

Ein CO₂-Preis für die Verbrennung von Abfällen?

Der Deutsche Bundestag hat im Herbst 2020 im Rahmen der Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) zwei Entschlüsse gefasst: Zunächst wurde die Bundesregierung dazu aufgefordert, eine vernünftige Carbon-Leakage-Verordnung zum Start des seit 1. Januar 2021 geltenden nationalen Emissionshandelssystems vorzulegen. Dieser Verordnungsentwurf wird derzeit diskutiert. Darüber hinaus wurde die Bundesregierung gebeten, innerhalb eines Evaluierungsprozesses im Jahr 2022 zu verdeutlichen, inwiefern der Abfallbereich vom BEHG betroffen ist.

Erklärtes Ziel des BEHG ist es, alle CO₂-Emissionen aus Verbrennungsprozessen, die bisher nicht dem europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) unterliegen, zu bepreisen. Oder anders formuliert: Es soll keine fossile Verbrennung ohne CO₂-Preis geben. Warum das sinnvoll ist und was dafür spricht, wird im Folgenden erläutert.

Alle sind beim Klimaschutz in der Pflicht

Das BEHG nimmt alle Branchen und Sektoren bei der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe Klimaschutz in die Pflicht und soll dazu beitragen, die Klimaschutzziele auf europäischer wie nationaler Ebene zu erreichen. Das heißt, dass nicht mehr nur die Sektoren Energie und Industrie über den EU ETS der CO₂-Bepreisung unterliegen, sondern auch alle weiteren Bereiche (also Verkehr, Gebäude und Abfall). Normadressaten sind – anders als beim EU ETS, das die Anlagen verpflichtet – die Inverkehrbringer von Brennstoffen. Kernverpflichtung ist der Kauf von Emissionszertifikaten bei der Deut-

schen Emissionshandelsstelle (DEHSt), die beim Umweltbundesamt angesiedelt ist. In der Einführungsphase werden die Zertifikate zu einem Festpreis veräußert, beginnend mit 25 Euro pro Emissionszertifikat pro Tonne CO₂ für das Jahr 2021 bis 55 Euro pro Emissionszertifikat für das Jahr 2025. Im Jahr 2026 liegt der Korridor bei 55 bis 65 Euro. Danach werden die Zertifikate frei versteigert. Ab 2023 muss auch die Abfallverbrennung mit einem CO₂-Zertifikatspreis von 35 Euro pro Tonne ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Keine Ausnahme für Siedlungsabfälle

Es ist von der Bundesregierung systematisch richtig und logisch konsequent, alle schädlichen CO₂-Emissionen, die nicht dem EU ETS unterliegen, ohne Ausnahme zu erfassen. Orientierung ist hier die ausgestoßene Tonne CO₂, unabhängig davon, wo die Emissionen entstehen. Denn alle Wirtschaftsbereiche müssen einen Beitrag im Kampf gegen den Klimawandel leisten. Das hat auch mit Glaubwürdigkeit zu tun: Die Bundesregierung tut gut

daran, nicht einzelne Sektoren mit Ausnahmen zu versehen, die dann wiederum Begehrlichkeiten für weitere Ausnahmeregelungen wecken.

Energie und Industrie leisten seit Jahren über das EU ETS ihren Beitrag. Die sehr sensiblen Bereiche wie Gebäude und Verkehr werden seit Beginn des BEHG verpflichtet. Dass nun die Siedlungsabfälle komplett aus dem Geltungsbereich des BEHG ausgenommen werden sollen, wie einige Betreiber thermischer Abfallbehandlungsanlagen mit Verweis auf zu hohe Kosten es fordern, wäre den anderen Wirtschaftssektoren und der Öffentlichkeit kaum zu vermitteln. Denn nach dem Beschluss des Europäischen Rats Mitte Dezember 2020, mindestens 55 Prozent Treibhausgasemissionen bis 2030 einzusparen, ist klar: Die bisherigen Klimaschutzanstrengungen in der EU müssen verfünffacht werden. Durch die EU-Klimaschutzverordnung hat sich Deutschland ohnehin dazu verpflichtet, seine Emissionen außerhalb des EU ETS bis 2030 um 38 Prozent gegenüber 2005 zu senken. Um diese Lücke schließen zu können, werden die über 9 Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von Hausmüll gebraucht. Denn für den Fall, dass das Schließen der Lücke nicht gelingt, muss Deutschland Strafzahlungen an Brüssel leisten.

Ökologische Lenkungswirkung bei gleichen Wettbewerbsbedingungen

Derzeit ist lediglich die Klärschlammverbrennung explizit vom nationalen Emissionshandel ausgenommen, weil hier erwiesenermaßen keine Materialien verloren gehen, die noch nutzbar wären. Das ist beim Hausmüll anders: Durch die CO₂-Bepreisung im BEHG und die damit verbundene Verteuerung der Abfallverbrennung ist eine echte ökologische Lenkungswirkung zu erwarten. Höhere Verbrennungspreise verstärken die Bemühungen, mehr Stoffe für das Recycling getrennt zu halten oder aus einem Gemisch auszusortieren. Eine Bepreisung des Nicht-Recyclings macht das Recycling attraktiver. Auf diese Weise werden auch die bislang einer thermischen Behandlung zugeführten Mengen reduziert, also Abfälle aktiv vermieden. Außerdem hilft es bei der Erfüllung der Getrennthaltungsvorgaben, die in der Bioabfallverordnung und der Gewerbeabfallverordnung aufgeführt sind. Erst kürzlich ist eine Studie des Umweltbundesamtes (UBA) zu dem Ergebnis gekommen, dass immer noch zwei Drittel der Restmüllmenge aus Bioabfällen und anderen Wertstoffen besteht. Diese Wertstoffe gehen derzeit noch in die Abfallverbrennung und sind damit unwiederbringlich verloren.

Vorrangiges Ziel muss aber die Schaffung einer gut funktionierenden Kreislaufwirtschaft sein, in der kaum noch Restmüll anfällt und in der Rohstoffe möglichst oft wiederverwendet werden. In der Abfallverbrennung entstehen unweigerlich CO₂-Emissionen – wie bei jedem Verbrennungsprozess. Und ein CO₂-Preis auf Abfälle ist gar nichts grundlegend Neues, denn einen Preis für die Verbrennung von Abfällen gibt es bereits: Dieser gilt für die Abfälle, die als Brennstoffe in Anlagen geliefert werden, die dem EU ETS unterliegen. Andere Abfälle, wie etwa Hausmüll, haben bislang kein CO₂-Preisschild. Das ist nicht nur wett-

bewerbspolitisch zweifelhaft, sondern passt auch nicht in die Zeit. Das BEHG kann die bisherige Ungleichbehandlung von Abfällen in Mitverbrennung (EU-ETS-belastet) und in Hausmüllverbrennung (vollständig abgabefrei) aufheben und gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen.

Nationaler Emissionshandel ohne Doppelbelastung

Angesichts der Komplexität der Kreislaufwirtschaftsbranche ist unklar, wer tatsächlich Inverkehrbringer von Brennstoffen nach dem BEHG ist. Zum Bereich der Kreislaufwirtschaft zählen Millionen Abfallerzeuger:innen (letztlich jede/r Produzent:in, Betrieb oder Haushalt), mehrere Tausend Unternehmen, die sammeln und sortieren, und weit über tausend Unternehmen, die Abfälle aufbereiten. Es gibt aber bei der thermischen Verwertung lediglich weniger als hundert Anlagen, die Abfall verbrennen und bisher nicht dem EU ETS unterliegen. Um ein effizientes Zertifikatesystem im Abfallbereich aufzusetzen und den administrativen Aufwand im Rahmen zu halten, ist es daher ratsam, möglichst weit hinten in der Wertschöpfungskette anzusetzen, bei den wenigen Verbrennungsanlagen. Es ist zudem logisch, weil dort durch die Verbrennungsprozesse auch die Emissionen entstehen.

Das würde dazu führen, dass es kein Nebeneinander von europäischem und nationalem Emissionshandel mit jeweils unterschiedlichen Ansatzpunkten gibt und Doppelbelastungen durch EU ETS und BEHG einfacher vermieden werden können, weil beide Systeme den gleichen Ansatzpunkt – bei den Anlagen – haben. Außerdem wäre so gewährleistet, dass eine spätere Verknüpfung mit dem EU ETS in der Zukunft überhaupt unbürokratisch möglich ist. Und das BEHG muss anschlussfähig sein Richtung EU ETS. Denn diesen Sommer ist zu erwarten, dass die EU-Kommission im Rahmen ihres Green Deals einen Vorschlag zur Erweiterung des EU ETS auf weitere Sektoren macht. Die Bundesregierung wird hier ihre Erfahrungen einbringen können und müssen, denn in keinem anderen EU-Mitgliedstaat außer Deutschland gibt es derzeit ein zusätzliches nationales Emissionshandelssystem.

Alle CO₂-Emissionen müssen bepreist werden

Die Bundesregierung muss konsequent an dem Grundsatz festhalten, alle CO₂-Emissionen aus Verbrennungsprozessen, die bisher nicht dem EU ETS unterliegen, zu bepreisen. Alle Wirtschaftsbereiche können und müssen zum Klimaschutz beitragen. Daraus folgt, dass auch die Abfallverbrennung ab 2023 ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten muss. Die politischen Ziele Förderung des Recyclings und Ressourcenschonung können beim BEHG mit kluger Wettbewerbspolitik in Einklang gebracht werden. Nur wenn man das Zertifikatesystem dort ansetzt, wo die Emissionen entstehen, also am Ort der Verbrennung, ist eine effiziente unbürokratische Abwicklung möglich, die auch die zukünftige Verknüpfung mit dem europäischen Emissionshandel in den Blick nimmt.

Martin Schröder, Direktor Politische Beziehungen der Alba Group