

Positionspapier



Novelle des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Ende 2019 wurde das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) verabschiedet, das aktuell bereits novelliert wird. Auf dieser Grundlage soll ab 2021 ein nationaler CO₂-Preis für Emissionen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems (EU ETS) gelten. Wesentliche Fragen der praktischen Umsetzung des nationalen Emissionshandels (nEHS) einschließlich der Auswirkungen auf die Industrie sind bislang noch unzureichend geregelt. Im Rahmen der aktuellen Novelle und den dazugehörigen Rechtsverordnungen müssen hierfür praxisgerechte Lösungen verankert werden. Aus Sicht des VDZ sind dabei vor allem drei Themen relevant:

1. Praxistaugliche „ex ante“-Befreiung für EU ETS-Anlagen

Doppelbelastungen für Anlagen im EU-Emissionshandel, die bereits der europäischen CO₂-Bepreisung unterliegen, sollen laut Gesetz vermieden werden. Hierbei ist entscheidend, dass EU ETS-Anlagen vom Lieferanten bereits zum Zeitpunkt der Brennstofflieferung („ex ante“) vom nationalen CO₂-Preis befreit werden. Andernfalls müssten sie in Vorleistung treten und würden die Ausgaben erst im Folgejahr („ex post“) zurückerstattet bekommen. Dieser Liquiditätsentzug in Milliardenhöhe würde weite Teile der deutschen Wirtschaft erheblich belasten und muss dringend verhindert werden. Der entsprechende Verordnungsvorschlag des Bundesumweltministeriums (BMU) wird aus Sicht des VDZ in der Praxis in vielen Fällen eine Doppelbelastung nicht vermeiden. Er verfehlt somit das in § 7 Abs. 5 BEHG formulierte Ziel, ETS-Anlagen „möglichst vorab“ vom nationalen CO₂-Preis zu befreien.

Entscheidend für eine praxistaugliche „ex ante“-Befreiung ist, dass die Mengenbegrenzung in § 10 Abs. 2 Satz 3 BEHG entfällt und das Datum 28. Februar auf einen Zeitpunkt zwischen dem 31. Juli und dem 30. September verlegt wird. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Brennstofflieferanten den CO₂-Preis nicht an EU ETS-Anlagen weitergeben. Darüber hinaus ist in der Verordnung zu regeln, dass EU ETS-Anlagen ihren Lieferanten bereits zum Zeitpunkt der Brennstofflieferung einen rechtssicheren, von der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) akzeptierten, Nachweis erbringen können, der den Brennstoffeinsatz in der EU ETS-Anlage bestätigt.

2. Die Zementindustrie ist ein wichtiger Partner der kommunalen Abfallwirtschaft

In der politischen Debatte um den nationalen Emissionshandel wird die Einbeziehung von Siedlungsabfällen derzeit intensiv diskutiert. Zuletzt wurde hierzu ein Gutachten „Abfälle als Brennstoffe nach

dem BEHG?¹ vorgelegt, das unter anderem auf die Mitverbrennung in Zementwerken eingeht. Die deutsche Zementindustrie setzt seit vielen Jahren Abfälle als aufbereitete und qualitätsgesicherte Brennstoffe in ihren Werken ein und ist damit ein wichtiger Partner der kommunalen Abfallwirtschaft. Im Jahr 2019 lag der Anteil dieser Alternativbrennstoffe deutschlandweit bei rund 69 % der gesamten Brennstoffenergie. Bei den Alternativbrennstoffen handelt es sich z.B. um Altreifen, Klärschlämme oder gezielt aufbereitete Fraktionen aus Industrie-, Gewerbe- und Siedlungsabfällen.

Durch den Einsatz alternativer Brennstoffe in der deutschen Zementindustrie konnten 2019 rund 2,6 Millionen Tonnen CO₂ eingespart werden. Hintergrund sind deren biogener Anteil sowie der im Vergleich zu Braunkohle geringere Kohlenstoffgehalt. In Bezug auf Siedlungsabfälle allein liegt die spezifische CO₂-Minderung durch die Mitverbrennung in Zementwerken bei bis zu ca. 1 t CO₂/t Siedlungsabfall². Demgegenüber liegen die entsprechenden Werte für Thermische Abfallbehandlungsanlagen (TAB)³ bei ca. 0,27 t CO₂/t Siedlungsabfall (ITAD, 2018)⁴. Ganz unabhängig von der CO₂-Einsparung gilt für Zementwerke anders als für Müllverbrennungsanlagen: Alle Brennstoffe – auch die Alternativbrennstoffe – sind nicht nur Energieträger. Vielmehr sind die Aschen aus der Verbrennung dieser Stoffe auch notwendige Bestandteile des gebrannten Produkts, sodass durch diese stoffliche Verwertung primäre Rohstoffe geschont werden (IFEU, 2018)⁵. Aufgrund dieser Studienlage ist festzuhalten, dass die Abfall-Mitverbrennung in Zementwerken im Sinne der CO₂-Einsparung, Ressourcenschonung und funktionierenden Kreislaufwirtschaft sehr vorteilhaft ist. Im Übrigen unterliegen die CO₂-Emissionen aus der Abfall-Mitverbrennung in der Zementindustrie bereits seit 2005 dem europäischen Emissionshandelssystem.

3. Carbon-Leakage-Schutz für Industrieanlagen außerhalb des EU-Emissionshandels

Aus der nationalen CO₂-Bepreisung von Brennstoffen ab 2021 resultieren erhebliche Zusatzbelastungen auch für kleinere Industriebetriebe und -anlagen außerhalb des EU-Emissionshandels. Entlang eng verzahnter Wertschöpfungsketten wird sich die nationale CO₂-Kostenbelastung hier von Wertschöpfungsstufe zu Wertschöpfungsstufe kumulieren und zu einem erheblichen Nachteil im europäischen und internationalen Wettbewerb erwachsen. Deshalb ist mit dem Start des nationalen Emissionshandels ein umfassender und diskriminierungsfreier Carbon-Leakage-Schutz für das gesamte produzierende Gewerbe erforderlich. Eine Konditionierung der Entlastung, wie bislang in § 11 Abs. 3 Satz 2 BEHG vorgesehen, ist dagegen nicht zielführend, um die einseitigen Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen auszugleichen. Diese Einschränkung sollte daher entfallen.

Berlin, 14.09.2020

¹ Frenz, Schink, Ley (2020): Abfälle als Brennstoffe nach dem BEHG? Gutachten im Auftrag des VKU.

² u. a. IFEU und MUNLV (2007), Prognos, INFU und IFEU (2008) und IFEU/Ökoinstitut (2010) und EdDE (2010) in: Flamme, Geiping (2011): Hochwertigkeit der energetischen Verwertung durch die Mitverbrennung gütegesicherter Sekundärbrennstoffe. In: Flamme, Gallenkemper, Gellenbeck, Rotter, Kranert, Nelles (Hrsg.): Münsteraner Schriften zur Abfallwirtschaft, Band 14: 12. Münsteraner Abfallwirtschaftstage (Tagungsband); ISBN 978-3-9811142-2-5, Münster 2011; ISBN 978-3-9811142-2-5

³ TAB = Müllverbrennungsanlagen, Müllheizkraftwerke und Ersatzbrennstoffkraftwerke

⁴ ITAD (Hrsg., 2018): ITAD Jahresbericht 2018

⁵ IFEU (2018): Kriterien zur Einschätzung des Gleichrangs zwischen stofflicher und energetischer Verwertung.