

>STELLUNGNAHME

zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur
Änderung der europäischen
Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG, des
Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung
und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für
das System für den Handel mit
Treibhausgasemissionszertifikaten und Verordnung
(EU) 2015/757 vom 14.07.2021

Berlin/Brüssel, 08.11.2021

Transparenzregisternummer: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 283.000 Beschäftigten wurden 2019 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 13 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Gas 67 Prozent, Trinkwasser 91 Prozent, Wärme 79 Prozent, Abwasser 45 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 Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 203 Unternehmen investieren pro Jahr über 700 Millionen Euro. Beim Breitbandausbau setzen 92 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: 2030plus.vku.de.

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

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einverstanden.
Sofern Kontaktdaten von Ansprechpartnern enthalten sein sollten, bitten wir, diese vor einer Veröffentlichung zu schwärzen.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU unterstützt das Ziel der EU-Klimaneutralität. Dabei kommt dem Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-ETS) als übergeordnetes, umweltwirksames und kosteneffizientes Klimainstrument eine wichtige Funktion zu. Der VKU begrüßt grundsätzlich die Anpassung des EU-ETS an die neuen EU-Klimaziele im Rahmen des europäischen Grünen Deals. Im Folgenden sind die wesentlichen Bewertungen des VKU zum Entwurf der EU-Kommission zur Überarbeitung des EU-ETS zusammengefasst, die mit Vorschlägen zur Anpassung schließen. Im vierten Teil geht die Stellungnahme auf die Bewertung des VKU im Einzelnen ein.

Aus VKU-Sicht ist der Vorschlag zur Anpassung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) im bestehenden Emissionshandel ebenso wie die Schaffung eines (zunächst) separaten Emissionshandels für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr sinnvoll sowie begrüßenswert. Ein europäisches Emissionshandelssystem muss für die einbezogenen Sektoren die nationalen Systeme vollständig ersetzen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass bestehende nationale Verwaltungsstrukturen mit möglichst geringem administrativen Aufwand weiter genutzt werden können. Langfristig sollte das Ziel sein, die parallelen Systeme der CO₂-Bepreisung zusammenzuführen und einen Sektor übergreifenden und international anschlussfähigen Markt für CO₂-Emissionen zu schaffen. Hierbei muss der besonderen Rolle der Fernwärme und der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) als wichtiger Baustein für die Transformation des Energiesystems Rechnung getragen werden. Die Zuteilung kostenfreier Zertifikate im EU-ETS muss unbedingt erhalten bleiben, um die Versorgungssicherheit in Strom und Wärme sicherzustellen und den Fortbestand der Fernwärme zu sichern. Zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung des Gebäudebestandes wird die Fernwärme dringend gebraucht.

Auch im neuen Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr muss eine kostenfreie Zuteilung für KWK-Anlagen sichergestellt sein, um Wettbewerbsverzerrungen und eine wirtschaftliche Benachteiligung „kleiner“ KWK-Anlagen gegenüber Großanlagen im EU-ETS und reinen Wärmeerzeugern, z. B. Gaskesseln zu vermeiden. „Kleine“ KWK-Anlagen bilden das Rückgrat für kommunale Wärmenetze in mittelgroßen und kleineren Städten sowie für viele gebäudeintegrierte Energieversorgungskonzepte, z. B. in Mehrfamilienhäusern, Schulen und Krankenhäusern.

Als positiv wird auch der Vorschlag betrachtet, dass die **kostenfreie Zuteilung ab 2026 für stationäre Anlagen an die Bedingung zu Klimaschutzinvestitionen**, zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Reduktion von THG-Emissionen geknüpft werden soll, um

„windfall profits“ ohne eine Klimawirkung zu vermeiden. Dafür müssten neben Energieaudits auch Energiemanagementsysteme in Ansatz gebracht werden können.

Der VKU begrüßt außerdem, dass die EU-Kommission beabsichtigt, **über die Marktstabilitätsreserve mit überschüssigen Emissionsrechten in Zukunft restriktiver umzugehen** und Zertifikate von Flug- und Seeverkehr bei der Kalkulation der Reserve zu berücksichtigen.

- › **Förderung hocheffizienter KWK** im EU-ETS durch die Zuteilung kostenfreier Zertifikate sollte als wichtiger Baustein der Energiewende bewahrt bleiben.
- › **Kleine KWK- und Fernwärmanlagen** dürfen im neuen ETS für Gebäude und Straßenverkehr **nicht schlechter gestellt werden**. Daher sollte **eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im neuen separaten Emissionshandel nicht ausgeschlossen werden**.
- › Im Sinne einer Stärkung der Preisstabilität sollte die **Löschung von Emissionszertifikaten** für Stromerzeugungskapazitäten, die **aufgrund nationaler Maßnahmen** stillgelegt wurden, verpflichtend werden, um einen sogenannten Wasserbetteffekt zu vermeiden.
- › Bei der Einführung des Emissionshandels für Gebäude und Straßenverkehr auf europäischer Ebene sollte darauf geachtet werden, dass bestehende nationale Verwaltungsstrukturen mit möglichst geringem administrativen Aufwand weiter genutzt werden können, ohne die Komplexität und den administrativen Aufwand für die verpflichteten Unternehmen zu erhöhen.
- › Die Einnahmen der Mitgliedstaaten aus den Versteigerungserlösen des neuen Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr sollten zur Unterstützung einkommensschwacher Haushalte bei der Gebäudesanierung reinvestiert werden. Keinesfalls sollte daher die Dekarbonisierung der Industrie mit Mitteln aus dem Innovationsfonds erfolgen, die für die Dekarbonisierung des Gebäudesektors benötigt werden. Grundsätzlich sollte sich die Verwendung der Einnahmen zur Förderung der Dekarbonisierung nicht nur besonders auf Sektoren des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) konzentrieren, sondern auch den Gebäudesektor im Blick behalten. Dazu gehört auch, Klimaschutzverträge außerhalb der Industrie nicht pauschal abzulehnen.

Stellungnahme

Erwägungsgrund 35 - Differenzverträge außerhalb der Industrie nicht pauschal ablehnen

Regelungsvorschlag:

Klimaschutzverträge („Carbon Contracts for Difference“) zur Förderung von Dekarbonisierungsprojekten sollten nicht allein auf die Industrie begrenzt sein.

Begründung:

Für die erfolgreiche Umsetzung und die Beschleunigung der Marktdiffusion von klimaneutralen Technologien können neben marktlichen Anreizen aus dem CO₂-Preissignal auch eine flankierende Förderung erforderlich sein. Klimaschutzverträge auf Basis von CfD (Contracts for Difference)-Instrumenten können hier einen sinnvollen Beitrag leisten. Denn für eine langfristig planbare und wirtschaftliche Grundlage, bspw. von kommunalen Wasserstoff-Projekten, bedarf es einer verstetigten angemessenen Unterstützung im operativen Betrieb.

Der verfolgte Ansatz, das Instrument zunächst nur für einzelne industrielle Teil-Sektoren (hier der Grundstoff-Industrie) über eine Förderung aus dem Innovationsfonds zu öffnen, ist daher zu eng gefasst. Potenziale bestehen auch auf Ebene der kommunalen Unternehmen, insbesondere bei der Umstellung der Fernwärmeversorgung auf klimafreundliche Energieträger.

Hierbei sollte stets bedacht werden, dass zusätzliche Unterstützungsinstrumente (z. B. CCfD) die Funktionsweise und Preisfindung des Emissionshandels stören können. In jedem Fall sollten die Wechselwirkungen ausführlich analysiert und abgewogen werden.

Erwägungsgrund 49 - Besonderheit hocheffizienter KWK im neuen Emissionshandel für Wärme und Verkehr über kostenlose Zertifikatzuteilung sicherstellen

Regelungsvorschlag:

Die Förderung der hocheffizienten KWK über die kostenfreie Zuteilung von Emissionszertifikaten muss auch unbedingt im neuen Emissionshandel für Wärme und Verkehr sichergestellt werden.

Begründung:

Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) ist ein wichtiger Baustein der Energiewende. KWK-Anlagen erzeugen gleichzeitig Strom und Wärme. Dadurch nutzen sie den eingesetzten Brennstoff mit einer Effizienz von bis zu 90 Prozent. Werden Strom und Wärme in separaten Anlagen erzeugt, beträgt die gemittelte Effizienz etwa 55 Prozent. Die gekoppelte Erzeugung von Strom und Wärme reduziert somit den Ressourceneinsatz und vermeidet dadurch CO₂-Emissionen in erheblichem Umfang. Zudem trägt sie maßgeblich zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit bei. Daher sollte der Einsatz dieser Technologie auch im neuen Emissionshandelssystem für Wärme und Verkehr mit der Zuteilung von kostenfreien Zertifikaten erleichtert werden.

Erwägungsgrund 54 - Mittelverwendung auf die belasteten Sektoren begrenzen

Regelungsvorschlag:

Um die Dekarbonisierung in den Sektoren Wärme und Verkehr zu unterstützen, sollten die Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem allein diesen Sektoren vorbehalten sein.

Begründung:

Im Sinne einer fairen und transparenten Verteilung knapper finanzieller Ressourcen für die Dekarbonisierung ganzer Sektoren sollte sichergestellt werden, dass Mittel aus dem Innovationsfonds in voller Höhe an diejenigen Sektoren zurückfließen, denen sie entstammen. Damit lassen sich die Akzeptanz in diesen Sektoren für das neue Emissionshandelssystem erhöhen und soziale Härten in sensiblen Bereichen wie Wohnen und Mobilität verringern.

Artikel 10a - Abstellen auf Energiemanagementsysteme ermöglichen, kostenlose Zertifikatezuteilung für hocheffiziente KWK im EU-ETS bewahren und Verwendung der Einnahmen zur Förderung der Dekarbonisierung nicht nur auf CBAM-Sektoren konzentrieren

Regelungsvorschlag:

1). Die kostenfreie Zuteilung für stationäre Anlagen sollte ab 2026 nicht nur an die Bedingung zur Durchführung von Energieaudits geknüpft, sondern auch auf die Implementierung von Energiemanagementsystemen erweitert werden.

2.) Um die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) als wichtigen Baustein für die Transformation des Energiesystems zu erhalten und insbesondere die Versorgungssicherheit in Strom und Wärme sicherzustellen, sollte die Förderung durch die Zuteilung kostenfreier Zertifikate im EU-ETS unbedingt erhalten bleiben.

3.) Um den großen Herausforderungen der Wärme- und Verkehrswende gerecht zu werden, sollte sich die Förderung der Dekarbonisierung nicht nur auf die CBAM-Sektoren konzentrieren.

Begründung:

1.) Der VKU begrüßt, dass die kostenfreie Zuteilung für stationäre Anlagen ab 2026 an die Bedingung zu Klimaschutzinvestitionen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Reduktion von THG-Emissionen geknüpft werden soll. Dadurch können „windfall profits“ ohne eine Klimawirkung vermieden werden. Die bestehende Begrenzung auf Energieaudits gem. Artikel 8 Abs. 4 der EU-Energieeffizienzrichtlinie kann jedoch nicht nachvollzogen werden. In Energiemanagementsystemen, wie z. B. die DIN ISO EN 50.0001, wird nicht nur der Energiebedarf aufgenommen, sondern darüber hinaus Verbesserungsideen erarbeitet und die Zielerreichung anhand von Leistungskennzahlen gemessen. Die Implementierung von Energiemanagementsystemen kann daher als signifikant zur Steigerung der Energieeffizienz von Unternehmen eingestuft werden. Daher sollten diese auch alternativ zu Energieaudits als Effizienzmaßnahme zum Erhalt kostenfreier Zuteilungen zugelassen werden.

2.) Die vorgeschlagene Streichung der bis 2030 vorgesehenen kostenlosen Zuteilung für hocheffiziente KWK-Anlagen hätte mittelfristig spürbare negative Folgen für die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit und den Beitrag der Fernwärme zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung des Gebäudebestandes. Ein kompletter Entfall der kostenlosen Zuteilung sollte zwingend vermieden werden, auch für den zweiten Teil der Handelsperiode ab 2026.

Der Vorschlag, den Paragraphen 4 aus Artikel 10a zu streichen, erscheint auch nicht konsistent, da Artikel 10b (4) nicht von Änderungsvorschlägen betroffen ist. Dieser Artikel betrifft aber auch die kostenlose Zuteilung für Fernwärme, die vor allem in Verbindung mit KWK produziert wird. Erwägungsgrund 12 weist sogar im Zusammenhang mit der Streichung von Paragraph 3 explizit daraufhin, dass die Nutzung von KWK angereizt und alle Fernwärmeanlagen gleichbehandelt werden sollen.

3.) Die Energiewende kann nur gelingen, wenn sie sektorübergreifend erfolgt. Die Dekarbonisierung muss daher in allen wirtschaftlichen Bereichen ansetzen und nicht einzelne Sektoren fokussieren. Große Dekarbonisierungspotenziale und -notwendigkeiten bestehen nicht nur in den CBAM-Sektoren, sondern auch im

Gebäudesektor. Der verfolgte Ansatz, „Contracts for Difference“, also Klimaschutzverträge, als Förderung aus dem Innovationsfonds nur für Projekte aus den CBAM-Sektoren zu öffnen, ist zu eng gefasst. Potenziale bestehen auch auf Ebene der kommunalen Unternehmen, insbesondere bei der Umstellung der Fernwärmeversorgung auf klimafreundliche Energieträger.

Artikel 12 - Überschüssige Zertifikate aufgrund nationaler Maßnahmen löschen

Regelungsvorschlag:

Damit nationale Klimaschutzmaßnahmen im europäisch organisierten Emissionshandel ihr Wirkung erzielen können, müssen überflüssiggewordene Zertifikate gelöscht werden.

Begründung:

Die Löschung von Emissionszertifikaten infolge einer auf nationaler Ebene initiierten Stilllegung von emissionsintensiven Anlagen, die unter dem EU-ETS verpflichtet sind, sollte nicht freiwillig erfolgen, sondern verpflichtend sein. Andernfalls kann es bei Nichtlöschung durch einen Wasserbetteffekt zu Mehremissionen anderer Anlagen im Emissionshandel kommen, sodass die beabsichtigten Klimaeffekte dieser Maßnahmen wirkungslos verpuffen können. Eine Löschung von Emissionszertifikaten sollte stets unter Berücksichtigung der Emissionen der Ersatztechnologien erfolgen.

Artikel 30a - Anschlussfähigkeit bestehender nationaler Regelungen berücksichtigen

Regelungsvorschlag:

Um den administrativen Aufwand für die verpflichteten Unternehmen zu begrenzen, sollte auf die Anschlussfähigkeit nationaler Regelungen geachtet werden.

Begründung:

Die Einführung des neuen Emissionshandels auf europäischer Ebene sollte für die verpflichteten Unternehmen mit möglichst geringer Komplexität und geringem administrativem Aufwand einhergehen. Erprobte Strukturen in nationalen Emissionshandelssystemen, wie etwa dem BEHG in Deutschland, sollten daher, wenn möglich, übernommen werden. Dies vermeidet Brüche in der nationalen Regulierung, erhöht die Akzeptanz und vereinfacht die Umsetzung.

Artikel 30X und 30d - Kleine KWK nicht schlechter stellen und Mittelverwendung auf die belasteten Sektoren begrenzen

Regelungsvorschlag:

1.) Damit auch im neuen Emissionshandelssystem hocheffiziente KWK-Anlagen nicht gegenüber Anlagen im EU-ETS und gegenüber reinen Wärmeerzeugern schlechter gestellt werden, ist die Zuteilung kostenfreier Zertifikate sinnvoll. Daher schlägt der VKU die Aufnahme eines neuen Artikels 30X vor, welcher die kostenfreie Zuteilung von Zertifikaten für Brennstoff, der in hocheffizienten KWK-Anlagen eingesetzt wird, regelt.

2.) Um die Dekarbonisierung in den Sektoren Wärme und Straßenverkehr zu unterstützen, sollten die Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem allein diesen Sektoren vorbehalten sein.

Begründung:

1.) Zum einen würden „kleine“ KWK-Anlagen (Feuerungsleistung unter 20 MW) ohne freie Zuteilung durch den neuen Emissionshandel wirtschaftlich gegenüber großen KWK-Anlagen im bestehenden EU-ETS schlechter gestellt. Sowohl große als auch kleine KWK-Anlagen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Dekarbonisierung der Energieversorgung und tragen zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit bei steigenden Anteilen an volatilen erneuerbaren Einspeisern bei. Eine Ungleichbehandlung ist daher nicht sachgerecht. Entsprechend ist auch für kleine Anlagen eine kostenlose Zuteilung im neuen Emissionshandelssystem vorzusehen. Dadurch lassen sich zumindest Wettbewerbsverzerrungen zwischen KWK-Anlagen, die durch unterschiedliche CO₂-Preise im EU-ETS und im neuen ETS entstehen könnten, abmildern.

Eine kostenlose Zuteilung würde auch die Benachteiligung von kleinen KWK-Anlagen gegenüber gasbasierten Objektheizungen mildern. Die Benachteiligung ergibt sich aus der vorgeschlagenen Ausgestaltung des neuen EU-ETS, die der Systematik des BEHG folgt und den Brennstoff bepreist. Da KWK-Anlagen - im Unterschied zu reinen Wärmeerzeugern - mit dem gleichen Brennstoff auch Strom erzeugen, wird auch dieser mit CO₂-Kosten belastet. Da eine Weitergabe der mit der Stromerzeugung verbundenen CO₂-Kosten über die Strombörse nicht möglich ist (keine Preissetzung), müsste der Fernwärmepreis erhöht werden, um die CO₂-Kosten vollständig an den Endkunden weiterzugeben. Entsprechend wird KWK-basierte Fernwärme gegenüber reinen Wärmeerzeugern, z. B. Erdgaskessel im Objekt, unattraktiver.

Als Folge besteht das realistische Risiko, dass zu Lasten des Klimaschutzes Wärme aus kleinen KWK-Anlagen vermehrt durch Gaskessel-Wärme verdrängt und Investitionen in kleine KWK-Anlagen kaum noch wirtschaftlich vertretbar sind. Diese einseitige

Verschlechterung der Wettbewerbssituation von kleinen KWK-Anlagen sollte bei der Konzeption des neuen ETS für Gebäude und Verkehr zwingend vermieden werden. Aus den genannten Gründen sollte ein neuer Artikel eingefügt werden, der die kostenlose Zuteilung für kleine KWK regelt.

2.) Im Sinne einer fairen und transparenten Verteilung knapper finanzieller Ressourcen für die Dekarbonisierung ganzer Sektoren sollte sichergestellt werden, dass Mittel aus dem Innovationsfonds in voller Höhe an diejenigen Sektoren zurückfließen, denen sie entstammen. Damit lassen sich die Akzeptanz in diesen Sektoren für das neue Emissionshandelssystem erhöhen und soziale Härten in diesen sensiblen Bereichen wie Wohnen und Mobilität verringern.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Johann Gottschling
Referent Vertrieb/Handel Strom/Gas
Abteilung Energiewirtschaft
Telefon: +49 30 58580-185
E-Mail: gottschling@vku.de

Kai Pittelkow
Senior-Referent
EU Energie- und Klimapolitik
Telefon: +32 2 74016 53
E-Mail: pittelkow@vku.de