

AGFW-Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)

Frankfurt am Main, 14.08.2024

AGFW ist der Spitzen- und Vollverband der energieeffizienten Versorgung mit Wärme, Kälte und Kraft-Wärme-Kopplung. Wir vereinen mehr als 700 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Energiedienstleister sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes.

Der AGFW ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer R001096 geführt.

Allgemeine Anmerkungen

Der AGFW bedankt sich für die Gelegenheit, zum vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Wir begrüßen die Reform des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) im Zuge der europarechtlichen Vorgaben aus der Richtlinie 2003/87/EG (ETS-RL), insbesondere den mittelfristigen Einbezug des nationalen Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) in den neuen europäischen Brennstoffemissionshandel (ETS-2). An einigen Stellen sehen wir jedoch Anpassungsbedarf für die TEHG-Novelle, insbesondere hinsichtlich der strikten Vorgaben für Abfallverbrennungsanlagen.

Zudem sieht die Fernwärmebranche einen dringenden Anpassungsbedarf für das nationale Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG). Das CO₂KostAufG ist inhaltlich eng mit TEHG und BEHG verknüpft. Verschiedene Vorgaben des Gesetzes sind für Fernwärmeversorgungsunternehmen aktuell nicht rechtssicher umsetzbar und konterkarieren die Transparenzbemühungen der Branche gegenüber den Verbrauchern. Wir fordern die Bundesregierung daher zu einer umgehenden Änderung des CO₂KostAufG im Zuge der TEHG-Novelle auf.

Konkrete Forderungen zum vorliegenden Entwurf

Zu Artikel 1: Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG:

Zu § 52 Übergangsregelung für Abfallverbrennungsanlagen

Die vorgeschlagene Änderung zum Einbezug der Verbrennung von Siedlungsabfällen in den Europäischen Emissionshandel (ETS-1) ab 2027 sehen wir äußerst kritisch. Anlagen zur thermischen Abfallbehandlung (TAB-Anlagen) unterliegen aktuell lediglich für Überwachungs- und Prüfungspflichten dem ETS-1. Gemäß Art. 30 Abs. 7 ETS-RL analysiert die EU-Kommission einen vollständigen Einbezug von Anlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen in den ETS-1 bis Mitte 2026. Eine verbindliche Aufnahme in den ETS-1 sieht die Kommission frühestens ab 2028 vor. Zudem besteht für EU-Mitgliedstaaten voraussichtlich die Möglichkeit vom Einbezug von Abfallverbrennungsanlagen in den ETS-1 bis 2031 abzusehen.

Einen Vorgriff der Bundesrepublik Deutschland über die EU-Vorgaben hinaus, also den in § 52 geplanten „Opt-In“ von TAB-Anlagen in den ETS-1 bereits für das Jahr 2027, lehnen wir ab. Dieser Alleingang Deutschlands würde Fernwärmekunden, die aktuell bereits mit Wärme aus TAB-Anlagen versorgt werden, unnötig finanziell belasten. Außerdem würde die Wettbewerbssituation für die Nutzung von Wärme aus TAB-Anlagen in der Fernwärme massiv verschlechtert und damit die Vorgaben und Dekarbonisierungsziele für die deutsche Fernwärmebranche aus dem Wärmeplanungsgesetz (WPG) konterkariert. Nach § 3 Abs. 4 WPG ist Wärme aus TAB-Anlagen unvermeidbarer Abwärme gleichgestellt, solange das Kreislaufwirtschaftsgesetz eingehalten wird. Es würde zu widersprüchlichen Aussagen gegenüber Wärmekunden führen, wenn Wärme aus Abfallverbrennungsanlagen einerseits gemäß WPG als klimaneutral eingestuft und andererseits nach TEHG verfrüht in den ETS-1 mitaufgenommen wird, obwohl die EU darüber noch keine endgültige Entscheidung getroffen hat.

Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf

Zu Artikel 1: Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG:

Anpassung der Fristen an bereits bestehende Vorgaben

Die vorgeschlagenen Fristen zur Abgabe von Emissionszertifikaten (§ 7 Abs. 2 TEHG) oder zur Emissionsberichterstattung (§ 43 Abs. 1 TEHG) sollten so ausgestaltet werden, dass sie sich an bereits bestehende Fristen für ähnliche Pflichten orientieren, um bürokratische Hürden zu minimieren. Außerdem sollte bei der Festlegung der Fristen berücksichtigt werden, zu welchem Zeitpunkt die benötigten Daten in der Regel vorliegen. Beispielsweise ist dafür Sorge zu tragen, dass Fristen nicht so datiert werden, dass die notwendigen Informationen erst im Nachgang zur Verfügung stehen.

Dies betrifft insbesondere folgende Pflichten:

- **Abgabeverpflichtung** nach § 7 Abs. 2 TEHG: Laut aktuellem Entwurf sind die Emissionszertifikate für das voran gegangene Jahr bis zum 31.05. bei der zuständigen Behörde abzugeben. Um den administrativen Aufwand dieser Verpflichtung möglichst gering zu halten, sollte die Frist für die Abgabeverpflichtung mit der Frist der bisherigen Abgabefrist nach § 8 BEHG harmonisiert werden. Außerdem liegen die dafür nötigen Daten oftmals erst mit der Energiesteueranmeldung am 31.05. vollständig vor.
- **Emissionsberichterstattung** nach § 42 Abs. 2 TEHG: Laut aktuellem Entwurf sind die Emissionen für das voran gegangene Jahr bis zum 30.04. der zuständigen Behörde zu berichten. Auch für diesen Schritt liegen die notwendigen Daten erst mit der Energiesteueranmeldung und damit u. U. bis zu einem Monat später vor. Diese Pflicht sollte sich daher an der bestehenden Frist zur Berichterstattung nach § 7 BEHG orientieren.

Festlegung der Fristen im Gesetzgebungsprozess

Relevante Fristen sollten mit der Verabschiedung des Gesetzes feststehen, sodass sie bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes bekannt sind. Damit können Unklarheiten vermieden und ein etwaiger Informationsverlust durch eine nachträgliche Veröffentlichung der Fristen verhindert werden. Die Fristen an folgenden Stellen des Gesetzesentwurfs sollten daher konkretisiert werden:

- Frist zur Beantragung kostenloser Emissionsberechtigungen für Anlagenbetreiber nach § 23 Abs. 2 TEHG
- Frist zur Beantragung der Emissionsgenehmigung für Verantwortliche nach § 41 Abs. 1 TEHG
- Frist zur Einreichung des Überwachungsplans für Verantwortliche nach § 42 Abs. 1 TEHG

Zu § 3 Begriffsbestimmungen

Die Definition für den „Verantwortliche[n]“ nach § 3 Nr. 30 TEHG enthält einen fehlerhaften Verweis auf § 3 Nr. 21 „Luftfahrzeugbetreiber“, anstelle von § 3 Nr. 20 „Inverkehrbringen von Brennstoffen“.

Zu Verordnungsermächtigungen

Die in §§ 18, 28 & 44 erwähnten Verordnungsermächtigungen liegen z. T. nicht vor und können damit an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Es ist insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass

die Rechtsverordnung gemäß § 4 zeitnah erscheint, um einer fristgerechten Erfüllung der Berichtspflichten für Emissionen aus dem Kalenderjahr 2024 nicht im Wege zu stehen.

Zu § 22 Ergänzende Anforderungen an den Überwachungsplan für Anlagen; Anpassung des Überwachungsplanes

An dieser Stelle scheinen zwei Versionen des § 22 zu koexistieren. Wir bitten nichtzutreffendes zu streichen.

Zu Artikel 2: Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG

Zu § 10 Veräußerung von Emissionszertifikaten (BEHG)

Die geplanten Regelungen zur Veräußerung von Emissionszertifikaten für BEHG bzw. EU-ETS-2 führen zu einem unnötig hohen administrativen Aufwand für Inverkehrbringer von Brennstoffen. Stark schwankende Preise für Emissionszertifikate sorgen auch für vermeidbare Unsicherheit und Aufwand für die Nutzer der Brennstoffe, beispielsweise Fernwärmeversorgungsunternehmen.

Nach vorliegendem Entwurf der TEHG/BEHG-Novelle besteht für das BEHG im Jahr 2025 ein Festpreis pro Zertifikat von 55 Euro. Für 2026 gilt ein nationales Versteigerungsverfahren mit Preiskorridor zwischen 55 und 65 Euro nach BEHG. Ab 2027 gilt ein Versteigerungsverfahren nach ETS-2, der ETS-RL folgend. Der Durchschnittspreis für Emissionszertifikate des ETS-2 soll sich nach Art. 30h Abs. 2 an einer Preisobergrenze von 45 Euro orientieren. Dieses „Soft-Cap“ wird mittelfristig für den ETS-2 voraussichtlich nicht haltbar sein. Für 2027 ist ein Preis von 45 Euro jedoch realistisch.

Demgegenüber besteht die Möglichkeit einer verspäteten Einführung des ETS-2 für das Jahr 2028 nach Art. 30k ETS-RL aufgrund außergewöhnlich hoher Energiepreise. In diesem Fall wäre das BEHG auch für das Kalenderjahr 2027 gültig, mit einem Festpreis für Emissionszertifikate auf Basis des Durchschnittspreises von Berechtigungen nach § 10 TEHG. Der Durchschnittspreis von Berechtigungen bzw. ETS-1 Zertifikaten betrug im Jahr 83,66 Euro. Die EU-weite Versteigerung von Zertifikaten nach ETS-2 würde erst 2028 beginnen. Initial mit der beschriebenen Preisobergrenze von 45 Euro je Emissionszertifikat. Es wären also vier unterschiedliche Systeme im Zeitraum von 2025 bis 2028 möglich, mit teils deutlichen Preisschwankungen.

Wir fordern eine Vereinfachung dieser Systematik zu prüfen. Statt der Einführung eines nationalen Versteigerungsverfahrens nur für das Jahr 2026, könnte auch 2026 ein Festpreis gelten. Dies würde der Logik von § 4 Abs. 1 lit. 2 CO₂KostAufG für das Jahr 2026 entsprechen. Zudem dürfen sich im Falle einer BEHG-Verlängerung für das Jahr 2027 die Preise nicht am Niveau der deutlich höherpreisigen Berechtigungen nach § 10 TEHG orientieren. Ansonsten wären extreme Preissprünge für das Übergangsjahr zwischen BEHG und EU-ETS-2 die Folge.

Zusätzliche Anmerkungen zur Anpassung des CO₂KostAufG

Das CO₂KostAufG ist inhaltlich eng mit TEHG und BEHG verknüpft. Es regelt die Aufteilung der bei der Beheizung anfallenden Kosten für CO₂-Emissionen zwischen Vermieter und Mieter. Die aktuelle Ausgestaltung verhindert jedoch, dass Wärmenetzbetreiber ihre Kunden, die wiederum Wohnraum vermieten, fristgerecht über die mit der Wärmelieferung verbundenen CO₂-Emissionen informieren können. Dies erzeugt sowohl bei Wärmenetzbetreibern als auch bei Wärmekunden enorme rechtliche Unsicherheiten. Die aktuelle Anpassung des TEHG bietet die Gelegenheit, auch am CO₂KostAufG Anpassungen vorzunehmen.

Problembeschreibung

Gemäß § 3 CO2KostAufG sind Wärmelieferanten, zu denen u. a. Wärmenetzbetreiber zählen, verpflichtet, in ihrer Rechnung zum Zweck der Aufteilung der entstehenden Emissionskosten u. a. die Brennstoffemissionen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 CO2KostAufG) und den heizwertbezogenen Emissionsfaktor (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 CO2KostAufG) der Wärmelieferung auszuweisen. Falls die Abrechnung im 1. Quartal oder unter Umständen auch im 2. Quartal für das Vorjahr erfolgen soll, liegen die für diese Informationen notwendigen Emissionsdaten jedoch noch nicht vor.

Grund dafür ist, dass nach §§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 Abs. 2 S. 1 und 3 Abs. 3 CO2KostAufG der Zeitpunkt der Lieferung bzw. das Lieferjahr für die Ermittlung der CO₂-Kosten maßgeblich ist. Zur Ermittlung der Emissionsdaten des maßgeblichen Lieferjahres ist für EU-ETS-Anlagen der Emissionsbericht des vorangegangenen Jahres der jeweiligen Anlage heranzuziehen (§ 3 Abs. 4 Nr. 4 b CO2KostAufG). Dieser ist jedoch gemäß § 21 Abs. 1 TEHG erst zum 31. 03 des auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahres zu erstellen (§ 5 TEHG 2021). Darüber hinaus werden die vom Fernwärmeversorgungsunternehmen an seine Kunden gelieferten und gemessenen Wärmemengen des Vorjahres nur sukzessive und erst im Laufe des Folgejahres vollständig erfasst. Die gemessenen Wärmemengen sind für die Ermittlung des heizwertbezogenen Emissionsfaktors maßgeblich. Daher kann das Fernwärmeversorgungsunternehmen zum Zeitpunkt der Rechnungstellung – insbesondere im ersten Quartal eines jeden Jahres – die vom CO2KostAufG geforderten Emissionsdaten nicht bereitstellen.

Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass im CO2KostAufG mit der finnischen Methode auf eine bislang nahezu ungebräuchliche Allokationsmethode für Wärme aus gekoppelter Energieerzeugung zu verwenden ist (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 CO2KostAufG). In Energiebedarfsausweisen hingegen ist für die Allokation die sogenannte Stromgutschriftmethode anzuwenden (§ 85 Abs. 2 Nr. 1 GEG). Im aktuellen Novellierungsverfahren zur AVBFernwärmeV ist vorgesehen, dass Wärmelieferanten in Ihrer Rechnung die Carnot-Methode zur Ausweisung der CO₂-Emissionen nutzen (§ 1a Abs. 1 Nr. 8b AVBFernwärmeV-Entwurf). Die sich aus den unterschiedlichen Methoden ergebenden unterschiedlichen Ergebnisse stellen für Wärmenetzbetreiber ein kommunikatives Problem dar. Um die Transparenz gegenüber Kunden und Endkunden zu verbessern, empfiehlt der AGFW daher auch im CO2KostAufG die Carnot-Methode anzuwenden.

Lösungsvorschlag

1. Stichtagsregelung

Es könnte ein Stichtag festgelegt werden, ab dem davon auszugehen ist, dass die Emissionsdaten des Vorjahres vorliegen. Erfolgt die Abrechnung vor dem Stichtag, sind die Emissionsdaten des Vorjahres heranzuziehen; erfolgt sie danach, sind die Emissionsdaten des Vorjahres maßgeblich. Diese Methode bedürfte einer gesetzlichen Änderung, da das CO2KostAufG zwingend auf die Daten des Vorjahres abstellt.

2. Ausnahmeregelung

Außerdem sollte die Ausnahmeregelung nach § 2 Abs. 3 S. 2 CO2KostAufG erweitert werden. Diese sieht vor, dass das CO2KostAufG nicht für Wärmelieferungen an Gebäude gilt, die nach dem 1. Januar 2023 einen Wärmeanschluss erhalten haben. Ziel dieser Ausnahme ist es, Fehlanreize beim energiepolitisch „vorgesehenen Ausbau der Fernwärmeversorgung“ zu vermeiden, während die Dekarbonisierung der Wärmenetze ohnehin bereits im WPG geregelt wird.

Es sollte jedoch klargestellt werden, dass diese Ausnahme nicht nur auf EU-ETS-Anlagen beschränkt ist, sondern auch für BEHG-Anlagen gilt. Denn auch kleinere Fernwärmesysteme,

die durch BEHG-Anlagen gespeist werden, können eine Keimzelle für größere Fernwärmesysteme bilden. Außerdem sollte die Ausnahmeregelung nicht nur für Gebäude gelten, die seit dem 1. Januar 2023 neu an ein Fernwärmesystem angeschlossen, sondern auch für Gebäude, die bereits vorher angeschlossen worden sind. Anderenfalls droht die Gefahr, dass wegen der Anreizwirkung des CO₂KostAufG bisherige Fernwärmekunden das Fernwärmesystem verlassen und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des bestehenden Fernwärmesystem belastet. Dies wiederum gefährdet den gewünschten Ausbau dieser Fernwärmesysteme.

Ihre Ansprechpartner

Tobias Roth
Referent Erzeugung, Sektorkopplung und
Speicher
+49 69 6304-347
t.roth@agfw.de

Raphael David Schenkel
Referent Europa
+49 69 6304-219
r.schenkel@agfw.de

Johannes Dornberger
Referent Energiewirtschaft & Politik
+49 69 6304-212
j.dornberger@agfw.de

Herausgeber:

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e.V.

Stresemannallee 30, D-60596, Frankfurt am Main
Postfach 70 01 08, D-60551, Frankfurt am Main

Anschrift Büro Berlin:
Schumannstraße 2, D-10117, Berlin-Mitte

Telefon: +49 69 6304-1
Fax: +49 69 6304-391
E-Mail: info@agfw.de
Internet: www.agfw.de

AGFW ist der Spitzen- und Vollverband der energieeffizienten Versorgung mit Wärme, Kälte und Kraft-Wärme-Kopplung. Wir vereinen mehr als 700 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Energiedienstleister sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes.

Der AGFW ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer R001096 geführt.

© copyright
AGFW, Frankfurt am Main