Deponiegas (Nr. 8.1.3).

Die Einbeziehung dieser Anlagen ist nach Ansicht der ASA zwar organisatorisch sinnvoll und entspricht durchaus dem Gleichbehandlungsgrundsatz, wird aber gleichwohl als nicht zielführend im Sinne des Klimaschutzes betrachtet. Für Biomasse müssen keine Zertifikate abgegeben werden, so dass nur bürokratischer Aufwand ohne Klimanutzen entsteht.

**Aus Gründen des Klimaschutzes sollte die Verbrennung von biogenen Brennstoffen von bürokratischen Belastungen befreit und nicht zusätzlich belastet werden. Die BEHG-Pflicht sollte also auf Anlagen beschränkt werden, in denen zumindest auch Abfälle mit fossilen Abfallbestandteilen verbrannt werden dürfen.**

### **Auswirkungen der BEHG-Pflicht auf die stoffspezifische Abfallbehandlung**

Alternativen, Referentenentwurf S. 2

*„Für die Erreichung der Klima- und Energieziele ist es erforderlich, in allen Sektoren unterschiedliche Instrumente einzusetzen, die auf allen Akteursebenen Anreize für Emissions-minderungen setzen. In diesem Bereich der Klimaschutzinstrumente geht es daher nicht um eine Auswahl zwischen alternativ realisierbaren Maßnahmen, sondern um die Schaffung eines sinnvollen und wirksamen Instrumentenmix.“*

Der Anreiz Emissionsminderungen herbeizuführen liegt bei den ASA-Mitgliedsbetrieben darin, möglichst sortenreine Sekundärrohstoffe herzustellen und diese für eine stoffliche Nutzung anzubieten.

Mit dem zugrunde liegenden Referentenentwurf wird unseren Mitgliedsbetrieben die Chance gegeben, als Branche selbst einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten und langfristig an der Möglichkeit zu arbeiten, qualitativ hochwertige Stoffe auszuschleusen. Möglicherweise wäre damit auch der Weg geöffnet für neue Technologien und Fördermaßnahmen für Bereiche wie chemisches Recycling oder die Herstellung von Wasserstoff.

**Nach dem jetzigen Referentenentwurf ist die Einbindung der Verbrennung von Siedlungsabfällen und daraus erzeugten Ersatzbrennstoffen gesetzt. Der Gesetzgeber muss in diesem Fall aber die positiven Signale der Branche aufnehmen und wie folgt nutzen:**

- **Einnahmen aus dem BEHG sollten für die Förderung neuer, innovativer Techniken eingesetzt werden,**
- **Forschung und Entwicklung beim chemischen Recycling und dem Einsatz von Wasserstoff müssen gefördert werden,**
- **Einbindung der Praxis, um Erfahrungswerte in die Umsetzung einfließen zu lassen**

### Regulatorische Ausgestaltungen

Gemäß der Mitteilung des Ministeriums werden parallel zu dieser BEHG-Änderung die konkreten Berichterstattungsregeln für die berichtspflichtigen Brennstoffe in einer Änderung der BEHG-Emissionsberichterstattungsverordnung (EBeV 2022) festgelegt. Um die regulatorischen Ausgestaltungen im Rahmen der Verordnung möglichst fachgerecht und zugleich fair zu gestalten, sollte unseres Erachtens auf die Studie „Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft“<sup>6</sup> der ENVERUM GmbH und ihre Unterauftragnehmer Prognos, INFA und Ramboll Bezug genommen werden.

Konkret verweisen wir hier auf Szenario 3<sup>7</sup>, in dem eine Wahlmöglichkeit vorgeschlagen wird. Betriebe, die abfallwirtschaftlich vorbildlich aufgestellt sind und sich weiterentwickeln wollen, können so gezielt spezifische, anlieferungsbezogene Emissionsfaktoren ermitteln. Damit werden besonders die Betriebe belohnt, die Innovationspotentiale ausschöpfen können (so auch die aktuelle Zielsetzung des Gesetzgebers im Referentenentwurf). Dies gilt sowohl für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die über eine gesteigerte getrennte Sammlung die Mengen zur thermischen Behandlung reduzieren können, als auch für stoffstromspezifische Behandlungsanlagen, denen sich Möglichkeiten bieten, einen weiteren Beitrag zum Klimaschutz leisten zu können und langfristig an

<sup>6</sup> Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Abfallwirtschaft (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/auswirkungen-des-nationalen-brennstoffemissionshandels-auf-die-abfallwirtschaft-2031002>)

<sup>7</sup> In Szenario 3 erfolgt die Bepreisung der Abfälle in Abhängigkeit der Masse und der spezifischen Zusammensetzung des Abfalls (und dem daraus resultierenden Emissionsfaktor). (...) Eine weitgehende Abschöpfung von Bioabfällen aus dem Hausmüll, wie oben beschrieben, führt neben einer Mengenreduzierung auch zu einer veränderten Abfallzusammensetzung mit einem höheren Emissionsfaktor.

der Möglichkeit zu arbeiten, qualitativ hochwertige Stoffe für eine stoffliche Verwertung auszuscheiden. Gleichwohl könnte damit auch eine Möglichkeit für TAB eröffnet werden, wenn diese von Innovationen im Bereich der Carbon Capture and Utilization / Storage profitieren würden. Dazu müssten die abgeschiedenen CO<sub>2</sub>-Mengen der Anlage bei der BEHG-Besteuerung zu Gute kommen und als Gutschrift den entstandenen Zertifikatskosten gegengerechnet werden.

Spezifische Analysen liegen derzeit nicht für eine umfangreiche Zahl von Abfallarten vor. Um die Analysen repräsentativ darstellen zu können, sind hier Übergangsfristen zu schaffen.

Weiterhin sollte in dem Argumentationsprozess der zusätzliche bürokratische Aufwand der den Berichtspflichtigen entstehen wird, gebührend berücksichtigt werden. Essentiell ist es, eine möglichst praktikable Lösung zu erarbeiten!

*Die ASA - Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e.V. - ist ein Interessenverband für mechanische und/oder biologische Abfallbehandlungstechnologie. Sie vertritt darüber hinaus auch die Interessen von Betreibern und Herstellern von Anlagen zur Bioabfallvergärung. Dabei berät und informiert sie ihre Mitglieder zu vielen Fragen der Entsorgungswirtschaft. Sie pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern sowie mit nationalen und internationalen Verbänden der Kreislaufwirtschaft und agiert als Sprachrohr gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Für den Austausch sucht die ASA den regelmäßigen Dialog mit ihren Mitgliedern, politischen Entscheidungsträgern, ist auf Fachmessen aktiv präsent und fördert damit eine schnelle und konstante Weiterentwicklung der stoffspezifischen Abfallbehandlung.*

Kontakt:

ASA e.V. Geschäftsstelle im Hause der AWG  
Westring 10 | 59320 Ennigerloh  
Tel.: +49 2524 9307 – 180 | Fax: +49 2524 9307 – 900  
E-Mail: [info@asa-ev.de](mailto:info@asa-ev.de)