

## Info-Service 4/2022

### Änderung BEHG: Abfall und Kohle fallen unter nationalen Emissionshandel

Das Bundeskabinett hat am 13. Juli 2022 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) beschlossen. Zukünftig sollen auch Abfall und Kohle als Brennstoffe im Sinne des BEHG gelten. Die Einbeziehung dieser beiden Brennstoffe setzt das Ziel der Bundesregierung um, dass grundsätzlich sämtliche fossile Brennstoffemissionen mit einem CO<sub>2</sub>-Preis versehen werden sollen. Damit würde die Abfallverbrennung in den Anwendungsbereich des nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) aufgenommen. Daneben gibt es auch Bestrebungen, die Verbrennung von Siedlungsabfällen in das europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) aufzunehmen.

Durch das **BEHG** ist das nationale Emissionshandelssystem für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem 1. Januar 2021 eingeführt worden. Das System erfasst zunächst nur die Hauptbrennstoffe Heizöl, Erdgas, Benzin und Diesel. Teilnehmer des nEHS sind die „Inverkehrbringer“ dieser Brenn- und Kraftstoffe, diese werden wie Steuerschuldner im Energiesteuerrecht ermittelt. Dabei gilt der „Upstream“-Ansatz: die Teilnehmer müssen Emissionszertifikate für das Inverkehrbringen dieser Brenn- und Kraftstoffe erwerben und entsprechend ihrer Emissionen abgeben, die Kosten dafür sollen letztlich an die Endverbraucher weitergegeben werden (vgl. unseren Info-Service 2/2020).

Nach der Einführungsphase des **nEHS** in den Jahren 2021 und 2022 soll nun der Anwendungsbereich durch eine Änderung des BEHG erweitert werden: Auf der Grundlage eines Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vom 25. Mai 2022 hat das Kabinett am 13. Juli 2022 des Gesetzesentwurfs des „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“ verabschiedet. Danach soll die Abfallverbrennung ab dem 1. Januar 2023 in das nationale Emissionshandelssystem einbezogen werden soll. Nach Auffassung der Bundesregierung werden die Brennstoffe Kohle und Abfall bereits von der seit dem 1. Januar 2021 gültigen Fassung des BEHG erfasst. Jedoch waren sie bislang von der Berichtspflicht und damit auch von der Pflicht zur Abgabe von Emissionszertifikaten ausgenommen (vgl. § 7 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Anlage 2 BEHG). Mit dem vorliegenden Änderungsentwurf werden nach Aussage der Bundesregierung nunmehr für diese erst ab dem Jahr 2023 der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterstellten Brennstoffe die erforderlichen Ausgestaltungsregelungen in das BEHG aufgenommen.

Der bislang im **BEHG** geltende Grundsatz, wonach diejenigen Akteure als berichts- und abgabepflichtig und damit als „Verantwortliche“ nach dem BEHG erklärt werden, bei denen ein energiesteuerrechtlicher Anknüpfungstatbestand besteht, lässt sich für den Brennstoff **Abfall** nur

eingeschränkt übertragen. Daher definiert der Änderungsentwurf den Begriff des „Inverkehrbringens“ und des „Verantwortlichen“ spezifisch für den Brennstoff Abfall neu. Nach dem neuen § 2 Abs. 2a BEHG gelten Brennstoffe - sofern sie nicht bereits von den bisherigen Regelungen erfasst sind - als in Verkehr gebracht, wenn sie in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung verwendet werden, die nach Nr. 8.1 des Anhang 1 der 4. BImSchV einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen. Das gilt jedoch nur, soweit diese Abfallverbrennungs-Anlagen nicht bereits dem EU-EHS unterliegen. Damit wird verhindert, dass Anlagen doppelt belastet werden, indem sie sowohl dem nationalen als auch dem europäischen Emissionshandelssystem unterfallen.

Für den Brennstoff **Kohle** wird in § 2 Abs. 2 S. 2 des Änderungsentwurfs eine Klarstellung für den Sonderfall der energiesteuerfreien Verwendung von Kohle dahingehend vorgenommen, dass das Inverkehrbringen im Sinne des BEHG im Falle der unmittelbaren steuerfreien Verwendung im Rahmen eines Verfahrens nach § 37 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 des Energiesteuergesetzes ebenfalls gegeben ist. Auch hier sind jedoch diejenigen Anlagen ausgenommen, die bereits dem EU-EHS unterliegen, um eine „Doppelbelastung“ zu vermeiden.

Nach dem jetzt erfolgten Kabinettsbeschluss kann der Gesetzesentwurf nach der Sommerpause in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess gehen. Bereits aus den Stellungnahmen der Verbände und der Bundesländer, die im Rahmen ihrer Beteiligung bis zum 14. Juni 2022 eingereicht worden sind, wie auch aus der allgemeinen **politischen Diskussion** zeichnet sich ab, dass der Änderungsentwurf kontrovers diskutiert wird. Einerseits wird der Änderungsentwurf begrüßt und dessen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz hervorgehoben. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung der Abfallverbrennung schaffe einen wichtigen Anreiz zu verhindern, dass wie bisher ein Großteil der eigentlich stofflich verwertbaren Abfälle (unter anderem Bio- und Verpackungsabfälle) verbrannt werden und diese stattdessen in die Kreislaufwirtschaft zu überführen. Jedoch erscheint das klimarechtliche Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht abgestimmt zu sein mit der abfallrechtlichen Hierarchie der Maßnahmen der Vermeidung und Abfallbewirtschaftung, wie sie europarechtlich durch Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie vorgegeben und in § 6 KrWG umgesetzt ist. Danach ist bei den Entscheidungen über das „ob“ und das „wie“ der Verwertung, aber auch der Beseitigung der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen. Hierbei sind insbesondere die zu erwartenden Emissionen (also auch CO<sub>2</sub>) sowie die einzusetzende und zu gewinnende Energie zu berücksichtigen. Wenn der Bundesgesetzgeber nun eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung für bestimmte Entsorgungswege vorgibt, müsste dies in das abfallrechtliche Bewertungssystem eingebunden werden. Das würde erfordern, dass der BEHG-Gesetzgeber eine entsprechende Lebenszyklusbetrachtung anstellt. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass eine solche erfolgt ist. Sinnvoll wäre insofern eine einheitliche europäische Regelung im Rahmen des EU-EHS. Weiterhin sei die mit dem Änderungsentwurf angestrebte Lenkungswirkung zweifelhaft, da die Verbrennung der Abfälle zur Beseitigung nicht der

Energiegewinnung, sondern der ordnungsgemäßen und schadlosen Beseitigung gemäß den gesetzlichen Vorgaben diene. Die bei der Verbrennung gewonnene Energie sei lediglich ein Nebeneffekt. Anders als bei der Verbrennung von fossilen Brennstoffen können die Anlagenbetreiber hier nicht auf andere, CO<sub>2</sub>-ärmere und -freie Alternativen ausweichen. Schließlich werden durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung Zusatzbelastungen befürchtet, die durch höhere Abfallgebühren die auf das Gewerbe und letztlich die privaten Haushalte abgewälzt werden. Damit kann erwartet werden, dass sich im parlamentarischen Prozess weitere Änderungen an dem Gesetz ergeben werden.

Im **europäischen Emissionshandel** gilt die Bereichsausnahme für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen und Siedlungsabfällen (§ 2 Abs. 5 Nr. 3 TEHG). Aber auch hier wird im Rahmen der Novellierung der Emissionshandels-Richtlinie zur Umsetzung des „Fit for 55“ Programms diskutiert, die Abfallverbrennung in das EU-EHS mitaufzunehmen. Nach dem Vorschlag der Kommission vom 14. Juli 2021, die an der Bereichsausnahme nichts ändern möchte, haben die anderen beiden Beteiligten im Europäischen Gesetzgebungsverfahren gerade im letzten Monat ihre Standpunkte für den nun folgenden Trilog dieser drei Institutionen festgelegt: Das Europäische Parlament (EP) fordert in seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2022 zunächst, dass die Einbeziehung von Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle in das EU-EHS im Rahmen einer Folgenabschätzung bis zum 31. Dezember 2024 untersucht wird. Auf dieser Grundlage soll dann ein Legislativvorschlag ausgearbeitet werden, nach dem Abfallverbrennungsanlagen ab dem 1. Januar 2026 in den Geltungsbereich des EU-EHS aufgenommen werden. Ausgenommen bleiben sollen weiterhin Anlagen für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen. Der Rat als Vertreter der Mitgliedstaaten ist hier zurückhaltender: In seiner als „allgemeinen Ausrichtung“ bezeichneten Stellungnahme vom 28. Juni 2022 fordert er lediglich eine Folgenabschätzung bis zum 31. Dezember 2026 mit der Möglichkeit, die Abfallverbrennung ab 2031, also erst zur fünften Handelsperiode, in den EU-EHS aufzunehmen. Der Trilog ist am 11. Juli 2022 gestartet und soll bis Ende dieses Jahres beendet sein, dann wird die geänderte EU-EHS-Richtlinie vorliegen. Aufgrund der zurückhaltenden Position des Rates ist nicht zu erwarten, dass die Abfallverbrennung in naher Zukunft in das EU-EHS aufgenommen werden wird.

Hamburg, den 18. Juli 2022

gez. Dr. Markus Ehrmann  
ehrmann@kk-rae.de