Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung vom 11. August 2020

zur geplanten Einführung einer Rechtsverordnung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) ab 2023

Die Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e.V. (ASA) bedankt sich für die eingeräumte Möglichkeit, zu den Durchführungsverordnungen des BEHG in der vorgesehen Frist Stellung zu nehmen. Nachfolgend werden die zur Diskussion stehenden Ausgestaltungen der Durchführungsverordnungen sowie das zugrundeliegende BEHG und deren mögliche Auswirkungen aus dem Blickwinkel der ASA betrachtet. Verschiedene Gesichtspunkte werden sodann in den Positionen der ASA näher erläutert.

Grundsätzliches

Die ASA steht der Absicht des Gesetzgebers, die CO_2-Bepreisung für fossile Energieträger umzusetzen offen gegenüber. Damit wird ein Signal für die Folgewirkungen von Treibhausgasemissionen gesetzt, die maßgeblich für den Klimawandel verantwortlich sind.

Auch die Rechtsverordnungsermächtigung im BEHG bezweckt die Ausgestaltung einzelner konkreter Maßnahmen. In vielen anderen Bereichen hat sich die Gestaltung durch Rechtsverordnungen bewährt. Seitens der ASA sind diese dann zu befürworten, wenn sie sinnvoll eingesetzt werden und das Gesetz entlasten. Hierfür muss die Einbindung der Praxis eine notwendige Voraussetzung sein. Rechtsverordnungen werden dann kritisch gesehen, wenn sich der Verdacht aufdrängt, einen langen Gesetzgebungsprozess umgehen zu wollen.

Im Falle der Ausführungsverordnungen zum BEHG geht es um die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes selbst, welches bewusst auf Details verzichtet hat. Da Ausführungsverordnungen genau zu diesem Zweck erlassen werden, ist die Ausgestaltung im Detail unabdingbar und folgerichtig.

I. Hintergrund der Debatte zum BEHG

Ende des Jahres 2019 wurde das Klimaschutzpaket der Bundesregierung in neue gesetzliche Vorgaben überführt und entsprechend verankert. In dem Klimaschutzpaket wurden Vorgaben der Europäischen Union (EU) umgesetzt und eine über den EU-Emissionshandel hinausgehende CO_2-Bepreisung eingeführt.

Ausgehend von der Entwicklung der Treibhausgasemissionen insbesondere in den Bereichen Gebäude und Verkehr und der damit verbundenen Erkenntnis, dass die bisherigen Förderprogramme nicht ausreichend sind, um die gesetzlichen Reduzierungsziele des Klimaschutzplans 2030 zu erreichen, wird mit dem BEHG nun eine Bepreisung des CO_2-Ausstoßes durch den Einsatz von Brennstoffen eingeführt.

ASA e.V. Geschäftsstelle im Hause der AWG
Westring 10 | 59320 Ennigerloh
Tel.: +49 2524 9307 - 180 | E-Mail: info@asa-ev.de

Anders als bisher, steht nun nach den neusten Beratungen die Überlegung im Raum, durch Rechtsverordnungen einige Regelungen zum BEHG im Detail (neu) zu regeln. Damit keimt erneut die Diskussion auf, die bereits im Rahmen der TEHG-Novelle 2011 beraten wurde, nämlich die Besteuerungspflicht von Siedlungsabfällen.

II. Bundesratssitzung am 3. Juli 2020

In der Bundesratssitzung am 3. Juli 2020 hat es keine Mehrheit für oder gegen die Einbindung der Verbrennung von Siedlungsabfällen im Rahmen der aktuellen Änderung des BEHG gegeben.

Aus diesem Grund möchten wir nun die Möglichkeit nutzen und die Argumente aufzeigen, die aus Sicht der ASA weiterhin gegen eine Einbindung der Verbrennung von Siedlungsabfällen und daraus erzeugter EBS in die Durchführungsverordnung zum BEHG sprechen.

III. Falscher Anwendungsbereich BEHG

Langfristiges Ziel des Gesetzgebers ist es, die CO_2-Emissionen dauerhaft zu senken und damit der Klimaschutzpolitik der EU und des Bundes gerecht zu werden. Bisher war es daher primäres Ziel, den Einsatz fossiler Energieträger zu reduzieren und dauerhaft durch die Nutzung Erneuerbarer Energien zu ersetzen. Fossile Energieträger wie Kohle, Öl und Gas durch eine CO_2-Abgabe teurer zu machen, ist das richtige Mittel, um mittel- und langfristig weniger fossile Brennstoffe einzusetzen. Wir unterstützen daher die Idee der Bundesregierung, fossile Brennstoffe im Energiemarkt dem Emissionshandel zu unterwerfen, um die langfristigen Klimaschutzziele zu erreichen und diese Vorgehensweise durch entsprechende Durchführungsverordnungen konkret zu regeln.

Daher ist es folgerichtig, Branchen, die bislang nicht maßgeblich zur Einsparung von CO_2-Emissionen beigetragen haben, entsprechend in die Pflicht zu nehmen und mit einer Steuer zu belasten.

Da wir aber nach wie vor sehen, dass der o.g. Prozess nicht von heute auf morgen umgesetzt werden kann, können die gesteckten Ziele der Bundesregierung nur dann erfolgreich sein, wenn die Bereiche erneuerbarer Energieträger (Wasser, Wind, Photovoltaik, Biomasse etc.) entsprechend gefördert werden. Daher sollten diejenigen, die schon heute einen positiven Beitrag zur CO_2-Einsparung leisten, weiterhin bewusst nicht mit einer Besteuerung belastet werden.

Aus unserer Sicht ist der Emissionshandel daher kein geeignetes Instrument für die Kreislaufwirtschaft, insbesondere deshalb nicht, weil

- die Branche einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hat und weiterhin leistet *(siehe Punkt IV.)* und
- der Anwendungsbereich des BEHG unter Zugrundelegung der Zweckbestimmung des Gesetzes nur primäre Brennstoffe umfasst und diese Voraussetzung bei der energetischen Verwertung von Abfällen nicht erfüllt ist.

ASA e.V. Geschäftsstelle im Hause der AWG
Westring 10 | 59320 Ennigerloh
Tel.: +49 2524 9307 - 180 | E-Mail: info@asa-ev.de

Nach § 2 Abs. 1 BEHG gilt das Gesetz für die in Anlage 1 genannten Brennstoffe, die gemäß Absatz 2 in Verkehr gebracht werden. Danach gelten per Definition Siedlungsabfälle und daraus erzeugte Ersatzbrennstoffe (EBS) sowie die bei der Aufbereitung von Siedlungsabfällen aussortierten Reste erst einmal nicht als Brennstoffe.

Dies ist unseres Erachtens auch richtig, denn die Abfälle, für die eine Besteuerung zur Diskussion steht, sind keine Brennstoffe im eigentlichen Sinne. Es handelt sich in erster Linie um Siedlungsabfälle, durch Aufbereitung erzeugte EBS sowie um Reste, die beim Recycling als nicht verwertbare Fremdstoffe aussortiert werden und die nur noch energetisch verwertet werden können. Der primäre Zweck, den das BEHG vorsieht, um eine Steuerpflicht entstehen zu lassen, nämlich das Erzeugen von Energie, ist hier nicht erfüllt.

Der primäre Zweck der Abfallbehandlung insgesamt besteht darin, die jeweiligen Abfallarten im Sinne der Abfallhierarchie einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft zuzuführen. Das bedeutet, dass Materialien z. B. aus mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen erst dann einer energetischen Verwertung zugeführt werden, wenn diese nicht mehr stofflich verwertbar sind und daher sicher entsorgt, vorrangig aber einer sonstigen, energetischen Verwertung zugeführt werden müssen.

Sekundärer Zweck ist die Erzeugung von EBS im zweiten Schritt der Abfallbehandlung, für den Ersatz fossiler Energieträger. Die (Mit)-Verbrennung von EBS unter Ausnutzung des Energiegehalts dient daher der Nachhaltigkeit und soll primäre Energiequellen schonen und dauerhaft ersetzen, damit in der Folge auch der CO_2-Ausstoß aus fossilen Quellen insgesamt verringert wird.

Das Energiesteuerrecht kann auch durchaus als Auslegungs- und Argumentationshilfe für die Einordnung als Energieerzeugnis herangezogen werden. Dies ist zweckmäßig, da die Auswirkungen der Energiesteuer auf die mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen und EBS-Kraftwerke im Rahmen der *dual use* bereits eine wichtige Rolle gespielt haben.

Position der ASA:

Wir sehen daher weder für das BEHG noch für die entsprechenden Durchführungsverordnungen den Anwendungsbereich für die Einbindung von Siedlungsabfällen eröffnet und empfehlen den federführenden Ministerien daher, von einer Einbeziehung der energetischen Abfallverwertung in den Durchführungsverordnungen zum BEHG abzusehen.

IV. Negative Lenkungswirkung in Bezug auf den Klimaschutz

Darüber hinaus befürchten wir, dass mit einer Besteuerung im Bereich der Kreislaufwirtschaft die gewünschten Ziele und Lenkungswirkungen außerhalb des Emissionshandels nicht nur nicht erreicht werden, sondern dass diese Ziele durch die Volatilität der Entsorgungspfade in der Praxis eher unterlaufen werden und sich damit eine Besteuerung im Endeffekt als kontraproduktiv für die gesteckten Ziele einer wirklichen Kreislaufwirtschaft erweisen könnte.

Im Falle der Einführung einer Besteuerung wäre zu erwarten, dass die gewünschten Ziele der Treibhausgasneutralität z. B. nur durch einen Rückgang der Abfallmengen oder die Förderung des chemischen Kunststoffrecyclings zu erreichen sind. Hierbei sind jedoch wichtige ökologische und ökonomische Faktoren zu berücksichtigen.

Wir sehen die bisher erreichten Erfolge der Branche durch folgende erwartete Fehlentwicklungen akut gefährdet an. Bei Umlage der CO_2-Steuer auf den Restabfall besteht die Gefahr,

- dass der erhöhte Eintrag von Fremdstoffen in Abfällen zum Recycling verstärkt wird und damit die Mengen zur Sortierung ansteigen, gleichzeitig aber die höheren Fremdstoffanteile zu höheren Kosten für Sortierung und Entsorgung der Sortierreste bis hin zu einer Reduzierung der Mengen zum Recycling führen,
- dass die höhere Belastung der Recyclingverfahren dazu führen kann, dass die Entsorgung der Sortierreste oder sogar die gesamte Sortierung und Verwertung von Recyclingabfällen in Anlagen außerhalb Deutschlands durchgeführt werden.

Diese Abfallverlagerungen würden nicht nur zusätzliche Abfalltransporte verursachen, damit würden mit der Besteuerung eher negative Auswirkungen auf den Klimaschutz verursacht, anstatt wie gewünscht positive Lenkungswirkungen unterstützt.

Unseres Erachtens ist wegen der bisherigen Branchenerfolge[1] im Ergebnis eher eine negative Lenkungswirkung zu befürchten, die sich dadurch zeigen könnte, dass Abfälle zum Recycling und zur energetischen Verwertung einen anderen Weg nehmen werden, als in Deutschland weiterhin behandelt und aufbereitet zu werden.

Im Ergebnis sehen wir hier auch die Gefahr, dass Mengenströme verloren gehen, die möglicherweise auch auf z. B. Recyclingquoten positive Auswirkungen entfalten könnten.

Ob diese Konsequenzen seitens des Gesetzgebers gewollt sind, sollte unseres Erachtens daher kritisch hinterfragt werden.

[1] „Die sektorspezifischen Treibhausgasemissionen der Abfall- und Kreislaufwirtschaft sind ersten Schätzungen zufolge von 2018 bis 2019 um fünf Prozent gefallen“, „Seit 1990 sind die Emissionen in der Abfall- und Kreislaufwirtschaft um fast 76 Prozent zurückgegangen“, Klimaschutz in Zahlen (2020), Kap. 3.7, S. 44.

ASA e.V. Geschäftsstelle im Hause der AWG
Westring 10 | 59320 Ennigerloh
Tel.: +49 2524 9307 - 180 | E-Mail: info@asa-ev.de

Position der ASA:

Ausgehend von den bisherigen Erfolgen der Kreislaufwirtschaft in den vergangenen Jahren, die auch seitens der derzeit amtierenden und zahlreichen Vorgängerregierungen schriftlich festgehalten und in der Öffentlichkeit diskutiert worden sind[2], sollte das Augenmerk verstärkt auf den Ausbau und die Stärkung dieses Bereichs gelenkt werden.

Die stoffspezifische Abfallbehandlung ist ein wichtiger Teil der Kreislaufwirtschaft und trägt in hohem Maße schon jetzt zum Klimaschutz bei. Durch die getrennte Sammlung und die eingesetzte Technologie kann gezielt auf Stoffströme zugegriffen werden. Mit den gewonnenen Sekundärrohstoffen kann der Energiebedarf bei der Herstellung von Glas, Papier, Kunststoff und Metall um bis zu 50 Prozent gesenkt werden.

Die hochwertige Verwertung der verschiedenen Stoffströme führt zu einer deutlichen Klimaentlastung und Ressourcenschonung. Große Erfolge werden bereits mit der getrennten Bioabfallerfassung und ihrer klimafreundlichen Verwertung erzielt, so dass schon jetzt ein erheblicher Beitrag zum globalen und regionalen Klimaschutz geleistet wird.

Seit Jahren spart die deutsche Kreislaufwirtschaft durch Treibhausgasgutschriften für erzeugte Energie und die Bereitstellung von Sekundärrohstoffen mehr Kohlendioxid, als sie durch ihre Emissionen und den Energieverbrauch zur Belastung beiträgt. Damalige Belastungen durch u. a. den Methanausstoß bei der Deponierung wurden durch das Ablagerungsverbot im Jahr 2005 entschieden reduziert und haben dazu beigetragen, dass sich die CO_2-Emissionen aus dem Bereich der Abfallwirtschaft nachweislich verbesserten.

Die Kreislaufwirtschaft arbeitet nicht nur klimaneutral, sondern klimapositiv. Außerdem hilft die Kreislaufwirtschaft anderen Branchen aktiv, ihre Emissionen zu verringern, indem sie z. B. die erzeugten Sekundärrohstoffe für Recyclingprodukte zur Verfügung stellt. Durch innovative Technologien, eine ausgeweitete getrennte Erfassung und Verwertung von Wertstoffen, gesteigerte Recyclingquoten und eine hochwertige energetische Verwertung wird dieser Beitrag auch in den kommenden Jahren weiter ausgebaut werden.

Aber nicht nur Verbote, sondern auch die konsequente Einhaltung der Abfallhierarchie war Garant für ein klimafreundliches Umdenken. Im Ergebnis sorgten die verstärkte Getrenntsammlung von Bioabfällen und Wertstoffen und die Modernisierungen der Anlagen für hohe CO_2-Einsparungen und bessere Emissionswerte als positive Beiträge einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft.

Durch die Einführung von neuen Quotenvorgaben beim Recycling werden letztlich deutlich mehr Abfälle verwertet und von der Verbrennung ferngehalten, als dies indirekt mit einer Besteuerung der Verbrennung erreicht werden könnte. Das langfriste Ziel der Bundesregierung nach „weniger Abfall“ und „mehr Klimaschutz“ wird damit konsequenter umgesetzt.

[2] Im Klimaschutzprogramm 2050 der Bundesregierung wird von politischer Seite anerkannt, dass die „Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft zur Kreislaufwirtschaft“ in einem „erheblichem Maß zum Klimaschutz“ beigetragen hat; Klimaschutz in Zahlen (2020), Kap. 3.7, S. 44.

Aus unserer Sicht wäre es daher für die Branche, nicht nur ein falsches Signal, sondern auch eine zusätzliche Belastung, wenn man neben dem Lenkungsinstrumentarium „Recyclingquote“ zusätzlich eine CO_2-Besteuerung auf Siedlungsabfälle einführen würde, die wie oben beschrieben, dem Recycling und damit dem Klimaschutz eher schaden könnte.

Als ASA sehen wir in der möglichen Besteuerung auf jeden Fall keine nachhaltige Wirkung im Hinblick auf den Klimaschutz. Daher wird auch hier empfohlen, auf der Basis der o.g. Aspekte, die bisherigen Überlegungen zu überdenken.

V. Emissionssteuer: Großer Aufwand für Entsorger, kleine Wirkung für das Klima

Ferner sollten in dem Argumentationsprozess der zusätzliche bürokratische Aufwand und das kaum kalkulierbare Risiko, das den Entsorgungsunternehmen, insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen, entstehen wird, gebührend berücksichtigt werden.

Eine zusätzliche Belastung kann sicherlich in der Pflicht zum Erwerb von CO_2-Zertifikaten gesehen werden.

Auch wenn für Verbrennungsanlagen von Siedlungsabfällen und daraus erzeugten EBS ein möglichst schlankes und bürokratiearmes Verfahren gewählt werden soll, ist ein erhöhter Zeit- und Personalaufwand durchaus anzunehmen. Auf Grund der differenzierten Entsorgungsstrukturen kann es durchaus sinnvoll sein, die Berichtspflichten nicht beim Inverkehrbringer, sondern beim Verwender festzulegen.

Nichtsdestotrotz ist die Festlegung der Berichtspflichten beim Verwender ein zusätzlicher Aufwand, der sich in den Entsorgungskosten niederschlagen wird. Somit sind die Inverkehrbringer zwar nicht direkter Adressat des zusätzlichen Aufwandes, die daraus entstehenden Kosten werden aber letztlich auf diesen umgelegt.

Auch könnte im Vergleich zu anderen innerbetrieblichen Prozessen und der Einführung neuer Abläufe und Aufgaben, ein erhöhter Zeit- und Personalaufwand die Folge sein, da zur Ermittlung der Nachweise und Emissionswerte ausreichend und qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen muss.

Auch in diesem Fall bleibt zu befürchten, dass Mehrausgaben dieser Art über die Abfallgebühren auf die Bürgerinnen und Bürger umgelegt werden müssen.

Aber nicht nur die Erhöhung der Gebühren könnte ein möglicher Streitpunkt werden.

Auch eine gleichmäßig verteilte Umlage der Mehrkosten auf alle Bürgerinnen und Bürger birgt Konfliktpotenzial. Denn eine Festlegung fossiler Kohlenstoffgehalte über Standardwerte könnte die Anfechtung einzelner Gebührenbescheide nach sich ziehen. Viele Haushalte haben auf Grund des hohen Abfallaufkommens ihr persönliches Konsum- und Trennverhalten radikal verändert. Der Verzicht auf Verpackungen aus fossilen Kunststoffen zeigt sich auf vielfältige Weise, z. B. durch Einkäufe von nicht verpacktem Obst und Gemüse und weiteren Produkten in sogenannten Unverpackt-Läden.

ASA e.V. Geschäftsstelle im Hause der AWG
Westring 10 | 59320 Ennigerloh
Tel.: +49 2524 9307 - 180 | E-Mail: info@asa-ev.de

Eine auf den einzelnen Abfallerzeuger/Haushalt ausgerichtete Gebührenveranlagung als Lösung dieser „Ungleichbehandlung“ mit individualisierten Emissionsfaktoren wäre jedoch nicht praktikabel.

Hinzu kommt noch die Frage der Umlagefähigkeit der CO_2-Steuer auf die jeweiligen Entsorgungskosten in bestehenden Verträgen. Langfristig angelegte Verträge, die zur Gebührenstabilität maßgeblich beitragen, können nicht für eine Umlage angepasst werden. Somit bliebe der Kostenaufwand für die Entsorgungsanlage bestehen und würde somit seine Lenkungswirkung für mehr Klimaschutz vollkommen verfehlen.

Position der ASA:

Daher fordern wir auch in diesem Punkt, 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.

Forderung der ASA insgesamt:

Aus den o.g. Gründen fordern wir die Bundesregierung auf, Siedlungsabfälle nicht in den Geltungsbereich des BEHG aufzunehmen und bei der entsprechenden Umsetzung in einer Rechtsverordnung außen vor zu lassen.

Die Besteuerung von Siedungsabfällen und daraus erzeugten EBS sehen wir aus den o.g. Gründen auch nicht für das TEHG. Diese möglichen Gefahren und Risiken gelten für das BEHG und ebenso für das TEHG.

Sollte es trotz der o.g. Ausführungen zu einer Einbeziehung kommen, so streben wir einen ergebnisoffenen Dialog an, in dem die Verbände die Möglichkeit haben werden, Praxiserfahrungen in den weiteren Prozess einfließen zu lassen. Dazu zählen mit Blick auf die Empfehlung des federführenden Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Bundesrat[3], u. a. die Festlegung erfahrungsbasierter Standardwerte.

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

[3] BR-Drs. 266/1/20 vom 22.06.2020, Nr. 10.