LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

Drucksache **18/21611**

06.10.2026

Antrag

der Fraktion der AfD

Deutsche CO_2-Sonderbelastungen abschaffen – Müllverbrennung entlasten und EU-ETS 2 stoppen

I. Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 21. Mai 2026 hat das Verwaltungsgericht Berlin die Klagen der Betreiber einer Anlage zur Verbrennung gefährlicher Abfälle bzw. einer kommunalen Siedlungsabfallverbrennungsanlage gegen ihre Einbeziehung in den nationalen Brennstoffemissionshandel abgewiesen. Die Betreiber derartiger Müllverbrennungsanlagen unterliegen demnach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) und müssen für die ihnen zugerechneten CO_2-Emissionen nationale Emissionszertifikate erwerben. Das Gericht weist ausdrücklich darauf hin, dass die daraus entstehenden finanziellen Belastungen an die Kunden weitergegeben werden können. Gegen die Urteile kann Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eingelegt werden.[1]

Bemerkenswert ist das Verhältnis der nationalen CO_2-Bepreisung zu den Regelungen des unionsweiten Anlagenemissionshandels (EU-ETS 1). Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das in Deutschland die rechtlichen Grundlagen für dieses unionsweite Emissionshandelssystem schafft, sieht in § 52 TEHG besondere Regelungen für Abfallverbrennungsanlagen vor. Danach gelten für bestimmte Abfallverbrennungsanlagen die Pflichten zur Emissionsgenehmigung und zur Abgabe von Berechtigungen nach § 7 Abs. 1 TEHG nicht. Anlagen zur Verbrennung gefährlicher Abfälle sind unter den Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 TEHG sogar ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Der deutsche Gesetzgeber hat die fehlende Abgabepflicht im unionsweiten Anlagenemissionshandel allerdings nicht zum Anlass genommen, auf eine zusätzliche nationale CO_2-Bepreisung zu verzichten. Stattdessen wurde mit § 2 Abs. 2a BEHG ein eigener nationaler Tatbestand geschaffen. Brennstoffe gelten danach insbesondere dann als in Verkehr gebracht, wenn sie in bestimmten Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen verwendet werden und deren Betreiber gerade nicht der Pflicht zur Abgabe von Berechtigungen nach § 7 Abs. 1 TEHG unterliegt.
Der nationale Brennstoffemissionshandel greift damit bewusst dort ein, wo nach den derzeitigen Regelungen des unionsweiten Anlagenemissionshandels keine entsprechende Abgabepflicht besteht. Die konkrete Einbeziehung der Abfallverbrennung in den nationalen Brennstoffemissionshandel ist durch das europäische Emissionshandelsrecht nicht vorgeschrieben,

[1] Vgl. https://www.beck-aktuell.de/heute-im-recht/rechtsprechung/vg-berlin-vg10k44023-vg10k51623-muellverbrennungsanlagen-emissionshandel-zertifikate-2026-08-25, abgerufen am 05.10.2026.

Datum des Originals: 06.10.2026/Ausgegeben: 06.10.2026

sondern beruht auf einer eigenständigen Entscheidung des deutschen Gesetzgebers. Zwar unterfallen die betreffenden Emissionen nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Berlin der EU-Klimaschutzverordnung und damit unionsrechtlichen Emissionsminderungszielen. Mit welchem nationalen Instrument diese Ziele erreicht werden, ist jedoch nicht in Form einer CO_2-Bepreisung der Müllverbrennung nach dem BEHG vorgegeben.[2]

Die finanziellen Folgen dieser Entscheidung waren von Beginn an bekannt. Bereits in ihrem Gesetzentwurf zur Erweiterung des BEHG stellte die damalige Bundesregierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz ausdrücklich fest: „Die Bepreisung der fossilen Brennstoffemissionen wird zu einem Anstieg der Kosten der Abfallverbrennung führen." Weiter führte sie aus, dass verbleibende Mehrkosten zu einer Erhöhung der Abfallgebühren führen können.[3]

Beschlossen wurde die Einbeziehung der Müllverbrennung in den nationalen CO_2-Preis im Oktober 2022 mit den Stimmen der damaligen Regierungsfraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. CDU/CSU, AfD und Die Linke stimmten gegen die Regelung.[4]

Nordrhein-Westfalen ist davon in besonderem Maße betroffen. Mit 16 Hausmüllverbrennungsanlagen verfügt das Land über umfangreiche Kapazitäten zur Behandlung von Siedlungsabfällen. Der Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen weist für diese Anlagen Behandlungskapazitäten von rund 6,1 Millionen Tonnen pro Jahr aus.[5] Die thermische Abfallbehandlung ist damit ein wesentlicher Bestandteil der nordrhein-westfälischen Entsorgungsinfrastruktur und der kommunalen Daseinsvorsorge.

Am Beispiel der Müllverbrennungsanlage Köln wird deutlich, welche konkreten Kosten die CO_2-Bepreisung verursacht. Für das Jahr 2026 weist die AVG Köln bei einem zugrunde gelegten CO_2-Preis von 65 Euro je Tonne allein aufgrund des BEHG einen CO_2-Zuschlag von 26,12 Euro je Tonne Restabfall aus. Für Sperrmüll werden 35,38 Euro und für Gewerbeabfall 39,23 Euro je Tonne ausgewiesen.[6]

Deutschlandweit erreicht die Belastung inzwischen eine erhebliche Größenordnung. Nach einer vorläufigen Schätzung der Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland belaufen sich die Zertifikatskosten im Jahr 2026 allein bei ihren Mitgliedsanlagen auf rund eine Milliarde Euro einschließlich Mehrwertsteuer. Die ITAD-Mitglieder umfassen rund 95 Prozent der bundesdeutschen thermischen Behandlungskapazität.[7]

Diese zusätzlichen Kosten werden Bestandteil der Entsorgungskosten und können sich auf Entsorgungsverträge und kommunale Gebühren auswirken. Nach § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen soll das Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten einer gebührenpflichtigen Einrichtung oder Anlage in der Regel decken. Zusätzliche Kosten der Abfallentsorgung treffen damit letztlich die Bürger und Unternehmen.

---

2 Vgl. https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2026/pressemitteilung.1704734.php, abgerufen am 05.10.2026.

3 Vgl. https://dserver.bundestag.de/btd/20/034/2003438.pdf, Seite 3, abgerufen am 05.10.2026.

4 Vgl. https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw42-de-brennstoffemissionshandel-916766, abgerufen am 05.10.2026.

5 Vgl. https://www.umwelt.nrw.de/system/files/media/document/file/abfallwirtschaftsplan_nrw_broschuere_0.pdf, Seite 120, abgerufen am 05.10.2026.

6 Vgl. https://www.avgkoeln.de/fileadmin/user_upload/Downloads/AVG/Brennstoffemissionen_RMVA_2026.pdf, abgerufen am 05.10.2026.

7 Vgl. https://www.itad.de/fileadmin/Redaktion_ITAD/Publikationen/Pressemitteilungen/20260720_PM_05_BEHG.pdf, abgerufen am 05.10.2026.

Zweifelhaft ist insbesondere die Lenkungswirkung auf Ebene der Anlagenbetreiber. Die Betreiber thermischer Abfallbehandlungsanlagen können die Menge und Zusammensetzung der ihnen zur Behandlung überlassenen Abfälle nur begrenzt beeinflussen. Die ITAD kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Einbeziehung in das BEHG vor allem höhere Behandlungskosten und erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheiten verursache, ohne eine erkennbare CO_2-Emissionen mindernde Lenkungswirkung zu entfalten.[8]

Besonders deutlich wird dieser Widerspruch bei der Verbrennung gefährlicher Abfälle. Die Europäische Kommission schlägt selbst vor, Anlagen, die überwiegend gefährliche Abfälle verbrennen, auch künftig vom europäischen Emissionshandel auszunehmen. Sie begründet dies u. a. damit, dass von einem CO_2-Preissignal dort keine kosteneffiziente Dekarbonisierung zu erwarten sei und die strengen regulatorischen, technischen und betrieblichen Anforderungen alternative Behandlungsmöglichkeiten für gefährliche Abfälle begrenzen.[9]

Trotz dieser Belastungen ist auch unter der heutigen Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD keine Abkehr vom nationalen CO_2-Preis erkennbar. Vielmehr hat das Bundeskabinett am 12. August 2026 einen Gesetzentwurf beschlossen, nach dem der für das Jahr 2026 geltende Preiskorridor von 55 bis 65 Euro je Tonne CO_2 auch 2027 fortgeführt werden soll.[10] Die von der vorigen Ampelkoalition geschaffene CO_2-Sonderbelastung wird damit auch unter einer unionsgeführten Bundesregierung nicht abgeschafft, sondern fortgesetzt. Der Bundestag hat den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des BEHG am 24. September 2026 in erster Lesung beraten und zur weiteren Beratung an den federführenden Ausschuss überwiesen. Der Bundesrat hat gegen den Gesetzentwurf keine Einwände erhoben.[11] Das Gesetzgebungsverfahren ist damit noch nicht abgeschlossen.

Parallel setzt sich die Ausweitung der CO_2-Bepreisung auf europäischer Ebene fort. Mit dem EU-ETS 2 wird ein vom bestehenden Anlagenemissionshandel getrenntes unionsweites Brennstoffemissionshandelssystem insbesondere für Gebäude, Straßenverkehr und weitere Sektoren geschaffen. Anders als der Anlagenemissionshandel setzt das EU-ETS 2 grundsätzlich bei den Brennstofflieferanten und nicht unmittelbar bei den Endverbrauchern an. Das System soll im Jahr 2028 vollständig in Betrieb gehen.[12]

Hiervon zu unterscheiden ist die geplante Einbeziehung der Abfallverbrennung in den bestehenden unionsweiten Anlagenemissionshandel (EU-ETS 1). Die Europäische Kommission hat im Juli 2026 vorgeschlagen, auch die Verbrennung nicht gefährlicher Abfälle in Anlagen mit einer Kapazität von mehr als drei Tonnen pro Stunde schrittweise einer Zertifikate-Abgabepflicht im EU-ETS 1 zu unterwerfen. Der Vorschlag sieht eine Abgabepflicht für 25 Prozent der erfassten Emissionen im Jahr 2031, 50 Prozent im Jahr 2032, 75 Prozent im Jahr 2033 und 100 Prozent ab dem Jahr 2034 vor. Der Vorschlag sieht unter bestimmten Voraussetzungen zudem eine zeitlich begrenzte Möglichkeit vor, die betreffenden Anlagen von der Zertifikate-

8 Vgl. https://www.itad.de/veroeffentlichungen/pressemitteilungen/itad-kritisiert-hoehere-behandlungskosten-sowie-anhaltende-rechts-und-planungsunsicherheiten-des-behg, abgerufen am 05.10.2026.

9 Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52026PC0616, abgerufen am 05.10.2026.

10 Vgl. https://dserver.bundestag.de/brd/2026/0462-26.pdf, zuletzt abgerufen am 02.09.2026. Ergänzend: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw39-de-brennstoffemissionshandelsgesetz-1211312 und https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1218118, abgerufen am 05.10.2026.

11 Vgl. https://dserver.bundestag.de/btd/21/082/2108252.pdf, abgerufen am 05.10.2026.

12 Vgl. https://climate.ec.europa.eu/areas-action/carbon-markets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en, zuletzt abgerufen am 05.10.2026.

Abgabepflicht auszunehmen. Diese Ausnahmeoption bedeutet jedoch keine dauerhafte Abkehr von der CO_2-Bepreisung der Abfallverbrennung.[13]

Dabei ist zwischen nationaler und unionsweiter Bepreisung zu unterscheiden. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 BEHG entfallen die nationalen Abgabe- und Berichtspflichten für die nach § 2 Abs. 2a BEHG erfassten Brennstoffemissionen, soweit die betreffende Anlage einer Abgabepflicht nach § 7 Absatz 1 TEHG und damit dem unionsweiten Anlagenemissionshandel unterliegt.

Die geplante Einbeziehung in den EU-ETS 1 würde daher die nationale CO_2-Bepreisung der betroffenen Abfallverbrennungsanlagen nach der geltenden Systematik grundsätzlich ablösen und nicht zusätzlich neben sie treten.

Damit zeichnet sich jedoch keine Abkehr von der CO_2-Bepreisung der Abfallverbrennung ab. Vielmehr droht die in Deutschland bereits bestehende Belastung perspektivisch auf die europäische Ebene verlagert und dort dauerhaft im unionsweiten Anlagenemissionshandel verankert zu werden. Gleichzeitig werden mit dem EU-ETS 2 weitere Bereiche des täglichen Lebens einem unionsweiten CO_2-Preis unterworfen.

Nordrhein-Westfalen ist als bevölkerungsreichstes deutsches Bundesland, bedeutender Industriestandort und Standort zahlreicher thermischer Abfallbehandlungsanlagen von diesen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen. Eine sichere Abfallentsorgung gehört zur unverzichtbaren Daseinsvorsorge. Sie darf nicht durch immer neue bzw. fortgesetzte CO_2-Bepreisungstatbestände künstlich verteuert werden. Die Landesregierung muss deshalb sowohl auf Bundesebene als auch auf europäischer Ebene auf eine Abkehr von dieser Politik zusätzlicher CO_2-Belastungen hinwirken.

II. Der Landtag stellt fest:

1. Die konkrete Einbeziehung der Abfallverbrennung in den nationalen Brennstoffemissionshandel beruht auf einer eigenständigen politischen Entscheidung des deutschen Gesetzgebers und ist durch das europäische Emissionshandelsrecht nicht vorgeschrieben.
2. Die nationale CO_2-Bepreisung der thermischen Abfallentsorgung verteuert eine unverzichtbare Leistung der kommunalen Daseinsvorsorge und belastet dadurch Bürger, Kommunen und Unternehmen.
3. Der Gesetzgeber hat bereits bei der Einführung dieser Regelung steigende Kosten und mögliche Erhöhungen der Abfallgebühren ausdrücklich in Kauf genommen.
4. Eine wettbewerbsfähige Energie-, Industrie- und Umweltpolitik muss sich an Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit, Technologieoffenheit sowie einer sicheren und wirtschaftlichen Abfallentsorgung orientieren, während EU-ETS 2 und die geplante Einbeziehung weiterer Abfallverbrennungsanlagen in den EU-ETS 1 zusätzliche bzw. fortgesetzte CO_2-Kosten verursachen.

[13] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2026%3A616%3AFIN, abgerufen am 05.10.2026.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

1. eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel zu ergreifen, die zusätzlichen nationalen CO_2-Belastungen nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz abzuschaffen und insbesondere die Einbeziehung der Abfallverbrennung nach § 2 Absatz 2a BEHG unverzüglich zu beenden;
2. sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass bis zur vollständigen Abschaffung des nationalen Brennstoffemissionshandels keine zusätzlichen nationalen CO_2-Bepreisungstatbestände geschaffen und bestehende Belastungen nicht weiter erhöht oder ausgeweitet werden;
3. sich gegenüber der Bundesregierung und über den Bundesrat dafür einzusetzen, dass Deutschland auf europäischer Ebene der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Einbeziehung der Verbrennung nicht gefährlicher Abfälle in die Zertifikate-Abgabepflicht des unionsweiten Anlagenemissionshandels (EU-ETS 1) widerspricht;
4. sich auf Bundes- und EU-Ebene für die Abschaffung des EU-ETS 2 und gegen eine zusätzliche CO_2-Bepreisung von Gebäuden, Straßenverkehr und weiteren bislang nicht vom unionsweiten Anlagenemissionshandel erfassten Bereichen einzusetzen sowie
5. sich gegenüber der Bundesregierung für eine grundlegende Abkehr von klima- und energiepolitischen Belastungsinstrumenten des europäischen Green Deals einzusetzen und auf europäischer Ebene auf deren Revision hinzuwirken, um Energie, Mobilität und Entsorgung dauerhaft bezahlbar zu halten sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Nordrhein-Westfalens wiederherzustellen.

Christian Loose
Dr. Martin Vincentz

und Fraktion