

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/2221 –**

Verwertung von Altöl nach der Altölverordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit Urteil vom 9. September 1999 (Rechtssache C-102/97) hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, „dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 Abs. 1 der Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung (ABl. L 194, S. 23) in der Fassung der Richtlinie 87/101/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 (ABl. 1987, L 42, S. 43) verstoßen hat, dass sie der stofflichen Verarbeitung von Altöl keinen Vorrang gegenüber der thermischen Verarbeitung eingeräumt hat, obwohl dem keine technischen, wirtschaftlichen oder organisatorischen Sachzwänge entgegenstanden“.

In Reaktion auf das EuGH-Urteil hatte die Bundesregierung zur Umsetzung der genannten Altölrichtlinie eine Novelle der deutschen Altölverordnung erarbeitet, in der der Vorrang der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl rechtlich festgeschrieben wurde. Die Neufassung der Altölverordnung ist nach Zustimmung von Bundesrat und Bundestag am 1. Mai 2002 in Kraft getreten. Dabei vertrat die Bundesregierung die Auffassung, dass neben der rechtlichen Förderung der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl, die Aufarbeitung zusätzlich wirtschaftlich gefördert werden müsse. Sie erließ demzufolge eine „Richtlinie zur Förderung der Basisölproduktion aus Altöl“. Unter Inanspruchnahme der im Bundeshaushalt vorgesehenen Mittel sieht diese Richtlinie die Subventionierung der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl für einen Zeitraum von 7 Jahren vor.

Unter ökologischen Gesichtspunkten war dieses Vorgehen fragwürdig, da nach der Studie „Ökologische Bilanzierung von Altölverwertungswegen“ des Umweltbundesamts (UBA) vom Februar des Jahres 2000 insgesamt kein eindeutiger Vorteil eines Verwertungsverfahrens gegenüber den anderen Verfahren aus der Ökobilanz abgeleitet werden kann und sich eine eindeutige Rangfolge der Verwertungsverfahren aus den betrachteten Parametern nicht ableiten lässt. Demnach war auch die Zielrichtung der europäischen Altölrichtlinie infrage zu stellen.

Im Widerspruch zum Ziel der Altölverordnung und der genannten Förderrichtlinie wird in Deutschland das Angebot an aufzuarbeitendem Altöl durch

das Steuerrecht im Ergebnis verknüpft. Auf Altöl als solches wird keine Steuer erhoben, daher ist es wirtschaftlich interessant, Altöl anstelle von Heizöl als Brennstoff einzusetzen. Nach der Entscheidung 2001/224/EG des Rates vom 12. März 2001 über Verbrauchsteuerermäßigungen und -befreiungen für Mineralöle, die zu bestimmten Zwecken verwendet werden (ECOFIN-Beschluss) endet die Steuerbefreiung für Altöl, das als Heizstoff verwendet wird, grundsätzlich mit Ablauf des Jahres 2006. Nach einem Erlass des Bundesministers der Finanzen vom 2. Februar 1998, III A 1 V 0355 10/97 – „Heizerlass“ – wird auch beim Einsatz von Heizöl in der Zementindustrie zur Zementherstellung keine Steuer erhoben. Damit wird von § 4 Abs. 1 Nr. 2b Mineralölsteuergesetz (MinöStG) abgewichen, wonach Mineralöl dann steuerfrei verwendet werden darf, wenn es nicht verheizt wird. Diesbezüglich hat die EU-Kommission Deutschland vor dem EuGH verklagt (Rechtssache C-240/01).

Am 27. Oktober 2003 haben die EU-Umweltminister eine Richtlinie für die Harmonisierung der Energiesteuern verabschiedet (Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom). Diese schreibt vor, dass grundsätzlich auf alle Energieträger Mindeststeuersätze erhoben werden müssen, wenn sie als Kraftstoffe oder Brennstoffe verwendet werden. Ausgeklammert vom Geltungsbereich der Richtlinie bleibt die Verwendung von Energie als Rohstoff und z. B. die Verwendung der Energieerzeugnisse für mineralogische Verfahren.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Entsorgung von Altöl erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland reibungslos und grundsätzlich nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Sowohl bei der Sammelrate als auch bei der Aufbereitungsrate nahm und nimmt Deutschland eine Spitzenstellung im europäischen Vergleich ein.

Gleichwohl hat der EuGH am 9. September 1999 festgestellt, dass die Bundesregierung die EG-Altöl-Richtlinie – primär in formaler Hinsicht – nicht korrekt umgesetzt hat, um der Aufbereitung von Altöl zu Basisöl den Vorrang einzuräumen.

Die Bundesregierung hat die Verpflichtungen aus diesem Urteil durch die Novelle der Altölverordnung und den Erlass der Richtlinie zur Förderung der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl erfüllt. Dabei wurde das Ziel verfolgt, so wenig wie nötig in den gut funktionierenden Altöl-Markt einzugreifen. Die Europäische Kommission hat daraufhin das Zwangsgeldverfahren gegen Deutschland im Juni 2002 eingestellt.

Die Bundesregierung hält die EG-rechtskonforme Steuerbefreiung für Altöl, das in hoch energieintensiven Industriezweigen (z. B. Zementwerke) verwendet wird, für akzeptabel, da die steuerliche Behandlung der Altölaufbereitung hiervon unberührt bleibt.

Die Bundesregierung informiert sich regelmäßig über das Marktgeschehen der Altölentsorgung und führt turnusmäßig Besprechungen mit allen an der Altölentsorgung beteiligten maßgeblichen Verbänden und den Verbänden der Mineralölwirtschaft durch. Bei der letzten Besprechung, die am 11. Dezember 2003 stattfand, konnten keinerlei Verzerrungen des Altölentsorgungsmarktes festgestellt werden. Im Gegenteil: Während bei insgesamt sinkenden Gesamtaufkommen die Mengen der stofflichen Altölverwertung nahezu stabil sind, sinkt der absolute und relative Anteil der energetischen Verwertung.

1. Welche Mitgliedstaaten der EU haben die Altölrichtlinie bisher umgesetzt?
2. Welche Instrumente haben die umsetzenden Mitgliedstaaten jeweils gewählt (rechtliche und/oder wirtschaftliche Privilegierung), um der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl Vorrang einzuräumen?

Einzelheiten der Umsetzung und zu den Instrumenten der Einräumung des Aufbereitungsvorranges sind dem Bericht der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Zeitraum 1998 bis 2000 – KOM(2003) 250 endgültig; Ratsdok. Nr. 9903/03 – zu entnehmen. Der Bericht der Bundesregierung vom 26. Juni 2003 zu diesem Umsetzungsbericht wurde u. a. vom Umweltausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2003 zur Kenntnis genommen.

Aktuellere Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor.

3. Wie viel Altöl wurde bzw. wird jährlich vor und nach dem 1. Mai 2002 in Deutschland und der EU jeweils stofflich und wie viel wird thermisch verwertet (prozentual und in absoluten Zahlen)?
4. Wie viel des in Verkehr gebrachten Öls wurde bzw. wird jährlich vor und nach dem 1. Mai 2002 in Deutschland und der EU jeweils stofflich und wie viel wird thermisch verwertet (prozentual und in absoluten Zahlen)?
5. Wie viel des in Deutschland und der EU jeweils in Verkehr gebrachten Öls wurde bzw. wird jährlich vor und nach dem 1. Mai 2002 als Altöl gesammelt (prozentual und in absoluten Zahlen)?

Die Datenerhebung erfolgt in Deutschland auf Basis des Mineralöldatengesetzes. Im Jahr 2001 wurden in Deutschland 1 057 748 t Schmierstoffe verkauft, im Jahr 2002 waren es 1 076 607 t. Davon wurden im Jahr 2001 276 566 t und im Jahr 2002 301 510 t in anderen Produkten weiterverarbeitet oder als Verlustschmierstoffe, wie z. B. Schmierfette oder Korrosionsschutzöle eingesetzt.

Im Jahr 2001 waren theoretisch 781 182 t als Altöl sammelbar, im Jahr 2002 waren es 775 097 t. Es entstehen aber Verluste hauptsächlich durch Mitverbrennung in Motoren, technisch nicht vermeidbare Tropfverluste und Verbleib in Gebinden oder Produkten. Aus diesen Gründen wurden in Deutschland im Jahr 2001 ca. 454 000 t und im Jahr 2002 ca. 451 000 t (jeweils 58 %) als Altöl gesammelt.

Im Jahr 2001 wurden insgesamt ca. 334 000 t Altöl stofflich verwertet, davon stammen ca. 277 000 t (61 %) aus im Inland gesammelten Altöl, ca. 177 000 t (39 %) wurden energetisch verwertet. Im Jahr 2002 wurden insgesamt ca. 357 000 t stofflich verwertet, davon stammen ca. 290 000 t (64 %) aus im Inland gesammelten Altöl, ca. 162 000 t (36 %) wurden energetisch verwertet.

Importe zur energetischen Verwertung wurden in den Jahren 2001 und 2002 nicht gemeldet.

Die von der Europäischen Kommission berechneten Mengen in Bezug auf die EU sind dem genannten Bericht in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 zu entnehmen. Aktuellere Daten sind der Bundesregierung nicht bekannt.

6. Werden nach Kenntnis der Bundesregierung in anderen EU-Mitgliedstaaten Sachzwänge gemäß Artikel 3 Abs. 1 der Altölrichtlinie geltend gemacht, die einer Aufarbeitung entgegenstehen, und wenn ja, welche sind dies im Einzelnen?

Ja. Einzelheiten sind dem in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 angeführten Bericht zu entnehmen.

7. Wird die Anerkennung der Sachzwänge nach Kenntnis der Bundesregierung in den Mitgliedstaaten einheitlich gehandhabt?

Zur einheitlichen Handhabung der Sachzwänge in den Mitgliedstaaten liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor; die Überwachung ist Sache der Europäischen Kommission.

8. Werden nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland Sachzwänge gemäß § 2 Abs. 1 der Altölverordnung geltend gemacht, die einer Aufarbeitung entgegenstehen, und wenn ja, welche sind dies im Einzelnen?
9. Wird die Anerkennung der Sachzwänge nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland einheitlich gehandhabt?

Der Bundesregierung sind Sachzwänge technischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Art (nicht geeignete Verfahren, Preisentwicklung oder Einsammlung von Kleinmengen) grundsätzlich bekannt. Die Anerkennung von Sachzwängen obliegt den für den Vollzug der Altölverordnung zuständigen Ländern im Einzelfall.

10. Haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung durch den Vollzug der Altölverordnung die Verwertungswege des Altöls verändert?

Ja. Die Menge an aufbereitetem Basisöl konnte gesteigert und stabilisiert werden. Die Bereitschaft für Investitionen in neue Technologien ist gestiegen.

11. Sind der Bundesregierung Vollzugsprobleme hinsichtlich der Altölverordnung bekannt, und wenn ja, welche sind dies?

Der Bundesregierung sind keine Vollzugsprobleme der Länder bekannt.

12. Wie viele Altölsammelunternehmen liefern nach Kenntnis der Bundesregierung Altöle der Sammelkategorie 1 (gemäß Anlage 1 der Altölverordnung) ausschließlich an Altölraffinerien?

Die Altölsammelunternehmen sind in Deutschland nicht monopolistisch organisiert. Eine Berichtspflicht gegenüber der Bundesregierung besteht nicht. Aus diesem Grunde liegen der Bundesregierung keine differenzierenden Angaben über die Anzahl der Altölsammelunternehmen vor, die Altöle der Sammelkategorie 1 ausschließlich an Altölraffinerien liefern.

13. Erhält der Abfallerzeuger nach Kenntnis der Bundesregierung jeweils eine Bestätigung dafür, dass sein Altöl der Sammelkategorie 1 (gemäß Anlage 1 der Altölverordnung) der Aufarbeitung zu Basisöl zugeführt worden ist, und wenn nein, warum nicht?

Der Altölerzeuger kann sich – zivilrechtlich – die Aufbereitung bestätigen lassen. Die Bundesregierung hat keine Kenntnis, inwieweit dies in der Praxis erfolgt.

14. Welche Auswirkungen hat die Förderrichtlinie der Bundesregierung auf die Mengen des Altöls, die zu Basisöl aufgearbeitet wurden?

Die Förderung hat die Zunahme der Aufbereitung von Altöl zu Basisöl bewirkt.

15. Hat die Förderrichtlinie die Entwicklung neuer Verfahren initiiert und zu Investitionen im Bereich der Aufarbeitung geführt, und wenn ja, welche sind dies?

Ja, es wurden mehrere Zweitraffinerien modernisiert bzw. Investitionen zur Teilmodernisierung vorgenommen. Nach Auskunft der geförderten Unternehmen hat die Förderrichtlinie diese Vorhaben begünstigt. Eine bestehende große Anlage ist gerade dabei, ihr Verfahren zu modernisieren, eine neu gebaute Anlage geht 2004 in Betrieb.

16. Werden Mittel, die nach Maßgabe der Förderrichtlinie zur Verfügung stehen, tatsächlich ausgeschöpft, und wenn nein, warum nicht?

Die Mittel des jeweiligen Haushaltsjahres wurden bisher nicht vollständig ausgeschöpft. Dies liegt u. a. daran, dass bei der Basisölherstellung keine Verluste gemacht wurden bzw. bereits bewilligte Zuschüsse nicht abgerufen wurden, da aus Altölen andere Produkte (z. B. Heizöle) hergestellt wurden.

17. Welche Aktivitäten hat die Bundesregierung aufgrund der Erkenntnisse aus der Ökobilanz des UBA unternommen, um eine Änderung der EU-Altölrichtlinie zu erreichen?

Die Bundesregierung unterhält in dieser Angelegenheit umfangreiche schriftliche und mündliche Kontakte mit der Europäischen Kommission sowohl auf Fach- als auch auf Leitungsebene.

18. Liegen der Bundesregierung neue Erkenntnisse zur ökologischen Bewertung der Altölaufarbeitung vor, die eine Überarbeitung der ökobilanziellen Studie des UBA aus dem Jahr 2000 angebracht erscheinen lassen, und wenn ja, welche sind dies?

Die ökobilanzielle Studie des UBA aus dem Jahr 2000 wurde nach dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik erstellt. Der Bundesregierung liegen keine belastbaren Erkenntnisse vor, die eine Überarbeitung der Studie erfordern.

19. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung, dass neue Motoren-generationen und verschärfte Abgasvorschriften zu einem steigenden Einsatz von mit Additiven versehenen synthetischen Ölen führen und Altöl damit durch den steigenden Anteil synthetischer Komponenten – z. B. Additive für hohe Laufleistung – in den Primärschmierstoffen im Falle der Aufarbeitung einen höheren Marktwert als früher hat, jedoch der Marktwert des Altöls als Brennstoff gleich bleibt?
20. Wie bewertet die Bundesregierung Meinungen, wonach die Aufarbeitung von synthetischen Altölen ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist, weil z. B. der Energiebedarf zur Herstellung synthetischer Öle aus Roh-/Frischöl vergleichsweise hoch ist?

Additive bauen sich unabhängig von der Basisölbeschaffenheit ab und sind durch das Aufbereitungsverfahren zu entfernen, um ein normiertes Basisöl für eine Neuformulierung herzustellen. Der Anteil der synthetischen Anteile im Altöl ist in den letzten Jahren nur langsam gestiegen, derzeit beträgt er 8 % und kann bei technisch anspruchsvollen Aufbereitungsverfahren nur im Basisöl zurückgewonnen und nicht separiert werden. Nach Auffassung der Bundesregie-

rung ist die Aufbereitung derartiger Altöle grundsätzlich sinnvoll. Inwieweit der Markt diese Produkte annimmt, ist eine Frage der Qualität und des Preises.

21. Sind der Bundesregierung Altölrecyclingverfahren bekannt, mittels derer Basisölqualitäten produziert werden, die steigende Qualitätsanforderungen an Schmierstoffe (z. B. bezüglich Schwefel-, Phosphor-, Aromatengehalt) erfüllen, und wenn ja, wie bewertet sie diese aus ökologischer Sicht?

Der Bundesregierung sind derartige Altölrecyclingverfahren bekannt. Allerdings befinden sich derartige Verfahren in Deutschland gegenwärtig nur im Planungs- und Pilot-Stadium. Die Bundesregierung bewertet diese Verfahren grundsätzlich positiv.

22. Trifft es zu, dass die mineralogische Industrie (Zementwerke, Kalkwerke, Glaswerke) zukünftig generell von der Energiesteuer befreit werden soll und somit weiterhin steuerfrei auch Altöl für die Gewinnung von Energie einsetzen kann, und wenn ja, welches sind die Gründe hierfür?

Die Energiesteuerrichtlinie stellt es in Artikel 2 Abs. 4 den Mitgliedstaaten frei, von der Möglichkeit der Steuerbefreiung beim Einsatz von Mineralöl bei mineralogischen Verfahren Gebrauch zu machen oder nicht. Die Bundesregierung hat dazu noch keine Festlegungen getroffen.

23. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen der europäischen Richtlinie zur Harmonisierung der Energiebesteuerung auf den Altölmarkt, insbesondere vor dem Hintergrund des ECOFIN-Beschlusses, wonach die Mineralölsteuerbefreiung von Altöl beim Einsatz in der mineralogischen Industrie ab 2006 auslaufen soll?
24. Wie wird die Bundesregierung den Konflikt (angestrebtes Auslaufen der Mineralölsteuerbefreiung einerseits und Ausnahme des Einsatzes von Energieerzeugnissen vom Regelungsbereich der Harmonisierungsrichtlinie für mineralogische Verfahren andererseits) für Deutschland lösen, insbesondere soll nach Auffassung der Bundesregierung Altöl ebenso besteuert werden wie Heizöl?

Die Bundesregierung sieht derzeit keine wesentlichen Auswirkungen durch die Energiesteuerrichtlinie auf den Altölmarkt. Der Meinungsbildungsprozess der Bundesregierung zu der Frage, wie hoch Altöl besteuert werden soll, wenn es bei dem Auslaufen der bis Ende 2006 erteilten gemeinschaftsrechtlichen Ermächtigung zur Mineralölsteuerbefreiung von Altöl bleibt, ist noch nicht abgeschlossen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 22 verwiesen.

25. Welche Auswirkung hatte nach Kenntnis der Bundesregierung die so genannte ökologische Steuerreform auf die Entwicklung der Altölpreise?

Die ökologische Steuerreform hat nur geringe oder keine Auswirkungen auf die Entwicklung der Altölpreise, da sie nur auf Kraftstoffe, Heizöl, Erdgas zum Verheizen und Strom und nicht auf Schmierstoffe abstellt. Die Preise für Altöl bilden sich nach Angebot und Nachfrage.

26. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Kosten für eine Tonne Altöl in den jeweiligen Mitgliedstaaten der EU?

Der Bundesregierung ist europaweit eine Kostenspanne von ca. 20 Euro bis über 100 Euro pro Tonne Altöl bekannt.

27. Ist der Bundesregierung bekannt, wie sich die Altölpreise zusammensetzen, insbesondere in Frankreich im Vergleich zu Deutschland?

Die Bundesregierung beurteilt und bewertet die Preiszusammensetzung für Altöl der anderen Mitgliedstaaten nicht.

28. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die deutsche Altölindustrie (Zweitrefination) gegenüber den Konkurrenten in anderen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere den Konkurrenten aus Italien und Frankreich, hinsichtlich der sehr stark unterschiedlichen staatlichen Maßnahmen für die jeweils nationale Altölindustrie im Wettbewerb benachteiligt ist, insbesondere unter Berücksichtigung des einheitlichen europäischen und des Weltschmierstoffmarkts?

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind die deutschen Aufbereiter aufgrund des europäischen Wettbewerbs nicht benachteiligt, da sich die Marktbedingungen der Zweitrefinate in erster Linie an denen der Erstraffinate im Inland orientieren. Außerdem importieren die deutschen Aufbereiter auch Altöl aus anderen EU-Staaten, was zeigt, dass deutsche Aufbereiter auch innerhalb der EU wettbewerbsfähig sind.

