

Regulatorisches Lernen: Verbesserungsvorschläge für den Rechtsrahmen des Fördermittelrechts von Großwärmepumpen in der Fernwärme

Ein Forschungsbericht aus dem Reallabor GWP -
Großwärmepumpen in Fernwärmenetzen

Herausgeber:

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e. V
Stresemannallee 30 | D-60596 Frankfurt am Main
Internet: www.agfw.de

Förderkennzeichen: 003EWR008A-L

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz



Kofinanziert von der
Europäischen Union

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Verlag:

AGFW-Projektgesellschaft für Rationalisierung, Information
und Standardisierung mbH
Stresemannallee 30 | D-60596 Frankfurt am Main
Telefon: +49 69 6304-416 | Telefax: +49 69 6304-391
E-Mail: bestellung@agfw.de | Internet: www.agfw.de

Verkaufspreis:

EUR 5,00 zzgl. MwSt. für AGFW-Mitglieder

EUR 10,00 zzgl. MwSt. für Nichtmitglieder

Hochschulen und Lehre: Preis auf Anfrage

ISBN 3-89999-109-3

Hinweis: Beim Inhalt der vorliegenden Publikation handelt es sich um einen von den Projektpartnern freigegebenen Berichtstext der Zuwendungsempfänger beziehungsweise deren Unterauftragnehmer. AGFW übernimmt keine Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung. Forschungsberichte stellen i.d.R. keine abgestimmte Branchenmeinung dar. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren. Trotzdem kann von den Autoren, den Herausgebern und dem Verlag keine Haftung für etwaige Fehler übernommen werden. Jede Art der Vervielfältigung, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung der Autoren oder des Herausgebers gestattet. Weitere Veröffentlichungen aus dem Reallabor GWP gibt es unter www.agfw.de/reallabor-gwp und im AGFW-Shop.

Oktober 2024

© AGFW, Frankfurt am Main

Erstellt von:

Dr. Miriam Vollmer, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dirk Buchsteiner, Rechtsanwalt

re|Rechtsanwälte PartGmbB

Neue Promenade 5

10178 Berlin

+49 30 403 643 62 0

www.re-rechtsanwaelte.de

Inhalt

1	Zusammenfassung	5
2	Gutachten	7
2.1	Einleitung	7
2.2	Status Quo der Förderung von Großwärmepumpen (GWP)	8
2.2.1	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)	8
2.2.2	Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW)	8
2.3	Rechtsrahmen der Förderung von GWP	10
2.3.1	Bundesrechtliche Grenzen der Förderung von GWP	10
2.3.2	Unionsrechtliche Grenzen staatlicher Förderungen	11
2.4	Vorschlag 1: Erweiterung des KWKG	12
2.4.1	Fördermechanismus des KWKG	12
2.4.2	Vorschlag: Neufassung des § 18 Abs. 4 KWKG	13
2.5	Vorschlag 2: Zuteilung von Emissionsberechtigungen	14
2.5.1	Fördermechanismus einer Zuteilung für GWP	14
2.5.2	Rechtsrahmen der Zuteilung	14
2.5.3	Zuteilung für die Wärmeerzeugung	14
2.5.4	Vorschlag: Ergänzung des Anhang 1 zur Emissionshandelsrichtlinie (EHRL)	15
2.6	Vorschlag 3: Superabschreibung	17
2.6.1	Der Fördermechanismus	17
2.6.2	Vorschlag: Verkürzung der Abschreibungszeiten	17

1 Zusammenfassung

Der Zeitrahmen für die Dekarbonisierung des Gebäudesektors ist knapp: Bis 2045 müssen Fern- wie Nahwärme vollständig klimaneutral sein. Schon für 2030 schreibt der Gesetzgeber einen Anteil von 30% Wärme aus Erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme vor; 2040 soll der Anteil 80% betragen. Angesichts des Planungs- und Genehmigungsvorlaufs von Vorhaben zur Erzeugung von Wärme bedeutet das einen erheblichen Investitionsbedarf bereits in den nächsten fünf Jahren.

Diese Investitionen kann die Versorgungswirtschaft nicht allein finanzieren, zumal zeitgleich viele Unternehmen ihr Stromportfolio vollständig auf Erneuerbare Energien umstellen müssen, und vielfach der Rückbau bzw. die Umrüstung der Gasversorgungsinfrastruktur ansteht. Aber selbst wenn die Unternehmen trotz dieser mehrfachen Beanspruchung aus eigener Kraft imstande wären, die bestehenden Wärmeerzeuger sämtlich auszutauschen, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Versorgungskonditionen. Fernwärme würde sich drastisch verteuern. Dies würde sich sowohl auf die Akzeptanz der Wärmewende als auch auf die soziale Situation vieler Letztverbraucher negativ auswirken.

Der Technologiewechsel von fossilen Wärmeerzeugern zu Großwärmepumpen bedarf also aus ökologischen wie sozialen Gründen der Unterstützung der öffentlichen Hand und kann nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben. Die aktuelle Förderlandschaft wird dem indes nicht gerecht. Vor allem die begrenzte Höhe und die schlechte Vorhersehbarkeit von Zuschüssen im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) stellen Unsicherheitsfaktoren dar, die die Bereitschaft von Fernwärmeversorgern dämpfen, unmittelbar aktiv zu werden.

Eine Erhöhung der BEW auf die 2024 ermittelten 3,5¹ Mrd. EUR pro Jahr löst diese Probleme indes nur graduell. Denn das Finanzverfassungsrecht („Schuldenbremse“) setzt einer effizienten Ausweitung enge Grenzen. Effiziente Förderinstrumente müssen also abseits der sensiblen Finanzverfassung stattfinden. Denkbar sind damit insbesondere folgende Instrumente:

- Finanzierung über das **Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)**: Aktuell ermöglichen die §§ 18ff. KWKG Zuschüsse für den Ausbau oder Neubau eines Wärmenetzes und

¹ Prognos (2024): Perspektive der Fernwärme, S. 3

knüpfen die Förderfähigkeit an qualitative Kriterien. Nicht förderfähig ist bisher der Austausch der Wärmeerzeugungsanlagen im Bestandsnetz. Dies könnte durch eine Änderung des § 18 KWKG ermöglicht werden, so dass auch Unternehmen, die GWP errichten, eine Förderung beim Übertragungsnetzbetreiber Strom beantragen könnten. Diese würde über das im Energiefinanzierungsgesetz (EnFG) vorgesehene Umlageverfahren finanziert werden, so dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mangels Förderung aus staatlichen Mitteln keine Beihilfe vorliegen würde. Um eine prozentuale Kappung nach § 27 KWKG zu vermeiden, die die Vorhersehbarkeit der Unterstützung beschädigen würde, sollte dieser abgeändert werden.

- Finanzierung über den **Emissionshandel**: Nach wie vor sieht Art. 10b der Emissionshandelsrichtlinie (EHRL) eine kostenlose Zuteilung für emissionshandelspflichtige Anlagen vor, es sei denn, sie produzieren Strom. Auch für die Wärmeversorgung fließen werthaltige Zertifikate. Derzeit sind die meisten Anlagen, die für die Wärmeerzeugung Zertifikate erhalten, entweder KWK-Anlagen der Industrie, die Prozesswärme erzeugen, oder es handelt sich um die HKW der Fernwärmeversorger.

Für Betreiber von GWP sind bisher nur unter engen Voraussetzungen Zuteilungen möglich, sofern die GWP Teil einer aufgrund ihrer Verbrennungseinrichtungen emissionshandelspflichtigen Anlage ist. Dies ist aber nicht zwingend. Schon heute sind sog. Nullemissionsanlagen emissionshandelspflichtig, weil der Anhang I zur EHRL auf Produkte, nicht auf Bedarfe abstellt. Andere Anlagentypen wie etwa CCS-Anlagen und CO₂-Transportnetze sind auch ohne Bezug zu Verbrennungsvorgängen emissionshandelspflichtig. Zudem wurde bei der letzten Novelle des Emissionshandelsrechts die Zuteilungsfähigkeit von strombetriebenen Nullemissionsanlagen sogar gestärkt. Es wäre mithin ohne Systembruch möglich, auch GWP in den Anwendungsbereich des Emissionshandels einzubeziehen und durch die Möglichkeit, kostenlose Emissionsberechtigungen zu beantragen, die Investitionskosten teilweise zu kompensieren.

- Steuerliche Besserstellung als **Superabschreibung**: Bisher hat die Bundesregierung von den im Koalitionsvertrag vorgesehenen Superabschreibungen keinen Gebrauch gemacht. Dieser sieht die verkürzte Abschreibung für Investitionsgüter vor, um Klimaschutzinvestitionen und Digitalisierung attraktiver zu machen. Für das Instrument gibt es unterschiedliche Konzepte, u. a. die Idee, auf eine Mindesteinsparung von Emissionen hin (wie etwa 25%) die Abschreibungszeit um fünf Jahre zu verkürzen.

2 Gutachten

2.1 Einleitung

Über viele Jahre kaschierte der Brennstoffwechsel von Kohle zu Erdgas die stockende Dekarbonisierung der Fernwärme. Nun drängt die Zeit: Um die Fernwärmenetze, wie in § 29 Wärmeplanungsgesetz (WPG) vorgeschrieben, 2030 zu 30% und 2040 zu 80% zu dekarbonisieren, müssen Wärmenetzbetreiber nun schnell in alternative Technologien investieren. Großwärmepumpen (GWP) kommt dabei eine tragende Bedeutung beim Ersatz der heute vorwiegend fossil betriebenen Heizkraftwerke der Fernwärmeversorger zu.

Die Investition in GWP ist aber nicht nur planerisch, technisch und genehmigungsrechtlich anspruchsvoll. GWP verursachen auch hohe Kosten, während gleichzeitig auch der Ausbau der Erneuerbaren Energien im Stromsektor, der damit verbundene Netzausbau und der Rückgang der absehbare Rückgang der Erlöse im Gasgeschäft die Ertragslage der Versorger verschlechtern. Vor diesem Hintergrund ist der Roll Out der in Deutschland immer noch neuen Technologie auf Fördermittel angewiesen.

Interviews mit der Entscheider- wie Fachebene aus Fernwärmeversorgungsunternehmen haben indes ergeben, dass die bestehende Förderlandschaft diese Dringlichkeit nicht abbildet. Sowohl die fehlende Planungssicherheit als auch die unklare Förderkulisse an sich sind problematisch. Hier besteht also Optimierungsbedarf, um die erforderlichen Mittel für die Förderung sowohl in der Projekt-, als auch der Bau- und Planungsphase bis in den laufenden Betrieb der GWP hinein bereitzustellen.

Ausgangspunkt für die Untersuchung, wie diese Lücke geschlossen werden kann, ist die Darstellung des Status Quo (Punkt 2.2) und des rechtlichen Rahmens, in dem sich Förderinstrumente bewegen müssen (Punkt 2.3). Anschließend werden drei Vorschläge vorgestellt und erläutert (Punkt 2.4. – Punkt 2.6).

2.2 Status Quo der Förderung von Großwärmepumpen (GWP)

Die Förderung von Großwärmepumpen für die Fernwärmeerzeugung² fußt auf der Förderung von Errichtung und Betrieb durch das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), Punkt 2.2.1., und die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW), Punkt 2.2.2.

2.2.1 Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)

Eine indirekte Förderung von Großwärmepumpen bietet das KWKG durch die Förderung von innovativen KWK-Systemen (iKWK), die aus einer KWK-Anlage, einem Wärmeerzeuger, der erneuerbare Energien nutzt, also etwa einer Wärmepumpe, und einer Power-to-Heat-Anlage, meistens einem Heizstab oder Stromkessel bestehen, wobei im Kalenderjahr mehr als 30 % innovativ (also nicht in KWK) erzeugt werden müssen.

Nach dem KWKG wird nicht für die Großwärmepumpe selbst oder die in ihr erzeugte Wärme der Zuschlag erteilt. Sondern für den in der KWK-Anlage erzeugten Strom. Für diesen gibt es einen höheren Zuschlag als für andere KWK-Anlagen, entweder auf die iKWK-Ausschreibung nach § 8b KWKG oder als Erneuerbare-Energien-Bonus (EE-Bonus) nach § 7a KWKG auf den Regelzuschlag nach § 8a KWKG.

2.2.2 Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW)

Die BEW fördert seit 2022 bis 2028 als Nachfolgerin des Programms Wärmenetze 4.0 den Aufbau treibhausgasneutralen bzw. -armer Fernwärmenetze, nicht nur beschränkt auf das Netz an sich, so dass auch Wärmepumpen sowohl als Planungsinhalt als auch als Asset gefördert werden können.

Das Programm umfasst vier Module:

- **Modul 1:** Gefördert werden Transformationspläne für bestehende Netze und Machbarkeitsstudien für neue Netze, inklusive der Planungsleistungen. Gefördert werden

² GWP, die zu gewerblichen und/oder industriellen Zwecken eingesetzt werden, können über die „Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft“ in den Modulen 2 und 4 gefördert werden. GWP für (große) Liegenschaften und kleinere Nahwärmenetze werden über die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) gefördert.

Netze, über die mehr als 16 Gebäude oder mehr als 100 Wohneinheiten versorgt werden. Gefördert wird mit 50 % der förderfähigen Kosten, mit bis zu 2 Mio. pro Antrag.

- **Modul 2:** Dieses Modul umfasst sowohl den Neubau von Wärmenetzen, wenn diese zu 75 % oder mehr mit erneuerbarer Wärme und Abwärme gespeist werden, als auch die Transformation bestehender Netze in THG-neutrale Netze. Gefördert wird hier direkt die Investition in die Erzeugungsanlage – also die Großwärmepumpe – und das Netz. Die maximale Fördersumme beträgt 100 Mio. pro Antrag, wobei 40 % der förderfähigen Ausgaben übernommen werden, begrenzt auf die Wirtschaftlichkeitslücke.
- **Modul 3:** Nur bei Bestandsnetzen sind auch Einzelmaßnahmen in Wärmenetzsysteme von mehr als 16 Gebäuden oder 100 Wohneinheiten förderfähig. Der Förderumfang entspricht den Förderungen nach Modul 2. Voraussetzung ist aber, dass, wenn ein Transformationsplan vorliegt, bereits ein erstes Maßnahmenpaket umgesetzt wurde, und wenn nicht, zumindest ein Zielbild eines dekarbonisierten Wärmenetzes vorgelegt wird.
- **Modul 4:** Möglich ist auch eine Betriebskostenförderung für eine Wärmepumpe oder Solarthermie, wenn diese durch eine Maßnahme nach Modul 2 oder 3 gefördert wurde. Gefördert wird für zehn Jahre, die Zuwendung ergeht jährlich. Die Höhe der Förderung bemisst sich nach der Höhe der Wirtschaftlichkeitslücke, der Kosten also, die nicht weitergegeben werden können, und ist in der Richtlinie spezifiziert.

Für die Jahre bis 2026 stehen 3 Mrd. EUR bereit, was nach Abschätzungen des Bedarfs indes nicht ausreicht, da das bei einer Förderquote von 40% maximal förderfähige Investitionsvolumen von 7,5 Mrd. bis 2026 den Technologiehochlauf in dem durch das WPG vorgegebenen Dekarbonisierungsrahmen nicht ausreichend absichern kann.

2.3 Rechtsrahmen der Förderung von GWP

Beim Design neuer Förderinstrumente zugunsten GWP ist die Bundesrepublik Deutschland nicht frei. Ihr sind sowohl bundesrechtliche (Punkt 2.3.1) wie gemeinschaftsrechtliche (Punkt 2.3.2) Grenzen gesetzt. Hieraus resultieren konkrete Bindungen, die tradierte Mittel der Technologieförderung konkret erschweren oder ausschließen (Punkt 2.3.3).

2.3.1 Bundesrechtliche Grenzen der Förderung von GWP

Die nationalen Beschränkungen für Förderinstrumente resultieren vor allem aus verfassungsrechtlichen Vorgaben:

- Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG), die sog. Schuldenbremse, begrenzt die Staatsverschuldung. Nach dieser Regelung soll der Bundeshaushalt ausgeglichen sein. Als zulässig gilt nur ein geringes strukturelles Defizit von maximal 0,35% des Brutto-Inlandsprodukts (BIP), so dass die Staatsschulden in jedem Falle sinken, solange die Inflation diesen Betrag übersteigt.

Diese Regel steht neuen Förderinstrumenten nicht absolut, sondern nur indirekt entgegen. Frei verfügbare Mittel im Bundeshaushalt können auch aus einem günstigen Verhältnis von Steuermitteln und staatlichen Ausgaben resultieren. Eine schnelle Erhöhung der direkten Fördermittel aus dem Haushalt scheitert aber unter den gegebenen Umständen auch an dieser Regelung.

- Die Bindung an die Grundrechte, vor allem an Art. 3 Abs. 1 GG, der es gebietet, wesentlich Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln, es sei denn, die Differenzierung folgt einem sachlichen Grund, zieht der Einführung neuer Förderinstrumente ebenfalls Grenzen. Förderungen von GWP können sich deswegen nicht auf wenige ausgewählte Projekte beschränken, sondern müssen nach allgemeinen und für alle gleichermaßen zugänglichen Regeln vergeben werden.

Außerhalb des Verfassungsrechts ist prozedural vor allem das Haushaltsrecht des Bundes zu beachten.

2.3.2 Unionsrechtliche Grenzen staatlicher Förderungen

Von zentraler Bedeutung für die Frage der Rechtmäßigkeit staatlicher Förderungen von GWP ist das Unionsrecht. Es ordnet in Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein grundsätzliches Beihilfenverbot an, um den Wettbewerb innerhalb der Union nicht zu verfälschen. Beihilfen durch die Mitgliedstaaten sind damit nur in definierten Ausnahmefällen zulässig. Kann keine Ausnahmeregelung in Anspruch genommen werden, muss der Mitgliedstaat sie zudem bei der Kommission notifizieren. Entsprechend sind in Hinblick auf neue Förderinstrumente folgende Fragen zu beantworten:

- Zunächst ist zu klären, ob überhaupt eine Beihilfe vorliegt. Denn nicht jeder Mechanismus, mit dem ökologisch erwünschte Technologien finanziell unterstützt werden, unterfällt dem Beihilfenbegriff. Liegt schon keine Beihilfe vor, so greifen weder die inhaltlichen Beschränkungen für staatliche Beihilfen, noch muss die Förderung durch die Europäische Kommission notifiziert werden.

Die Frage, wann eine Förderung als Beihilfe anzusehen ist, ist immer wieder Gegenstand von rechtlichen Auseinandersetzungen. Vor allem der Umlagemechanismus, mit dem die Bundesrepublik Deutschland Strom aus Erneuerbaren Energien und hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) fördert, war lange zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung umstritten, obwohl der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits 2001 in der Entscheidung *PreussenElektra*³ noch zum Stromeinspeisegesetz als Vorgängerregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) festgestellt hat, dass ein Umlagesystem keine Beihilfe darstellt, weil die Leistung nicht aus staatlichen Mitteln fließt.

Diese Rechtsprechung hat der EuGH in Hinblick auf das EEG 2012 mit Urteil vom 28.03.2019 bestätigt,⁴ weil der Staat keine Verfügungsgewalt über die per Umlagemechanismus erhobenen und an die EE-Anlagenbetreiber ausgeschütteten Mittel habe. In Anwendung dieser Rechtsprechung hat das Europäische Gericht (EuG) mit Urteil vom 24.01.2024 auch bezüglich des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG) entschieden, dass es sich bei dem umlagefinanzierten Mechanismus ebenso wie bei den Privilegierungen hinsichtlich der Umlage nicht um Beihilfen handelt.⁵ Hiergegen läuft

³ EuGH, Ur. v. 13.03.2001, C-379/98, NVwZ 2001, 665.

⁴ EuGH, Ur. v. 28.03.2019, C-405/16 P, zitiert nach curia.europa.eu.

⁵ EuG, Ur. v. 24.01.2024, Rs. T-409/21, zit. nach curia.europa.eu.

zwar noch ein Berufungsverfahren vorm EuGH⁶. Sofern der EuGH an seiner Rechtsprechung festhält, ist aber nicht davon auszugehen, dass die derzeitige Einschätzung, nach der Umlagen keine Beihilfen darstellen, sich ändert.

- Liegt eine Beihilfe vor, so muss sie den inhaltlichen wie formellen Kriterien für gemeinschaftsrechtskonforme Beihilfen genügen. Diese ergeben sich für Beihilfen zugunsten klimafreundlicher Technologien wie GWP insbesondere aus der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (KUEBLL)⁷.

2.4 Vorschlag 1: Erweiterung des KWKG

2.4.1 Fördermechanismus des KWKG

Das KWKG fördert bereits heute neben der Erzeugung von Strom in hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung Investitionen in eine moderne Wärmeinfrastruktur durch Zuschläge für den Neu- und Ausbau von Wärmenetzen, Wärmespeichern, Kältenetzen und Kältespeichern, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KWKG. Der Fördermechanismus unterscheidet sich dabei deutlich von der Förderung von KWK-Anlagen, die pro erzeugter kWh Strom einen Zuschlag erhalten: Nach den §§ 18 bis 25 KWKG können die Antragsteller für neue oder ausgebaute Netze oder Speicher Zuschläge von bis zu 40% der ansatzfähigen Investitionskosten beantragen.

Für das Antragsverfahren ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig. Die Mittel fließen indes nicht aus dem Bundeshaushalt. Sondern sie werden über den im Energiefinanzierungsgesetz (EnFG) auch für diese Zahlungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 EnFG vorgesehenen Mechanismus aufgebracht. Dieser ist in den §§ 10 EnFG geregelt. Hier ist festgelegt, dass der Finanzierungsbedarf für das KWKG durch Umlagen und nicht aus staatlichen Mitteln aufgebracht wird, so dass nach der Rechtsprechung des EuGH (vgl. Punkt 2.3.2) keine Beihilfe vorliegt. Belastet wird damit nicht der Steuerzahler. Vielmehr werden die Mittel, die nach dem KWKG gewährt werden, über die Übertragungsnetzbetreiber und die Verteilnetzbetreiber den Energieversorgungsunternehmen auferlegt, die diese als netzseitige Umlagen den Letztverbrauchern berechnen.

⁶ EuGH, Rs. C-242/24 P.

⁷ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.02.2022, S. 1.

2.4.2 Vorschlag: Neufassung des § 18 Abs. 4 KWKG

Eine Förderung von GWP könnte durch eine Änderung des § 18 Abs. 4 KWKG in den unter Punkt 2.4.1 dargestellten Fördermechanismus aufgenommen werden.

§ 18 Abs. 4 KWKG zählt eine Reihe von Maßnahmen auf, die wie Wärmenetze per Zuschlag gefördert werden, etwa Netzverstärkungsmaßnahmen oder die Anbindung einer KWK-Anlage. Hier könnte als Nummer 5. auch die Planung und Errichtung einer GWP, die in ein Fernwärmenetz einspeist, aufgenommen werden. Um zu vermeiden, dass die Gesamtheit der Stromkunden rein privatnützige gewerbliche GWP unterstützt, wäre es denkbar, ein anteiliges Mindestmaß für die Versorgung von Haushaltskunden als Bedingung der Förderung zu formulieren. Eine solche Regelung (Ergänzung gefettet) könnte lauten:

„(4) Dem zuschlagberechtigten Ausbau eines Wärmenetzes gleichgestellt sind

1.

[...]

5. die Errichtung einer Wärmepumpe mit einer thermischen Leistung von mindestens 1 MW, sofern diese in ein Wärmenetz einspeist, das zu mindestens 50 Prozent der jährlichen transportierten Wärmemenge der Versorgung von Haushaltskunden dient“

Eine Aufnahme der Förderung von GWP ins KWKG hat zum einen den Vorteil, dass der Fördermechanismus über das BAFA und die Stromnetzbetreiber etabliert und der Wärmewirtschaft bekannt ist. Auch das Umlageverfahren nach dem EnFG besteht bereits, so dass ein Aufwuchs an Bürokratie nicht zu befürchten ist. Da die Weitergabe der KWK-Umlage schon regelmäßig Gegenstand von Stromlieferverträgen ist, besteht auch kein Anpassungsbedarf seitens der Versorgungswirtschaft in Endkundenverträgen.

Auch in Hinblick auf den gesetzgeberischen Aufwand ist eine Erweiterung des KWKG günstig. Umlagen stellen – siehe oben – keine Beihilfen dar. Ein aufwändiges Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission ist damit nicht erforderlich.

2.5 Vorschlag 2: Zuteilung von Emissionsberechtigungen

2.5.1 Fördermechanismus einer Zuteilung für GWP

Denkbar wäre es auch, den Betreibern von GWP die Zertifikate zuzuteilen, die sie erhalten würden, wenn sie dieselbe Fernwärmemenge unter Einsatz fossiler Brennstoffe erzeugen würden. Die Zertifikate sind verkäuflich oder ersetzen ansonsten für andere Anlagen erforderlichen Zubau, da sie mangels Emissionen nicht vom Betreiber verbraucht werden müssen. Ihr Erlös senkt die Investitions- bzw. Betriebskosten der GWP.

2.5.2 Rechtsrahmen der Zuteilung

Der europäische Emissionshandel dient der Reduzierung von Treibhausgasen durch Festlegung einer Gesamtmenge an – in Zertifikaten verkörpert – Emissionen, die für alle erfassten Emittenten gemeinsam zur Verfügung steht. Da emissionsintensive Technologien einen erhöhten Bedarf an Zertifikaten haben, wird der Betreiber zum Technologiewechsel motiviert.

Die Zertifikate werden nach der jüngst novellierten Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG (EHRL) teilweise versteigert, teilweise kostenlos zugeteilt. Diese Zuteilung der werthaltigen Zertifikate dient zum einen der Wettbewerbsfähigkeit von industriellen Produkten, die in der EU hergestellt werden. Zum anderen moderiert die jährlich sinkende Zuteilung den allmählichen Übergang in eine Vollversteigerung.

Für die Zuteilung gelten nach Produkt differenzierte Regeln. Diese sind in der EHRL selbst angelegt, die Detailregelungen ergeben sich aus der EU-Zuteilungsverordnung (ZuVo) vom 19.12.2018, ebenfalls jüngst geändert, die die Europäische Kommission erlassen hat, und die die Emissionshandelsbehörden der Mitgliedstaaten auf Antrag vollziehen.

2.5.3 Zuteilung für die Wärmeerzeugung

Während für die Stromerzeugung keine kostenlose Zuteilung mehr vorgesehen ist, erhalten Anlagen, die Wärme erzeugen, nach wie vor auf Antrag Zertifikate nach folgenden Regeln:

- Antragsberechtigt sind Betreiber von Anlagen, die Anhang 1 zur EHRL (umgesetzt in Anhang 1 zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, TEHG) aufführt. Dieser bezieht viele Industrieanlagen unabhängig von der Feuerung in den Emissionshandel ein, sofern sie Schwellenwerte für die Produktionsmenge überschreiten, wie etwa die Herstellung von Stahl mit mehr als 2,5 t/h, die Herstellung von Zementklinker mit mehr als 500

t/d usw.). Diese Anlagen sind also auch dann emissionshandelspflichtig, wenn sie keine Feuerungsstätte enthalten.

Für Wärme erzeugende Anlagen gilt dies nicht. Sie sind nur dann emissionshandelspflichtig, wenn sie mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW Brennstoffe verbrennen. Auch sofern die Emissionen von Anlagen 2019 bis 2023 zu mehr als 95% aus der Verbrennung nachhaltiger Biomasse stammen, scheiden sie zunächst aus dem ETS aus. Nur Anlagen, die die 20 MW überschreiten und auf die das 95%-Kriterium nicht zutrifft, sind berechtigt, nach Maßgabe von Art. 10a der EHRL Zertifikate nach den Regeln der EU-ZuVo zu beantragen.

- Die EU-ZuVo unterscheidet bei der Zuteilung von Zertifikaten nach dem Einsatzzweck der Berechtigungen: Bis auf die wenigen (und für Wärme nicht relevanten) Prozessemissionen wird jeweils auf Basis von Benchmarks pro Produkteinheit zugeteilt, welche die beste verfügbare Technik repräsentieren. Deutliche Unterschiede gibt es aber bei der Frage der Kürzungen. Denn die im ersten Schritt berechnete Zuteilung wird im zweiten Schritt jeweils deutlich verringert.

Für Anlagen, die der Fernwärmeproduktion dienen, werden nach Art. 16 Abs. 3 EU-ZuVo a. E. 30% der im ersten Schritt berechneten Ausgangszuteilung zugeteilt. Dies stellt eine Privilegierung gegenüber Anlagen dar, die Wärme erzeugen, die weder als Fernwärme noch für abwanderungsbedrohte Industrien verwendet wird.

- Die Zuteilungen beziehen sich jeweils auf eine Zuteilungsperiode, derzeit auf die Jahre 2021 – 2025. Die Zuteilung für den nächsten Fünfjahreszeitraum ist bereits beantragt. Sobald zugeteilt worden ist, erhalten die Antragsteller die Zertifikate in jährlichen Teilmengen.

2.5.4 Vorschlag: Ergänzung des Anhang 1 zur Emissionshandelsrichtlinie (EHRL)

GWP würden eine laufende Förderung erfahren, wenn sie emissionshandelspflichtig wären und nach den Zuteilungsregeln für Fernwärmelieferanten Zertifikate beantragen könnten:

Voraussetzung wäre eine Aufnahme von GWP in den Kreis der emissionshandelspflichtigen Anlagen in Anhang 1 der EHRL, die die Bundesrepublik im TEHG umsetzen würde. Denkbar wäre etwa eine Ergänzung (gefettet) die lauten könnte wie folgt:

„Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW (ausgenommen Anlagen für die Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen)

Ab dem 1. Januar 2024 die Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW für die Zwecke der Artikel 14 und 15.

Elektrisch betriebene Großwärmepumpen mit einer thermischen Gesamtleistung von mindestens 5 MW, sofern diese in ein Wärmenetz einspeisen, das zu mindestens 70 Prozent der jährlichen transportierten Wärmemenge der Versorgung von Haushaltskunden dient“

Nach dieser Ergänzung würden nur größere Anlagen einbezogen. Dies ergibt Sinn, da mit der Teilnahme am Emissionshandel ein nicht unerheblicher bürokratischer Aufwand verbunden ist, da jährlich auch ohne Emissionen berichtet werden muss.

Die Aufnahme ist auch nicht systemfremd, da der Emissionshandel die „Null-Emissionsanlage“ kennt. Manche Anlagenkategorien – wie die CCS-Pipeline – sind ihrer Natur nach nicht emissionshandelspflichtig. Andere Anlagen – wie etwa Papiermaschinen mit mehr 20 t Tagesproduktion – emittieren oft, aber nicht immer. Diese Nullemissionsanlagen sind aber gleichwohl emissionshandelspflichtig und berechtigt, Zertifikate zu beantragen. Manche GWP dürften sogar bereits nach Art. 2 Abs. 1 S. 2 EHRL zuteilungsberechtigt sein, weil sie aus einer Anlage hervorgegangen sind, die vor deren Errichtung eine Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW aufgewiesen hat, und nach einer Sonderregelung bis zum Ende des nächsten abgeschlossenen Zuteilungszeitraums im Emissionshandel verbleiben können. Hier würde also die Zufälligkeit der Standortkonfiguration entscheiden, ob eine Anlage eine Zuteilung erhält.

Die Begrenzung auf GWP, die vorwiegend der Erzeugung von Fernwärme dienen, dient der Begrenzung auf einen Kreis berechtigter Antragsteller, der überschaubar ist und Mitnahmeeffekte von Unternehmen, die Mehrkosten unproblematisch und ohne soziale Side Effects einpreisen können, vermeiden.

Zu den Vorzügen einer solchen Regelung gehört auch, dass keine Belastung von Strom- oder Wärmekunden eintritt. Die Förderung resultiert nicht aus einer Vermehrung von Mitteln, die insgesamt aufgebracht werden. Denn die Gesamtmenge an Zertifikaten, die insgesamt im Umlauf sind, ist stets gleich und resultiert aus den europäischen Klimazielen. Durch die Aufnahme

weiterer Berechtigter werden diese nicht aufgeweicht. Es findet eine rein preisliche Verlagerung statt.

2.6 Vorschlag 3: Superabschreibung

2.6.1 Der Fördermechanismus

Der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode von 2021 bis 2025 sieht „Superabschreibungen“ für Klimaschutz- und Digitalisierungsinvestitionen vor. Hierbei handelt es sich nicht um ein Steuerprivileg im engeren Sinne, also einen Verzicht auf Steuermittel oder gar um einen Zufluss. Vielmehr handelt es sich um eine zeitliche Verschiebung der Versteuerung: Investoren würden die Kosten der GWP über einen verkürzten Zeitraum vom Gewinn abziehen. Ökonomen gehen davon aus, dass eine solche zeitliche Verschiebung die Investitionstätigkeit anregen würde.

2.6.2 Vorschlag: Verkürzung der Abschreibungszeiten

Die bestehenden Vorschläge richten sich auf eine Kombination einer „Superabschreibung“ mit qualitativen Elementen bezogen auf die CO₂-Einsparungen bzw. die Reduzierung des Energieeinsatzes. GWP würden so eine deutliche Verschiebung der Steuerlasten auf Investorenseite ermöglichen. Denkbar wäre dies etwa durch eine Ergänzung des § 253 Abs. 3 Handelsgesetzbuch (HGB) um einen Abs. 3a, der für Vermögensgegenstände, die bestimmten qualitativen Kriterien entsprechen, eine um 25% gegenüber der Nutzungsdauer nach Absatz 3 verkürzte Abschreibungszeit erlaubt.

Forschung & Entwicklung | Heft 103



Regulatorisches Lernen: Verbesserungsvorschläge für den Rechtsrahmen des Genehmigungsrechts von Großwärmepumpen in der Fernwärme

Ein Forschungsbericht aus dem Reallabor GWP -
Großwärmepumpen in Fernwärmenetzen

www.agfw.de



**Bestellen Sie online
unter shop.agfw.de!**

Reallabor Großwärme

Wärmewende Förder

Regulatorisches Lerne

Reallabor Großwärme

Wärmewende Förder

Regulatorisches Lerne

Reallabor Großwärme

Wärmewende Förder

Regulatorisches Lerne

Reallabor Großwärme