

14.05.2024

**Argumentations- und Formulierungshilfe
im Zusammenhang mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz („BEHG“) und insbesondere der
Aufnahme des Brennstoffs Abfall in das BEHG seit dem 01.01.2024**

1. Ausgangslage

Seit dem 01.01.2024 unterliegt auch der Brennstoff „Abfall“ den Regeln des BEHG. Gleichzeitig sind die Anlagenbetreiber der Müllverbrennungsanlagen unmittelbar vom Gesetzgeber verpflichtet worden, für die aus dem Abfall bei der Verbrennung entstehenden CO₂-Emissionen entsprechende Zertifikate zu erwerben und bei der Deutsche Emissionshandelsstelle („DEHSt“) zu entwerten.

Das BEHG selbst geht – anders als der europäische Emissionshandel - grundsätzlich davon aus, dass der Inverkehrbringer des **Brennstoffs** (Öl, Gas und hier eben der Abfall) Verantwortlicher zum Erwerb von CO₂-Zertifikaten ist.

Vgl. BT-Drucksache 19/14746

S. 24: „Im Vergleich zum EU-ETS setzt das nEHS nicht auf der Ebene direkt emittierender Anlagen (Kraftwerke und Industrieanlagen) an, sondern bei den Unternehmen, die die **Heiz- und Kraftstoffe in Verkehr bringen** (sog. „Upstream-ETS“).

S. 25: „Grundlage des Upstream Ansatzes stellen somit indirekte CO₂-Emissionen aus der **Weitergabe von Brennstoffen**, und nicht die direkten CO₂ Emissionen aus dem Einsatz dieser Brennstoffe.“ [Hervorhebungen jeweils durch Verfasser]

Diese dem BEHG immanente gesetzliche **Systematik** (*Verantwortlichkeit des Inverkehrbringers auf vorgelagerten Handelsstufen*) hat der Gesetzgeber mit der Einführung der Verpflichtung zum Erwerb von CO₂-Zertifikaten für die Nutzung von Abfall als Brennstoff **aus abfallwirtschaftsspezifischen Gründen durchbrochen**. Da in der Abfallwirtschaft zahlreiche private und gewerbliche Akteure an der Erzeugung, Sammlung und Behandlung von Abfällen beteiligt sind, sollte der Anknüpfungspunkt für das Inverkehrbringen der Brennstoffe „**abfallwirtschaftsspezifisch** angepasst“ und eine **praxistaugliche Lösung** geschaffen werden. Mit der Inanspruchnahme der Betreiber von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallverbrennungsanlage beabsichtigte der Gesetzgeber, das Bepreisungssystem mit „*vertretbarem administrativem Aufwand*“ auszugestalten.

Vgl. BT-Drucksache 20/3438,

S. 2: „... Mit der Gesetzesänderung sollen für die Bepreisung fossiler Emissionen aus den zusätzlich erfassten Brennstoffen (Kohle und Abfall) **vollzugstaugliche Regelungen** geschaffen werden. Hier steht bei der Bepreisung von Emissionen aus abfallstämmigen Brennstoffen eine Fokussierung auf die tatsächliche Freisetzung fossiler Abfallemissionen im Vordergrund, um eine **unverhältnismäßig hohe administrative Belastung** des Bepreisungssystems durch Einbeziehung einer Vielzahl von Abfallverursachern in der Vorkette zu **vermeiden.**“ [Hervorhebungen durch Verfasser]

Aus diesem Grunde wurden in § 3 Nr. 3 c) BEHG – ausnahmsweise aus administrativen Gründen - die Betreiber von thermischen Abfallverbrennungsanlagen als „Verantwortliche“ verpflichtet. Insoweit heißt es in der Gesetzesbegründung:

Vgl. BT-Drucksache 20/3438,

S. 11: „Bezüglich der abfallstämmigen Brennstoffe werden ebenfalls sowohl der Begriff des Verantwortlichen als auch der Anknüpfungspunkt für das Inverkehrbringen der Brennstoffe **abfallwirtschaftsspezifisch angepasst**. Hierbei sind die in diesem Bereich abweichenden Akteurskonstellationen zu berücksichtigen, um eine **praxistaugliche Lösung** zu schaffen. In der Abfallwirtschaft sind zahlreiche verschiedene private und gewerbliche Akteure an der Erzeugung, Sammlung und Behandlung von Abfällen beteiligt. Für die Abfallbrennstoffe werden insoweit die **Betreiber von Verbrennungsanlagen in die Verantwortung genommen** und das Inverkehrbringen der Brennstoffe an die Verwendung in einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallverbrennungsanlage angeknüpft, **um das Bepreisungssystem in diesem Wirtschaftssektor mit vertretbarem administrativem Aufwand und mit Blick auf die Berichterstattungs- und Überwachungspflichten sachgerecht vollziehbar zu gestalten.**“ [Hervorhebungen durch Verfasser]

Damit wird aber klar, dass mit der Änderung des BEHG und Einführung der Bepreisung des „Brennstoffs Abfall“ **keine Abkehr** von dem grundsätzlichen Prinzip der **Verantwortung des „Inverkehrbringers“** des Brennstoffs beabsichtigt war. Aus diesem Grunde wurde auch die Verschiebung der ursprünglich bereits für das Jahr 2023 geplanten Einbeziehung der Abfallverwertung in das BEHG auf das Jahr 2024 wie folgt begründet:

Vgl. BT-Drucksache 20/4096,

S. 1 „In den Beratungen im Ausschuss und in der Sachverständigenanhörung wurde deutlich, **dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen angesichts der stark angestiegenen Energiepreise nicht zusätzlich belastet** werden sollen. Die Einbeziehung der

*Abfallverbrennungsanlagen und die für den 1. Januar 2023 anstehende Erhöhung des CO₂-Preises sollen daher **um ein Jahr auf den 1. Januar 2024 verschoben** werden.“ [Hervorhebungen durch Verfasser]*

Der Gesetzgeber geht mithin offenbar davon aus, dass die **BEHG-Kosten** von den Anlagenbetreibern in einer vertraglichen Kette bis zu den Gebührenzahlern, d.h. **den Bürgerinnen und Bürgern weitergegeben** werden und wollte dies vor dem Hintergrund der Energiekrise für das Jahr 2023 vermeiden, so dass er das Inkrafttreten der Neuregelung um ein Jahr verschob. Das mit der Einführung des BEHG verbundene (Preis-)Risiko liegt dementsprechend - auch nach der Auffassung des Gesetzgebers - regelmäßig bei den Bürgerinnen und Bürger und damit hier bei den zuständigen öffentlich rechtlichen Entsorgungsträgern, die diese Kosten regelmäßig über Gebührensatzungen an die Bürgerinnen und Bürger weiterreichen können.

Bedauerlicherweise sehen Teile der Kunden von Betreibern thermischer Abfallverwertungsanlagen insbesondere Kommunen und ihre Berater, dieses Thema dezidiert anders und verlangen zum Teil, dass die Kosten entweder vollständig oder zumindest überwiegend von den Anlagenbetreibern in den laufenden Verträgen übernommen werden

2. Lösungsmöglichkeiten

Zur Klarstellung der gesetzliche Intention ist es angezeigt, dass der Gesetzgeber die Zielrichtung deutlicher artikuliert. Hierfür bieten sich **einerseits** eine direkte Aufnahme einer Regelung in den Gesetzestext oder **andererseits** zumindest eine Klarstellung innerhalb der Gesetzesbegründung in einer BT-Drucksache für eine ggfls. geplante Anpassung des BEHG an.

a. Direkte Aufnahme in den Gesetzestext

Dabei könnte folgende Formulierung gewählt werden:

§ 3 Nr. 12 Inverkehrbringer:

Die Kosten für den erforderlichen Erwerb der Emissionszertifikate hat regelmäßig der Inverkehrbringer des Brennstoffs und nicht der Verantwortliche im Sinne des § 3 Nr. 3 zu übernehmen.

b. Klarstellung in einer Gesetzesbegründung

Im Rahmen einer Gesetzesbegründung, z.B. zur Überarbeitung des BEHG, könnte folgendes formuliert werden:

BT-Drucksache 20/xyxy

Mit der Einbeziehung des Abfalls in das BEHG durch das 2. Änderungsgesetz zum BEHG wurde die Verantwortlichkeit des Inverkehrbringers bei der Nutzung von Abfall als Brennstoff aus abfallwirtschaftsspezifischen Gründen durchbrochen, um mit der Verpflichtung der Anlagenbetreiber eine praxistaugliche Lösung zu schaffen (Vgl. BT-Drucksache 20/3438, S. 11). Mit dieser Zuweisung der Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Regelungen des BEHG an die Anlagenbetreiber beim Brennstoff „Abfall“ nicht verbunden ist jedoch eine Zuweisung der „Kostenverantwortlichkeit“. Diese verbleibt beim Inverkehrbringer der CO₂-Emissionen und damit beim BEHG – anders als beim europäischen EU-ETS – nicht bei den direkt emittierenden Anlagen (Kraftwerke und Industrieanlagen), sondern bei denen, die die Brennstoffe in Verkehr bringen (sog. „Upstream-ETS“) (Vgl. BT-Drucksache 19/14746, S. 24 und 25). Grundlage des Upstream Ansatzes stellen somit für alle Brennstoffe gleichermaßen die indirekten CO₂-Emissionen aus der Weitergabe von Brennstoffen, und nicht die direkten CO₂ Emissionen aus dem Einsatz dieser Brennstoffe dar.“