

>STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf der Bundesregierung einer
Verordnung zur Neufassung der Biomassestrom-
Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) und der
Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-
NachV) vom 30.03.2021

Berlin, 5. Mai 2021

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

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einverstanden.

Sofern Kontaktdaten von Ansprechpartnern enthalten sein sollten, bitten wir, diese vor einer Veröffentlichung zu schwärzen.

Einleitung

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf der Bundesregierung einer Verordnung zur Neufassung der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) und der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) vom 30.03.2021 Stellung zu nehmen.

Der VKU befürwortet die nachhaltige Nutzung von Biomasse zur Strom- und Kraftstofferzeugung und unterstützt die Zielsetzung, die europarechtlichen Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 („RED II“) 1:1 umzusetzen.

Aus Sicht des VKU kommt es darauf an, die Vorgaben über Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen für Biokraftstoffe, flüssige Brennstoffe und Biomasse-Brennstoffe umfassend umzusetzen. In der BioSt-NachV und der Biokraft-NachV müssen die Grundlagen für die Schaffung praxistauglicher Zertifizierungssysteme für alle Arten von Bioenergie geschaffen werden.

Diese Zertifizierungssysteme und diesbezüglichen Regelungen in der BioSt-NachV und der Biokraft-NachV müssen alle Fallgestaltungen abdecken, in denen es auf die Vereinbarkeit mit den Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen der RED II ankommt.

In Bezug auf die BioSt-NachV ist zu berücksichtigen, dass diese nicht nur für die Vergütungsfähigkeit gemäß Erneuerbare-Energien-Gesetz relevant ist, sondern dass auch Vorschriften aus anderen Rechtsgebieten auf die BioSt-NachV verweisen, z. B. § 3 Abs. 1 Emissionshandelsverordnung 2030 oder § 39 Abs. 3 Gebäudeenergiegesetz.

Insbesondere muss die BioSt-NachV auch Regelungen beinhalten zu Biomassearten, die zwar nicht förderfähig gemäß EEG sind, aber im EU-Emissionshandel besonders geregelt sind. Denn im Zuge der Umsetzung der RED II wird Biomasse vom Emissionshandel künftig nur noch dann befreit bzw. mit Emissionsfaktor Null bewertet, wenn die Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen der RED II eingehalten werden. Dies ergibt sich aus dem neugefassten Artikel 38 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Emissionshandelsrichtlinie (Monitoring-VO). Also muss z. B. auch für Altholz ein praxistaugliches Zertifizierungssystem eingerichtet werden. Dies muss bei der Novellierung der BioSt-NachV und der Biokraft-NachV berücksichtigt werden.

Darüber hinaus ist bei der Neufassung der BioSt-NachV und der Biokraft-NachV stärker darauf zu achten, dass die administrativen Herausforderungen in einem für die Unternehmen vertretbaren Rahmen halten werden.

Zu E.2, Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Zur BioSt-NachV:

Ergänzungsvorschlag:

Bis zur abschließenden Zertifizierung einer Anlage sind bis zu 9 Monate anzusetzen. Bis dahin produziertes Biomethan und aktuell vorhandene Bestände verlieren massiv an Wert. Folgende Sachverhalte gilt es in diesem Zusammenhang noch zu beachten: Information der Substratlieferanten über die Nachhaltigkeitszertifizierung mit Beibringung von zusätzlichen Unterlagen und Angaben zum Biomasseanbau sowie ggf. des Rohbiogaslieferanten = 1. Schnittstelle = zusätzliche Zertifizierungsanforderungen; des Weiteren die Verfügbarkeit von geeigneten Zertifizierungsstellen mit ausreichend Personal.

Begründung:

Im vorliegenden Verordnungsentwurf wird die Betroffenheit der Wirtschaft nicht vollständig wiedergegeben: Neben den genannten Kosten muss insbesondere der Wertverlust nachweislich vor dem Inkrafttreten der Verordnung von produzierten und in ein System zur massenbilanziellen Dokumentation eingebuchten Biogases berücksichtigt werden. Ziel muss es sein, dass die Entwertung von z. B. im dena-Biogasregister befindlichen Überhangmengen vermieden wird.

Zudem sind Kosten nicht enthalten, die das Ausschalten von Modulen nötig macht, wenn zum 01.12.2021 nicht genügend zertifiziertes Biomethan zur Verfügung steht. Der VKU empfiehlt in diesem Zusammenhang, den Beginn der Pflicht zur Verwendung von Zertifikaten vom 01.12.2021 mindestens auf den 01.07.2022 zu verschieben, um die Vorlaufzeiten für die Zertifizierung noch zu berücksichtigen (siehe Vorschläge zu § 3 und § 55) und einen Gleichlauf mit der Frist des § 3 Absatz 1 Satz 2 herzustellen.

Zu Artikel 1, Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung

§ 1, Anwendungsbereich

Regelungsvorschlag 1 und 2:

Diese Verordnung gilt für die ~~nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz~~ zur Erzeugung von Strom eingesetzten

1. flüssigen Biobrennstoffe,

2. festen Biomasse-Brennstoffe, die in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 20 MW oder mehr verwendet werden,
3. gasförmige Biomasse-Brennstoffe, die in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 2 MW oder mehr verwendet werden.

Begründung zu 1:

Durch die Streichung des Verweises auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz wird dem Missverständnis vorgebeugt, dass die Vereinbarkeit mit den Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen der RED II nur für die Förderfähigkeit gemäß EEG relevant sei. Zwar ist die Einhaltung der Regelungen dieser Verordnung maßgeblich für die weitere Inanspruchnahme der Vergütung nach dem EEG. Doch darüber hinaus sind die Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen der RED II zum Beispiel auch maßgeblich für die Behandlung von Biomasseverbrennungsanlagen im europäischen Emissionshandel.

Regelungsvorschlag 2:

Es werden folgende Absätze 2 und 3 ergänzt:

"(2) Anlage ist jede Einrichtung zur Erzeugung von Strom aus Biomasse im Sinne von § 3 Absatz 1 und 12 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes"

(3) Mehrere Anlagen sind zur Bestimmung der Gesamtfeuerungswärmeleistung nach den Bestimmungen dieser Verordnung als eine Anlage anzusehen, wenn sie nach der für sie maßgeblichen Fassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zum Zweck der Ermittlung des Anspruchs auf Zahlung als eine Anlage gelten.

(4) Zur Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung einer Anlage werden die Feuerungswärmeleistungen aller technischen Einheiten addiert, die Bestandteil der Anlage sind und in denen Biomasse-Brennstoffe zur Erzeugung von Strom eingesetzt werden. Reine Wärmeerzeuger, Notfackeln und Notstromaggregate sowie Einheiten, die keine Biomasse-Brennstoffe einsetzen, werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt.

Begründung:

Eine klare Definition von „Anlage“ und klare Vorgaben zur Ermittlung der Gesamtfeuerungswärmeleistung sind notwendig, damit klar ist, wann die in den Nummern 2 und 3 genannten Schwellenwerte erreicht sind.

§ 3, Anforderungen für die Vergütung

Regelungsvorschlag:

In Absatz 1 wird folgender Satz ergänzt:

Satz 2 (Vergütungsanspruch gemäß EEG auch ohne Vorliegen des Nachweises über die Erfüllung der Anforderungen von §§ 4 bis 6) gilt entsprechend für Biogas, das nachweislich vor dem 1. Juli 2022 produziert, jedoch nach dem 1. Dezember 2021 zur Verstromung eingesetzt wurde.

Begründung:

Mit der Änderung wird sichergestellt, dass bereits produziertes Biogas (Biomethan) nicht entwertet wird und die Anlagenbetreiber ein ausreichendes Zeitfenster haben, um die neuen Anforderungen für in Zukunft produziertes Biogas erfüllen zu können.

Eine Rückwirkung der BioSt-NachV ist wenig dienlich, da die Mengen ohnehin bereits produziert sind bzw. die entsprechenden Substrate bereits auf dem Silo der Anlage liegen. Die Wirkung der BioSt-NachV sollte primär auf Biogas abzielen, welches noch nicht produziert wurde. Nur hier kann die BioSt-NachV eine Lenkung entfalten.

Durch eine Befristung dieser Regelung könnte sichergestellt werden, dass Überhangmengen in einem überschaubaren Zeitraum abgebaut werden und die Lenkungswirkung der BioSt-NachV sich entfalten kann.

§ 6, Treibhausgasminderung

Regelungsvorschlag:

In Absatz 2 wird folgender Satz 2 hinzugefügt:

Die Berechnung der durch den Einsatz von Altholz erzielten Minderungen der Treibhausgasemissionen erfolgt durch Verwendung eines Standardwertes von mindestens 80 %, wenn der Einsatz in einer hocheffizienten KWK-Anlage erfolgt.

Folgender Absatz 3 wird hinzugefügt:

(3) Bei Anlagenteilen, die Biomasse verbrennen, erfolgt der Nachweis der Treibhausgaseinsparung ausschließlich auf Basis des betroffenen Anlagenteils.

Begründung:

Die Bestimmung der Emissionen des Brennstoffs Altholz ist aufgrund der vielfältigen Herkunft von Altholz und der komplexen Lieferkette sehr aufwendig. Altholz wird nach Altholzkategorien gehandelt. Es handelt sich dabei um Gemische aus vielen Quellen (Sperrmüllsammlungen, Bauabfälle, Reststoffe der Holzindustrie). Es sind zahlreiche Sachverhalte zu erfassen, z. B. Bagger des Abbruchunternehmens, Aufteilung in der Industrie auf Emissionen des Produkts und des Reststoffs.

Durch die Verwendung eines Standardwertes von mindestens 80 % unter den oben genannten Voraussetzungen wird diesen Sachzwängen Rechnung getragen. Zusätzlich könnte eine maximale Transportentfernung festgelegt werden.

Die Begrenzung der Nachweisführung auf den betroffenen Anlagenteil ist notwendig, damit bei einem Anlagenverbund der Nachweis praktisch durchführbar ist. Es ist immissionsschutzrechtlich und damit emissionshandelsrechtlich gängige Praxis, dass mehrere Anlagenteile gemeinsam genehmigt werden. Der Rechenweg zur Aufteilung der Emissionen der Brennstoffe auf die Endenergieprodukte Strom und Wärme ist bei einem Anlagenverbund, bestehend aus mit fossilen und mit erneuerbaren Brennstoffen befeuerten Anlagenteilen, nicht definiert. Eine Regelung ausschließlich auf Basis der RED II erzeugt in diesen Fällen Rechtsunsicherheit und ist in der Praxis nicht handhabbar. Im Extremfall hätte dies zur Folge, dass der Nachweis der THG-Einsparung nicht geführt werden kann und Emissionszertifikate abgegeben werden müssen. Es darf nicht sein, dass aus der in gewisser Weise zufälligen Anlagengenehmigungssituation für die betroffenen Unternehmen ein derart gravierender Nachteil entsteht.

§ 14, Inhalt und Form der Nachhaltigkeitsnachweise

Regelungsvorschlag:

Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

- (3) Im Falle des Einsatzes von Biogas in Form von Biomethan unter Nutzung eines Massenbilanzierungssystems nach dem EEG (§ 44b Abs. 3 bzw. entsprechende Vorgängerregelungen) genügt das Vorliegen des Nachhaltigkeitsnachweises an der letzten Schnittstelle, also der Biogasaufbereitungsanlage. Für Strom, der aus diesem Biogas produzierte wurde, gilt der Nachhaltigkeitsnachweis als erbracht, wenn das Vorliegen nach Satz 1 über das Massenbilanzsystem nach dem EEG bestätigt wird.

Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Begründung:

Für Strom aus Biomethan wären in Folge dieser Verordnung verschiedene Zertifizierungen und eine parallele Nachweisführung über unterschiedliche Systeme notwendig. Ein erheblicher bürokratischer und administrativer Aufwand wäre die Konsequenz. Zur Vereinfachung sollte eine Erweiterung der bestehenden Massenbilanzsysteme (z. B. dena-Biogasregister) um die Eigenschaft „nachhaltige Biomasse nach BioSt-NachV“ ermöglicht werden.

§ 55, Übergangsbestimmung

Regelungsvorschlag 1:

In Absatz 1 wird folgender Satz ergänzt:

(1) Diese Verordnung ist nicht auf die Erzeugung von Biomasse-Brennstoffen anzuwenden, die vor dem 1. Dezember 2021 zur Stromerzeugung eingesetzt werden. Diese Verordnung ist nicht auf die Erzeugung von Biomasse-Brennstoffen anzuwenden, die nachweislich vor dem 1. Juli 2022 produziert, jedoch nach dem 1. Dezember 2021 zur Verstromung eingesetzt wurde.

Begründung:

Diese Regelung ist notwendig, um die Vorlaufzeiten für die Zertifizierung zu berücksichtigen.

Regelungsvorschlag 2:

Es wird folgender Absatz 2 ergänzt:

(2) Wird in anderen Rechtsvorschriften auf die §§ 4 bis 6 Bezug genommen, so gelten die §§ 4 bis 6 auch ohne Vorliegen des Nachweises als erfüllt, soweit und solange der Nachweis über die Erfüllung dieser Anforderungen ausschließlich deshalb nicht erbracht werden kann, weil der Nachweisverpflichtete mangels anerkannten Systemen für die Zertifizierung daran gehindert war, entsprechende Nachweise vorzulegen.

Begründung:

Da feste und gasförmige Biomasse-Brennstoffe bisher nicht zertifizierungspflichtig waren, ist der Aufbau und die Anerkennung von Systemen für die Zertifizierung Bedingung dafür, dass Unternehmen den Nachweis über die Einhaltung der §§ 4 bis 6 erbringen können. Diesen Zusammenhang gilt es nicht nur in Bezug auf die Vergütungsfähigkeit gemäß EEG, sondern immer dann zu berücksichtigen, wenn in Rechtsvorschriften auf die §§ 4 bis 6 verwiesen wird.

Zu Artikel 2, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung

§ 3, Anerkennung von Biokraftstoffen

Regelungsvorschlag:

Es wird folgender Absatz 5 hinzugefügt:

(5) Absatz 1 Nummer 2 gilt nicht für Biokraftstoffe, die aus auf festen Siedlungsabfällen basierenden flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen hergestellt wurden.

Begründung:

Gemäß § 3 Absatz 4 Biokraft-NachV ist für Biokraftstoffe, die aus Abfällen oder aus Reststoffen hergestellt worden sind (es sei denn, diese stammen aus der Land-, Forst- oder Fischwirtschaft oder aus Aquakulturen), die Geltung des Absatz 1 Nummer 1 (Nachhaltigkeitskriterien) ausgeschlossen.

Für Kraftstoffe, die aus auf festen Siedlungsabfällen basierenden flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen hergestellt wurden, muss darüber hinaus auch die Geltung des § 3 Absatz 1 Nummer 2 (Anforderungen an Treibhausgaseinsparungen) ausgeschlossen werden.

Für Strom, der aus auf festen Siedlungsabfällen basierenden flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen hergestellt wurde, ist die Nichtgeltung der Anforderungen an die Treibhausgaseinsparung in § 3 Absatz 5 Biostrom-NachV festgelegt. Dementsprechend sollte eine entsprechende Vorschrift auch in der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung verankert werden.

Anpassung der Emissionshandelsverordnung 2030

§ ..., Vertrauensschutz

Regelungsvorschlag:

In der Emissionshandelsverordnung ist zu regeln, dass alle Anlagen, für die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des geänderten Artikel 38 Durchführungsverordnung (EU) 2020/2085 (EU-Monitoringverordnung) bereits wesentliche Anlagenteile verbindlich bestellt waren, freigestellt werden von der Pflicht, die Nachhaltigkeitskriterien und die Kriterien für Treibhausgaseinsparungen gemäß Artikel 29 Absätze 2 bis 7 und 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 zu erfüllen.

Begründung:

Investoren entscheiden im Vertrauen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die ihnen bekannt sind. Die Änderung von Artikel 38 der Monitoring-VO, wonach Biomasse vom Emissionshandel künftig nur noch dann befreit bzw. mit Emissionsfaktor Null bewertet wird, wenn die Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen der RED II eingehalten werden, erfolgte am 14.12.2020. Die Projektentwicklung eines Projekts beispielsweise für feste Biomasse dauert mindestens vier Jahre.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

██████████
Fachgebietsleiter Erneuerbare Energien
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: ██████████
E-Mail: ██████████