

## **STELLUNGNAHME**

Zum Entwurf einer

### **Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoff- emissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verord- nung – BECV) vom 11.02.2021**

Berlin, 24.02.2021

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](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://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.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV) vom 11. Februar 2021 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit Stellung zu nehmen.

## Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- Die Unternehmen der kommunalen Abfallwirtschaft sind im Auftrag der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) tätig, die durch das Grundgesetz, Bundes- und Landesrecht dazu verpflichtet sind, die Entsorgung (Verwertung und Beseitigung) der in ihrem Gebiet jeweils anfallenden und unter ihre Zuständigkeit fallenden Abfälle sicherzustellen. Zu diesen Abfällen gehören insbesondere gemischte Siedlungsabfälle (Restabfall aus Haushaltungen und Gewerbe), Sperrmüll und Straßenkehricht mit insgesamt etwa 20 Mio. t pro Jahr.
- Ca. 70 % (14 Mio. t) dieser Abfälle werden thermisch behandelt und energetisch verwertet. Dafür stehen in Deutschland ca. 100 thermische Siedlungsabfallbehandlungsanlagen zur Verfügung, darunter ca. 2 Drittel MHKWs, von deren Kapazitäten wiederum ca. 2 Drittel in kommunalem Eigentum sind. Die kommunale Hand vertritt damit etwa die Hälfte aller Siedlungsabfallverbrennungskapazitäten in Deutschland.
- Bei Ausschöpfung des im BEHG derzeit vorgesehenen Preispfades bis 2026 und Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in den nationalen Emissionshandel würde eine flächendeckende Erhöhung der Abfallentsorgungsgebühren in der Größenordnung von 10 % drohen.
- Die thermische Behandlung nicht hochwertig recycelbarer Abfälle, Sortierreste usw. ist, ebenso wie getrennte Sammlung und Recycling, 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 werden diese 3 Bewirtschaftungsarten von Abfällen erforderlich sein und die Säulen einer nachhaltigen Abfall- und Kreislaufwirtschaft bilden.

## Positionen des VKU in Kürze

### Bedeutung von Energieeffizienznetzwerken bei der Vermeidung von Carbon-Leakage

- Die Registrierungsmöglichkeit für Unternehmen mit weniger als 5 GWh fossilem Gesamtjahresenergieverbrauch bei der Initiative Energie- und Klimaschutznetzwerke als Gegenleistung zur Beihilfegewährung wird als sehr positiv bewertet und hebt ihre Bedeutung hervor. Damit noch mehr Unternehmen das innovative Instrument nutzen können, sollte die Schwelle angehoben werden.

### Bedeutung des Energie- und Klimafonds (EKF)

- Der EKF stellt einen zentralen Baustein zur Förderung von Effizienzmaßnahmen und innovativen Projekten dar. Er darf daher nicht zu Lasten der Kompensationszahlungen gekürzt werden.

### Bedeutung für die kommunale Abfallwirtschaft

- Die BECV-RefE gibt keinerlei Antworten auf die in den Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat adressierten Problemstellungen für den Bereich der Abfall- und Kreislaufwirtschaft. Die Bundesregierung hat weder mit diesem Entwurf noch in anderem Rahmen Lösungsmöglichkeiten dazu vorgelegt. Das kann nicht verwundern, denn anhand der BECV-RefE wird erneut überdeutlich, dass das nEHS in der derzeitigen Form kein geeignetes Instrument für Klimaschutz im Bereich Abfälle ist.
- Dafür würde ein dem Verursacherprinzip folgendes Preissignal benötigt, wie es mit der Kunststoffsteuer vorliegt. Das Preissignal muss dabei jedoch unmittelbar an die Hersteller und Inverkehrbringer der Produkte (Kunststoffe, Farben, Lacke, Leime usw.) aus fossilen Ausgangsstoffen gerichtet und deutlich sein. Es kann nur Wirkung entfalten, wenn es direkt und spezifisch an diejenigen gerichtet ist, welche die Entscheidungshoheit über den Einsatz der fossilen Ausgangsstoffe haben. Das sind nicht die Verbraucher, Abfallentsorgungsunternehmen, Gebühren- und Steuerzahler, sondern die Hersteller und Inverkehrbringer der Stoffe und Produkte.

## Stellungnahme zum Zweck der Verordnung

Kritisch bewertet der VKU, dass mit den Kompensationszahlungen an die gelisteten Sektoren die Mittelzuführung zum „Energie- und Klimafonds“ (EKF) insgesamt verringert werden soll.

Der EKF fördert eine erhebliche Bandbreite von Projekten und ist damit ein wesentliches Instrument für die Energiewende. Laut jährlichem Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages leisten die veranschlagten Programme des EKF *„einen zentralen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende und zur Erreichung der nationalen und internationalen Klimaschutzziele“*.

Viele kommunale Unternehmen profitieren von den EKF-Mitteln durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen zur Steigerung der Energieeffizienz bzw. beteiligen sich an zukunftsweisenden Projekten wie im Förderprogramm „Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende“ (SINTEG).

Eine Mittelkürzung konterkariert daher das Ziel der CO<sub>2</sub>-Einsparung.

Beihilfen für bestimmte Sektoren zur Vermeidung von Carbon-Leakage müssen daher aus anderen Mitteln finanziert werden.

## Stellungnahme zum Thema Energiemanagementsystem und Energienetzwerke

Nach § 11 Nr. 1 BECV-E muss ein beihilfeberechtigtes Unternehmen als Gegenleistung für die Gewährung der Beihilfe auf Grundlage der Carbon-Leakage-Verordnung ein zertifiziertes Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50001 oder ein Umweltmanagementsystem nach EMAS<sup>1</sup> betreiben. Unternehmen mit einem – vereinfacht ausgedrückt – durchschnittlichen Gesamtjahresenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von weniger als 5 Gigawattstunden müssen gem. § 11 Nr. 2 BECV-E spätestens ab 1. Januar 2023 ein nicht zertifiziertes Energiemanagementsystem auf Basis der DIN EN ISO 50.005 (mindestens Level 3) betreiben oder Mitglied in einem bei der Deutschen Energieagentur GmbH angemeldeten Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerk sein.

Der VKU bewertet es als sehr positiv, dass Unternehmen mit einem durchschnittlichen Gesamtjahresenergieverbrauch fossiler Brennstoffe von weniger als 5 Gigawattstunden als Gegenleistung alternativ zur Gewährung der Beihilfe auf Grundlage der Carbon-Leakage-Verordnung Mitglied in einem bei der Initiative Energie- und Klimaschutznetzwerke registrierten Netzwerke sein können.

---

<sup>1</sup> Umweltmanagementsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG (ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2018/2026 (ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 18)

Über die bereits in 2014 gestartete Initiative haben Stand heute (23. Februar 2021) über 2580 Unternehmen ganz unterschiedlicher Größe und fossilem Gesamtenergieverbrauch ihre Energieeffizienz verbessert und ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß verringert. Mit der Fortschreibung der Initiative seit 1. Februar 2021 steht neben der Steigerung der Energieeffizienz insbesondere die Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes der teilnehmenden Unternehmen noch stärker im Fokus.

Daher schlägt der VKU vor, die durchschnittliche Jahresgrenze von 5 Gigawattstunden anzuheben. Um den innovativen Instrumenten der Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutznetzwerke ein noch stärkeres Gewicht bei der Erreichung der Energie- und Klimaziele zu geben, sollte ergänzend in den Verordnungstext mit aufgenommen werden, dass auch Unternehmen über der Schwelle für kleine Unternehmen im Sinne dieses Verordnungsentwurfs ihr Energiemanagementsystems gem. DIN EN ISO 50001 oder Umweltmanagementsystems nach EMAS im Rahmen eines registrierten Netzwerkes betreiben können.

Zur Vereinfachung des Registrierungsprozesses und um eine schnelle Auffindbarkeit zu gewährleisten sollte die korrekte Bezeichnung „Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutz-Netzwerke“ ([www.oeffizienznetzwerke.org](http://www.oeffizienznetzwerke.org)) mit in den Verordnungstext aufgenommen werden.

## Stellungnahme zum Bereich der Abfallverbrennung – Kurzfassung

Bundestag und Bundesumweltministerium haben erkannt, dass im Falle der Einbeziehung der thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen in den nationalen Emissionshandel nach dem BEHG das Risiko verstärkter Abfallexporte ins Ausland geschaffen würde. Dieses Risiko würde mit steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen kontinuierlich wachsen und würde Mülltourismus auch in weiter entfernt liegende Regionen immer lohnender machen.

In der Abfallwirtschaft würde demnach ein spezifischer Carbon-Leakage-Effekt drohen, d. h. die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen samt Wertschöpfung ins Ausland. Eine besondere Dramatik bekäme dieser Effekt zudem dadurch, dass in der EU noch bis 2035 und teilweise sogar noch bis 2040 die Deponierung von Siedlungsabfällen zugelassen ist, die die mit Abstand klimaschädlichste Form der Abfallbehandlung darstellt.

Die Carbon-Leakage-Verordnung erhebt den Anspruch, die emissionshandelsbedingte Abwanderung von Industrie und Produktionsprozessen ins Ausland zu verhindern. Für die Bewältigung des Carbon-Leakage-Risikos in der Abfallwirtschaft ist sie jedoch vollständig ungeeignet, da

- sich nicht „Produktionskosten“ verteuern würden, sondern vielmehr die Abfälle vor einer thermischen Behandlung in Deutschland ins Ausland abgesteuert würden,
- der Sektor „Abfall“ im Anhang der Verordnung nicht genannt wird,
- ein solcher Sektor nicht sinnvoll konstruiert werden kann,
- die Aufnahme eines entsprechenden „Abfallsektors“ in den Anwendungsbereich der BECV von der kommunalen Entsorgungswirtschaft sowohl aus formellen – keine Antragsbefugnis – als auch aus materiellen Gründen – keine verfügbaren Emissionsfaktoren – nicht erreicht werden könnte,
- ein Kompensationsbetrag nicht ermittelbar ist und schließlich
- die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mangels Gewinnerzielungsabsicht nicht antragsberechtigt wären.

Auch die Analyse des Entwurfs der BECV bestätigt daher die Auffassung des VKU, dass Siedlungsabfälle kein Gegenstand eines nationalen Emissionshandels sein können. Klimaschutz ließe sich hier nur durch die Verminderung der fossilen Anteile des Siedlungsabfalls erreichen, wofür die EU-Plastiksteuer ein wirksames Instrument bereitstellt, wenn sie denn auf die Kunststoffindustrie umgelegt wird. Auf eine solche Umlegung zu verzichten und zugleich die Abfallgebührenzahler mit einem CO<sub>2</sub>-Preis ohne Kompensationsmöglichkeit zu belasten, ist weder im Sinne des Klimaschutzes noch eine sozial faire Lastenverteilung.

## Entschließung des Bundestages

Der Bundestag hat in seiner Entschließung vom 8. Oktober 2020 zum BEHG<sup>2</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 eine Verschiebung des Beginns der CO<sub>2</sub>-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.

Auch das zuständige Referat BMU IK III 2 hat die Gefahr von Carbon-Leakage in der Abfallwirtschaft durch einen nationalen Emissionshandel anerkannt.<sup>3</sup>

**Der Verordnungsgeber hat bisher keine Lösungen für die vom Bundestag angesprochenen Probleme bezüglich der möglichen Einbeziehung von Abfällen bzw. der Abfallverbrennung in das nationale Emissionshandelssystem nach BEHG vorgelegt. Das ist nur folgerichtig, und auch anhand des vorliegenden Entwurfs der BECV zeigt sich, dass die gesamte Konstruktion der Kompensationsregelung in der BECV, und letztlich das nEHS nach BEHG an sich, auf Abfälle, die Abfallsammlung oder die Abfallbehandlung – unter besonderer Berücksichtigung von Siedlungsabfällen – nicht anwendbar ist.**

<sup>2</sup> Bundesrats-Drucksache 593/20/zu vom 08.10.2020

<sup>3</sup> BMU IK III 2 (August 2020), Stellungnahme zum ITAD-VKU-Positionspapier zum BEHG: „Abfallverbrennung gehört nicht in den Emissionshandel“, S. 2f.: „Der Hinweis auf mögliche Auswirkungen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf die Abfallströme ist grundsätzlich berechtigt und muss bei der Ausgestaltung der Durchführungsregeln des BEHG untersucht und berücksichtigt werden.“ Dies betreffe „die gleiche Konstellation wie bei dem bekannten Problem des Carbon-Leakage Risikos der Industrie“ und dem könne „innerhalb des BEHG-Systems entgegengewirkt werden.“

## Zu Rechtsgrundlage und Zielen der Verordnung: Abfälle sind keine Produkte

**Nach § 1 Abs. 1 BECV-E gilt diese Verordnung innerhalb des Anwendungsbereiches des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Der VKU geht – auf Basis der bisher veröffentlichten Rechtsliteratur und dem dem BMU bereits bekannten Gutachten von Frenz et al. (2020)<sup>4</sup> – weiterhin davon aus, dass Abfälle nur im Ausmaß nach § 1b EnergieStV als Brennstoffe gelten und dem BEHG unterliegen.**

Ansonsten verweisen wir diesbezüglich auch auf die früheren VKU-Stellungnahmen und -Veröffentlichungen zum nationalen Brennstoffemissionshandel nach BEHG.

Rechtsgrundlage für die BECV-E ist § 11 Abs. 3 BEHG. Dort wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln.

Als betroffene Unternehmen werden in der Problem- und Zielstellung der BECV-E richtigerweise Unternehmen bezeichnet, die dem Brennstoffemissionshandel unterliegen und „die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen“.

**Abfälle sind keine gezielt hergestellten Produkte, sondern eben Abfälle. Erfassung, Sammlung, Transport und Behandlung der Abfälle, auch die thermische Abfallbehandlung von nicht hochwertig recycelbaren Siedlungsabfällen (und Sonderabfällen) in Thermischen Abfallbehandlungsanlagen (TAB), dient keinem unmittelbaren Produktionszweck, sondern der Abfallentsorgung zur Sicherstellung der biologischen und chemisch-physikalischen Umwelt- und Siedlungshygiene.**

Die Energieauskopplung aus der Abwärme des Verbrennungsprozesses und die Materialrückgewinnung aus Aschen und Stäuben werden dabei als Sekundärmaßnahmen durchgeführt, um die Abfallverbrennung so nachhaltig wie möglich durchzuführen.

Die Bereichsausnahme für Anlagen zur Verbrennung von Siedlungs- und Sonderabfällen im EU-Emissionshandel, der sich auf die produzierenden Industriezweige erstreckt, reflektiert eben diesen fundamentalen Charakter der Abfallverbrennung. Die Abfallmitverbrennung in produzierenden Industriezweigen ist ebenfalls nicht als Abfallentsorgungsmaßnahme in den EU-Emissionshandel einbezogen, weil diese Abfallmitverbrennung einem Produktionszweck dient, die Emissionen unmittelbar der Produktionsanlage und dem Produkt zugeordnet werden können und der Betreiber der Produktionsanlage die Möglichkeit hat, seine Produkte unter Einsatz anderer, emissionsärmerer Stoffe und Verfahren herzustellen.

Dies entspricht dem Verursacherprinzip, wie es in der Lebenszyklusanalyse (Ökobilanz) festgelegt wurde: Die Emissionen aus der Nutzungs- und Entsorgungsphase sind ebenso

---

<sup>4</sup> Frenz et al. (2020)

wie die Emissionen aus der Produktions- und Handelsphase den Produkten und damit den Produzenten zuzuordnen.<sup>5</sup>

Dies müsste – wenn dann – auch im nationalen Emissionshandel sowohl bilanziell als auch finanziell gelten: Ein Preissignal aufgrund von Treibhausgasemissionen aus der Abfallwirtschaft 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.

**Ein CO<sub>2</sub>-Preis für die Abfallverbrennung würde nach dem bestehenden BEHG-System aber nicht als Signal bei Produzenten und Händlern, die fossile Materialien, Produkte und Stoffe herstellen oder importieren, ankommen. Es würde sich an eine dritte bzw. vierte Partei richten, nämlich die Abfallentsorgungsunternehmen und Verbraucher. Die ursprüngliche Verwendung fossiler Stoffe würde sich nicht verteuern. Eine verursachergerechte Lenkungswirkung wäre so nicht möglich.**

Allerdings wäre es sehr wohl möglich, ein CO<sub>2</sub>-Preissignal zielgenau an die Produzenten und Inverkehrbringer zu richten, und ein mögliches Instrument existiert im Produktbereich auch bereits: die EU-Plastiksteuer. Sie kann den Einsatz fossiler Stoffe zur Herstellung von Kunststoffen gezielt verteuern und eine Ausweichentscheidung zu klimafreundlicheren Stoffen auslösen.

Der VKU fordert die Bundesregierung deshalb auf, die EU-Plastiksteuer an die Hersteller und Inverkehrbringer fossiler Kunststoffe weiterzugeben und nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu begleichen und damit den Steuerzahlern aufzubürden.

**Ein zusätzliches CO<sub>2</sub>-Preissignal an Produzenten und Inverkehrbringer könnte auch durch einen Emissionshandel für Treibhausgasemissionen aus der Abfallentsorgung erzeugt werden. Dafür müssten die CO<sub>2</sub>-Emissionen flächendeckend gemessen und die Hersteller und Inverkehrbringer entsprechend dem fossilen Kunststoffanteil der Produkte zu den Emissionshandelsverpflichteten gemacht werden (analog für andere THG-Emissionen). Wenn die Hersteller und Inverkehrbringer die Kosten für den Erwerb der Zertifikate und die Transaktionskosten tragen müssen, könnte bei einem ausreichend starken Preissignal eine Lenkungswirkung erzielt werden. Ein CO<sub>2</sub>-Preissignal an die Hersteller und Inverkehrbringer fossiler Kunststoffprodukte würde die Gleichbehandlung von nicht aufbereiteten Abfällen und Ersatzbrennstoffen sicherstellen.**

---

<sup>5</sup> 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.“

## Zu möglichen Auswirkungen auf Abfallverbringungen ins Ausland

Dem Upstream-Prinzip des nEHS nach BEHG folgend, würde sich ein CO<sub>2</sub>-Preis für die Abfallverbrennung bzw. Abfälle zur Verbrennung nicht an Produzenten und Händler richten, die fossile Materialien, Produkte und Stoffe herstellen oder importieren, sondern an die öRE und privaten Abfallsammelunternehmen, die Abfälle zur Verbrennung an TABs anliefern.<sup>6</sup> Damit würde sich jede Verbrennung von Abfällen in diesen Anlagen in Deutschland verteuern, sowohl von nicht vorbehandelten Abfällen als auch von Abfällen aus Aufbereitungs- und Recyclingprozessen, von Restabfall bis Sortierresten. Ganz unabhängig davon, ob es sich um sog. MHKWs oder sog. Ersatzbrennstoffkraftwerke handelt.

Weder die Abfallerzeuger noch die Abfallentsorger hätten die Möglichkeit, „zu anderen Abfällen zu wechseln“, insbesondere nicht, wenn keine Alternativprodukte aus nicht-fossilen Materialien auf dem Markt erhältlich sind. Für alle Abfälle, die ins Ausland verbracht werden dürfen, würde ein Druck entstehen, den nEHS-Kosten durch Abfallexport zu entgehen, und der Druck würde mit steigenden nEHS-Kosten ebenfalls kontinuierlich steigen. Dieser Exportdruck würde solange bestehen, wie im erreichbaren Ausland die Gesamtkosten der Abfallentsorgung niedriger sind als in Deutschland. Bei zunehmendem Preisunterschied würden sich immer größere Transportentfernungen lohnen. Wie die früheren Erfahrungen mit der Gewerbeabfallverordnung gezeigt haben, würde außerdem ein Druck zu illegaler Falschdeklarierung von Abfällen als „Recyclingabfälle“ entstehen, die überhaupt nicht hochwertig recycelbar sind, nur um sie exportieren zu können.

Da die Zertifikatkosten nach BEHG in dem Moment anfallen würden, wenn die Abfälle zur Verbrennungsanlage geliefert werden, also z. B. die Sortierreste die Vorbehandlungs- oder Recyclinganlage verlassen, würden nicht nur die Abfälle exportiert, sondern letztendlich das Recycling selbst in das Ausland verlagert, wo diese Kosten nicht anfallen.

Zugleich würden die spezifischen Infrastrukturkosten in Deutschland steigen, da weniger Abfälle in Deutschland recycelt und thermisch behandelt würden.

Die Verbrennung der Abfälle im Ausland würde zu dort steigenden CO<sub>2</sub>-Emissionen und anderen Umweltbelastungen (Staub, SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> usw.) führen. 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.<sup>7</sup>

**Eine Verteuern von Abfällen zur thermischen Behandlung würde zu der Verlagerung von CO<sub>2</sub>- und anderen Emissionen ins Ausland, zu erhöhten anderen Emissionen im Ausland (Staub, NO<sub>x</sub>...) oder sogar zur Deponierung dieser Abfälle führen, solange die Gesamtkosten jenes Entsorgungswegs geringer sind als die der Entsorgung in Deutschland.**

<sup>6</sup> Frenz et al. (2020)

<sup>7</sup> 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

## Zu einer möglichen Kompensationsregelung in der Abfallwirtschaft

Die in der BECV-E vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen „folgen dem Grundansatz des EU-Emissionshandels und den bereits auf europäischer Ebene bestehenden Regelungen... Für die Beurteilung der Verlagerungsrisiken in den verschiedenen Branchen wird die Sektorenliste des EU-Emissionshandels zugrunde gelegt.“ Eine Kompensationsregelung für die Abfallverbrennung ist dementsprechend in der BECV-E (Tabelle 1 und 2 der Anlage) nicht vorgesehen, da die Siedlungs- und Sonderabfallverbrennungsanlagen aus dem EU-Emissionshandel ausgenommen sind.

**Die Sammlung oder Verbrennung von Siedlungsabfällen ist kein Sektor oder Teilsektor im Sinne der BECV-E.**

Sowohl die Sektorenliste des EU-Emissionshandels als auch die Begriffsdefinitionen „Sektor“ (§ 2 Nr. 7) und „Teilsektor“ (§ 2 Nr. 9) der BECV-E stellen auf die Klassifizierung der Wirtschaftszweige ab.

Es fallen aber z. B.

- sowohl die getrennte Sammlung für das Recycling als auch die Abfuhr gemischter Restabfälle unter NACE E 3811,
- sowohl z. B. die Bioabfallkompostierung als auch die Restabfallverbrennung unter NACE E 3821,
- dieselben Tätigkeiten zum Umgang sowohl mit nicht marktlich entsorgten überlassungspflichtigen Abfällen, die gebührenfinanziert sind und grundsätzlich nicht grenzüberschreitend verbracht werden sollen, als auch mit marktlich entsorgten Abfällen zur Verwertung, die als Waren auf dem Binnenmarkt handelbar sind, jeweils unter dieselbe NACE-Klasse (z. B. die Sammlung und Kompostierung von Bio- und Grünabfällen und von gewerblichen Küchen- und Kantinenabfällen). Kommunales Altpapier und Verpackungen aus PPK werden sogar in demselben System gemischt gesammelt, transportiert und verarbeitet.

Auch auf 6-stelliger oder 8-stelliger Ebene ist keine BECV-E-gemäße Konstruktion eines Teilsektors möglich.

Siedlungsabfälle als solche sind im „Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik“ (WA 2020) genannt, auf das in der BECV-E aber nicht verwiesen wird. Nach Material oder Produkt getrennt erfasste Abfälle, die den anderen Codes des WA 2020 zugeordnet werden können, werden aber diesen zugeordnet. Z. B. werden bei den Metallen dementsprechend Produktionsabfälle und Schrotte explizit stets zusammen unter demselben Code gelistet. Gemischt erfasste Siedlungsabfälle hingegen werden unter dem Code 38251000 erfasst. Das betrifft dann z. B. sowohl Restabfall und Sperrmüll (überlassungspflichtig) als auch LVP-Verpackungen, Gewerbeabfallgemische zur Verwertung und Sortierreste (nicht überlassungspflichtig, Warenverkehrsfreiheit). Sperrmüll könnte teilweise unter Siedlungsabfälle, teilweise unter Möbel und andere Positionen fallen. Auch das Warenver-

zeichnis für die Außenhandelsstatistik ist deshalb, obwohl Siedlungsabfälle gelistet werden, nicht geeignet, für die Definition eines Sektors oder Teilspektors Abfälle, Abfallsammlung oder Abfallbehandlung nach BECV-E herangezogen zu werden.

**Auch die Konstruktion eines bundesweiten „Sektors“ oder „Teilspektors“ Abfallverbrennung oder „Abfallsammlung“ ist nach den Vorgaben der BECV-E nicht möglich und wäre auch nicht sachgemäß.**

Im Vorblatt zur BECV-E heißt es weiter: „Um den nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, enthält die Verordnung die Möglichkeit, in einem nachgelagerten Prüfungsverfahren weitere Sektoren zu identifizieren, bei denen ein Carbon-Leakage-Risiko festgestellt wird.“

Die nachträgliche Anerkennung als beihilfeberechtigter Sektor oder Teilsektor ist auf Antrag nach Abschnitt 6 der BECV-E vorgesehen (§§ 19 – 24). Antragsberechtigt soll demnach ein Zusammenschluss von Unternehmen oder ein Interessenverband sein, der im 3. Jahr vor Antragstellung mindestens 80 % oder den höchsten Anteil am Umsatz des Sektors/Teilspektors in Deutschland repräsentierte (§ 20).

Dieser Logik folgend wäre es z. B. dem VKU nicht möglich, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Würde der antragberechtigte Verband auf eine Antragstellung verzichten, wären damit auch alle von diesem Verband nicht erfassten Unternehmen schutzlos gestellt. Wir haben daher erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung.

Grundlage für die Beurteilung des Carbon-Leakage-Risikos soll dabei der nationale Carbon-Leakage-Indikator des Sektors/Teilspektors sein, der sich aus dem Produkt der Handelsintensität mit dem Ausland und der Emissionsintensität ergibt (§ 21). Die Emissionsintensität soll dabei in Kilogramm CO<sub>2</sub> je Euro Bruttowertschöpfung aus der maßgeblichen Brennstoffemissionsmenge mit dem anzuwendenden Emissionsfaktor berechnet werden, analog zu Einzelunternehmen und den Emissionsintensitäten nach Tabelle 1 und 2 des Anhangs BECV-E. Die Handelsintensität mit dem Ausland wird gerade im Falle der öE und überlassungspflichtigen Abfälle zwangsläufig nahe Null sein, was aber noch nichts darüber aussagt, wie stark der Exportdruck künftig zunehmen wird. Einen Emissionsfaktor für Siedlungsabfälle, die verschiedenste Abfallarten umfassen, gibt es nicht. Unter denselben Abfallschlüssel („Abfallart“) können außerdem Abfälle mit sehr unterschiedlichen Gehalten an fossilem Kohlenstoff fallen. Im EU-Emissionshandel ist die Verwendung von Standardemissionsfaktoren für mitverbrannte Abfälle deshalb richtigerweise ausgeschlossen.

**Die Bestimmung eines nationalen Carbon-Leakage-Indikators für einen „Sektor“ Abfallsammlung – wenn es einen solchen gäbe – ist in absehbarer Zeit nicht sachgemäß möglich. Eine Antragstellung innerhalb von 9 Monaten nach Inkrafttreten wäre deshalb ausgeschlossen.**

Als antragstellendes Unternehmen eines beihilfeberechtigten Sektors/Teilssektors ist laut BECV-E „jeder Rechtsträger, der einen nach Art und Umfang in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb unter Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr nachhaltig mit eigener Gewinnerzielungsabsicht betreibt“, zugelassen (§ 2 Nr. 2).

**Eine Gewinnerzielungsabsicht ist aber im Gebührenrecht ausgeschlossen. Die örE würden schon deshalb nicht antragsberechtigt für eine Kompensation nach BECV-E sein.**

Der vorläufige Beihilfebetrag ergibt sich laut BECV-E für ein Unternehmen dann aus dem Produkt der maßgeblichen Emissionsmenge, dem für das Unternehmen anzuwendenden Kompensationsgrad und dem Preis der Emissionszertifikate; die maßgebliche Emissionsmenge wiederum aus der beihilfefähigen Brennstoffmenge multipliziert mit dem Brennstoff-Benchmark und dem unteren Heizwert des jeweiligen Brennstoffs abzüglich eines Selbstbehalts (§ 9). Der untere Heizwert der eingesammelten Abfälle ist bei (gemischten) Siedlungsabfällen in aller Regel nicht bekannt. In der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 werden keine Parameter Heizwert, Emissionsfaktor und Umrechnungsfaktor für jegliche Abfälle aufgeführt. Einen Brennstoff-Benchmark (§ 2 Nr. 3) gibt es für Abfälle zwangsläufig auch nicht: Die Brennstoff-Benchmarks werden aus dem delegierten Rechtsakt gemäß Art. 10a der EHS-Richtlinie der EU übernommen, in der Siedlungs- und Sonderabfallverbrennungsanlagen bzw. die „externe Abfallbehandlung“ ausgeschlossen sind.

**Die Berechnung eines vorläufigen Beihilfebetrages für die Sammlung oder Verbrennung von Siedlungsabfällen ist nach BECV-E nicht möglich.**

Voraussetzung für den Erhalt einer Beihilfe sollen auch Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder zur Dekarbonisierung des Produktionsprozesses sein (§ 12). Die Dekarbonisierung muss dabei die produktspezifischen THG-Emissionen des Unternehmens auf einen Wert unterhalb des Produkt-Benchmarks senken. Auch die Brennstoff-Benchmarks werden aus dem delegierten Rechtsakt gemäß Art. 10a der EHS-Richtlinie der EU übernommen (§ 3 Nr. 5). In der delegierten Verordnung (EU) 2019/331<sup>8</sup> werden logischerweise Abfälle nicht als „Produkte“ und dementsprechend keine „Produkt-Benchmarks“ für Anlagen der Abfallverbrennung aufgeführt.

Ein Produkt-Benchmark ist dabei der historische „Ausgangswert für die Bestimmung der jährlichen Kürzung der Benchmarkwerte“ in Zertifikate pro t Produkt. Bei der Abfallverbrennung ist es aber das durch das Umweltrecht vorgegebene Ziel, die Abfälle, auch deren fossilen Kohlenstoffgehalt, vollständig zu verbrennen. Wäre ein Benchmark für eingesammelte Abfälle oder die Abfallverbrennung ermittelbar, was nicht absehbar ist, dürfte er dann aber nicht abgesenkt werden, da dies zwangsweise zur Reduzierung des Anlagenumsatzes und somit zum Widerspruch zum Entsorgungsauftrag führen würde. So steigt die Menge an Verpackungsabfällen aus fossilen Kunststoffen seit Jahren stetig an, da immer mehr derartige Verpackungen in Verkehr gebracht werden, die zudem eine extrem

<sup>8</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission vom 19. Dezember 2018 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. ABl. L 059 vom 27.2.2019, S. 8

kurze Nutzungsdauer haben. Diese Abfälle müssen entsorgt und aufgrund ihrer geringen Recyclingfähigkeit zu einem Großteil thermisch behandelt werden. Beeinflussbar ist diese Entwicklung freilich weder durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger noch durch die Abfallgebührenzahler, die jedoch für den CO<sub>2</sub>-Preis aufzukommen hätten.

**Die Ermittlung eines "Produkt-Benchmarks" für Abfälle erscheint ausgeschlossen und seine Absenkung ist es jedenfalls aufgrund gesetzlicher Vorgaben des Emissionsschutz- und Abfallrechts.**

**Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:**

**Dr. Martin J. Gehring**

Fachgebietsleiter Abfallbehandlung,  
Klima- und Ressourcenschutz

Abteilung Abfallwirtschaft  
und Stadtsauberkeit VKS

Telefon: +49 30 58580-162

E-Mail: [Gehring@vku.de](mailto:Gehring@vku.de)

**Björn Heubner**

Fachgebietsleiter Vertrieb/Handel  
Strom/Gas

Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-188

E-Mail: [Heubner@vku.de](mailto:Heubner@vku.de)