

Die CO₂-Bepreisung der Abfallverbrennung ist kein wirksamer Klimaschutz!

Seit dem 16. November 2022 unterliegt Abfall – wie beispielsweise Kraftstoffe im Straßenverkehr oder Erdgas/Heizöl zur Gebäudebeheizung – der CO₂-Bepreisung unter dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Dieser nationale Brennstoffemissionshandel tritt neben den schon bestehenden europäischen Treibhausgasemissionshandel. Aufgrund der Behandlung von „Abfall als Brennstoff“ trifft die Betreiber von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen ab dem Kalenderjahr 2024 eine erhebliche Steigerung der Entsorgungskosten. Im konkreten Fall der Klägerin GML – Gemeinschafts-Müllheizkraftwerk Ludwigshafen GmbH (einem 100%igen Kommunalunternehmen im Eigentum von zehn entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften) ist die Kostensteigerung von 2023 nach 2026 ganz erheblich und beträgt bereits auf Basis der gesetzlich festgelegten CO₂-Preise (Annahme 2026: 60 €/t pro CO₂-Zertifikat) 22%. Sollte der Preis unter dem BEHG sich dem Preis unter dem TEHG angleichen, so würden bei angenommenen 120,- €/t CO₂ die Kosten der GML z.B. um 44% steigen!

Die GML muss diese Kostensteigerungen an ihre Eigentümer im Verbrennungspreis weiterberechnen, die diese erhebliche Preissteigerung (zzgl. der anfallenden Umsatzsteuer) in ihre Abfallgebühren-Kalkulation einstellen müssen. Aus einer 44%igen GML-Preissteigerung würde (ohne Berücksichtigung anderer Effekte) eine 13-15%ige Abfallgebühren-Steigerung resultieren. Um diese zu Lasten der eine Million Einwohner im GML-Entsorgungsgebiet drohende Steigerung der Abfallgebühren zu verhindern, hat der Aufsichtsrat der GML entschieden, die Einbeziehung der Abfallverbrennungsanlagen in den Emissionshandel zu beklagen. Der Aufsichtsrat der GML stellt sich damit nicht gegen die absolute Notwendigkeit des Klimaschutzes oder des BEHG. Er fordert den Gesetzgeber aber dazu auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die CO₂-Emissionen tatsächlich zu reduzieren. Dies ist über den Einbezug der Abfallverbrennung in den nationalen Emissionshandel aber nicht erreichbar, weil es ein logisch falscher Ansatz ist. Diese Musterklageverfahren ist daher auf die Feststellung gerichtet, dass insbesondere Siedlungsabfall nicht als Brennstoff unter dem BEHG zu behandeln – und daher auch nicht mit zusätzlichen CO₂-Kosten zu belasten – ist.

Die Begründung dieser „Musterfeststellungsklage“ ruht auf mehreren Säulen, namentlich der:

- Unanwendbarkeit des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Betreiber von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen,
- Finanzverfassungswidrigkeit einer solchen CO₂-Bepreisung sowie der

- Unverhältnismäßigkeit der Steigerung der Entsorgungskosten zu Lasten der Bürger und Unternehmen durch zusätzliche CO₂-Kosten.

1. Unanwendbarkeit des nationalen Brennstoffemissionshandels auf die Verbrennung von Siedlungsabfall

In Deutschland existieren zwei Emissionshandelssysteme nebeneinander: der (ältere) europäische Treibhausgasemissionshandel (EU-EHS) und der (jüngere) nationale Brennstoffemissionshandel (nEHS). Beide Systeme erlegen den Betroffenen vergleichbare Pflichten auf. Diese Pflichten umfassen einen Plan zur laufenden Überwachung von Emissionen, einen Bericht über die im vergangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen sowie die Abgabe von Zertifikaten für die verursachten und berichteten Emissionen. Die Kosten dieser Zertifikate als „Verschmutzungsrechte“ bilden den eigentlichen CO₂-Preis. Hinzu kommen noch weitere Kosten etwa der Überwachung und Berichterstattung sowie im Fall der GML die Umsatzsteuer.

Allerdings bedeutet das einleitend genannte „Nebeneinander“, dass Emissionen aus Tätigkeiten beziehungsweise Brennstoffen nur unter entweder das eine oder das andere System fallen – niemals aber unter beide Systeme gleichzeitig. Aus diesem Ausschließlichkeitsverhältnis unterliegen Betroffene auch stets nur den Pflichten eines Systems. Dieses Ausschließlichkeitsverhältnis beider Systeme unterliegt nicht der Entscheidungsbefugnis des nationalen Gesetzgebers. Vielmehr ist laut der europäischen Klimaschutzverordnung (auch als Effort-Sharing bekannt) ein nEHS insofern gesperrt, als Emissionen aus einer vom EU-EHS erfassten Tätigkeit stammen. Die europäische Klimaschutzverordnung gilt in Deutschland unmittelbar, das bedeutet ohne weitere Umsetzung oder Einschränkung. Eine Verbrennung von Siedlungsabfall ist bereits als Tätigkeit vom europäischen Treibhausgasemissionshandel erfasst, muss jedoch noch in nationales Recht umgesetzt werden (Novellierung Treibhausgas Emissionshandelsgesetz – TEHG). Gerade deshalb unterliegen die Betreiber von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen im EU-EHS den Pflichten zur Überwachung und Berichterstattung von Emissionen ab Januar 2024.

Betreiber von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen unterliegen im EU-EHS derzeit noch keiner Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten. Dies ist einer sogenannten „Bereichsausnahme“ geschuldet. Diese Bereichsausnahme knüpft an die besonderen Eigenschaften von Siedlungsabfall an; Siedlungsabfall ist nämlich kein „Brennstoff“ wie fossile Energieträger, die zielgerichtet gewonnen, gelagert und eingesetzt werden. Allerdings stellt die Bereichsausnahme nicht die Einordnung der Siedlungsabfallverbrennung als eine vom EU-EHS erfasste Tätigkeit in Frage. Dieser Auffassung ist auch die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) – die Vollzugsbehörde des BEHG.

Das „Fehlen“ einer Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten im EU-EHS rechtfertigt aber keine CO₂-Bepreisung von „Abfall als Brennstoff“ unter dem nEHS. So erklärt der Gesetzgeber in seiner Begründung zum BEHG selbst (BT-Drs. 20/3438 – Anlage 1, S. 16): „Soweit Brennstoffe in einer Anlage ... eingesetzt werden und die daraus resultierenden **Emissionen** im EU-Emissionshandel **berichtspflichtig** sind, gelten die Brennstoffe nicht als in Verkehr gebracht im Sinne des BEHG ...“ [Hervorhebungen nicht im Original].

Im Umkehrschluss ist wegen der vom EU-EHS erfassten Tätigkeit und der einhergehenden Pflichten zur Überwachung und Berichterstattung von Emissionen der nEHS auf die Verbrennung von Siedlungsabfall unanwendbar.

2. Finanzverfassungswidrigkeit der CO₂-Bepreisung v. Abfall unter dem Brennstoffemissionshandelsgesetz

An eine CO₂-Bepreisung von Siedlungsabfall mittels eines Emissionshandelssystems stellt das Bundesverfassungsgericht strenge finanzverfassungsrechtliche Anforderungen. Nach diesen Anforderungen ist ein zusätzlicher CO₂-Preis aufgrund des nEHS weder als Steuer noch als Gebühr zu rechtfertigen.

Eine Steuer erhebt der Staat, ohne einzelfallbezogen eine Gegenleistung zu erbringen. Im nationalen Brennstoffemissionshandel hingegen ist der zusätzliche CO₂-Preis gerade als Gegenleistung für den Erwerb von – dann abzugebenden – Zertifikaten geschuldet. Mithin ist eine CO₂-Bepreisung unter dem BEHG nicht als Steuer einzuführen.

Auch bildet der zusätzliche CO₂-Preis des nEHS keine Gebühr. Eine Gebühr ist nur zur teilweisen oder vollständigen Deckung eines Kostenaufwands des Staats gerechtfertigt. Die CO₂-Bepreisung unter dem BEHG bezweckt aber nicht etwa eine Deckung öffentlichen Kostenaufwands infolge der Verwaltung und Ausgabe der Emissionszertifikate (hierzu wird eine separate Gebühr der DEHSt erhoben) – sondern allein die Einführung eines Emissionshandelssystems. Folglich sind die CO₂-Zertifikate bei den Abfallverbrennungsanlagen nicht direkt als Gebühr einzustufen. Dennoch sind es Kosten, die gebührenrelevant für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger werden.

Laut dem Bundesverfassungsgericht ist eine CO₂-Bepreisung durch ein Emissionshandelssystem an den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen für sogenannte „Vorteilsabschöpfungsabgaben“ zu messen. Solche Vorteilsabschöpfungsabgaben dienen – wie der Name erkennen lässt – zur Abschöpfung zuvor gewährter

Sondervorteile. Entsprechende Sondervorteile bieten die „Verschmutzungsrechte“ in Gestalt der Zertifikate des nEHS. Eine Vorteilsabschöpfungsabgabe ist jedoch nicht bereits aufgrund der Abschöpfung eines zuvor gewährten Sondervorteils statthaft.

Bei einem Emissionshandelssystem wie dem BEHG verlangt das Bundesverfassungsgericht insbesondere eine rechtliche Verknappung des bewirtschafteten Allgemeinguts – hier der Luft. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum EU-EHS zufolge (BVerfG, Beschluss vom 5. März 2018. Az. 1 BvR 2864/13, Rn. 35) „... muss allerdings das **als knapp definierte Gut mengenmäßig begrenzt** werden Denn nur wenn die Zahl der ausgegebenen Berechtigungen hinter dem Bedarf zurückbleibt, kann sich ein **Marktpreis bilden**, der die **Marktteilnehmer zu kosteneffizientem Verhalten veranlasst** Ohne diese **staatliche Festlegung** der Nutzbarkeit der Luft wäre das **Emissionshandelssystem funktionslos** ...“ [Hervorhebungen nicht im Original]. Angemerkt sei hier, dass sich die Menge des vermeintlichen Brennstoffs Siedlungsabfall aus dem täglichen Handeln von 83 Millionen Bürgerinnen und Bürger und von Unternehmen als Konsumenten und Teilnehmer eines Wirtschaftssystems ergibt. Diese Abfälle sind aufgrund vorgegebener gesetzlicher Pflichten (Kreislaufwirtschaftsgesetz etc.) stets umweltgerecht zu entsorgen. Eine Verknappung der „Verschmutzungsrechte der Luft“ könnte dazu führen, dass Siedlungs- und Gewerbeabfälle nicht mehr entsorgt werden könnten, mit der Folge von unverhältnismäßig höheren Umweltbelastungen.

Das BEHG missachtet die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach einer finanzverfassungsrechtlich unverzichtbaren Mengenbegrenzung der „Verschmutzungsrechte“. Bis zum Jahr 2026 findet keine Mengenbegrenzung statt – im Gegenteil: Unter bestimmten Voraussetzungen ist sogar eine Mengenerhöhung der Zertifikate vorgesehen.

Folglich erfüllt der Einbezug der Abfallverbrennung in den nEHS jedenfalls bis zum Jahr 2026 nicht die strengen finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an Emissionshandelssysteme stellt. Entsprechend ist nach Auffassung der Klägerin der Einbezug derzeit finanzverfassungswidrig.

3. Unverhältnismäßigkeit der Steigerung der Entsorgungskosten zu Lasten der Abfallerzeuger durch einen zusätzlichen CO₂-Preis

Jedes gesetzgeberische Handeln muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen – auch die Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung in die CO₂-Bepreisung unter dem BEHG. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert, dass ein Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Eine CO₂-Bepreisung von Siedlungsabfall ist nicht geeignet, den im BEHG angelegten (Lenkungs-)Zweck einer (BT-Drs. 19/14746, S. 32) „... *Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe* ...“ zu erreichen. In Deutschland werden jährlich rund 50 Millionen Tonnen Abfall verbrannt und somit werden fossile Brennstoffe substituiert. Diese Umweltvorteile konterkariert ein zusätzlicher CO₂-Preis. Durch den biogenen Anteil von mehr als 50% im Siedlungsabfall ist die aus diesem Anteil erzeugte Energie klimaneutral.

Das Fehlen jeglicher gewünschter Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung im Zusammenhang mit der Siedlungsabfallverbrennung beweist der folgende Zusammenhang: Bei Siedlungsabfall verursachen bereits die Kaufentscheidungen die späteren Treibhausgasemissionen bei der Abfallverbrennung nach dem Ende der Produktnutzung. Dieser Verursachungsbeitrag ist zum Zeitpunkt der Entsorgung bereits lange abgeschlossen und nicht mehr umkehrbar, dies gilt umso mehr bei der Kenntnisnahme der Entsorgungskosten (der Gebührenbescheid wird nur einmal jährlich erhoben und ist von den meisten Abfallerzeugern nicht direkt beeinflussbar). Somit kann ein höherer Abfallverbrennungspreis nicht mehr verursachergerecht wahrgenommen werden.

Diese Entkopplung des Verursachungsbeitrags von der „klimaschädlichen Handlung“ unterscheidet einen Entsorgungs- von einem Versorgungsvorgang: Der Ansatzpunkt jeder Lenkungswirkung liegt bei der Nutzung des Einsatzstoffs – so etwa bei Kraftstoffen im Straßenverkehr und beim Heizen von Gebäuden mit der vom nEHS getriebenen Preisbildung als Entscheidungsanreiz zur Minderung des Verbrauchs und somit der Emissionen. Angesichts der Umkehrung von Verursachungsbeitrag und klimaschädlicher Handlung ist bei der Siedlungsabfallverbrennung über den nEHS keine gewünschte Lenkungswirkung zu erreichen. Im Gegenteil, es sind abfallwirtschaftliche Verwerfungen zu Lasten der Umwelt zu erwarten, wie unsachgemäße Entsorgung, Fehldeklarationen und Export von Abfällen.

Eine konkrete Lenkungswirkung könnte erreicht werden, wenn man den richtigen Gedanken des Gesetzgebers zur CO₂-Bepreisung von Brennstoffen auch auf Vorgänge der Entsorgung anwendet. Dies müsste allerdings

systemlogisch am Anfang der Wertschöpfungskette bei den Produkten geschehen und nicht am Ende bei der Entsorgung: Eine CO₂-Bepreisung von fossil-stämmigen Kunststoffen würde diese verteuern und damit könnte ein Anreiz zur Minimierung von Kunststoffen und somit bei den CO₂-Emissionen entstehen.

Häufig besteht auch kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Verbraucherverhalten und der Abfallentstehung einerseits und dem Entstehen der Entsorgungskosten andererseits. Dieser fehlende unmittelbare Zusammenhang liegt am System der Abfallwirtschaft. So haben die meisten Bürger kaum Einfluss auf Art – Biotonne, Wertstoffsammlung und ähnlich – beziehungsweise Größe/Leerungsrhythmus des Abfallbehälters und somit auf die Gebührenhöhe, da eine Gebührenpflicht allein die Grundstückseigentümer trifft. Im Umkehrschluss ist für den einzelnen Bewohner in Mietwohnungen, Wohnungseigentümergeinschaften und dergleichen (und das ist der größere Anteil der Bevölkerung!) der positive finanzielle Einfluss auf die Auswirkungen seines abfallwirtschaftlichen Verhaltens kaum möglich. Überdies bleiben die Vorgänge „Kauf und Entsorgung“ mit den resultierenden Entsorgungskosten vollständig entkoppelt, da die Wertstoffsammlung „kostenlos“ über die „Dualen Systeme“ erfolgt, die Biotonne überwiegend quersubventioniert ist und die Abfallgebühren in einer jährlichen Nebenkostenabrechnung nicht wahrgenommen werden.

Unabhängig davon kommt eine Umlage der CO₂-Bepreisung mittels der Abfallgebühren angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen zur Unzeit. Eine Gebührensteigerung durch höhere Verbrennungspreise und Sammlungskosten hebt die Wirkung der Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung beispielsweise durch die Energiepreisbremsen teilweise wieder auf.

Eine betriebswirtschaftlich zwingende Umlage des zusätzlichen CO₂-Preises bei der Abfallverbrennung, umgelegt auf die Abfallgebühren, ist sozial ungerecht: Bei Geringverdienern beanspruchen die Abfallgebühren einen größeren Anteil des Einkommens. Zudem weisen die Haushalte von Mietern mehr Restabfall als die Haushalte in Einfamilien-Siedlungen auf.

Laut einem Branchenpreisspiegel für das 1. Halbjahr 2023 liegen die Verbrennungspreise für Siedlungsabfall zwischen 50 bis 160 Euro netto je Tonne. Eine zusätzliche Kostenbelastung von bis zu 60 Euro je CO₂-Zertifikat – zuzüglich Umsatzsteuer und Kosten zur Erfüllung der Pflichten des nEHS – im Jahr 2026 aufgrund der Notwendigkeit zur Beschaffung von Zertifikaten könnte je nach Abfallart eine Preiserhöhung von über 100% auslösen. Somit ist die Hebelwirkung bei der Abfallverbrennung um ein Vielfaches höher als bei Kraftstoffen und der Wärmeversorgung. Massive abfallwirtschaftliche Fehlanreize sind vorprogrammiert, die sich bereits jetzt

schon abzeichnen, wie Konkursgefahr bei einigen Abfallverbrennungsanlagen aufgrund fehlender rechtlicher Weiterrechnungsgrundlagen, zunehmender Export und geringerer Import, „kreative“ Einstufung von Abfallarten, heftige Diskussionen um den biogenen Anteil im Abfall und Verlust von abfallwirtschaftlichen Planungsdaten.

Daher unterstützen auch die wesentlichen Branchenverbände der Entsorgungswirtschaft (ITAD, VKU etc.) sowie der Großteil der Mitgliedsunternehmen der ITAD mit einer finanziellen Beteiligung die Musterklage der GML.

4. Fazit

Daher fordert die GML den Gesetzgeber auf, im Rahmen der jetzt anstehenden Novellierung der beiden Emissionshandelssysteme die Siedlungsabfallverbrennungsanlagen, wie im EU-Recht vorgesehen, aus dem Anwendungsbereich des BEHG herauszunehmen. Andernfalls wird GML die Klage einreichen mit sehr weitreichenden Folgen bei einem Obsiegen.