

STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Berlin, 11.09.2020

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

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

› VKU-STELLUNGNAHME ZUR ÄNDERUNG DES BEHG – ÜBERBLICK

Lenkungswirkung entfalten – Sektorenkopplung anreizen

Damit die Bundesrepublik Deutschland ihre gesetzten Klimaziele möglichst effizient erreichen kann, muss das nEHS (nationale Emissionshandelssystem) zeitnah eine deutliche Lenkungswirkung entfalten. Der VKU unterstützt daher grundsätzlich die Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen, welche bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen, ebenso wie die geplante Anhebung der Festpreise in der Einführungsphase.

Die Wettbewerbsfähigkeit emissionsarmer Technologien im Wärme- und Verkehrssektor hängt maßgeblich von der zu entfaltenden Lenkungswirkung des Emissionshandels ab. Daher sollte das nEHS perspektivisch in eine grundlegende Reform des Abgabe- und Umlagesystems eingebettet werden.

Durch eine verursachungsgerechte Neuausrichtung aller klimapolitisch motivierten Energiepreisbestandteile können strombasierte Technologien (bspw. Elektromobilität, Power-to-X, Wärmepumpen) und Energiespeicher gegenüber vorrangig auf fossilen Energieträgern basierenden Technologien wettbewerbsfähiger werden.

Rechtssichere Kostenweitergabe erforderlich

Äußerst kritisch sieht der VKU, dass die Ausgestaltung der geplanten CO₂-Bepreisung zu rechtlichen Unsicherheiten in bestehenden Energie-Lieferverträgen (Altverträge) führt. Es besteht das erhebliche finanzielle Risiko für Stadtwerke, dass mit dem nationalen Emissionshandel Kosten entstehen, die die Unternehmen nicht weitergeben können, um damit bei den Energiekunden die politisch gewollte Lenkungswirkung zugunsten emissionsarmer Technologien auslösen zu können.

Ausgleich für Belastung der Stromerzeugung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen schaffen

Durch die Einführung eines nationalen CO₂-Preises im Zuge des BEHG werden Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen) über höhere Brennstoffkosten belastet. Die gleichzeitige Erzeugung von Wärme und Strom – ein Alleinstellungsmerkmal der Klimaschutz- und Sektorenkopplungstechnologie KWK – führt im Gefüge des BEHG zu

einer wirtschaftlichen Schlechterstellung der vom BEHG erfassten KWK-Anlagen (Feuerungswärmeleistung bis zu 20 MW) gegenüber reinen Wärmeerzeugern.

Als Folge besteht das realistische Risiko, dass zu Lasten des Klimaschutzes KWK-Wärme vermehrt durch Gaskessel-Wärme verdrängt und Investitionen in neue KWK-Anlagen kaum noch wirtschaftlich vertretbar sind. Diese einseitige Verschlechterung der Wettbewerbssituation von KWK-Anlagen unter 20 MW sollte prioritär durch eine Klarstellung im BEHG und eine Anpassung der Berichterstattungsverordnung aufgelöst werden.

Abfälle vom Emissionshandel ausnehmen – Gebührenstabilität gewährleisten

Der VKU hat zur Frage des Einbezugs der Verbrennung von Siedlungsabfällen in das BEHG ein Rechtsgutachten eingeholt.

Im Ergebnis sieht der VKU seine Position bestätigt, dass Siedlungsabfälle nicht in den Anwendungsbereich des BEHG fallen, rechtlich auch nicht fallen dürfen und abfallwirtschaftlich auch nicht fallen sollten.

Vor dem Hintergrund der dennoch stattfindenden Diskussionen um die Einbeziehung der Siedlungsabfälle in den nEHS bittet der VKU, im BEHG selbst oder in einer Erklärung des Deutschen Bundestags zum BEHG explizit klarzustellen, dass Siedlungsabfälle nicht in den BEHG-Anwendungsbereich fallen.

Kosten für Klärschlamm Entsorgung reduzieren – Gebührenstabilität gewährleisten

Sollte die insbesondere durch das Bundesumweltministerium vertretene Auffassung, dass die Erzeugung und Nutzung von Klärschlamm, der bei den kommunalen Abwasserentsorgern anfällt, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des BEHG fällt, Bestand haben, so ist es zur Wahrung der Stabilität der Abwassergebühren und Begrenzung des Aufwandes für die Abwasserentsorger unbedingt notwendig, im Rahmen der konkretisierenden Verordnungen den biogenen Anteil bei Klärschlamm pauschal auf 100 Prozent und eine vereinfachte Regelung der Nachhaltigkeitskriterien festzuschreiben.

› ANFORDERUNGEN AN DIE ERSTE ÄNDERUNG DES BEHG IM EINZELNEN

Rechtssichere Kostenweitergabe ermöglichen

Der VKU fordert, für die vom BEHG erfassten Unternehmen die Option der Kostenweitergabe unmittelbar im Änderungsgesetz zum BEHG zu verankern. Das Gesetz sollte sicherstellen, dass durch die Weitergabe der Zertifikatekosten an die Letztverbraucher eine Lenkungswirkung hin zur Nutzung emissionsärmerer Verfahren und Technologien angereizt wird. Daher schlägt der VKU folgende Ergänzung vor:

› Änderungsvorschlag zu § 1 BEHG:

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 Treibhausgasneutralität bis 2050, und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen **durch einen Preisaufschlag in Höhe der Zertifikatekosten auf die Brennstoffpreise für Letztverbraucher.**

Begründung:

Die Ausgestaltung der geplanten CO₂-Bepreisung führt zu rechtlichen Unsicherheiten in bestehenden Lieferverträgen. Es ist ungeklärt, inwieweit Energielieferanten die Kosten, welche durch die Abgabepflicht von Zertifikaten nach dem BEHG entstehen, an Endkunden weitergeben werden können.

Es besteht das erhebliche finanzielle Risiko für Stadtwerke, dass mit dem nationalen Emissionshandel Kosten entstehen, die sie nicht weitergeben können, um damit die politisch gewollte Lenkungswirkung bei den Energiekunden zugunsten des Einsatzes emissionsarmer Technologien auslösen zu können.

Der VKU hat von seinen fast 1.500 Mitgliedsunternehmen zahlreiche Rückmeldungen erhalten, dass das wirtschaftliche Risiko erheblich ist, sollten die Kosten aus der ab 2021 geplanten CO₂-Bepreisung in bestehenden Altverträgen nicht vollständig weitergegeben

werden können. Für einzelne Mitgliedsunternehmen können Risikopositionen von bis zu einer halben Million Euro auftreten. Über alle betroffenen kommunalen Unternehmen droht kumuliert ein Kostenrisiko im dreistelligen Millionenbereich.

Eine Lenkungswirkung kann das nEHS daher nur entfalten, wenn die vollständige Kostenweitergabe an Letztverbraucher gesichert ist.

Ausgleich für Belastung der Stromerzeugung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen schaffen – Level-playing-field ermöglichen

Die gleichzeitige Erzeugung von Wärme und Strom – ein **Alleinstellungsmerkmal der Klimaschutz- und Sektorenkopplungstechnologie KWK** – führt in der aktuellen Ausgestaltung der nationalen CO₂-Bepreisung, die grundsätzlich positiv zu bewerten ist, zu einer **systematischen Benachteiligung von „kleinen“ KWK-Anlagen** (Feuerungswärmeleistung unter 20 MW), die die **Förderung nach dem KWKG entwertet**.

Betroffen sind „kleine“ KWK-Anlagen, die das Rückgrat für kommunale Wärmenetze in mittelgroßen und kleineren Städten sowie für viele gebäudeintegrierte Energieversorgungskonzepte, z. B. in Krankenhäusern, Mehrfamilienhäusern und Schulen, bilden. Nicht betroffen sind „große“ KWK-Anlagen, die bereits über den EU-Emissionshandel erfasst sind. Diese sollen richtigerweise nicht durch eine Erfassung in beiden Emissionshandelssystemen doppelt belastet werden.

› Änderungsvorschlag zu § 7 BEHG und § 5 i. V. m. Anlage 1 Teil 4 BeV-E:

Um eine Schlechterstellung der nEHS-pflichtigen KWK-Anlagen (Feuerungswärmeleistung unter 20 MW) gegenüber der getrennten Erzeugung von Strom und Wärme zu vermeiden, sollte in § 7 Abs. 4 Nr. 2 **BEHG klargestellt** werden, dass fossile Brennstoffemissionen, die durch eine **im Sinne des Klimaschutzes hocheffiziente Brennstoffnutzung** entstehen, mit einem reduzierten Emissionsfaktor belegt werden können.

Folgender Halbsatz sollte dazu ergänzt werden: „; **dabei sollen die fossilen Brennstoffemissionen bei entsprechendem Hocheffizienznachweis gemäß Anhang II 2012/27/EU Energieeffizienzrichtlinie mit einem reduzierten Emissionsfaktor belegt werden,**“

Entsprechend sollte § 5 i. V. m. Anlage 1 Teil 4 **BeV-E** um den Emissionsfaktor „Erdgas als Kraftstoff in hocheffizienten Anlagen zur gekoppelten Erzeugung von Strom und Wärme“ mit einem heizwertbezogenen Emissionsfaktor von 0,028 t/ CO₂/GJ ergänzt werden.

Sollte ein Ausgleich im BEHG nicht möglich sein, sollte dieser über eine **zeitnahe Anpassung der Förderbedingungen im KWKG** erfolgen.

Begründung:

Durch die derzeitige Ausgestaltung des BEHG wird die gekoppelte Erzeugung von Strom und Wärme benachteiligt. Denn: Für die Bereitstellung der identischen Heizwärmemenge weisen „kleine“ KWK-Anlagen aufgrund der zusätzlichen Stromerzeugung gegenüber reinen Wärmeerzeugern (Heizkessel) einen höheren Brennstoffverbrauch auf, der durch das BEHG mit einem CO₂-Preis belastet wird.

Die eigentlich der Stromerzeugung zugehörigen CO₂-Kosten können jedoch i. d. R. nur über den Wärmepreis an den Endkunden weitergegeben werden, da die KWK-Anlagen nicht preissetzend an der Strombörse sind. Entsprechend müssen sowohl die CO₂-Kosten der Wärmeerzeugung als auch die CO₂-Kosten der Stromerzeugung über die Anhebung des Wärmepreises finanziert werden. Die Wärme aus einer KWK-Anlage wird dadurch gegenüber einem reinen Wärmeerzeuger überproportional stark durch das BEHG belastet und für den Endkunden wirtschaftlich unattraktiver.

Als Folge besteht zu Lasten des Klimaschutzes das realistische Risiko, dass KWK-Wärme vermehrt durch Kesselwärme, z. B. aus einer Erdgasheizung, verdrängt und Investitionen in neue KWK-Anlagen kaum noch wirtschaftlich vertretbar sind. Der zur Erreichung der Klimaziele erforderliche Ausbau der Fernwärme in kleinen und mittelgroßen Städten wird somit gefährdet.

Dabei wird der Ausbau der KWK aus energiepolitischen Gründen gefördert: Die Anerkennung der aufgrund der hocheffizienten Brennstoffausnutzung klimaschonenden KWK-Technologie spiegelt sich im **KWKG** (Fördergesetz, Wechselbonus von Kohle auf Erdgas), **Energiesteuerrecht** (Entlastung/Befreiung) und beim **EU-ETS** (kostenlose Zertifikate¹) wieder.

Daher sollte ausdrücklich in § 7 Abs. 4 Nr. 2 BEHG klargestellt werden, dass fossile Brennstoffemissionen, die durch eine **im Sinne des Klimaschutzes hocheffiziente Brennstoffnutzung** entstehen, mit einem **Emissionsfaktor** belegt werden können, der gegenüber einem Emissionsfaktor, der bei einer getrennten Erzeugung zum Tragen kommt, **reduziert** ist.

¹ Zuteilung kostenloser Zertifikate konstant i. H. v. 30 Prozent aufgrund der gleichzeitigen Wärmeerzeugung in KWK-Anlagen bis 2030.

Wir plädieren für diese **explizite Klarstellung**, um eine **juristische Auseinandersetzung** über die Auslegung von § 7 Abs. 4 (rechtlich nicht eindeutige Generalklausel) zu vermeiden.

Entsprechend der Ermächtigungsgrundlage in § 7 BEHG sollte der Einsatz von Erdgas, das nachweislich in einer hocheffizienten KWK-Anlagen eingesetzt wurde, durch einen eigenen Standard-Emissionsfaktor in Anlage 1 Tabelle 4 Nr. 7 BeV-E begünstigt werden.

Der Standard-Emissionsfaktor für Erdgas, das in hocheffizienten KWK-Anlagen eingesetzt wird, sollte dabei pauschal 50 Prozent des Standard-Emissionsfaktors von Erdgas für die getrennte Erzeugung von Strom und Wärme betragen.² Durch die pauschale Festlegung wird die Realität bei gleichzeitiger Minimierung des bürokratischen Aufwands hinreichend genau abgebildet. Grundsätzlich wäre auch eine differenziertere Rechnung, etwa anhand der Wirkungsgrade, denkbar.

Der Nachweis der Hocheffizienz kann analog der Vorgaben des KWKG erfolgen.³ Im KWKG ist die Hocheffizienz Voraussetzung für eine Förderung.

Kosten für Klärschlamm Entsorgung reduzieren – Gebührenstabilität gewährleisten

Insbesondere nach Auffassung des Bundesumweltministeriums hat der Gesetzgeber die Erzeugung und Nutzung von Klärschlamm, der bei den kommunalen Abwasserentsorgern anfällt, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des BHEG aufgenommen.

Dies konterkariert die Bemühungen, die die kommunale Abwasserwirtschaft in den vergangenen Jahren im Sinne des Klimaschutzes unternommen hat, und ist daher aus Sicht des VKU nicht verständlich. Denn durch die Nutzung von Klärschlamm heben kommunale Unternehmen – zusätzlich zur Gewährleistung der Entsorgung – die gesetzlich geforderten Energiepotenziale und tragen damit eben gerade zum Klimaschutz bei.

Gemäß neuer Klärschlammverordnung sind Abwasserunternehmen von mehr als 50.000 Einwohnerwerten zudem verpflichtet, den Klärschlamm nach Ablauf einer Übergangsfrist zu verbrennen, da die bodenbezogene Klärschlammverwertung weitgehend beendet

² Hier Maximalforderung: Nach Rückmeldungen aus der AG Wärme sind 60 Prozent sachgerechter (B.KWK fordert 50 Prozent), da Stromanteil von BHKW und kleinen Gasturbinen bei 30-45% Brennstoffanteil liegt

³ Nach § 2 Nr. 8a KWKG ist eine KWK-Anlage „hocheffizient“, sofern sie den Vorgaben der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung entspricht,“

werden soll. Die dafür erforderliche Schaffung von Verbrennungskapazitäten führt nach Umfrage bei den Mitgliedsunternehmen des VKU voraussichtlich zu einer Verdopplung der Klärschlamm Entsorgungskosten. Diese Kosten und damit die Abwassergebühren der Bürger werden durch die Einbeziehung der Nutzung und Verwertung von Klärschlamm in den nationalen Emissionshandel nun unnötigerweise weiter erhöht, ohne dass die Unternehmen die Möglichkeit zur Substitution und Reduktion haben.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der VKU, dass das BEHG zumindest vorsieht, die biogenen Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis mit dem Emissionsfaktor Null belegen zu können.

Mit Blick auf die Lenkungswirkung, den Nutzen und Aufwand ist es aus VKU-Sicht angemessen, den biogenen Anteil bei Klärschlamm pauschal auf 100 Prozent festzuschreiben.

Begründung:

Der VKU geht nach derzeitigen Erkenntnissen und den Erfahrungen von Mitgliedsunternehmen davon aus, dass der biogene Anteil von Nassschlamm bei nahezu 100 Prozent liegt.

Der VKU plädiert weiterhin dafür, dass der Nachhaltigkeitsnachweis für Klärschlamm keine Hürde darstellen und daher entsprechend als gegeben festgelegt werden sollte. Denn nur so lassen sich die Kosten der kommunalen Abwasserentsorger für die Klärschlamm Entsorgung als Leistung der Daseinsvorsorge und damit die Abwasserentgelte für den Bürger reduzieren.

Abfälle vom Emissionshandel ausnehmen – Gebührenstabilität gewährleisten

Der VKU hat zur Frage des Einbezugs der Verbrennung von Siedlungsabfällen in das BEHG ein Rechtsgutachten eingeholt. Im Ergebnis sieht der VKU seine Position bestätigt, dass Siedlungsabfälle nicht in den Anwendungsbereich des BEHG fallen, rechtlich auch nicht fallen dürfen und abfallwirtschaftlich auch nicht fallen sollten.

Vor dem Hintergrund der dennoch stattfindenden Diskussionen um die Einbeziehung der Siedlungsabfälle in den nEHS schlägt der VKU vor, dies im BEHG selbst oder in einer Erklärung des Deutschen Bundestags zum BEHG explizit klarzustellen.

Da die jetzige Fassung des Geltungs- und Anwendungsbereiches des BEHG bezüglich der Einbeziehung der Siedlungsabfälle (und bestimmter anderer Abfälle) teilweise zu

Missverständnissen geführt hat, schlagen wir vor, diese Rechtslage noch einmal explizit im Wortlaut des Gesetzes durch eine Ergänzung der Anlage 1 klarzustellen:

› **Änderungsvorschlag zu Anlage 1 (zu § 2 Absatz 1) BEHG**

Brennstoffe

[...]

› **Der folgende Satz 4 wird angefügt:**

Satz 2 gilt ebenfalls nicht für die in § 1b Absatz 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung zur Durchführung des Energiesteuergesetzes vom 31. Juli 2006, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Neuregelung von Stromsteuerbefreiungen sowie zur Änderung energiesteuerrechtlicher Vorschriften vom 22. Juni 2019, genannten Abfälle.

Begründung:

Es wird auch im Rahmen der BEHG-Novelle diskutiert, ob Siedlungsabfälle dem Anwendungsbereich des BEHG unterfallen sollen. Zu dieser Frage hat der VKU bei den renommierten Experten Prof. Frenz/Prof. Schink/RA Ley ein Rechtsgutachten eingeholt.

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass Siedlungsabfälle nicht in den Anwendungsbereich des BEHG fallen und diesem auch nicht unterworfen werden dürfen. Die Logik des nationalen Emissionshandels nach dem BEHG, fossile Brennstoffe immer mehr zu reduzieren und die Zertifikatpreise immer weiter zu erhöhen, passt nicht auf Siedlungsabfälle, für die schon aus Gründen der Entsorgungssicherheit die Möglichkeit der thermischen Behandlung stets erhalten bleiben muss.

Siedlungsabfälle sind eben keine „Brennstoffe“ wie Kohle, Öl oder Gas. Ihre Einbeziehung in den Zertifikathandel hätte lediglich steigende Abfallgebühren zur Folge, aber keinen ökologischen Lenkungseffekt. Schließlich droht mit der jüngst beschlossenen EU-Steuer auf nicht recycelte Plastikabfälle eine Doppelbelastung, da Kunststoffabfälle im Falle ihrer energetischen Verwertung sowohl steuerpflichtig als auch als fossiler Anteil des Siedlungsabfalls emissionshandelspflichtig wären.

Klar ist auch, dass sich die zum BEHG zu erlassenden Durchführungsverordnungen nicht auf Siedlungsabfälle beziehen dürfen, andernfalls wären sie mangels Rechtsgrundlage dem Risiko der Nichtigkeit ausgesetzt.

Das Rechtsgutachten, das auch eine übersichtliche Zusammenfassung der Argumente, warum Siedlungsabfälle nicht vom BEHG erfasst werden und warum eine Erfassung überdies auch nicht als sinnvoll erachtet wird, haben wir beigefügt.