

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) vom 30.07.2024

Berlin, 14.08.2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) Stellung zu nehmen. Die Entwürfe sind noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Daher behält sich der VKU vor, im weiteren Gesetzgebungsprozess ggf. ergänzende bzw. weiterentwickelte Anpassungsvorschläge einzubringen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- › Kommunale Unternehmen sind als **Betreiber von (potentiell) emissionshandelspflichtigen Anlagen** im Emissionshandelssystem im Bereich ortsfester Anlagen (**ETS-1**) sowie als **Inverkehrbringer von Brennstoffen** im nationalen Emissionshandelssystem und dem Übergang in den europäischen Brennstoffemissionshandel (**ETS-2**) stark von der Novellierung des TEHG sowie der damit verbundenen Anpassung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) betroffen.
- › Kommunale Unternehmen betreiben **Kraftwerke** zur Strom- und Wärmeerzeugung, **entsorgen Siedlungsabfälle und Klärschlämme** in thermischen Verbrennungsanlagen und beliefern in ganz Deutschland Kundinnen und Kunden mit **Erd- und Biogas**.
- › Die **kommunale Entsorgungswirtschaft** nimmt den gesetzlichen Auftrag der Gewährleistung von **Entsorgungssicherheit** für Haushalts- und Siedlungsabfälle wahr und betreibt zu diesem Zweck vielerorts **Anlagen der thermischen Abfallbehandlung**. Die Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlung von Siedlungsabfällen in den Anwendungsbereich des **BEHG ab 2024** hat bereits zu **Gebührenerhöhungen in der Größenordnung von drei bis fünf Prozent** und zudem zu erheblichen **Rechtsunsicherheiten und -streitigkeiten** im Verhältnis zwischen Anlagenbetreibern einerseits und Abfallanlieferern und Wärmeabnehmern andererseits geführt. Die Weiterentwicklung des Emissionshandelsrechts hat vor diesem Hintergrund erhebliche Bedeutung für die kommunale Abfallwirtschaft sowie die Abfallgebührenzahler.
- › Mit Inkrafttreten der Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung (AbfKlärV) am 3. Oktober 2017 hat das Gebot zur Klärschlammverbrennung Rechtsverbindlichkeit erhalten. Bis zum Jahr 2029 (Anlagen über 100.000 EW) bzw. 2032 (Anlagen zwischen 50.000 und 100.000 EW) müssen Betreiber von Kläranlagen die thermische Behandlung von Klärschlämmen sicherstellen. Die gesetzliche Pflicht zur thermischen Beseitigung von Klärschlämmen sollte im Emissionshandelssystem daher auch weiterhin pragmatisch behandelt werden. Darüber hinaus könnte sie im Vollzug noch deutlich vereinfacht werden. Die **pauschale Anerkennung der Biogenität** vom Klärschlamm (Null-Emission) im BEHG sollte in jedem Fall unberührt bleiben und bei der Weiterentwicklung des Emissionshandels Bestand haben.

Positionen des VKU in Kürze

- › Der VKU begrüßt, dass nun die TEHG-Novelle vorgelegt wird. Aufgrund der knappen Zeit bis zum 1. Januar 2025, wo eine Emissionsgenehmigung im ETS II vorliegen muss, ist die vorgeschlagene **Genehmigungsfiktion** eine gute Lösung. Dennoch sollte die Frist zur Vorlage des erstmaligen Überwachungsplans für den ETS II länger gefasst werden.
- › Die Änderung des **Preismechanismus im BEHG 2026** lehnen wir ab, denn bereits heute sind Gaslieferverträge für 2026 fest kontrahiert und ermöglichen keine Anpassung der CO₂-Kosten mehr. Eine Änderung würde daher unweigerlich zu wirtschaftlichen Schäden führen.
- › Den nationalen Opt-In von **Abfallverbrennungsanlagen** in den ETS I ab 2027 lehnt die Kommunalwirtschaft strikt ab. Es ist nicht sachgerecht, der Entscheidung der Europäischen Kommission in 2026 über den europaweiten Umgang mit der Abfallverbrennung vorzugreifen. Stattdessen sollte das ohnehin für 2027 ertüchtigte BEHG übergangsweise für 2027 weiter angewendet werden, bis eine einheitliche europäische Lösung vorliegt. Andernfalls würde die Bundesregierung ihre selbst proklamierten Ziele verletzen, EU-Recht nur 1:1 umzusetzen und bei der Anlastung von Umweltkosten inländische Marktakteure nicht zu benachteiligen.
- › Nach unserer Lesart sind **Klärschlammverbrennungsanlagen unterhalb von 20 MW** grundsätzlich von den Anforderungen des TEHG-E derzeit nicht umfasst und unterfallen damit weiterhin den bestehenden Anforderungen des BEHG. Sollten diese Anlagen dennoch in den Anwendungsbereich des TEHG übernommen werden, braucht es dringend eine analoge Regelung für den bisherigen § 7 Abs. 4 Nr. 2 BEHG, wonach Klärschlamm den Emissionsfaktor Null hat und vom Erwerb von Emissionszertifikaten befreit bleibt. Ohne diese Befreiung lehnen wir eine etwaige vorzeitige Einbeziehung in den europäischen Emissionshandel ab.

Vorbemerkungen

Der VKU begrüßt, dass mit dem novellierten Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) nun die Reform des EU-weiten Emissionshandelssystems (EU EHS) auf nationaler Ebene angegangen wird.

Der Gesetzentwurf kommt leider sehr spät, da die ersten Pflichten bis zum 1. Januar 2025 umgesetzt werden müssen.

Aufgrund dieser knappen Frist begrüßt der VKU, dass auch ohne Emissionsgenehmigung nach TEHG im Rahmen des ETS II das Inverkehrbringen von Brennstoffen wie Erdgas als genehmigt gilt, wenn ein genehmigter Überwachungsplan nach dem BEHG vorliegt und zudem ein Antrag nach TEHG gestellt wurde. Positiv ist, dass eine verspätete Genehmigung nicht zu einem Konflikt führen soll. Besser wäre aber, dass diese so genannte Fiktion zunächst auch ohne Antrag im Rahmen des TEHG gelten würde, denn drei Monate für ein Verfahren mit neuen Anforderungen sind sehr knapp bemessen.

Die EU-Emissionshandelsrichtlinie sieht als jährliche Frist zur Berichtspflicht über die CO₂-Emissionen den 30.04. vor (vorgesehen in § 43 TEHG-E). Der VKU weist darauf hin, dass diese Frist für die betroffenen Unternehmen nicht praktikabel ist. Hintergrund ist, dass die hierfür benötigte Emissionssteueranmeldung zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegt. Ebenfalls nicht praktikabel ist die jährliche Frist zur Abgabe der Emissionszertifikate jeweils zum 31.05. (vorgesehen in § 7 TEHG-E). Auch diese stammt aus der EU-Emissionshandelsrichtlinie. Hier sollte aus Sicht des VKU die Frist 30.09. aus dem BEHG angesetzt werden. Daher bittet der VKU das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sich bei einer etwaigen Novellierung der EU-Emissionshandelsrichtlinie für eine Harmonisierung zwischen europäischen und nationalen Regelungsvorgaben einzusetzen, die sich an den BEHG-Fristen orientieren. Der VKU hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten und Verordnung (EU) 2015/757 vom 14.07.2021 darauf hingewiesen, dass zur Begrenzung des administrativen Aufwands für die verpflichteten Unternehmen auf die Anschlussfähigkeit nationaler Regelungen geachtet werden sollte.¹

In der Energieversorgung sollte der Emissionshandel weiterhin das **zentrale Klimaschutzinstrument** darstellen. Dazu benötigt es ein Maximum an Kontinuität und langfristiger Verlässlichkeit.

¹ [211108 VKU-Stellungnahme ETS Kommissionsvorschlag.pdf](#)

Sehr kritisch bewerten wir, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) bereits jetzt die Verbrennung von Siedlungsabfällen ab 2027 in den Europäischen Emissionshandel (ETS I) einbeziehen will, obwohl die EU-Kommission erst im Jahr 2026 dazu eine Empfehlung abgeben wird. Einen Alleingang Deutschlands lehnt die kommunale Abfallwirtschaft strikt ab, er würde die Wettbewerbssituation der deutschen Müllverbrennungsanlagen massiv verschlechtern und die hiesigen Abfallgebührenzahler mit einem Sonderopfer belasten – und das angesichts drastisch steigender Mietkosten.

Was die Klärschlammverbrennung betrifft, bleibt der Entwurf aus Sicht der Wasserwirtschaft zu allgemein. Es bedarf einer eindeutigen Klarstellung, dass Klärschlammverbrennungsanlagen unterhalb von 20 MW nicht vom Anwendungsbereich des TEHG betroffen sind. Die aufgrund der AbklärV gesetzlich verpflichtende Verbrennung von Klärschlamm muss aufgrund seines biogenen Anteils weiterhin von CO₂-Kosten befreit bleiben. Das sieht auch der nationale Emissionshandel gemäß BEHG vor und sollte im TEHG 1:1 übernommen werden. In dem Zusammenhang plädieren wir auch für eine Vereinfachung der Erhebung der Emissionen, um den Verwaltungsaufwand für die Anlagenbetreiber zu reduzieren, in dem bei einer Bejahung einer hundertprozentigen Biogenität beim eingesetzten Brennstoff auf die detaillierte Ermittlung der Emissionen verzichtet werden kann.

Stellungnahme

Zu Artikel 1, § 22 TEHG-E

Regelungsvorschlag:

Die Dopplung der Absätze (1) bis (3) sollte gestrichen, bzw. auf den zutreffenden Teil reduziert werden.

Begründung:

Die Absätze (1) bis (3) doppelten sich. Unterschiedlich ist lediglich, dass im zweiten Absatz (3) auf "Überwachung im Sinne des Artikel 15 Absatz 3 und 4" und im ersten Absatz (3) lediglich auf "Artikel 15 Absatz 3" verwiesen wird, sowie im zweiten Absatz (1) Nummer 2 nur „nach § 5“ und im ersten Absatz (1) Nummer 2 auf „§ 5 Absatz 1“.

Zu Artikel 1, zu § 41 Absatz 4 TEHG-E

Regelungsvorschlag:

„Bis zur Erteilung einer Emissionsgenehmigung gilt für Verantwortliche, die zum Ablauf der Frist nach Absatz 1 Satz 1 vom Anwendungsbereich des BEHG erfasst sind, der nach § 6 Absatz 1 Satz 3 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in Verbindung mit § 3 der Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2868) in der jeweils geltenden Fassung genehmigte Überwachungsplan als Emissionsgenehmigung nach § 4 Absatz 1 Nummer 2. Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 bleibt hiervon unberührt, wobei die Frist nach Absatz 1 Satz 1, bei Vorliegen eines genehmigten Überwachungsplans nach § 6 Absatz 1 Satz 3 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes in Verbindung mit § 3 der Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2868) in der jeweils geltenden Fassung zum Ablauf der Frist nach Absatz 1 Satz 1, einmalig um drei Monate verlängert wird. Satz 1 ist nur bis zur Bestandskraft der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung der Emissionsgenehmigung anwendbar. Sofern der Verantwortliche innerhalb der Frist, verlängert gemäß Satz 2, nach Absatz 1 Satz 1 keinen Antrag stellt, ist Satz 1 nur bis zum Ablauf der Frist nach Absatz 1 Satz, verlängert gemäß Satz 2 anwendbar.“

Begründung:

Der VKU begrüßt ausdrücklich, dass aufgrund der zu erwartenden kurzen Frist zur erstmaligen Beantragung einer Emissionsgenehmigung nach § 41 TEHG-E und der damit verbundenen Pflicht zur erstmaligen Abgabe eines Überwachungsplans nach § 42 TEHG-E ein genehmigter Überwachungsplan nach BEHG zunächst als Emissionsgenehmigung gilt.

Voraussetzung dafür ist aber, dass mit Ablauf der Frist bereits Antrag auf eine Emissionsgenehmigung nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 TEHG-E und damit auch ein Überwachungsplan nach §§ 6 und 42 TEHG-E vorliegt.

Da den bisher nach dem BEHG-Verpflichteten Inverkehrbringern die genauen Anforderungen an die Emissionsgenehmigung und den Überwachungsplan im Rahmen des ETS-2 noch nicht bekannt sind und diese zudem vielfach keine Kenntnis davon haben, dass für die voraussichtlich 2027 startende Abgabepflicht im ETS-2 bereits 2024 Pflichten zu erfüllen sind, um ab dem 1. Januar 2025 eine Emissionsgenehmigung für ebendiesen zu erlangen, hält der VKU es für sachgerecht, dass die erstmalige Frist um weitere drei Monate verlängert wird. Die vorgesehenen drei Monate sind zudem deswegen sehr knapp bemessen, weil die zu verwendenden Formulare im Formularmanagementsystem (FMS) meistens sehr kurzfristig bereitgestellt werden. So wurde beispielsweise das Formular für den Emissionsbericht im nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) ca. 1,5 Monate vor der Abgabefrist veröffentlicht. Hinzukommend sei erwähnt, dass dieses FMS-Formular grundlegende Fehler enthielt.

Zu Artikel 1, § 42 Absatz 1 TEHG-E

Regelungsvorschlag:

*Für den Zeitraum ab dem Kalenderjahr 2025 haben Verantwortliche den Überwachungsplan innerhalb einer von der zuständigen Behörde festzusetzenden Frist bei der zuständigen Behörde zur Genehmigung einzureichen. Die zuständige Behörde macht die Frist nach Satz 1 spätestens bis zum Ablauf des dritten vor dem Ablauf der Frist nach Satz 1 endenden Kalendermonats im Bundesanzeiger bekannt. **Diese Frist verlängert sich einmalig um drei Monate, wenn die Voraussetzungen nach § 41 Absatz 4 Satz 2 erfüllt sind.** Verantwortliche, die nach Ablauf der Frist nach Satz 1 erstmals der Verpflichtung nach § 5 Absatz 1 Nummer 4 unterliegen, müssen den Überwachungsplan unverzüglich, spätestens aber bis zum Ablauf des ersten auf den Tag der Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Teil B Abschnitt 2 Nummer 1 und 2 des Anhangs folgenden Kalendermonats bei der zuständigen Behörde beantragen.*

Begründung:

Folgeänderung aufgrund der Anpassung von § 41 Absatz 4 TEHG-E.

Zu Artikel 1, § 44 TEHG-E

Allgemeiner Hinweis

Der § 44 TEHG-E enthält zahlreiche Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung. Der VKU wirbt dafür, dass die dem TEHG zugehörigen Verordnungen schnellstmöglich angepasst und veröffentlicht werden, damit es bei der Umsetzung nicht zu weiteren Verzug und unnötig knappen Fristen kommt.

Der VKU setzt sich weiterhin dafür ein, dass im Sinne des Bürokratieabbaus pragmatisch von der Möglichkeit der vereinfachten Überwachung, Emissionsermittlung, Berichterstattung, Verifizierung (wie z. B. die bisherige Ausnahme bei vereinfachter Berichterstattung nach § 15 EBeV 2030) und Nachweispflicht Gebrauch gemacht wird.

Wo immer möglich sollte ein Gleichlauf mit bestehenden Pflichten im Rahmen des BEHG und seiner Verordnungen sowie die doppelte Verwendung von Angaben im Rahmen des BEHG und des TEHG im Register vorgesehen werden.

Zu Artikel 1, § 52 TEHG-E

Regelungsvorschlag:

Streichung von § 52 TEHG-E

Begründung:

Folgeänderung des Verzichts auf einen nationalen Opt-In von Abfallverbrennungsanlagen in den ETS I ab 2027, ausführliche Begründung siehe unten zu Folgeänderungsvorschlag zu Artikel 2.

Sollte das BMWK an dem vorliegenden Regelungsvorschlag in § 52 festhalten, ist es aus unserer Sicht zwingend geboten klarzustellen, welche Anlagentypen konkret in den ETS 1 einbezogen werden. Der derzeitige Verweis auf Nummer 8.1.1 der Anlage 1 der 4. BImSchV würde nach unserer Auffassung eine deutlich größere Anzahl an Anlagentypen umfassen. Insofern bedarf es hier für eine rechtskonforme Anwendung einer Konkretisierung.

Zu Artikel 1, Anhang Teil A, Abschnitt 2, Nummer 35 (neu) TEHG-E

Regelungsvorschlag:

„Tätigkeiten

[...]

35. Dieses Gesetz gilt nicht für:

1. Anlagen, die nach § 4 Absatz 1 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genehmigungsbedürftig sind und bei denen nach ihrer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung außer für Zwecke der Zünd- und Stützfeuerung als Brennstoff nur Klärgas, Deponiegas, Biogas oder Biomasse im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a und e der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 05.06.2009, S. 16) in der jeweils geltenden Fassung eingesetzt werden darf und

2. Anlagen oder Verbrennungseinheiten nach Anhang A Abschnitt 2 Nummer 1 bis 6 zur Verbrennung von gefährlichen Abfällen oder Siedlungsabfällen, die nach

Nummer 8.1 des Anhangs zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen genehmigungsbedürftig sind.

Begründung: Folgeänderung des Verzichts auf einen nationalen Opt-In von Abfallverbrennungsanlagen in den ETS I ab 2027, ausführliche Begründung siehe unten zu Folgeänderungsvorschlag zu Artikel 2.

Zu Artikel 2, Nr. 11 (zu §23a BEHG Absatz 1)

Folgeänderungsvorschlag

Regelungsvorschlag:

Nr. 11: § 23a BEHG - Übergangsbestimmungen - erhält folgende Fassung:

(1) Die Verpflichtungen nach § 7 Absatz 1 und § 8 entfallen in Bezug auf Brennstoffemissionen aus Brennstoffen,

- 1. die nach dem 31. Dezember 2026 nach § 2 Absatz 2 in Verkehr gebracht werden und ab dem 1. Januar 2027 einer Abgabeverpflichtung nach § 7 Abs. 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen,*
- 2. die nach dem 31. Dezember 2027 nach § 2 Absatz 2a als in Verkehr gebracht gelten.*

Begründung:

Nach Art. 30 Abs. 7 der Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 legt die EU-Kommission dem europäischen Parlament und dem Rat bis zum **31. Juli 2026 einen Bericht** vor, in dem sie die Durchführbarkeit einer Aufnahme von Anlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen in das EU-EHS bewertet, auch im Hinblick auf ihre Aufnahme ab 2028 und mit einer Bewertung, ob einem Mitgliedstaat die Wahl zustehen müsste, bis zum 31. Dezember 2030 auszusteiern. In diesem Zusammenhang berücksichtigt die Kommission u. a. die Bedeutung aller Sektoren, die zur Verringerung von Emissionen beitragen und die **potenzielle Umlenkung auf die Entsorgung von Abfällen in Deponien in der Union und auf Abfallexporte in Drittländer**. Darüber hinaus berücksichtigt die Kommission einschlägige Kriterien wie die Auswirkungen auf den Binnenmarkt, mögliche **Wettbewerbsverzerrungen**, die Umweltintegrität, die Angleichung an die Ziele der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie die Robustheit und Genauigkeit der Überwachung und Berechnung der Emissionen. Die Kommission legt gegebenenfalls und unbeschadet des Artikels 4 der genannten Richtlinie zusammen mit dem Bericht einen **Legislativvorschlag** vor, um die Bestimmungen dieses Kapitels auf Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen und die Zuteilung und Vergabe zusätzlicher Zertifikate für

Anlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen anzuwenden und eine mögliche Umlenkung von Abfällen zu verhindern.

Angesichts dieses **detaillierten und terminierten Prüfauftrages an die Kommission**, ob die Aufnahme der thermischen Siedlungsabfallverbrennung in den Europäischen Emissionshandel sinnvoll und sachgerecht ist, ist es unerfindlich, warum das BMWK über das Instrument der Opt-In-Regelung nach Art. 24 der Emissionshandelsrichtlinie bereits jetzt Fakten schaffen und für Deutschland einseitig eine Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlung in das TEHG regeln will. Der VKU hatte bereits im Zusammenhang mit der jüngsten BEHG-Novelle darauf hingewiesen, dass die CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung **gravierende negative Folgewirkungen** haben kann, wie namentlich eine Verdrängung von Abfällen in ökologisch nachteiligere, klimaschädlichere Entsorgungswege (Deponien) oder in den Export. Gerade um solche negativen Folgewirkungen auszuschließen, muss die Kommission bis Juli 2026 hierzu eine **Folgenabschätzung** vorlegen. Wenn das BMWK nun das Instrument der Opt-In-Klausel nutzt, wird der Prüfauftrag der Kommission unterlaufen und es werden bewusst diejenigen Fehllenkungsrisiken eingegangen, die in der Richtlinie 2023/959 zurecht adressiert werden.

Der vom BMWK angestrebte nationale Alleingang verschärft dabei noch die genannten Risiken, da im Falle eines Verzichts auf eine europäische Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlung in den EU-ETS der Export deutscher Siedlungsabfälle auch in das EU-Ausland massiv angereizt würde. Hierin läge im Übrigen auch ein Verstoß gegen die Prinzipien der **Entsorgungsautarkie** und der **Entsorgungsnähe** nach Art. 16 der EU-Abfallrahmenrichtlinie.

Die vom BMWK angestrebte Opt-In-Regelung hätte folgende **Szenarien** zur Folge: Würde die Kommission eine Einbeziehung der thermischen Abfallbehandlung in den EU-ETS ab 2028 vorschlagen und legislativ umsetzen, wäre das Opt-In **überflüssig**. Eine Lösung für das **“Brückenjahr” 2027** könnte problemlos durch die von uns vorgeschlagene Neufassung von § 23a BEHG gefunden werden, indem das BEHG auch noch in 2027 für die thermische Abfallbehandlung gilt, dann aber auch ausläuft. Auf die rechtsstaatlich bedenkliche Konstruktion der Kommissionszustimmung für das Opt-In als **“aufschiebende Bedingung”** für die Anwendung des Gesetzes auf die Abfallwirtschaft (so der BMWK-Vorschlag in § 52 TEHG-E) kann also verzichtet werden. Aus Gründen der Praktikabilität und der Planungssicherheit sollte dabei die Preisstufe des Jahres 2025 (55,00 €/t) auch für die Jahre 2026 und 2027 für die thermische Abfallbehandlung fortgeschrieben werden. Es wäre jedenfalls unverhältnismäßig, in der Auslaufphase des BEHG die thermische Abfallbehandlung noch einem Auktionierungsverfahren für Emissionszertifikate auszusetzen.

Wird hingegen auf europäischer Ebene auf eine Ausweitung des ETS I auf die Abfallwirtschaft verzichtet, wären die Wirkungen des Opt-In auf die deutschen Anlagen **völlig untragbar**. Dann nämlich käme es zu einer sich **fortlaufend verschärfenden Preisdifferenz** zwischen den deutschen und den europäischen Abfallbehandlungskosten – mit der Folge gravierender Wettbewerbsnachteile für die deutschen Anlagenbetreiber und eines stetig zunehmenden **Risikos von – auch illegalen – Abfallverbringungen** ins Ausland. Eine solche Entwicklung wäre auch deshalb inakzeptabel, weil die Wärme aus der thermischen Abfallbehandlung, als **“unvermeidbare Abwärme”**, ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Wärmeplanung nach WPG darstellt. Eine seriöse Abschätzung der Potenziale **“unvermeidbarer Abwärme”** aus thermischer Abfallbehandlung wäre jedoch nicht mehr möglich, wenn die Abfallverbrennung in Deutschland mit stetig zunehmenden preislichen Wettbewerbsnachteilen zu kämpfen hätte. Im Übrigen ist es unseres Erachtens auch Ausdruck einer in sich höchst widersprüchlichen Gesetzgebung, die Abwärme aus der thermischen Abfallbehandlung einerseits als klimaneutral anzuerkennen (WPG/GEG), andererseits den entsprechenden Verbrennungsprozess jedoch mit CO₂-Kosten zu belasten (BEHG/TEHG-E).

Schließlich weisen wir darauf hin, dass sich das BMWK mit einer Opt-In-Regelung für die thermische Abfallbehandlung in einen deutlichen Widerspruch zu ihren jüngsten politisch-programmatischen Zielen setzen würden. So wird im Entwurf der **“Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie”** (NKWS) vom 17. Juni 2024 zutreffend ausgeführt, dass bei der Setzung ökonomischer Anreize der globale Wettbewerb berücksichtigt werden müsse. Die Adressierung von Umweltkosten dürfe daher nicht zu einer Benachteiligung inländischer Marktakteure führen; die Verlagerung von Produktionsprozessen führe zur Umgehung solcher Anreize und damit zu keinerlei positiven Umwelteffekten (S. 31). In ihrer **“Wachstumsinitiative. – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland”** vom 5. Juli 2024 formuliert die Bundesregierung deutlich das Ziel, eine überschießende Umsetzung von EU-Recht zu vermeiden. Daher werde die Bundesregierung ab sofort EU-Richtlinien in der Regel 1:1 in nationales Recht umsetzen und bestehende überschießende Umsetzungen identifizieren und reduzieren (S. 9).

Vor diesem Hintergrund darf nach unserer Überzeugung das geplante Opt-In der deutschen (kommunalen) Abfallwirtschaft in den EU-ETS keinen Bestand haben, zumal die negativen Folgewirkungen in diesem Fall besonders gravierend wären. Die Frage, ob die thermische Abfallbehandlung in den CO₂-Emissionshandel einbezogen werden soll oder nicht, darf nur einheitlich für die gesamte EU beantwortet werden, nationale Alleingänge verbieten sich hier. Darauf, dass eine CO₂-Bepreisung der thermischen Abfallbehandlung schließlich keine klimaschützende Lenkungswirkung haben kann, sondern allein zu **steigenden Mietnebenkosten** führt (das BEHG führte bereits in 2024 zu durchschnittlichen Gebührensteigerungen von 3 - 5 Prozent), hatten wir bereits im Zusammenhang mit der letzten BEHG-Novelle ausführlich hingewiesen.

Artikel 2, § 10 Absatz 3 Nummer 3 BEHG-E

Regelungsvorschlag:

abweichend von Absatz 2 Satz 4 abweichende Preisregelungen für den zusätzlichen Bedarf nach § 5 Absatz 1 sowie Regelungen für den Erwerb von Emissionszertifikaten im Folgejahr,

Begründung:

Eine Änderung der Preisregelung des § 10 Absatz 2 Satz 4 BEHG zum jetzigen Zeitpunkt lehnt der VKU ab. Die nach dem BEHG Verpflichteten haben im besten Wissen und Glauben an die bisherige Preisregelung im BEHG privatrechtliche Verträge mit gewerblichen und privaten Verbraucherinnen und Verbrauchern geschlossen. Insbesondere in der Erdgaswirtschaft sind Festpreisverträge mit Haushaltskunden mit Laufzeiten bis zu zwei Jahren und mit Gewerbekunden von bis zu drei Jahren üblich. Das heißt, bereits jetzt ist eine nicht unerhebliche Erdgaslieferungsmenge für das Jahr 2026 kontrahiert. In Bezug auf den CO₂-Preis flexible Endkundenverträge sind im Rechtsverkehr mit kleineren und mittleren Gewerbekunden und erst Recht mit Haushaltskunden weder üblich noch im Falle von Verträgen mit Haushaltskunden nach den hierfür geltenden gesetzlichen Vorgaben umsetzbar. Eine Änderung der CO₂-Kosten für das Jahr 2026 würde daher unweigerlich zu wirtschaftlichen Schäden bei den Betroffenen führen. Daher lehnt der VKU diese Anpassung strikt ab.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Sabine Jaacks
Bereichsleiterin Energieeffizienz,
Energievertrieb und Energiehandel
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-180
E-Mail: jaacks@vku.de

Nadine Steinbach
Bereichsleiterin Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft

Telefon +49 30 58580-153
E-Mail: steinbach@vku.de

Björn Heubner
Senior-Fachgebietsleiter
Vertrieb/Handel Strom/Gas
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-188
E-Mail: heubner@vku.de

Dr. Holger Thärichen
Geschäftsführer Abfallwirtschaft und
Stadtsauberkeit VKS

Telefon: +49 30 58580-160
E-Mail: thaerichen@vku.de