

DAGEFÖRDE

Öffentliches Wirtschaftsrecht

BEHG – Rechtlicher Rahmen/Auswirkungen in der Abfallwirtschaft

Umweltrecht aktuell am 22.5.24
in Hannover



Brennstoffemissionshandel (BEHG) - Gliederung

1. Hintergrund und Entstehungsgeschichte

1.1 Internationale Übereinkommen

1.2 Europarechtliche Regelungen

1.3 Nationale Vorgaben

2. Rechtlicher Rahmen und Ausgestaltung des BEHG

2.1 Grundlagen, Ziele und Zweck

2.2 Bepreisung europäisch/national, Verursacherprinzip

2.3 Erfasste Brennstoffe, Anwendungsbereich, Systembruch bei Abfall

2.4 Konkretisierung durch EBeV 2030

2.5 Berechnungsmethoden

3. Auswirkungen in der Abfallwirtschaft

3.1 Kostenabschätzung aktuelle und in der Perspektive

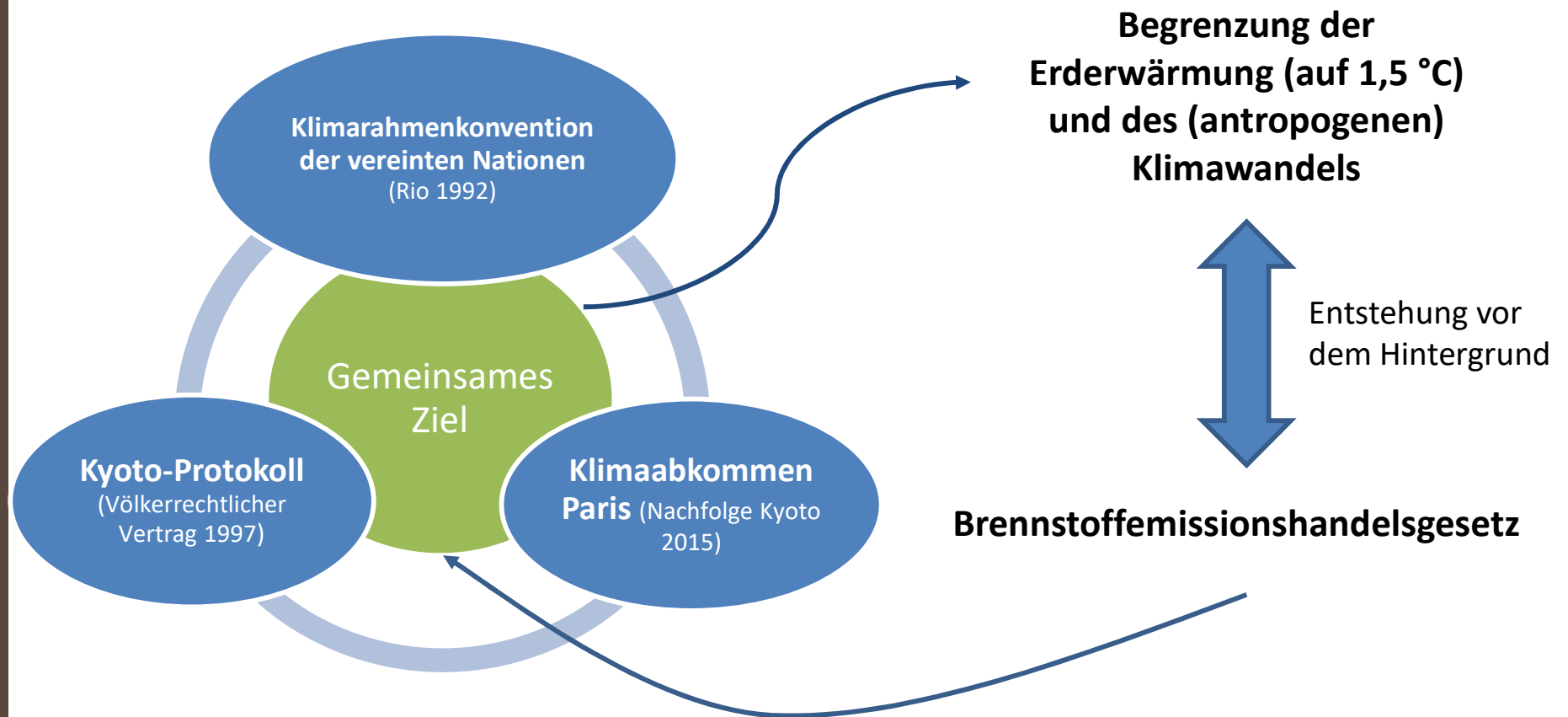
3.2 Musterklageverfahren beim Verwaltungsgericht

3.3 Kostenlast und Weitergabe der BEHG-Kosten

4. Fazit und Ausblick

1. Hintergrund und Entstehungsgeschichte

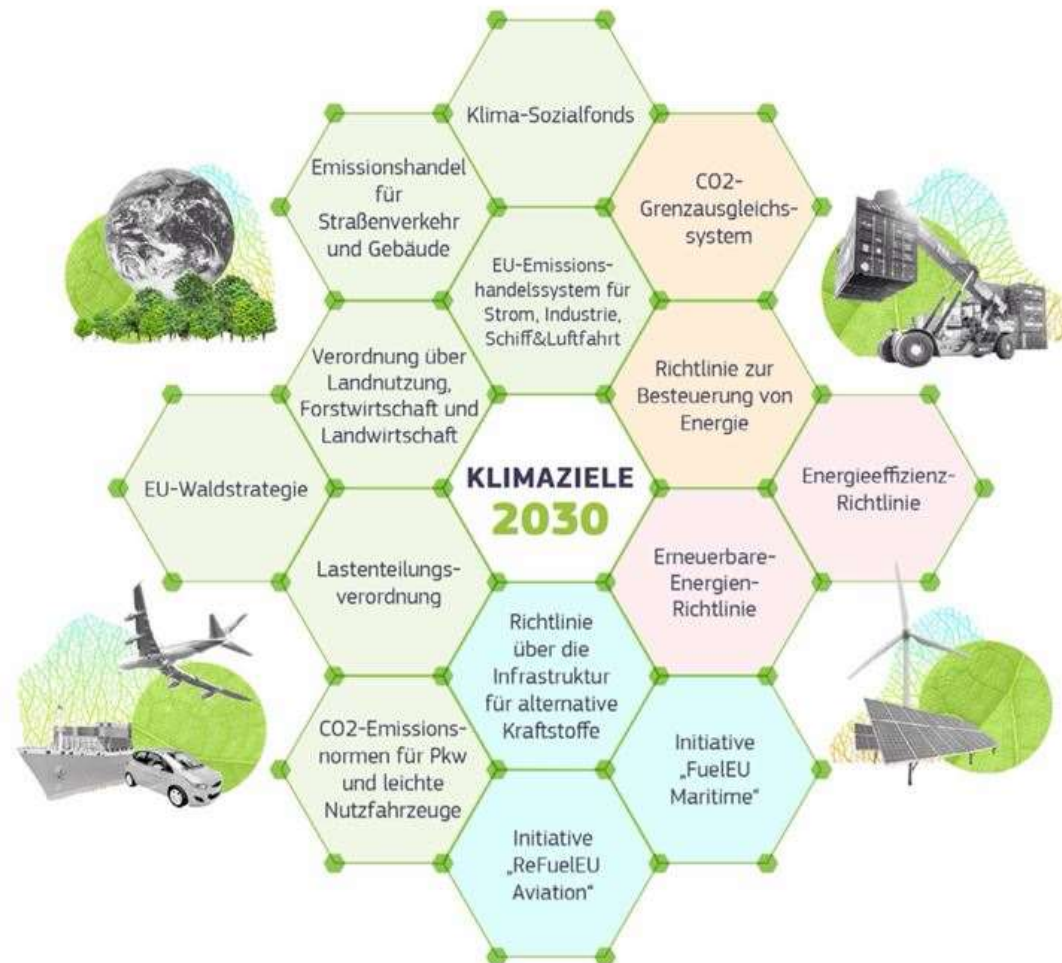
1.1 Internationale Übereinkommen



1. Hintergrund und Entstehungsgeschichte

1.2 Europarechtliche Regelungen

EU- Klimaschutzverordnung (EU 2018/842) und Fortentwicklungen



1. Hintergrund und Entstehungsgeschichte

1.3 Nationale Vorgaben



2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.1 Grundlagen und Entstehung des BEHG

Seit 2016 intensive rechtspolitische Debatte zur Bepreisung von CO₂-Emissionen mit verschiedenen Optionen:

- a) CO₂-Steuer (Energiesteuersätze für Benzin, Diesel, Heizöl, Erdgas und Kohle) anheben

oder

- b) Nationales Emissionshandelssystem (downstream oder upstream)

oder

- c) Nationaler Einbezug weiterer Sektoren in den EU-Emissionshandel (Opt-in)

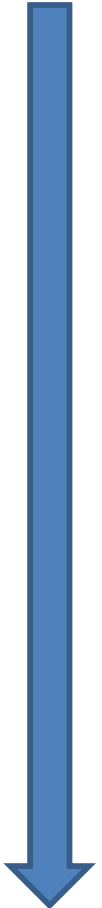
Ergebnis: Brennstoffemissionshandelsgesetz 2019

2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.1 Grundlagen und Entstehung des BEHG

Änderungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes 2019:

1. Erstes Gesetz zur Änderung des BEHG vom 03.11.2020
2. Zweites Gesetz zur Änderung des BEHG vom 09.11.2022
3. Konkretisierung durch u.a. EmissionsberichterstattungsVO 2030 vom 21.12.2022



2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.2 Ziel und Zweck des Gesetzes

§ 1 Brennstoffemissionshandelsgesetz

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045, und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.

Soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind!

2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.2 Ziel und Zweck des Gesetzes

- Anreiz zur Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe oder zum Umstieg auf emissionsarme/klimaschutzschonende Technologien und Nutzung erneuerbarer Energie (Lenkungswirkung)
- Upstream-Ansatz: Inverkehrbringen von Brennstoffen werden belastet mit dem Ziel, die Kosten auf die Kunden umzulegen (indirekte Anreizwirkung)



2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.3 CO₂- Bepreisung – europäisch/national

TEHG	BEHG
Europäischer Emissionshandel	Nationaler Emissionshandel
Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz	Brennstoffemissionshandelsgesetz
Prinzip: Beschränkung der Emission und Handel mit Berechtigungen (downstream)	Prinzip: Aufpreis auf „Brennstoffe“ um Emissionsreduzierung zu erreichen (upstream)
Preis: Marktpreis im europäischen Emissionshandel	Preis: Vorgegebene Preise je Jahr und dann ab 2027 Auktionspreise
Abfall als „Brennstoff“ ? Derzeit nur in Ausnahmefällen	Abfall als „Brennstoff“ ? Einbeziehung ab 2024
Anpassung des ETS ab 2025 möglich Handelsperiode IV bis 2030	Klarstellung für Abfall (2022), Regularien einfach anpassbar



2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.4 Bepreisung europäisch/national (Verursacherprinzip)



Verursacherprinzip im Emissionshandel

Der CO₂-Emission einen Preis geben



Die Lenkungswirkung des Europäischen Emissionshandels beruht auf dem Prinzip „Cap and Trade“ für Emissionsberechtigungen und führt über die Verknappung zu steigenden Preisen, welche Anreize setzen, in klimafreundlichere Produktion zu investieren und CO₂-Emissionen zu vermeiden.



Die Lenkungswirkung des Brennstoff-Emissionshandels beruht auf dem Prinzip, der CO₂-Emission einen Preis zu geben und so Reduzierungs-Anreize zu setzen. Diese Preise werden durch den „Inverkehrbringer“ entlang der Lieferkette an den Verursacher weitergegeben.



2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.5 erfasste Brennstoffe

Das BEHG

- **bepreist** seit 2021 den nationalen Handel mit Emissionszertifikaten für Brennstoffe
- **verpflichtet** Unternehmen, die fossile Brennstoffe in den Verkehr bringen oder zur Wärmeerzeugung verwenden, Zertifikate für die Menge an CO₂-Emissionen zu erwerben, die bei der Verbrennung dieser Brennstoffe entstehen
- **soll einen Anreiz schaffen**, um Treibhausgas Emissionen zu senken und den Einsatz klimafreundlicherer Alternativen zu fördern

Es werden alle Brennstoffe des Energiesteuergesetzes in den nationalen Emissionshandel einbezogen. Dazu zählen **Benzin, Diesel, Heizöl, Flüssiggas, Erdgas und seit 2023 neben anderen auch Kohle und ab 2024 auch Abfälle.**

2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.6 Abfall im Anwendungsbereich

Es werden auch Abfälle als Brennstoff im Sinne des BEHG qualifiziert!

- Klarstellung durch das Zweite Gesetz zur Änderung des BEHG vom 9.11.2022
- nach heftigen Auseinandersetzungen mit den Verbänden

Begründung (BR-Drs. 376/22, S. 7):

...Für die Abfallbrennstoffe werden insoweit die Betreiber von Verbrennungsanlage in die Verantwortung genommen und das Inverkehrbringen der Brennstoffe an die Verwendung in einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallverbrennungsanlage angeknüpft, um das Bepreisung System in diesem Wirtschaftssektor mit vertretbarem administrativem Aufwand und mit Blick auf die Berichterstattung- und Überwachungspflichten sachgerecht vollziehbar zu gestalten...

Budgetorientierte Lenkungswirkung (Versuch Schraubenmutter mit Schraubenzieher festzuziehen)

2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.7 Anwendungsbereich für Abfall geändert

§ 2 Brennstoffemissionshandelsgesetz

- (1) Dieses Gesetz gilt für die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 genannten Brennstoffen, die gemäß den Absätzen 2 und 2a in Verkehr gebracht werden.
- (2) Brennstoffe gelten mit dem Entstehen der Energiesteuer [...] als in Verkehr gebracht. [...].
- (2a) Sofern Brennstoffe nicht bereits nach Absatz 2 als in Verkehr gebracht gelten, gelten sie als in Verkehr gebracht, wenn sie in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen verwendet werden, die nach
 1. Nummer 8.1.1 oder
 2. Nummer 8.1.2 mit dem Hauptbrennstoff Altöl
- (3) [...]

→ Beim Abfall nimmt das BEHG nicht die Verursacher/Verantwortlichen in Anspruch, also die „Inverkehrbringer“ von Abfällen, sondern die Anlagenbetreiber und fingiert die Brennstoffeigenschaft von Abfällen!

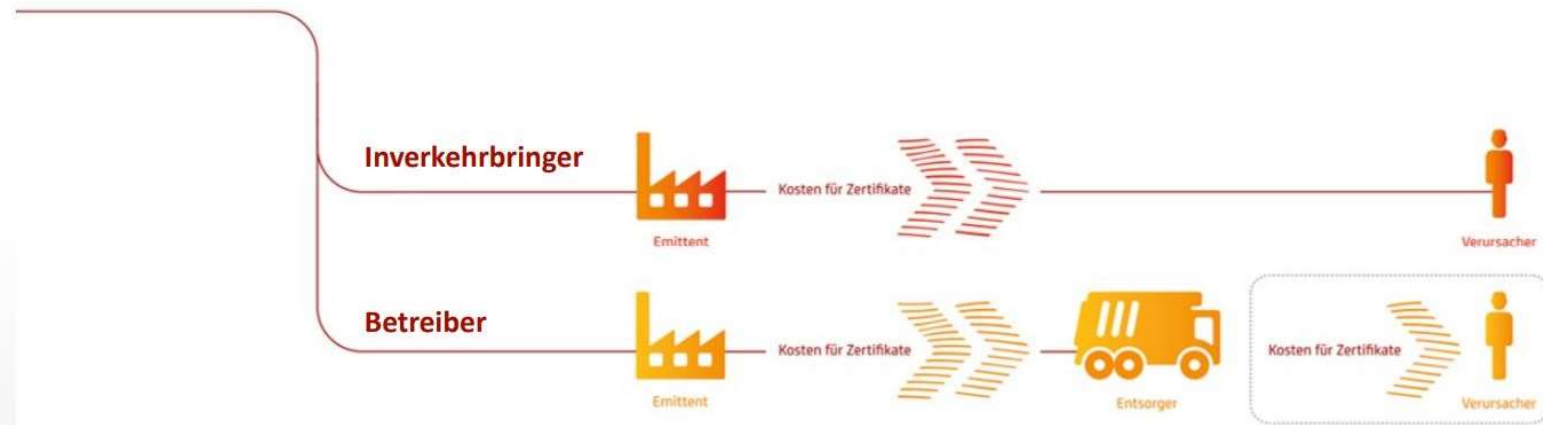
2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.8 Systembruch bei Abfall



Verursacherprinzip im BEHG

Klare Intention des Gesetzes – aber abweichende Regularien



Anstelle des Inverkehrbringers ist nun der Betreiber als Emittent „Verantwortlicher im BEHG“, kann jedoch keinen Einfluss auf Menge und Zusammensetzung angedienter Abfälle ausüben.

Um aber eine Lenkungswirkung des Emissionshandels trotzdem zu gewährleisten, werden die Emissionen stoffstromspezifisch nach Standardfaktoren bestimmt, um möglichst transparent darzustellen, welche Emissionen und welche CO₂-Kosten mit der jeweiligen Anlieferung verbunden sind.

2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.9 Konkretisierung für Abfallbrennstoffe durch EBeV 2030

Die Pflichten der Betreiber thermischer Behandlungsanlagen sind konkretisiert worden durch die

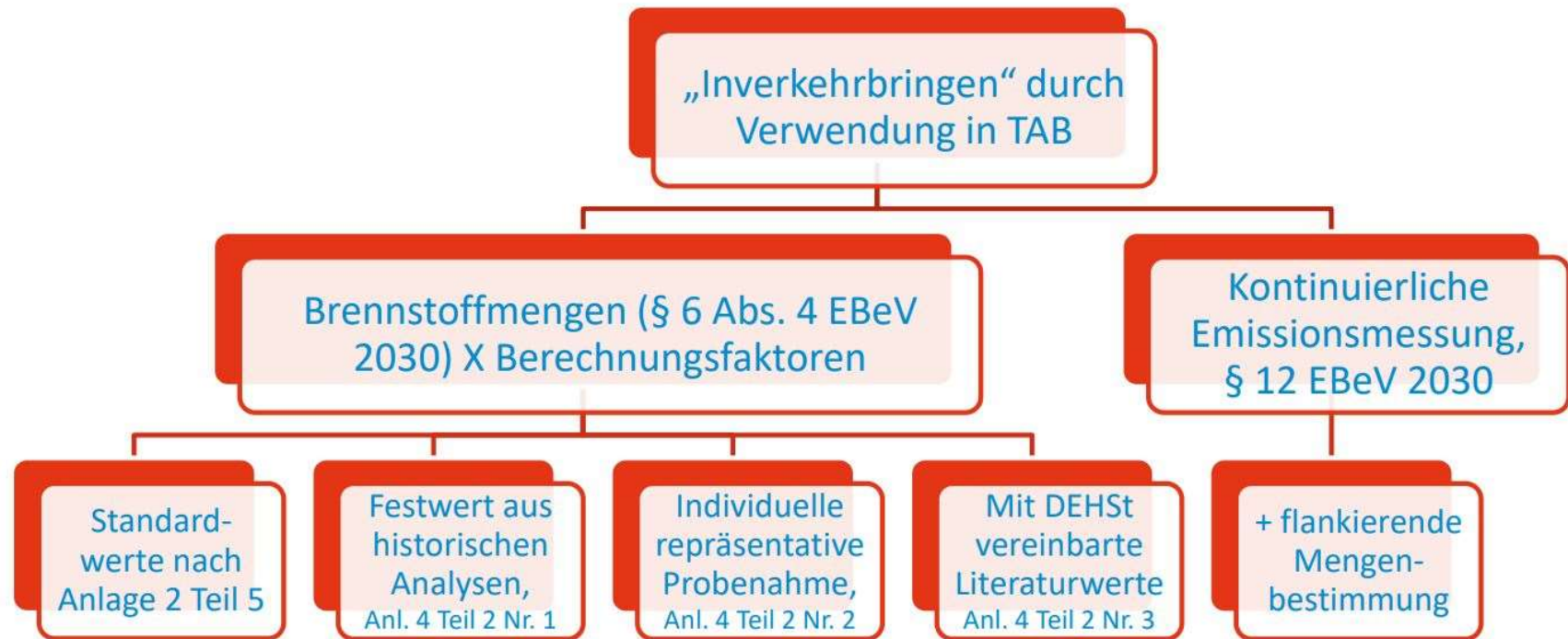


Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2023-2030 (Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 -EBeV) vom 21.12.2022

- Vorgaben für Überwachungsplan, der der DEHSt - diese vollzieht das BEHG - bis 30.10.2020 1320 vorzulegen waren (danach jeweils jährlich)
- Präzisierung der Brennstoffmengen und der Berechnungsfaktoren
- Berücksichtigung von Biomasseanteilen
- Diverse Detailregelungen

2. Rechtlicher Rahmen des BEHG

2.10 Berechnung der fossilen CO₂-Emissionen nach EBeV 2030



3. Auswirkungen des BEHG in der Abfallwirtschaft

3.1 Standardwerte zur Berechnung der Brennstoffemissionen (Anlage 2 Teil 5 EBeV 2030)

Nr.	Brennstoff	Abfallschlüssel gemäß Abfallverzeichnis-Verordnung	Biomasseanteil	Umrechnungsfaktor	Heizwert der Originalsubstanz	Heizwertbezogener Emissionsfaktor
1	Leichtverpackungen-Sortierreste	15 01 05	32,0 %	1 t/t	18,1 GJ/t	0,0839 t CO ₂ /GJ
2	Gewerbeabfall	15 01 06, 15 02 02, 17 09 03, 17 09 04, 18 01 04, 19 12 08, 20 01 32	48,9 %	1 t/t	13,3 GJ/t	0,0888 t CO ₂ /GJ
3	Sortierreste aus der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung	19 12 10 19 12 12	50,0 %	1 t/t	10,0 GJ/t	0,0949 t CO ₂ /GJ
4	Restabfall	02 02 03, 02 03 04, 15 01 01, 19 05 99, 19 08 01, 20 01 08, 20 02 01, 20 02 03, 20 03 01 , 20 03 02, 20 03 03, 20 03 06, 20 03 99	53,5 %	1 t/t	8,8 GJ/t	0,0982 t CO ₂ /GJ
5	Sperrmüll	20 03 07	60,3 %	1 t/t	16,0 GJ/t	0,0857 t CO ₂ /GJ
6	Altholz					
6a	Altholz AI und AII	03 01 05, 17 02 01	95,0 %	1 t/t	15 GJ/t	0,0867 t CO ₂ /GJ
6b	Altholz AIII, AIV, PCB	15 01 03, 19 12 07 20 01 38	90,0 %	1 t/t	15 GJ/t	0,0867 t CO ₂ /GJ

3. Auswirkungen des BEHG in der Abfallwirtschaft

3.2 Abschätzung der CO₂-Zusatzkosten

Abschätzung der CO₂-Zusatzkosten je Tonne Abfall (gerundet)

Basis: Standardwerte zur Berechnung von Brennstoffemissionen (EBeV 2030 Anlage 2 Teil 5)

CO ₂ -Zusatzkosten	45 € in 2024	55 € in 2025	55-65 € in 2026	95 € Ab 2027 Marktpreise Annahme	125 € Ab 2027 Marktpreise Annahme
Emissionsfaktor					
Restabfall = 0,4018	18 €/t	22 €/t	26 €/t	38 €/t	50 €/t
Sortierreste = 0,4745	21 €/t	25 €/t	31 €/t	45 €/t	59 €/t
Gewerbe = 0,6035	27 €/t	33 €/t	39 €/t	57 €/t	76 €/t
Sonstiges = 0,9490	43 €/t	53 €/t	62 €/t	90 €/t	119 €/t



**CO₂-
Zusatzkosten**

Aktuell:

- > 45 € in 2024
- > 55 € in 2025

3. Auswirkungen des BEHG in der Abfallwirtschaft

3.3 Rechtmäßigkeit der Bepreisung von Abfällen - Musterklagen gegen DEHSt

Gegen die Einbeziehung von Abfällen in das nationale BEHG sind Musterklagen (Feststellungsklagen) beim Verwaltungsgericht Berlin anhängig:

- für die Sonderabfallverbrennung durch die HIM
- für die Hausmüllverbrennung durch die GML

Argumente:

1. Sperrwirkung des europäischen Emissionshandelsrechts (Bereichsausnahme im Anhang I des ETS)
2. Finanzverfassungswidrigkeit der CO₂-Bepreisung von Abfall (weder als Steuer noch als Gebühr gerechtfertigt)
3. Keine Lenkungswirkung/Unverhältnismäßigkeit der Kostensteigerung (CO₂-Bepreisung führt zu erheblichen Kostensteigerungen bei der Entsorgung von Abfällen, ohne den nach dem BEHG notwendigen Lenkungseffekt/Klimaschutzeffekt zu erzielen)

3. Auswirkungen des BEHG in der Abfallwirtschaft

3.4 Wer trägt die Kosten

- **Grundsätzlich sind die Anlagenbetreiber nach gesetzlicher Vorgabe verantwortlich (Verursacherprinzip)**
 - Nach der Intention des Gesetzgebers sollen diese Kosten weitergegeben werden
- **Weitergabe kein Automatismus!**
 - Gesetzlich nicht geregelt, dass im Rahmen bestehender Entsorgungsverträge Zertifikationskosten nach dem BEHG weitergegeben werden können (Aber: Von den Verbänden bereits gefordert)
- **Anspruch dem Grunde nach im Regelfall**
 - Frage des Einzelfalls, ob thermische Behandlungsanlagen durch das BEHG berechtigt sind, vereinbarte Entgelte anzupassen
 - Risiko einer CO₂-Bepreisung zwar schon länger ein Thema, aber erst durch die Klarstellung in § 2 Abs. 2a BEHG konkretisiert
 - Prüfung des Wegfalls/ Änderung der Geschäftsgrundlage (ggf. § 313 BGB)

3. Auswirkungen des BEHG in der Abfallwirtschaft

3.4 Weitergabe der BEHG-Kosten/ Höhe des Anspruchs

- **Weitergabe 1:1**

→ Anlagenbetreiber sind dazu übergegangen, die Zertifikatskosten aller Verträge (Folglich auch kommunale Verträge) durchzureichen!

- **Anspruch der Höhe nach/ Grundsätze**

→ Einzelfälle sind durchaus streitig (Gerichtsverfahren sind anhängig)

→ Generell ist davon auszugehen, dass der Vertragspartner/ Anlagenbetreiber die **Beweislast** für den Anspruch dem Grunde nach und auch der Höhe nach hat

→ In der Regel wird man gegen eine 1:1 Weitergabe nicht einwenden können!

3. Auswirkungen des BEHG in der Abfallwirtschaft

3.5 Handlungsempfehlung

- **Weitergabe zunächst nur für das laufende Jahr zu akzeptieren**
 - **Anlagenbetreiber kann jährlich die Berechnung ändern (Optimierungen sind dann weiterzugeben)**
- **Auf die Musterklageverfahren vor dem Verwaltungsgericht verweisen und einfordern**
 - **Bei einem Erfolg der Klagen, Rückerstattung verlangen!**

4. Fazit und Ausblick (1)

- Aktuell gibt es noch eine Vielzahl von zu klärenden Vollzugsfragen, die sukzessive von der für den Vollzug zuständigen DEHSt abgearbeitet werden
 - Für eine Bilanz ist es noch zu früh
- Es ist offen, ob (das gilt aktuell nur für die Siedlungsabfallentsorgung) die Abfälle in den europäischen Emissionshandel ab 2028 einbezogen werden
 - Aufgrund der legislativen EntschlieÙung des Parlaments vom 18.4.2023 hat die Kommission bis Mitte 2026 eine Bewertung der Durchführbarkeit der Aufnahme der thermischen Abfallbehandlung in das ETS unter Berücksichtigung potentieller Umlenkung auf Deponien und Exporte in Drittländer vorzunehmen (Probleme beim Übergang)
- Lösung letztendlich nur durch einheitliche europäische Regelung
 - Ansonsten Wettbewerbsverzerrung

4. Fazit und Ausblick (2)

- Die Betreiber von Hausmüll- und Sonderabfallverbrennungsanlagen haben Musterklagen gegen das BEHG beim Verwaltungsgericht Berlin eingereicht
 - Ausgang und vor allem die zeitliche Perspektive dieser Verfahren ist offen
 - **Rechtliche Klarheit könnte ohnehin erst durch EuGH-Entscheidung**
- Geringe Chancen der Verhinderung, dass die BEHG-Kosten an die kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebe und gewerblichen Abfallerzeuger weitergegeben werden
 - Bei bestehen Verträgen bedarf es der Prüfung im Einzelfall (**Beweislast!**)
 - Es ist sinnvoll, mit Blick auf die eingereichten Musterklageverfahren die Zahlungen **unter Vorbehalt** vorzunehmen
 - Bei Ausschreibung von Restabfällen ist die Aufnahme einer **BEHG-Klausel** mit klaren Pflichten zur Berechnung und Dokumentation aufzunehmen

4. Fazit und Ausblick (3)

- Die durch das BEHG verursachte Kostenbelastung in der Perspektive zu erwartende Kostenbelastung ist für die abfallerzeugende Wirtschaft unkalkulierbar!
 - Nach seriösen Berechnungen mögliche Verdopplung der Kosten
- Lenkungswirkung im Bereich der gefährlichen Abfälle eher gering
 - Generell dient das BEHG primär der Generierung von Einnahmen und der Haushaltskonsolidierung
- **Lichtblick!**
 - Eckpunkte-Papier der BReg zur Carbon Management Strategie vom 26.02.2024, dass die Emissionen in der thermischen Behandlung als unvermeidbar anerkannt wurden (Aber offen ob Strategie zielführend ist)
 - Betrieblicher Aufwand für die Erfassungsprozesse und die Umlegung der Kosten beachtlich!
 - Darüber hinaus eine Vielzahl von ungeklärten Fragen und Rechtsunsicherheiten

DAGEFÖRDE

Öffentliches Wirtschaftsrecht



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Rechtsanwälte
Jörg Rüdiger
Dr. Angela Dageförde

Podbielskistraße 344 • 30161 Hannover

ruediger@kanzlei-dagefoerde.de
dagefoerde@kanzlei-dagefoerde.de
www.kanzlei-dagefoerde.de