

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)378-C
öAn. am 16.09.20
11.09.2020

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Bonn, 11. September 2020

Stellungnahme des bvse zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

anlässlich der öffentlichen Anhörung am 16.09.2020

Sehr geehrte Frau Kotting-Uhl,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Eindämmung des Klimawandels gehört sicher zu einer der größten Herausforderungen, der sich zukünftige Generationen stellen müssen. Daher ist es richtig, dass sich die Bundesregierung auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene für ambitionierte Klimaschutzziele einsetzt.

In diesem Zusammenhang begrüßt der bvse daher auch grundsätzlich die Einführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG). Als Teil des Klimapaketes sieht es die Bepreisung fossiler Brennstoffe vor, die bei der Verbrennung CO₂ emittieren.

Auch Abfälle werden auf vielfältige Art und Weise als Brennstoffe genutzt. Die Energieinhalte sind zu wertvoll, um sie nicht durch moderne Technik in Strom oder Wärme umzuwandeln.

Das BEHG knüpft die Pflicht zur Teilnahme am nationalen Emissionshandel an die Entstehung der Energiesteuer nach dem Energiesteuergesetz (EnStG) an. Nach diesem wird, in Verbindung mit der Energiesteuerdurchführungsverordnung, derzeit die Energiegewinnung aus Abfällen, aber nicht in jedem Fall, energiesteuerpflichtig. So sind Ausnahmen u.a. für Siedlungsabfälle und für sonstige Abfälle, die lediglich einen Heizwert von durchschnittlich höchstens 18 Megajoule je Kilogramm aufweisen, vorgesehen. Daher fallen nach der jetzigen Systematik Abfälle mit höheren durchschnittlichen Heizwerten unter die Steuerpflicht und damit die zukünftige Emissionshandelspflicht, Abfälle mit niedrigeren durchschnittlichen Heizwerten sowie Siedlungsabfälle jedoch nicht.

Aus umweltpolitischen, aber auch wettbewerbspolitischen Gründen spricht sich der bvse für die Aufhebung dieser Heizwertgrenze aus. Darüber hinaus sollten die Ausnahmen für Siedlungsabfälle des Abfallschlüssels 2003 (AVV) aufgehoben werden.

1. Kreislaufwirtschaft benötigt Lenkungswirkung und fairen Wettbewerb.

In der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union hat sich der Gesetzgeber zur fünfstufigen Abfallhierarchie bekannt. Ressourceneffizienzprogramme der Bundesregierung wie ProgRess betonen zusätzlich die Notwendigkeit, wertvolle Ressourcen durch effizientes Handeln zu schonen. Insgesamt nehmen die politischen Bemühungen zu, das stoffliche Recycling bei Abfallströmen zu erhöhen. Dennoch, ganz ohne energetische Verwertung wird es indes nicht gehen. Die Anlagen zur energetischen Verwertung sind weiterhin ein notwendiger Baustein des Gesamtsystems und stehen im besten Fall

dort zur Verfügung, wo ein stoffliches Recycling nicht mehr möglich ist. Die Auslastung der energetischen Verwertungsanlagen ist seit Jahren sehr hoch.

Um hinsichtlich der Ziele der Verwertungshierarchie eine Lenkungswirkung zu entfalten, bedarf es nach Ansicht des bvse der Nutzung der Abfallstoffe entlang einer Kaskade. Letztendlich sollte es in einer modernen Rohstoffwirtschaft darum gehen, das gesamte Spektrum der Abfallbehandlung möglichst sinnvoll miteinander zu verbinden. Dazu gehört die weitgehende Getrennthaltung der Abfallstoffe bereits an der Erfassungsstelle sowie ein Vorbehandlungsgebot, um den Recyclinganteil möglichst hoch zu halten.

Und genau an dieser Stelle steht die Kreislaufwirtschaft mit dem Emissionshandel in direkter Verbindung. Denn mit einer Besteuerung der Verbrennung steigen zwangsläufig die Kosten für diesen Prozess. Höhere Verbrennungspreise verstärken dabei die Bemühungen, mehr Stoffe für das Recycling getrennt zu halten oder aus einem Gemisch auszusortieren. Ist der Verbrennungspreis hoch, wird weniger Material unsortiert verbrannt. Ein umweltpolitisch gewollter Effekt.

Im Jahr 2017 wurde Hausmüll inkl. nicht getrennt erfasster Bioabfall in einer Größenordnung von 16,2 Mio. t verbrannt. Demgegenüber steht eine Kapazität bei den Müllverbrennungsanlagen in einer Größenordnung von 20,6 Mio. Tonnen zur Verfügung. Die Auslastungsgrade der Müllverbrennungsanlagen liegen seit Jahren saisonal schwankend nahe an 100 Prozent. **Schätzungsweise über 4 Mio. Tonnen decken die Müllverbrennungsanlagen mit Abfällen aus Produktion- und Gewerbe sowie Sekundärabfällen (z.B. Sortierfraktionen). Dabei werden sie mit den Siedlungsabfällen so vermischt, dass deren durchschnittlicher Heizwert unter 18 MJ/kg liegt.**

Zumindest diese Abfälle könnten auch für andere Prozesse, so z.B. durch höhere Sortierung für das Recycling oder für Prozesse der Mitverbrennung in Zementwerken oder Kraftwerken zur Verfügung stehen. Dies sind Prozesse, in denen ökologisch vorteilhaft primäre Ressourcen direkt ersetzt werden und die oftmals mit höheren energetischen Nettowirkungsgraden arbeiten als die Mehrheit der Müllverbrennungsanlagen. Ein Alleinstellungsmerkmal der energetischen Verwertung von erzeugten Ersatzbrennstoffen, die in der Zementindustrie eingesetzt werden, stellt zudem die stoffliche Nutzung des Ascheanteils dar, der als anfallender Sekundärrohstoff in den Zementklinker, also in das Produkt eingebunden wird. Natürliche Primärrohstoffe in der Größenordnung von 200.000 bis 250.000 t/a werden dadurch in Deutschland ersetzt.

Diese ökologisch vorteilhaften Mitverbrennungsprozesse unterliegen schon heute dem Europäischen Emissionshandel (EU ETS). Jeweils für den fossilen Anteil im Ersatzbrennstoff fällt eine CO₂-Bepreisung an, so dass Zertifikate gekauft werden müssen. Damit sind sie von einem Wettbewerbsnachteil gegenüber der Verbrennung in einem Müllheizkraftwerk betroffen.

Demgegenüber führt die Bundesregierung selbst aus, dass es das Ziel des nationalen Emissionshandels ist, alle übrigen CO₂-Emissionen aus Verbrennungsprozessen zu bepreisen, die bislang nicht dem ETS unterliegen. Denn schließlich entsteht in jedem Verbrennungsprozess CO₂. Oder anders ausgedrückt, ist es dem Klima dabei egal, woher das schädliche CO₂-Molekül stammt.

Es ist also nicht richtig, dass die Einbeziehung von Siedlungsabfall in den nationalen Emissionshandel der Systematik und Zielsetzung des Abfallrechts widerspricht. Denn dort wo Siedlungsabfälle verbrannt werden, werden auch Abfälle verbrannt, die sonst für alternative Verwertungswege zur Verfügung ständen. Das Abfallrecht verfolgt aber genau das Ziel, das Abfallaufkommen zu verringern, Abfälle möglichst zu recyceln und auf diese Weise die einer thermischen Behandlung zuzuführenden Mengen zu reduzieren. Dies gelingt aber nur, wenn Verbrennung nicht zum günstigen Einfallstor für eine schnelle Entsorgung wird. Eine gleiche Bepreisung jedweder Verbrennung von Abfall hat also über den höheren Verbrennungspreis eine direkte Lenkungswirkung und damit einen positiven umweltpolitischen, aber auch wettbewerbspolitischen Effekt.

Daher fordert der bvse, die 18 MJ-Grenze sowie die Ausnahme für die Verbrennung von Siedlungsabfällen des Abfallschlüssels 2003 (AVV) aufzuheben.

2. Verbrennungsanlagen müssen Beitragsschuldner sein.

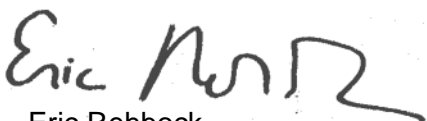
Für uns noch nicht eindeutig geklärt ist die Frage nach dem Steuer- bzw. Beitragsschuldner. Im Europäischen Emissionshandel ist derjenige Steuerschuldner, der den Brennstoff verwendet und damit als CO₂-Emittent auftritt. Dies ist ein logischer Schritt. Nicht nur aus Gründen der Vereinheitlichung muss es auch so im nationalen Emissionshandel, bezogen auf die Abfallbranche, geregelt werden.

Die Abfallbranche unterliegt einer besonderen kleinteiligen Struktur. Letztlich jeder Haushalt, Produzent oder Gewerbebetrieb ist ein Abfallerzeuger. Würde bereits das Inverkehrbringen eines Abfalls emissionshandelspflichtig, stellt sich die Frage, wie dies überhaupt vollzogen werden soll. Des Weiteren steht bei Abgabe überhaupt noch nicht fest, ob der Abfall tatsächlich als Brennstoff genutzt wird. Neben den Abfallerzeugern gibt es mehrere tausend Unternehmen, die in der Erfassung, dem Transport und der Sortierung der Abfälle aktiv sind. Auch diese Struktur ist sehr kleinteilig aufgebaut. Arbeitsteilige Schritte laufen in Kaskaden ab. Demgegenüber ist der Bestand an Anlagen, die am Ende der Kette die Abfälle tatsächlich als Brennstoffe zur Energieerzeugung verwenden, überschaubar. So gibt es unseres Wissens derzeit in Deutschland 66 Müllverbrennungsanlagen und 32 EBS-Kraftwerke.

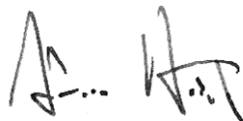
Um überhaupt einen effektiven Vollzug mit einem überschaubaren administrativen Aufwand zu ermöglichen, ist es unbedingt erforderlich, am Ende der Kette, also in der Nutzungsphase der Verwertung, beim Emittenten anzusetzen. Analog zum Europäischen Emissionshandel sollte generell die Verbrennungsanlage Steuerschuldner sein. Eine Doppelbesteuerung, so verstehen wir den jetzigen Entwurf, ist ausgeschlossen. Dies ist wiederum ein richtiger Schritt.

Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Eric Rehbock
Hauptgeschäftsführer



Andreas Habel
Referent

Der bvse – Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. vertritt die Interessen von rund 950 Entsorgungs- und Recyclingunternehmen, die in etwa 50.000 Arbeitnehmer beschäftigen und einen jährlichen Gesamtumsatz von € 10 Mrd. erwirtschaften. Im bvse sind alle Fachsparten der Recycling- und Entsorgungswirtschaft vertreten.